

N° 106

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 1994

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

INTÉRIEUR - POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Paul MASSON,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 584 et T. A. 68
Sénat : 100 et 101 (annexe n° 28) (1993 1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1994	7
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA SÉCURITÉ DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994	7
B. LA STRUCTURE ET L'AFFECTATION DES CRÉDITS	9
1. Les dépenses ordinaires	9
2. Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement ..	12
II. UN CLIMAT DE SÉCURITÉ FORTEMENT DÉTÉRIORÉ	14
A. L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1992	14
1. Un constat global très préoccupant	14
2. Les structures de la criminalité et de la délinquance	17
3. Deux facteurs nouveaux d'inquiétude : la «guérilla urbaine» et les violences dans les établissements scolaires	21
B. L'IMMIGRATION: UN DÉFI MAJEUR DE SOCIÉTÉ	22
1. La persistance d'une pression migratoire élevée	22
2. La délinquance étrangère renforce le sentiment d'insécurité	25

	<u>Pages</u>
III. UNE RÉORGANISATION PROFONDE DES MOYENS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS	27
A. LA MISE EN PLACE D'UN CADRE JURIDIQUE EFFICACE	27
B. LA RÉFORME DES STRUCTURES	30
1. L'arrêt de la départementalisation décidée en 1990 et le lancement d'une nouvelle politique départementale de sécurité	30
2. Le recentrage des missions des Renseignements généraux	32
3. La mobilisation des services contre la drogue	32
4. L'assignation à la police de l'air et des frontières d'une mission spécifique de contrôle de l'immigration et de lutte contre le travail clandestin	34
IV. LES DEUX GRANDES ÉCHÉANCES POUR 1994 EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ : LA MISE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE SCHENGEN ET UNE LOI D'ORIENTATION SUR LA POLICE	35
A. UNE ÉCHÉANCE INTERNATIONALE : LA MISE EN VIGUEUR EFFECTIVE DE LA CONVENTION DE SCHENGEN AU 1^{ER} FÉVRIER 1994	35
B. UNE ÉCHÉANCE INTERNE : L'ÉLABORATION D'UNE LOI D'ORIENTATION SUR LA POLICE	37
CONCLUSION	41

Mesdames, Messieurs,

Assurer la sécurité de chaque personne sur le territoire de la République est une mission essentielle de l'Etat.

Le droit à la *sûreté* est en effet un des quatre droits «*naturels et imprescriptibles*» que l'article II de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 reconnaît à tout homme. Aux termes de l'article XII de cette même Déclaration, la force publique est précisément instituée pour la garantie de ces droits : la Police remplit ainsi une mission constitutionnelle éminente, dont l'exact accomplissement conditionne dans une large mesure la confiance que l'on peut porter à l'Etat.

Les prestations de sécurité dont l'Etat est en charge constituent aujourd'hui une des formes de la solidarité nationale au même titre que, par exemple, la protection sociale ou le revenu minimum d'insertion. Tout déficit de sécurité est donc un déficit de solidarité.

Or, les principaux facteurs d'insécurité -drogue, immigration clandestine, violence urbaine- ont connu en France, depuis quelques années, une aggravation sensible.

Faut-il rappeler qu'avec 3,8 millions de délits ou de crimes constatés en 1992, il s'est commis en France plus d'une infraction grave toutes les neuf secondes ? Sur ce total, seulement 33 % des affaires auront été élucidées. En d'autres termes, 67 % de victimes n'auront pas obtenu, en 1992, la réponse qu'elles étaient légitimement en droit d'attendre de l'Etat à des problèmes qui les touchent directement dans leur personne ou dans leurs biens.

S'il n'y est pas mis un terme rapide, la détérioration du climat de sécurité est susceptible d'ébranler l'ensemble de la société française et la confiance que l'on peut porter à l'Etat.

C'est pourquoi, dès son entrée en fonctions, le nouveau Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, M. Charles PASQUA, a défini les orientations d'une politique ambitieuse, destinée à restaurer le plus rapidement possible la sécurité en France.

Le budget qu'il nous présente comporte un certain nombre de mesures positives, qui contribueront à endiguer le climat d'insécurité. Sa croissance globale –en hausse de 3,56 % par rapport à 1993– est fort appréciable, comparée au pourcentage d'évolution générale des dépenses publiques pour 1994, soit seulement 1,1 %.

Mais l'avis sur un budget est avant tout un avis sur la politique à laquelle ces crédits sont destinés. Sur ce point, le nouveau Gouvernement a défini des orientations dont il conviendra, le moment venu, de mesurer les résultats.

On doit souligner que le Parlement s'est pleinement associé à l'effort du Gouvernement, en lui accordant sans délai les instruments législatifs qui lui paraissaient indispensables pour mener sa politique : loi sur les contrôles d'identité, sur la maîtrise des flux migratoires, etc...

La récente révision constitutionnelle relative au droit d'asile va, de surcroît, permettre l'entrée en vigueur et l'application effective des Accords de Schengen, pièce-maitresse du contrôle de l'immigration et de la lutte contre la criminalité dans un Espace européen où les menaces sur la sécurité intérieure ont depuis longtemps su se jouer des frontières.

Votre commission des Lois n'ignore rien des difficultés immenses que la Police rencontre chaque jour dans la lutte contre toutes les formes d'insécurité. Elle sait le dévouement exemplaire et quotidien des personnels, confrontés à des missions délicates, dangereuses et trop souvent mésestimées par l'opinion publique.

Restaurer le climat de sécurité est une entreprise de très grande envergure, qui nécessite non seulement des moyens, mais aussi du temps.

Votre commission des Lois a approuvé le projet de budget de la Police pour 1994. Ainsi, formule-t-elle le voeu attentif que, doté des instruments budgétaires et législatifs qui lui semblaient nécessaires, le Gouvernement parvienne à mettre en oeuvre ses projets pour que rapidement, l'opinion publique constate les effets positifs de la nouvelle politique de sécurité intérieure.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1994

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA SÉCURITÉ DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994

• *L'action 05 (Police) proprement dite*

Les crédits (hors autorisations de programme) inscrits à l'action 05 (Police) passent de 25,284 milliards de francs en 1993 à 26,184 milliards en 1994, soit une progression de 3,56 % par rapport au précédent exercice. Les autorisations de programme augmentent quant à elles de 4,94 %, passant de 889 millions en 1993 à 933 millions pour 1994.

• *Les crédits périphériques*

Certains crédits affectés à la police continuent d'être inscrits sous différents chapitres relevant d'autres actions du budget du ministère de l'Intérieur. C'est le cas des crédits de paiement inscrits à l'action 09 (recherche), destinés à la poursuite d'opérations lancées au titre des lois de finances précédentes, et dont le total atteint 3,34 millions de francs.

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

En 1994, l'action 05, qui regroupe l'essentiel des crédits de la police nationale, atteint 27,117 milliards de francs, soit 31,13 % du budget du ministère de l'Intérieur. Ce pourcentage est globalement stable depuis plusieurs années.

L'évolution des crédits de l'action 05 dans le projet de loi de finances pour 1994 par rapport à 1993 (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		
1993 (crédits votés)	25.284.144	889.000	26.173.144	84.580.922	30,94 %
1994 (crédits demandés)	26.184.692	933.000	27.117.692	87.089.339	31,13 %
Variation 1993-1994	+ 3,56 %	+ 4,94 %	+ 3,60 %	+ 2,96 %	+ 0,61 %

• Ces taux de croissance paraissent à première vue élevés, comparés au pourcentage moyen d'évolution des dépenses publiques pour 1994, soit seulement + 1,1 %.

Il faut noter qu'hors crédits de rémunération des personnels, le budget de fonctionnement et d'équipement de la Police nationale passe de 4,277 milliards de francs en 1993 à 4,787 milliards en 1994, soit + 11,9 %. Il s'agit d'une progression considérable, dans le contexte actuel des finances publiques.

La réalité est plus nuancée. Les mesures nouvelles ne représentent en effet que 5 % du total des crédits inscrits, contre 8 % pour la part des mesures nouvelles dans l'ensemble des dépenses civiles.

L'explication de cette forte inertie est simple : les dépenses de personnel, avec 21,399 milliards de francs, représentent 81,72 % du budget de la police. Il s'agit d'un poste dont l'évolution mécanique, liée à la hausse des rémunérations publiques, absorbe l'essentiel de la croissance globale du budget de la police.

Lors de son audition par votre commission les Lois, le 18 novembre 1993, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a reconnu que son budget ne suffirait pas à donner à la Police « l'ensemble des moyens dont elle aurait besoin dans l'idéal ». Il a estimé qu'il s'agissait d'« un budget d'urgence et de remise à niveau ».

Pour s'en tenir à une terminologie plus budgétaire, votre rapporteur note qu'en termes de crédits, le budget de la police pour 1994 est, sinon un budget de reconduction, tout au moins un budget de continuité.

B. LA STRUCTURE ET L'AFFECTATION DES CRÉDITS

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent en 1994 à 25,201 milliards de francs contre 24,457 milliards en 1993 (services votés + mesures acquises et mesures nouvelles), soit une progression de 3,04 %.

L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre, -soit 744 millions de francs-, correspond d'une part au total des mesures acquises (126 millions de francs), d'autre part aux mesures nouvelles (+ 618 millions de francs) parmi lesquelles on relève notamment l'effet de la révision des services votés, qui permet cette année de dégager 40,35 millions de francs d'économies budgétaires.

Il faut noter que l'inertie du budget de la police se traduit aussi par la permanence de certaines lacunes auxquelles l'enveloppe des dépenses ordinaires pour 1994 ne paraît pas devoir remédier.

Dans l'avis qu'il vous a présenté il y a deux ans, votre rapporteur signalait en particulier la tendance récurrente des services de police à ne pas régler immédiatement -faute des crédits nécessaires- certaines dépenses de fonctionnement comme les frais de téléphone, d'EDF, de péages autoroutiers, etc... On estimait ainsi, fin 1992, à environ 430 millions de francs la dette de la Police envers France Télécom.

Bien que le ministre de l'Intérieur ait décidé de remédier aussi rapidement que possible à cette situation, le projet de budget pour 1994 ne mettra pas dès cette année un terme à ce qu'il faut bien considérer comme une anomalie, dans la mesure où les dotations pour ces postes sont inférieures aux besoins réels. Il devra s'ensuivre, cette année encore, le recours à des artifices comptables qui -pour ne pas être contraires aux règles de la comptabilité publique- n'en faussent pas moins la présentation du projet de budget soumis au Parlement.

• Les mesures liées à l'attribution de moyens nouveaux ou à une modification de l'activité des services atteignent un montant total de 208,2 millions de francs, dont en particulier :

- l'inscription d'un crédit de 38 millions de francs au titre des mesures d'éloignement, soit une croissance de plus de 80 % de ce poste par rapport à 1993 ;

- la poursuite de l'effort en faveur du renouvellement du parc automobile (+ 35 millions de francs) ou des moyens informatiques (+ 80 millions de francs). Comme le ministre l'a indiqué, ces dotations viennent partiellement compenser le gel des crédits imposé sur ces postes au cours des précédents exercices ;

- un effet exceptionnel en faveur de la formation en alternance des gardiens de la paix, désormais plus axée sur la pratique (+ 100 millions de francs). Le Ministre de l'Intérieur estime à juste titre indispensable de confronter les policiers en cours de scolarité aux difficultés concrètes qu'ils rencontreront sur le terrain, alors que les modalités actuelles de leur formation privilégie une approche trop théorique ;

- la création de postes locaux d'identité judiciaire dans tous les départements de la région parisienne, au titre de la lutte contre les violences urbaines ;

- la création de nouvelles équipes cynophiles affectées à la lutte contre la drogue ;

- la création de 3 000 emplois de policiers auxiliaires, dont 1 500 en consolidation du collectif budgétaire 1993, soit un crédit de 195 millions de francs.

Ce chiffre doit être nuancé, compte tenu du différentiel entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus. C'est ainsi, par exemple, qu'au 1er août 1993, seulement 4 438 policiers auxiliaires servaient dans la Police nationale, pour 5 725 emplois budgétaires – soit un décalage de pratiquement 1 300 emplois. Le Ministre a toutefois indiqué que 1 500 postes de policiers auxiliaires seraient effectivement pourvus cette année.

Ces 3 000 créations d'emplois sont pratiquement les seules prévues au budget 1994. Il faut cependant rappeler que le Ministre de l'Intérieur a obtenu d'exonérer l'ensemble des services de son ministère de la norme de 1,5 % de suppression d'emplois frappant les autres administrations publiques.

• Les mesures intéressant la situation des personnels comprennent notamment une provision pour hausse des rémunérations publiques en 1994 (+ 171,7 millions de francs), ainsi que les crédits afférents à l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

On note, dans ces mesures, une provision de 40 millions de francs *«en faveur des personnels de la police nationale dans le cadre de la politique de la ville»*, destinée à compenser les sujétions qui pèsent sur les personnels en poste dans certaines zones particulièrement difficiles.

La politique du Gouvernement –qui demeure sur ce point identique à celle de ses prédécesseurs– est de susciter, pour ces postes, la candidature de policiers expérimentés, mieux à même de faire face aux difficultés concrètes sur le terrain que des jeunes policiers à la sortie de l'Ecole de la Police ou que des policiers auxiliaires.

Il se trouve pourtant que les conditions matérielles dans les zones d'affectation dites difficiles sont de nature à décourager les policiers ayant déjà l'expérience voulue : problèmes de logement, cherté de la vie, coût des transports en commun, etc... Le succès d'une politique de mobilisation passe donc par des compensations pécuniaires dont le coût est nécessairement élevé.

Dans cette optique, le Ministre de l'Intérieur a indiqué à votre Commission que 50 % des postes d'avancement seraient offerts dès 1994 dans les circonscriptions difficiles. S'agissant du logement, le Gouvernement a consenti un effort tout particulier en inscrivant au titre VI un crédit de 175 millions de francs en autorisations de programme et de 174 millions de francs en crédits de paiement.

En revanche, comme l'a constaté le Ministre de l'Intérieur lors du débat devant l'Assemblée nationale, le crédit de 40 millions de francs destiné au service de la prime de poste difficile n'est pas suffisant pour faire face aux engagements du précédent Gouvernement dans ce domaine. Il ne permet notamment pas d'étendre cette prime à tous les agents en poste dans les circonscriptions de Versailles (Grande couronne parisienne), Lyon, Lille et Marseille. En réponse à une question du Président Jacques LARCHÉ et de votre rapporteur, le Ministre a toutefois indiqué devant votre commission des Lois que le principe d'extension de cette prime n'était pas remis en cause.

2. 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 passent de 826,3 millions en 1993 à 983,5 millions en 1994 (+ 19,02 %) et en autorisations de programme qui passent de 889 à 933 millions, soit une augmentation de 4,94 %.

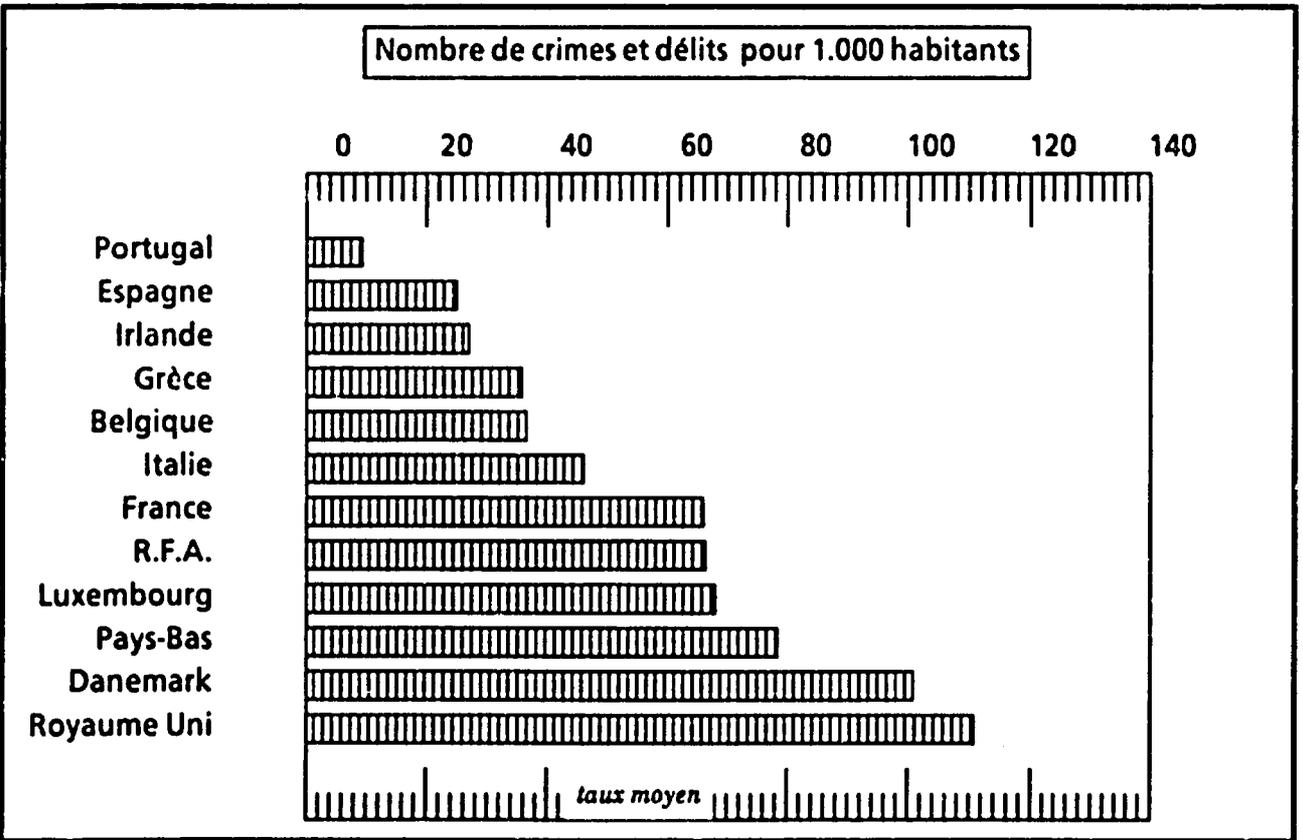
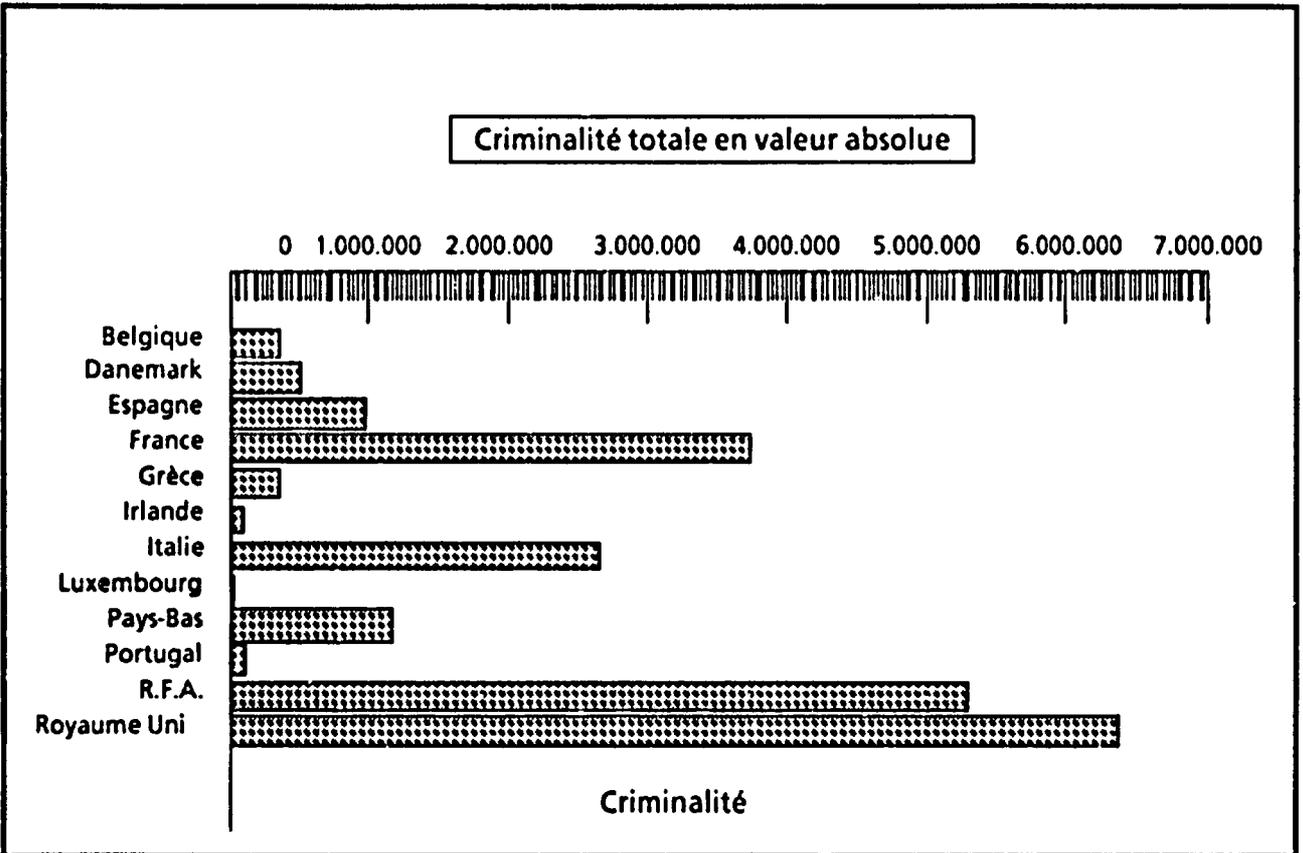
• Dans cet ensemble, les dépenses d'équipement immobilier (« équipement immobilier du ministère de l'Intérieur » - chapitre 57-40) imputées au titre V représentent bien sûr le poste essentiel, avec respectivement 561,3 millions de francs de crédits de paiement (soit 57 % du total des crédits de paiement de ce titre pour l'action 05 - Police-) et 441 millions de francs d'autorisations de programme. Dans le cadre de la politique de la ville, un effort particulier est entrepris en faveur de la rénovation des commissariats dans lesquels les conditions d'accueil du public et de travail des policiers sont les plus médiocres.

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 174 millions de francs en crédits de paiement et 175 millions de francs en autorisations de programme, soit un total de 349 millions, en nette progression par rapport à 1993 (+ 48,5 %), où ce total s'élevait à 235 millions de francs. Ainsi qu'il a été rappelé, cet effort budgétaire considérable répond à la nécessité de faciliter le logement des policiers affectés dans des postes difficiles, dans le cadre de la politique de la ville.

• S'agissant des crédits d'équipement matériel, un effort considérable est déployé en matière de transmissions, avec 232 millions en autorisations de programme (+ 49 %) et 163 millions en crédits de paiement (+ 27 %) destinés à la mise en place d'un nouveau réseau crypté -ACROPOL- qui permettra à terme d'assurer à 100 % la confidentialité des transmissions de la police. Cet objectif répond à un besoin maintes fois souligné par votre rapporteur, dans la mesure où les délinquants eux-même ont su depuis longtemps profiter des progrès les plus récents de l'électronique et sont équipés de matériels qui leur permettent de déjouer l'action de la police en captant ses transmissions.

Les achats ou rénovations des véhicules du parc lourd (des CRS, notamment) atteignent quant à eux 170 millions de francs, dont 85 millions en crédits de paiement.

STATISTIQUES COMPARÉES DE LA CRIMINALITÉ DANS LES ÉTATS DE LA C.E.E.
(Statistiques 1991 - Source : Interpol / ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire)



II. UN CLIMAT DE SÉCURITÉ FORTEMENT DÉTÉRIORÉ

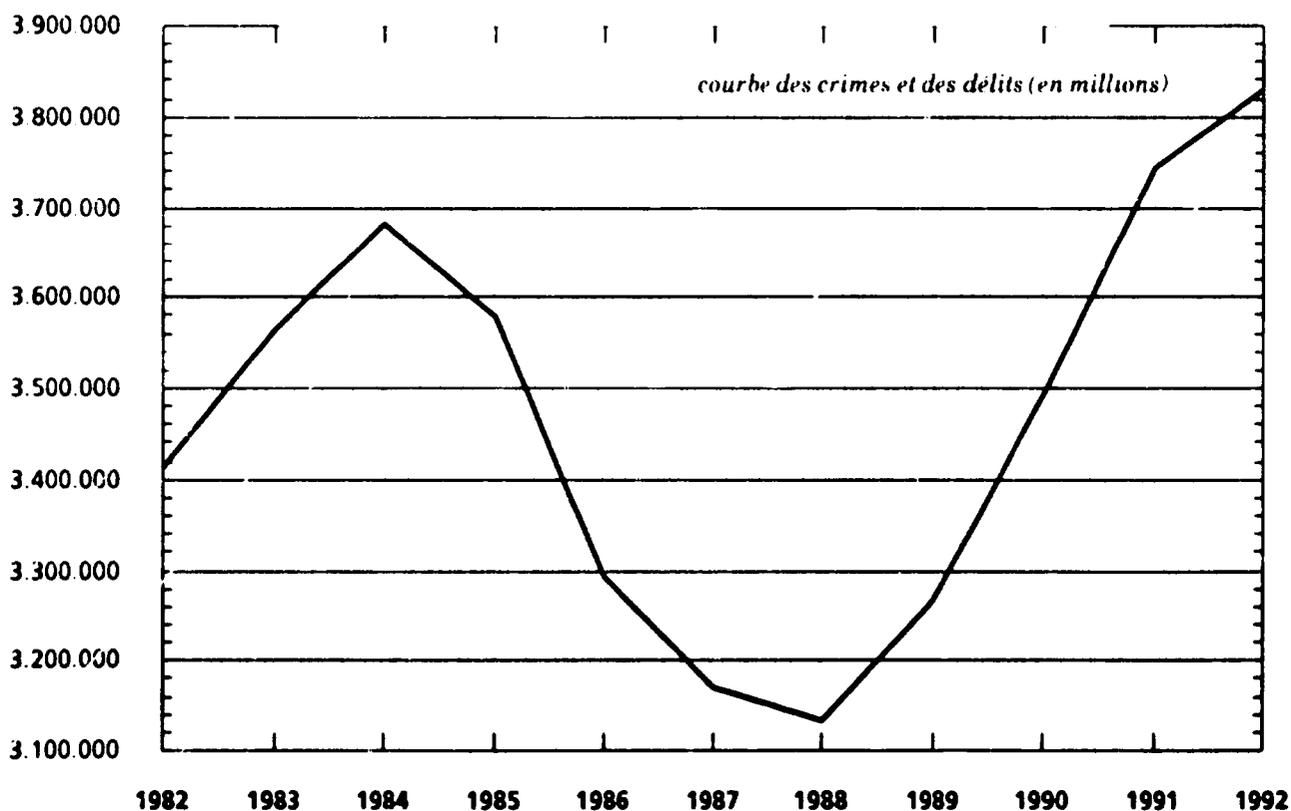
A. L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1992

1. Un constat global très préoccupant

a) *La poursuite de la croissance du nombre des crimes et des délits en 1992*

Comme le montre le graphique ci-après, la courbe de la criminalité, à l'étiage en 1988, s'est redressée et n'a cessé de croître depuis 1989.

Évolution décennale de la criminalité française depuis 1982



Cette tendance s'est encore confirmée en 1992 ; le nombre total des faits criminels et délictueux constatés a augmenté de 2,32 % par rapport à 1991, soit un taux de progression cumulée de plus de 17 % depuis 1989.

Ce phénomène révèle une ampleur considérable à l'examen des données statistiques disponibles pour les quatre derniers exercices. Le nombre global des crimes et des délits est en effet passé de 3 266 442 en 1989 à 3 830 996 en 1992. 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 de 15,5 %, passant de 5,8 % en 1989 à 6,7 % en 1992 (soit 67 crimes et délits pour 1 000 habitants).

Evolution de la criminalité en France depuis 1982

Année	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Population en milliers	Taux pour 1 000 habitants
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	55 500	58
1990	3 492 712	+ 6,9	56 614	62
1991	3 744 112	+ 7,2	56 893	66
1992	3 830 996	+ 2,32	56 217	67

En dépit de leur caractère alarmant, ces statistiques semblent néanmoins s'améliorer depuis quelques mois.

On note ainsi que la progression de la criminalité en valeur relative a été plus faible en 1992 qu'au cours des précédents exercices. D'autre part, les statistiques provisoires établies pour le début de l'année 1993 semblent accuser un infléchissement, voire une régression.

C'est ainsi que le taux global de criminalité n'a augmenté que de 2,6 % pour le premier semestre 1993 contre + 3,5 % par rapport à la période équivalente en 1992. La criminalité et la délinquance ont même diminué de 3 % à Paris intra-muros au cours des dix premiers mois de l'année et de 7 % pour la seule période mai-octobre 1993, comparées aux périodes équivalentes en 1992.

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

La dégradation des taux d'élucidation s'est à nouveau accentuée en 1992, aussi bien quantitativement que qualitativement.

Le taux moyen 1992 d'élucidation s'établit en effet à 33 % des affaires, alors qu'il atteignait encore 37 % en 1991 (soit une réduction de près de 11 % en un an).

Le pourcentage d'élucidation de certaines affaires varie certes dans d'importantes proportions suivant la nature des infractions. C'est ainsi qu'il est en général élevé pour certaines infractions particulièrement graves, comme par exemple les homicides ou les viols (83 %). 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...

Comme l'a constaté le Ministre de l'Intérieur lors de sa communication devant le Conseil des Ministres du 14 avril 1993, les délits de proximité frappent essentiellement les habitants des zones urbaines : le quart des personnes qui vivent en ville sont touchées par les deux tiers des faits de délinquance. Plus fréquentes, mais aussi moins souvent élucidées, ces infractions portent ainsi gravement atteinte à l'égalité entre les citoyens à la fois devant la menace et devant les réponses qu'y donne l'Etat.

Si on considère les seuls délits de proximité, on constate qu'en 1992 beaucoup de taux partiels d'élucidation régressent ou, dans le meilleur des cas, stagnent. Si elle persistait, cette tendance traduirait un phénomène très préoccupant : l'amointrissement de l'efficacité de la police, en dépit de budgets croissants.

Infractions	1990	1991	1992	Evolution 1991/1992
Vols à la roulotte	7	7	7	-
Vols d'automobiles	11	10	10	-
Cambriolages	14	14	13	- 7 %
Destructions et dégradations de biens	15	14	12	- 14,3 %
Vols violents avec ou sans arme	19	19	20	+ 5 %
Vols à main armée	40	40	37	- 7,5 %
Coups et blessures volontaires	73	74	74	-

2. Les structures de la criminalité et de la délinquance

Il paraît nécessaire d'examiner certains éléments structurels de la criminalité, auxquels votre rapporteur accorde chaque année une attention particulière.

• L'augmentation du nombre des vols à main armée

Les vols à main armée constituent une infraction aux conséquences graves, 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.

Année	Vols à main armée
1990	8 669
1991	9 393
1992	9 737
Variation 1990/1992	+ 12,3 %

Comme on le constate sur le tableau ci-avant, l'année 1992 est encore marquée par une augmentation sensible du nombre des vols à main armée. Cette augmentation semble même s'accélérer au premier semestre 1993, avec un taux de + 21,5 % par rapport à la période équivalente en 1993.

L'analyse des statistiques montre qu'en 1992, la part prépondérante des vols à main armée a concerné des établissements industriels ou commerciaux, alors que les vols de ce type contre les établissements bancaires ou financiers ou les transporteurs de fonds ont régressé par rapport au précédent exercice (- 8,1 %) : ces considérations prouvent l'efficacité de la prévention et des mesures de protection dont les professionnels de l'argent s'entourent systématiquement.

Une politique de prévention s'impose donc, d'autant plus que le taux d'élucidation des vols à main armée décroît régulièrement depuis plusieurs années pour tomber cette année à un taux inférieur à 40 %.

• Les autres vols : une progression sensible

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 1992 une nette progression, d'autant plus inquiétante qu'une fraction significative de ces faits criminels ou délictueux vise des particuliers. Ces faits renforcent le sentiment d'insécurité que ressentent beaucoup de nos concitoyens.

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 (par 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 réel malaise social. En dépit d'incontestables efforts budgétaires, les services de police ne sont pas encore parvenus, en 1992, à endiguer cette progression.

• **Le trafic des stupéfiants et la toxicomanie**

En 1992 encore, les statistiques relatives au trafic des stupéfiants sont réellement alarmantes, puisqu'elles progressent en moyenne de 20,8 % pour les interpellations et de 27,5 % pour les quantités de produits saisis (toutes substances confondues).

Les interpellations des trafiquants et usagers-trafiquants s'accroissent fortement (+ 20,1 % entre 1991 et 1992 pour ces deux catégories). Cette tendance relevée depuis plusieurs années prouve le renforcement d'efficacité de la répression, mais aussi la multiplication des réseaux et le développement du trafics.

Nombre d'interpellations suivant la catégorie	1990	1991	1992	Evolution 1990/1992
Trafiquants	5 198	5 303	5 982	+ 15 %
Usagers-trafiquants	4 159	5 449	6 937	+ 66 %
Usagers	24 856	34 311	41 549	+ 67 %
TOTAUX	34 213	45 063	54 468	+ 59 %

Le tableau ci-après montre l'ampleur des saisies, qui confirme que le trafic des stupéfiants reste extrêmement important sur le territoire national.

Substance saisies	1991	1992	Variation 1991/1992
CANNABIS	33.120 kg	42.074 kg	+ 27 %
HÉROÏNE	561 kg	327 kg	- 41 %
COCAÏNE	831 kg	1.625 kg	+ 95 %
L.S.D. 25	27 482 doses	128.359 doses	+ 367 %

On admet que les variations d'une année sur l'autre 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.

Le Ministre de l'Intérieur a toutefois reconnu devant votre commission des Lois que ces statistiques révèlent aussi une hausse objective des trafics.

Il faut considérer le trafic des stupéfiants comme un défi majeur lancé à la sécurité intérieure, et dont le développement paraît loin d'être stabilisé. Actuellement, on estime que 50 % des délits sont en rapport direct avec le trafic ou l'usage de drogue.

• Les crimes et délits sexuels

On note en 1992 une croissance sensible des viols (5 356 faits constatés, soit + 5,6 %), des attentats à la pudeur (10 217 faits constatés, soit + 11,4 %) et des autres atteintes aux mœurs (+ 6,4 %).

Là encore, il est difficile de faire la part de la hausse objective de ces crimes et délits, puisque la progression des statistiques s'explique en partie par la moindre réticence des victimes à déclarer les faits. Ces pourcentages demeurent néanmoins inquiétants, d'autant que les crimes et délits sexuels sont souvent commis sur des mineurs, parfois même de très jeunes enfants.

• Le terrorisme

Deux types d'infractions terroristes sont classifiées dans cette rubrique :

- le terrorisme externe, dont la stabilisation depuis 1987 ne s'est pas démentie en 1992, même si les développements récents de la politique internationale ne mettent pas la France à l'abri de cette menace ;

- le terrorisme interne, qui a connu une forte recrudescence alarmante en Corse l'année dernière.

Il est souvent difficile de distinguer en Corse les attentats relevant d'infractions terroristes proprement dites, des attentats de droit commun. Quoi qu'il en soit, avec 614 actions violentes, dont 408 attentats par explosif, la Corse a connu en 1992 une reprise des violences, en progression de + 33 % par rapport à 1991,

Parallèlement, 17 attentats liés au problème corse ont été enregistrés sur le continent.

40 assassinats ont été perpétrés en Corse en 1992, soit un taux d'homicide par habitant quinze fois supérieur à la moyenne nationale.

Deux ans après la mise en place du nouveau statut de la Collectivité territoriale de Corse, force est de reconnaître que les atteintes ou les menaces qui pèsent sur l'Etat de droit restent en Corse un phénomène d'une particulière gravité.

3. Deux facteurs nouveaux d'inquiétude : la «guérilla urbaine» et les violences dans les établissements scolaires

Votre rapporteur tient à exprimer son inquiétude face à la montée de deux phénomènes qui, jusqu'à présent, demeuraient marginaux.

- Le terme de «guérilla urbaine» désigne différentes situations où l'autorité de l'Etat et des forces de l'ordre est menacée en tant que telle (attaques de commissariats de police, rébellion de groupes organisés, etc...). Ces situations sont devenues fréquentes dans certains quartiers dits «sensibles» où se conjuguent tous les facteurs de la délinquance urbaine : chômage, drogue, immigration irrégulière, etc... Elles n'épargnent désormais plus des quartiers moins défavorisés.

Certains faits démontrent que la légitimité de l'action policière est parfois directement remise en cause par une partie de la population. Le 27 juin dernier, par exemple, des jeunes gens foncent en voiture sur des policiers qui tentent d'arrêter des voleurs de voiture à Montrouge. Le 20 août 1993, la police est prise à partie aux Mureaux par une quinzaine d'adolescents qui blessent gravement trois gardiens de la paix à coup de cutter. Le 26 septembre suivant, lors de l'interpellation d'un homme ivre sur les Champs Elysées, des passants attaquent les véhicules de police à coup de pierres et de projectiles.

Ces faits de résistance, qui se décomptent par dizaine, rendent difficiles les interventions de la police et suscitent un découragement bien compréhensible parmi les personnels.

- S'agissant des violences dans les établissements scolaires, l'assassinat au pistolet à grenaille d'un jeune homme par un

de ses condisciples à Brest en septembre dernier, ou l'égorgement d'un adolescent de quatorze ans par un de ses camarades âgé de treize ans, à Chalon-sur-Saone, ont fortement ému l'opinion publique.

Ces faits dramatiques révèlent le climat de violence qui tend à s'instaurer dans certains établissements scolaires, avec la multiplication des vols, des agressions d'enseignants, les rackets d'élèves, le trafic de stupéfiants, voire des viols.

Il convient d'endiguer à la base ce phénomène de la façon la plus énergique, pour tenir les collèges et les lycées français à l'abri d'une dérive dont d'autres Etats subissent déjà les conséquences. Ainsi, à titre de comparaison, on a recensé dans les seuls établissements scolaires de New York durant l'année scolaire 1992-1993, 5 761 délits et 3 733 confiscation d'armes.

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 demeurent pleinement fondées, du fait de l'immense pression migratoire qui continue de s'exercer sur l'Europe, aussi bien en provenance des Etats du sud que des nouveaux Etats de l'est.

Votre rapporteur n'entend pas, dans le présent avis, reprendre tous les éléments d'un problème dont la solution ne relève que partiellement d'efforts budgétaires. Il constate toutefois que le nouveau Gouvernement s'est engagé dans une politique énergique et réaliste, avec notamment la mise en place d'un cadre juridique nouveau dont les grandes lignes sont retracées dans le chapitre suivant du présent rapport.

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 clandestinité de beaucoup d'entre eux interdit toute statistique fiable dans ce domaine. A cette incertitude

de flux s'ajoute l'incertitude de stock, si bien qu'aucune des estimations disponibles ne rend précisément compte de la présence étrangère sur le territoire national.

Sur la base du dernier recensement général de la population en 1990, la France comprendrait environ 3,6 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).

On observe 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.

Encore faut-il souligner que ces statistiques sont fondées sur le critère purement juridique de la nationalité. Elles ne reflètent pas l'ampleur sociologique du sentiment de la présence étrangère, puisqu'elles ne dénombrent pas avec rigueur les étrangers en situation irrégulière, et qu'elle font légitimement abstraction des récents naturalisés, souvent 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.

b) Des perspectives peu optimistes

- Les flux migratoires nets ne sont pas stabilisés

Une constatation s'impose : en 1992, le flux d'immigration est demeuré élevé. C'est ainsi que certaines catégories de primo-immigrants continuent d'abonder des statistiques déjà trop élevées, comme notamment les étrangers bénéficiant du regroupement familial (32 665) ou les titulaires des contrats de travail permanent gérés par l'OMI (18 487).

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 officiels effectifs : seulement 1 872 en 1992 au titre des différentes aides publiques à la réinsertion. Le constat qu'avait dressé sur ce point votre rapporteur en 1991 s'est pleinement vérifié : l'effort public d'aide au retour et à la réinsertion a périclité.

Quant aux départs contraints (mesures d'éloignement décidées par l'autorité publique), leur taux d'exécution s'est dégradé d'année en année. Cette carence est très grave, puisqu'elle atteint directement l'autorité de l'Etat et jette le discrédit sur les décisions des préfets ou de la justice.

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 %
1991	41 366	8 473	20,4 %
1992	53 115	8 638	16,2 %

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

Il faut toutefois constater que cette tendance semble s'être infléchie depuis quelques mois, puisque durant le premier semestre 1993, le taux d'exécution est remonté à 16,8 % (4 139 mesures exécutées, sur 24 521 mesures prononcées).

Le ministre de l'Intérieur a indiqué à votre commission des Lois que l'exécution des mesures d'éloignement constitue une des priorités du nouveau Gouvernement qui, en dehors de son action législative, a accru de 80 % les crédits inscrits pour ce poste.

• De nouvelles menaces 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 massifs de populations qui, selon les experts, pourraient concerner environ de 4 à 8 millions de nouveaux émigrants vers les Etats d'Europe occidentale.

La République Fédérale d'Allemagne réunifiée, qui a dû modifier sa Constitution pour faire face à un nombre immense de demandeurs d'asile –plus de 440 000 en 1992– est déjà confrontée très directement à un problème dont la France ne sera pas tenue à l'abri, comme le montrent les statistiques récentes en forte augmentation du nombre des non-admissions ou des interpellations de clandestins sur la bande frontalière.

Catégorie	1992 (Année pleine)	1er semestre 1992	1er semestre 1993	% d'évolution
non-admis	51 970	26 569	30 355	+ 14,2 %
irréguliers interpelés	12 359	5 313	7 099	+ 33,6 %

2. La délinquance étrangère renforce le sentiment d'insécurité

La part des étrangers dans la délinquance est nettement plus élevée que celle des français et se porte de préférence sur le trafic des stupéfiants ou les infractions de proximité. En tout état de cause, la proportion des étrangers mis en cause en 1992 pour l'ensemble des infractions dépasse 20 %, alors que la présence étrangère moyenne est évaluée à moins de 8 %. Certains taux partiels sont à cet égard significatifs.

PART DES ÉTRANGERS DANS CERTAINS CRIMES ET DÉLITS EN 1992 (1)

INFRACTIONS	Participation étrangère
- Faux documents d'identité et autres documents administratifs	71 %
- Vols à la tire	47 %
- Délits des courses et jeux	39 %
- Trafic de stupéfiants	33 %
- Délits d'interdiction de séjour et de paraitre	27 %
- Prises d'otage, séquestrations	24 %
- vols de véhicules de transport avec fret	24 %
- Fausse monnaie	23 %
- Autres infractions à la législation sur les stupéfiants	22 %
- Vols avec violence sans arme à feu	22 %

Source : Ministre de l'Intérieur

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

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 (45 %) et les départements périphériques, Pyrénées-Orientales (56 %), Alpes-Maritimes (33 %), Bouches-du-Rhône (27 %), etc...

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.

Même si 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), le problème demeure posé, dès lors qu'il rend plus manifeste encore le préjudice social considérable d'une politique d'immigration qui, avant l'entrée en fonctions du nouveau Gouvernement, était à la fois floue et mal maîtrisée.

III. UNE RÉORGANISATION PROFONDE DES MOYENS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

A. LA MISE EN PLACE D'UN CADRE JURIDIQUE EFFICACE

Comme le ministre de l'Intérieur l'a souligné lors de son audition devant votre commission des Lois, les moyens nécessaires à la sécurité intérieure ne se résument pas à des crédits budgétaires. Le nouveau Gouvernement a, en particulier, entrepris une profonde rénovation du cadre juridique de l'action publique, en faisant adopter par le Parlement un certain nombre de textes essentiels.

• La loi sur les contrôles d'identité et la généralisation prochaine de la carte d'identité infalsifiable

La loi du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité renforce les possibilités de contrôle tant en matière de police judiciaire que de police administrative. Ce texte a de surcroît institué un dispositif de contrôle spécifique des documents sous le couvert desquels les étrangers sont admis à séjourner sur le territoire de la République. Il organise enfin les modalités d'un contrôle spécifique sur une bande frontalière de 20 kilomètres, rendu nécessaire au titre des mesures de compensation de la suppression des contrôles aux frontières intérieures prévue par la Convention de Schengen.

Cette loi représente un progrès considérable pour l'efficacité des services de police. Elle autorise en particulier des opérations de contrôle d'identité, assorties bien sûr des garanties naturelles offertes par l'intervention du Procureur de la République, magistrat de l'ordre judiciaire chargé comme tel de protéger le respect de la liberté individuelle. Elle permet également de poursuivre valablement les infractions dites « incidentes » découvertes à l'occasion d'un contrôle d'identité effectué en vue de la recherche ou de la poursuite d'une autre infraction. C'est le cas, par exemple, lorsqu'à l'occasion d'un contrôle en vue de constater un port d'arme illégal, les policiers découvrent sur la personne interpellée de la drogue, des faux papiers, le recel d'un vol, etc... Jusqu'à présent, la jurisprudence n'autorisait pas à poursuivre du chef de ces infractions incidentes.

Il faut cependant souligner que l'efficacité des contrôles d'identité passe aussi par la fiabilité des documents d'identité. Depuis de nombreuses années, la commission des Lois du Sénat s'était

prononcée en faveur de la généralisation de l'expérience entreprise en 1987 dans le département des Hauts-de-Seine en matière de carte d'identité infalsifiable. Le ministre a indiqué à votre commission qu'il envisageait de généraliser les documents infalsifiables d'identité à tous les départements d'ici fin 1995/début 1996. Dès cette année, trois départements supplémentaires (la Mayenne, la Moselle et l'Essonne) seront équipés des équipements techniques nécessaires.

Encore convient-il d'observer que la fiabilité des documents infalsifiables d'identité reste elle-même dépendante de la fiabilité des documents d'état civil qui servent à leur établissement. Dans cette optique, le ministre de l'Intérieur a saisi la Chancellerie du problème, puisque la délivrance des documents d'état civil relève de la compétence du Garde des sceaux.

• La réforme du droit de la nationalité

La loi du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité ne résulte pas d'un projet de loi du Gouvernement mais d'une proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat le 7 juin 1990, dont il convient de rappeler que M. Charles PASQUA, alors sénateur, était cosignataire.

Cette loi institue de nouveaux empêchements à l'acquisition de la nationalité française en raison de certaines condamnations pénales (crimes et délits contre la sûreté de l'Etat ou liés au terrorisme, proxénétisme, trafic de stupéfiants, etc...) ou par suite de mesures d'expulsion ou d'interdiction du territoire français non entièrement exécutées.

• La loi relative à la maîtrise de l'immigration et la révision constitutionnelle sur le droit d'asile

La loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France a introduit de très importantes modifications dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, ainsi que dans le code pénal, le code de procédure pénale et différents codes ou textes sociaux régissant la situation des étrangers en France.

Le rappel exhaustif des dispositions de cette loi exéderait très largement le cadre du présent avis budgétaire. Elle représente en fait un véritable code législatif de l'immigration et constituera un instrument clé de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale de lutte contre l'immigration irrégulière.

On sait par ailleurs que cette loi a été indirectement à l'origine de la révision constitutionnelle adoptée par le Congrès du Parlement le 19 novembre 1993, puisque la décision rendue à son propos par le Conseil constitutionnel le 13 août 1993 était assortie d'une stricte réserve d'interprétation qui, en pratique, neutralisait totalement les dispositions favorables pour la France de la Convention de Schengen en matière de droit d'asile. Le débat qui a suivi cette décision et la révision constitutionnelle à laquelle elle a finalement conduit sont trop récents pour devoir être rappelés en détail. Tout au plus doit-on indiquer que le Parlement devrait être prochainement saisi de nouvelles dispositions rétablissant le texte initial de la «loi Pasqua», désormais conforme aux nouvelles règles constitutionnelles.

• La nouvelle réforme du code de procédure pénale

Sans qu'il soit nécessaire de commenter en détail la loi du 24 août 1993 portant réforme de la procédure pénale, émanant d'une proposition de loi déposée par le président Jacques LARCHÉ, il faut rappeler que certaines mesures introduites dans le code de procédure pénale seront de nature à faciliter la découverte et la poursuite des infractions : tel est le cas, notamment, du report du délai d'intervention de l'avocat durant la garde à vue pour plusieurs infractions particulièrement graves, en matière de terrorisme, d'association de malfaiteurs ou de trafic des stupéfiants, par exemple. Plusieurs mesures de cette réforme ont toutefois été annulées par le Conseil constitutionnel et doivent donc être réintroduites par le Parlement dans le code de procédure pénale, moyennant les modifications adéquates.

• La loi sur la sécurité des manifestations sportives, ou «loi anti hooligan»

Le nombre croissant des incidents parfois très violents qui émaillent certaines manifestations sportives, ainsi que les agissements à connotation raciste de certains groupes extrémistes fréquentant les stades ont conduit le Gouvernement à faire adopter une loi renforçant le dispositif pénal applicable à de telles infractions.

B. LA RÉFORME DES STRUCTURES

Dès son entrée en fonctions, le nouveau Ministre de l'Intérieur a défini des orientations générales qui ont conduit, en quelques mois, à une réorganisation notable de la police.

1. L'arrêt de la départementalisation décidée en 1990 et le lancement d'une nouvelle politique départementale de sécurité

• Une expérience de départementalisation de la police a été lancée en 1990 par M. Pierre JOXE puis poursuivie par M. Philippe MARCHAND et généralisée par M. Paul QUIÈS. Cette réforme consistait à regrouper, à partir du 1er mai 1990, les polices urbaines, les renseignements généraux et la police de l'air et des frontières sous l'autorité unique des directeurs départementaux de la police nationale (DDPN), eux-mêmes placés sous l'autorité d'une direction centrale nouvelle. Cette réforme, conduite par groupe de départements, a été achevée au 1er janvier 1993. Dans son avis sur le projet de budget pour 1992, votre rapporteur avait exprimé un certain scepticisme sur cette réforme, regrettant de surcroît qu'elle ne s'insérât pas dans une réflexion d'ensemble à laquelle le Parlement aurait été associé. L'épreuve des faits a confirmé le bienfondé de ses interrogations.

La philosophie de la départementalisation, fondée sur le principe de la responsabilisation à l'échelon local et sur l'échange du renseignement entre des unités ordinairement assez cloisonnées, a en effet rapidement révélé ses limites. En pratique, la départementalisation a multiplié les échelons de commandement, a provoqué une certaine démobilité des personnels -notamment ceux des Renseignements généraux, isolés du préfet, leur interlocuteur naturel- et a abouti à une opacité croissante des services, érigés en directions départementales trop autonomes pour pouvoir réellement fonctionner de concert.

Dès le 26 avril 1993, au vu des rapports très négatifs dressés par les préfets, le nouveau Ministre de l'Intérieur a d'abord décidé un moratoire de trois mois dans la mise en oeuvre de la départementalisation. C'est dans une lettre aux préfets rendue publique le 16 juin suivant, qu'il a définitivement mis fin à cette expérience, en supprimant les 99 directions départementales et la

direction centrale conçues puis mises en place par ses trois prédécesseurs.

• L'abandon de la départementalisation lancée en 1990 a conduit le nouveau Gouvernement à reconsidérer la dimension départementale des problèmes de sécurité et des interventions de la police. Le système mis en place repose désormais sur deux axes :

- les directions départementales de la sécurité publique (décret n° 93-031 du 31 août 1993) qui coordonnent l'action des services et des personnels de police du département. Il convient de souligner que le directeur départemental exerce son rôle de coordination –et non de direction– sous l'autorité directe du préfet : de cette sorte, le rôle central du représentant de l'Etat est réaffirmé, dans le plein respect des responsabilités naturelles qui incombent à l'Etat en matière de sécurité.

- les plans départementaux de sécurité. Contrairement aux plans locaux de sécurité, négociés entre l'Etat et les collectivités locales, les plans départementaux de sécurité mis en place par la circulaire du 9 septembre 1993 ne sont pas des documents contractuels mais des actes publics élaborés sous l'autorité conjointe du préfet et du Procureur de la République par les responsables de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale et des Douanes. Y sont associés les services de police judiciaire, totalement exclus de la précédente départementalisation.

Les plans départementaux de sécurité remplissent deux fonctions : un diagnostic sur les différents paramètres intéressant la sécurité dans le département (niveau et nature de la délinquance, moyens et personnels disponibles, concours extérieurs à l'Etat, etc...) et la définition d'actions en faveur de la sécurité, associant l'ensemble des services et personnels intéressés.

Il est encore trop tôt pour pouvoir se prononcer sur l'efficacité des plans départementaux. Ils méritent cependant d'être considérés comme une avancée satisfaisante, dans la mesure où préfigurent à l'échelon départemental cette sorte de « plan de sécurité intérieure » dont la nécessité est ressentie depuis des années au niveau national.

2. Le recentrage des missions des Renseignements généraux

Il semble que la dilution des Renseignements généraux au sein des anciennes directions départementales ait profondément perturbé le fonctionnement de ce service, par ailleurs trop souvent mobilisé par des tâches de police judiciaire. Un «plan de relance», annoncé en septembre 1993, vient de recentrer les missions de ce service autour de deux idées-maîtresses : le retour à une culture policière axée sur le recueil de l'information politique, économique et sociale nécessaire au Gouvernement et la prévention de nouvelles formes de contestation sociale de nature à déstabiliser gravement l'ordre social ou la sécurité publique (mouvements extrémistes, groupes violents ou dangereux dans les villes et les banlieues, sectes servant de couverture à des activités illégales ou à des menées étrangères, communautés étrangères infiltrées par des éléments terroristes, etc...).

Parallèlement, un certain nombre de fonctionnaires des Renseignements généraux recevront désormais une formation spécifique au traitement des dossiers financiers. Cette initiative répond à une nécessité manifeste, dans la mesure où les Renseignements généraux doivent faire face à des montages financiers de plus en plus complexes destinés à blanchir l'argent sale ou à alimenter les réseaux de la criminalité.

Le plan de relance des Renseignements généraux prévoit enfin la création d'un service d'inspection technique, chargé notamment de veiller au respect de la déontologie dans un domaine où, par définition, l'action secrète ou discrète peut parfois susciter des comportements et des pratiques contestables.

3. La mobilisation des services contre la drogue

• L'ampleur des problèmes provoqués par le trafic des stupéfiants et son incidence sur la délinquance et la criminalité générale ont conduit le nouveau Premier ministre à réunir le 21 septembre 1993 un Conseil interministériel de lutte contre la drogue, en vue de définir un programme présenté comme la première étape urgente d'un dispositif ambitieux de lutte contre la toxicomanie.

Outre l'aspect sanitaire de ce plan (accroissement des moyens d'accueil des toxicomanes, du nombre des lits spécialisés en milieu hospitalier, réflexions sur les produits de substitution, etc...) des crédits supplémentaires importants ont été accordés à la Délégation générale de lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT), placée sous la tutelle du ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville.

Parallèlement, un crédit de 28 millions de francs est inscrit au projet de budget de la police pour 1994, en vue de renforcer les effectifs des services spécialisés de la police et de créer de nouvelles équipes cynophiles de détection.

Le plan gouvernemental prévoit enfin la mise en place d'une nouvelle commission associant notamment des magistrats et des médecins, chargée d'avancer des propositions sur les « aspects conflictuels » du dossier de la drogue en France. Sous ces termes, est en fait évoqué le problème de la dépénalisation des drogues douces. Interrogé sur ce point lors de son audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur a tenu à lever les ambiguïtés qu'avaient pu entretenir les perspectives d'un futur débat sur la dépénalisation des drogues douces. Le ministre a indiqué que la Commission en question élaborerait un rapport public sur la base duquel il reviendrait au Parlement « *de prendre ses responsabilités* », mais qu'en tout état de cause, la dépénalisation se heurtait à un « *refus unanime* » au sein du Gouvernement.

Il convient par ailleurs de rappeler que la lutte contre les stupéfiants a été confirmée comme une des missions prioritaires du Service de coopération technique international de la police (SCTIP) en association avec l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTIS). Dans ce cadre, 14 officiers de liaison français ont été affectés dans les principaux Etats d'exportation ou de transit des stupéfiants vers la France (Pays-Bas, Turquie, Thaïlande, Colombie, Pakistan, etc...), auxquels s'ajoutent une antenne de deux fonctionnaires spécialisés en poste dans l'île franco-néerlandaise de Saint-Martin (territoire français). Réciproquement, la France accueille sept officiers de liaison anti-drogue étrangers, tous en poste à Paris.

• Force est pourtant de constater que dans ce domaine, la politique permissive des Pays-Bas continue de susciter bien des interrogations, d'autant que d'Etat d'importation ou de transit, la Hollande est devenu un important pays producteur : selon des statistiques récentes, la culture du cannabis sous serre y constituerait une des six principales productions agricoles, contribuant à la formation du 10 % du revenu agricole néerlandais.

Avec la mise en application effective de la Convention de Schengen, la suppression des contrôles aux frontières intérieures risque ainsi de développer le «tourisme des stupéfiants» déjà florissant qui permet aux toxicomanes et aux dealers français de se ravitailler en Hollande.

Il est vrai que depuis quelques semaines, les autorités hollandaises semblent prêtes à mieux tenir compte des difficultés que leur politique des stupéfiants pose à leurs partenaires de l'Espace Schengen. C'est ainsi qu'elles auraient décidé d'interdire aux *coffee-shops* –c'est-à-dire à ces établissements où la vente des drogues douces est tolérée, sous contrôle de l'Etat– de vendre leurs produits aux clients étrangers. Cette interdiction risque fort d'être assez illusoire, dans la mesure où elle n'empêchera pas les étrangers d'acheter sans aucune difficulté leur drogue à des revendeurs hollandais. Quoiqu'il en soit, le ministre de l'Intérieur n'a pas caché ses inquiétudes à ce propos lors de son audition du 18 novembre 1993 par votre commission des Lois.

4. L'assignation à la police de l'air et des frontières d'une mission spécifique de contrôle de l'immigration et de lutte contre le travail clandestin

Lors du Conseil des ministres du 30 juin 1993, le Gouvernement a décidé la création d'une direction du contrôle de l'immigration et de lutte contre l'emploi des clandestins, dont en pratique les missions opérationnelles seront confiées à la Police de l'air et des frontières (P.A.F.) Cette réforme, dont la réalisation effective est encore en cours, s'inscrit dans le cadre de la rénovation des structures de la police, alors que la départementalisation «version 1990» avait au contraire regroupé la PAF sous l'autorité de directeurs départementaux.

La PAF intervenait déjà activement dans la lutte contre l'immigration irrégulière, puisqu'elle était en charge du contrôle des frontières terrestres et des ports et aéroports internationaux. Sa mission se trouve désormais étendue à la lutte contre le travail clandestin, qui constitue un puissant facteur d'appel de l'immigration irrégulière et s'organise très souvent dans le cadre de filières. Dans cette perspective, trois unités mobiles d'enquête de la PAF ont déjà été mises en place à Metz, Lyon et Marseille. Un bureau du travail clandestin a par ailleurs été constitué au sein du Service central de la PAF, en vue de suivre et de coordonner l'intervention des différents services de police en matière de travail clandestin.

IV. LES DEUX GRANDES ÉCHÉANCES POUR 1994 EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ : LA MISE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE SCHENGEN ET UNE LOI D'ORIENTATION SUR LA POLICE

En 1994, l'action de l'Etat en matière de sécurité intérieure des Français va être marquée par deux échéances primordiales : la mise en vigueur effective de la Convention de Schengen -prévue au 1er février 1994- et la présentation au Parlement d'un projet de loi d'orientation sur la police et la sécurité, annoncée par le ministre de l'Intérieur pour la prochaine session de printemps.

A. UNE ÉCHÉANCE INTERNATIONALE : LA MISE EN VIGUEUR EFFECTIVE DE LA CONVENTION DE SCHENGEN AU 1ER FÉVRIER 1994

Depuis des années, votre rapporteur a souligné l'enjeu essentiel des Accords de Schengen dans le dispositif global de préservation de la sécurité intérieure de France. Ces accords n'ont pas pour but d'entourer les pays signataires d'une «Ligne Maginot de la sécurité intérieure», dont l'efficacité réelle serait d'ailleurs très illusoire, mais d'instituer des mécanismes de coopération policière et judiciaire entre des Etats européens confrontés aux mêmes problèmes de sécurité de façon y apporter à plusieurs une réponse plus efficace.

A quelques mois de la mise en vigueur effective de ces accords, il lui paraît indispensable de rappeler quatre éléments fondamentaux de compréhension du dispositif Schengen.

• Les Accords de Schengen ne suppriment pas les frontières : ils suppriment les contrôles aux frontières intérieures des Etats, c'est-à-dire les frontières communes entre les Etats signataires. S'ouvrira ainsi un vaste espace de libre circulation, dit Espace Schengen, à l'intérieur duquel chacun pourra librement circuler.

En ce qui concerne les étrangers, le droit à la libre circulation est le droit de circuler librement pour une durée n'excédant pas trois mois, étant bien entendu que ce court séjour ne donne pas vocation à un établissement définitif. En d'autres termes,

le droit à la libre circulation n'est pas le droit au séjour qui, lui, demeure régi dans chaque pays par ses règles nationale propres.

• **En contrepartie, chaque Etat signataire doit assurer, pour le compte de tous les autres, le contrôle de ses frontières extérieures, c'est-à-dire des frontières avec les Etats tiers. La confiance que chaque pays signataire peut placer dans le dispositif Schengen repose donc sur la confiance qu'il a dans l'efficacité des contrôles réalisés sur leurs propres frontières extérieures par ses partenaires de l'Espace Schengen.**

Ce point important constituait d'ailleurs une des conditions préalables à la mise en vigueur effective de la Convention de Schengen. Il semble que des progrès sérieux aient été accomplis, même si certaines interrogations persistent, notamment quant à l'efficacité des contrôles sur la ligne Oder-Neisse. Le ministre de l'Intérieur a indiqué à votre commission que des officiers de liaison français seraient admis à vérifier sur le terrain les conditions dans lesquelles les autres Etats signataires assurent la surveillance et le contrôle des frontières extérieures dont ils sont en charge.

Dans le cas de la France, les frontières extérieures se limitent théoriquement aux aéroports internationaux, au littoral et à la frontière franco-suisse. La réalité est plus complexe, car l'Italie, quoique signataire de la Convention de Schengen, ne sera pas en état de la ratifier ni de la mettre en vigueur au 1er février 1994. La France devra donc assurer le contrôle d'une nouvelle frontière extérieure –au demeurant assez poreuse– entre son territoire et l'Italie. Le ministre a rappelé à ce propos l'existence d'un commissariat mixte franco-italien, qui participera à cette mission.

• **La Convention de Schengen insitue des règles communes dans un certain nombre de domaines (visas, droit d'asile, etc...) et organise une coopération policière et judiciaire entre les Etats signataires.**

La récente révision constitutionnelle a donné l'occasion de rappeler les règles communes applicables aux demandeurs d'asile, fondées sur le principe directeur de l'Etat responsable : chaque Etat est seul responsable des étrangers pénétrant pour la première fois dans l'Espace Schengen par une des frontières extérieures dont il est en charge. Cette responsabilité s'étend au traitement de la demande d'asile et, s'il y a lieu, à l'éloignement de l'étranger en dehors de l'Espace Schengen.

Il s'agit d'un atout fondamental dans la lutte contre l'immigration irrégulière, qui trouve actuellement, dans le détournement du droit d'asile, une de ses principales sources. Le principe de l'Etat responsable va aussi permettre la réadmission par

l'Etat de premier accueil de nombreux étrangers en situation irrégulière en France, facilitant de cette sorte l'exécution effective des mesures d'éloignement.

S'agissant de la coopération policière, votre rapporteur croit nécessaire d'insister sur le rôle essentiel du système d'information Schengen, ou SIS, qui confère une dimension réellement européenne à la lutte contre les différentes formes d'insécurité.

Le SIS est au coeur du dispositif Schengen. Il ne s'agit pas d'un simple outil technique parmi d'autres, mais de l'instrument-clé sur lequel repose toute la coopération entre les polices de différents Etats signataires. Si le SIS ne fonctionne pas de façon correcte, il est totalement exclu de faire entrer en vigueur la Convention de Schengen. D'importants retards ont été constatés dans ce domaine, dont il est, semble-t-il, difficile d'établir les responsabilités.

• Les Accords de Schengen ne constituent pas un dispositif communautaire, mais des accords entre Etats souverains.

Les instruments juridiques fixant les règles communes de l'Espace Schengen sont négociés et adoptés par les Etats signataires. A la différence du droit communautaire, ils ne leur sont donc pas imposés par une organisation internationale extérieure dotée de pouvoirs normatifs propres.

Il est vrai que cette situation pourrait être remise en cause si, dans le cadre du «troisième pilier» du Traité de Maastrich, l'Union européenne définissait des politiques communes en matière d'asile ou de contrôle de l'immigration, par exemple. Tel n'est pas encore le cas. Cette évolution demeurerait en tout état de cause subordonnée à l'accord de la France, dans la mesure où l'unanimité au sein du Conseil européen est exigée pour une décision de ce type.

B. UNE ÉCHÉANCE INTERNE : L'ÉLABORATION D'UNE LOI D'ORIENTATION SUR LA POLICE

Votre rapporteur a déjà plusieurs fois indiqué qu'à ses yeux, l'élaboration d'une loi cadre sur la Police constituait une priorité législative absolue. Maintes fois promis par plusieurs ministres de l'Intérieur, depuis des années, ce projet n'a jamais été concrétisé.

Cette impasse pourrait enfin trouver une issue en 1994. Lors de son audition du 18 novembre 1993, M. Charles PASQUA a en effet annoncé à votre commission des Lois qu'il avait engagé une réflexion d'ensemble sur la police de demain, *«qui ne pouvait continuer de fonctionner dans les dix ans à venir comme elle a fonctionné depuis vingt ans ou trente ans»*. Il semble que l'initiative du ministre ait reçu un accueil favorable de la part des principales organisations syndicales de la Police.

M. Pierre BORDRY, Conseiller d'Etat, a été chargé par le ministre d'un rapport sur la base duquel un projet de loi d'orientation devrait être présenté au Parlement à la prochaine session de printemps. Il faut par ailleurs rappeler que M. Patrick BALKANY, désigné parlementaire en mission le 1er juillet 1993, a remis au Premier ministre, en octobre dernier, un rapport sur les polices municipales montrant *«la réalité incontournable des polices municipales qui reflètent la volonté des maires et de leurs conseils municipaux de participer pleinement à la sécurité publique»*, ainsi que la nécessaire *«complémentarité des polices municipales avec la police et la gendarmerie nationale»*.

Lors de son audition, le ministre de l'Intérieur a insisté sur la complémentarité des différents intervenants en matière de sécurité publique, évoquant de surcroît la nécessité d'inclure dans cette réflexion d'ensemble le rôle des sociétés privées de gardiennage et de surveillance.

Le ministre s'est d'autre part déclaré favorable à une évolution des fonctions de la Police dans la société française, estimant qu'elle devait passer d'une *«police d'ordre à une police de sécurité»*. Dans cette optique, il a privilégié une approche diversifiée des problèmes de sécurité. Il a en particulier souligné que les actions de l'Etat en matière de sécurité civile ou d'aménagement du territoire participaient pleinement à l'effort global en faveur de la sécurité des Français.

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse et estime que l'action de la police ne peut plus se limiter à la préservation de l'ordre public – dans une certaine mesure confondue par une partie de l'opinion publique avec la préservation des valeurs établies, voire de certains privilèges. Le droit à la sécurité est au contraire une véritable créance de chaque citoyen sur l'Etat, qui doit être honorée quels que soient sa fortune ou son lieu de résidence.

D'après certaines statistiques, le *«budget privé de la sécurité»* aurait dépassé en dix ans l'effort budgétaire consacré aux dépenses de sécurité publique.

De fait, les dépenses privées de sécurité représentent une part croissante des budgets familiaux. Face à l'insécurité croissante, ceux qui en ont les moyens n'hésitent plus à s'équiper d'alarmes, de portes blindées, de serrures sophistiquées. Ils optent pour des parkings surveillés, etc ... - autant de solutions très onéreuses que ne peuvent s'offrir des personnes moins fortunées. Nombreuses sont les familles qui, faute des ressources suffisantes, n'ont pas d'autres solutions que de s'en remettre entièrement à la police pour assurer leur protection : sur ce point, force est de constater que leur demande de sécurité publique n'est pas toujours satisfaite comme elle devrait l'être.

On a par ailleurs longtemps opposé la situation des zones rurales, relativement épargnées par la délinquance, à celle des villes et des banlieues où sont constatées de très nombreuses infractions de proximité. Ce constat n'est plus totalement vrai, dans la mesure où certains facteurs de délinquance n'épargnent désormais plus les zones rurales (drogue, présence étrangère, etc ...).

En revanche, un écart sensible de sécurité se creuse entre les habitants des zones urbaines selon qu'ils vivent dans un quartier résidentiel ou dans un de ces quartiers dits «difficiles» qui, trop souvent, sont de véritables îlots d'insécurité ou même les forces de police hésitent à intervenir.

Quelles soient fondées sur des différences de fortune ou sur des différences d'habitat, ces situations constituent autant de ruptures de l'égalité devant le risque d'insécurité, auxquelles il convient de mettre un terme rapide : c'est un point qui devra être pris en compte lors de l'élaboration de la future loi d'orientation.

En l'état, il est prématuré de se prononcer sur un projet dont le Parlement n'est pas encore saisi. Votre rapporteur croit néanmoins utile d'évoquer dès à présent certains impératifs prioritaires dont le contexte actuel souligne l'urgence :

- la définition des missions, axée sur une répartition claire des compétences et sur l'assignation de missions prioritaires aux forces de sécurité, notamment la lutte contre la drogue et la toxicomanie, la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin et la lutte contre l'insécurité au quotidien et la délinquance de proximité ;

- une prévision pluriannuelle des moyens, qui n'existe plus depuis l'achèvement de l'exécution de la loi de programmation du 7 août 1985. Pourraient 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 à lui permettre de s'adapter sans délai à ses missions nouvelles (notamment du fait de la mise en vigueur effective de la Convention de Schengen) ;

- le renforcement de la coopération internationale, dans la mesure où la politique de sécurité intérieure est de plus en plus imbriquée dans un contexte européen et mondial.

Au delà des acquis de la Convention de Schengen, il convient d'accentuer la coopération internationale dans deux domaines où, par définition, la menace vient de l'extérieur : la drogue et l'immigration irrégulière.

S'agissant de la drogue, il n'est pas nécessaire de rappeler que la quasi-totalité des stupéfiants consommés ou trafiqués en France est d'origine étrangère. La lutte contre les stupéfiants passe donc aussi par une réflexion et l'échange d'agents de liaison avec les principaux Etats producteurs ou de transit.

En ce qui concerne l'immigration, 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 et d'appliquer réellement les accords de réadmission. On doit, à cet égard, rappeler que la France conservera au sein de l'Espace Schengen une importante part de responsabilité, du fait qu'elle est l'Etat de primo-arrivée de nombre d'étrangers provenant de pays tiers. L'éloignement éventuel de ces étrangers lui incombe donc et serait facilité par la conclusion de tels accords de réadmission.

A plus long terme, le maintien d'une pression migratoire forte en provenance des Etats du sud et la montée d'une nouvelle pression en provenance de l'Europe de l'est doivent inciter les Etats européens à favoriser l'émergence de facteurs susceptibles de stabiliser, dans leur pays, les candidats potentiels à l'émigration. Cela suppose un dispositif de coopération économique et d'incitation à la création d'activités productives, assorti d'une incitation politique à renforcer la démocratie dans les Etats d'émigration.

CONCLUSION

Faute d'une politique claire de sécurité intérieure, et malgré des moyens budgétaires importants, les précédents Gouvernements ne sont pas parvenus à endiguer la pression migratoire, la croissance de la délinquance, le trafic de drogue et, en définitive, le développement d'un réel climat d'insécurité.

Le nouveau Gouvernement doit donc faire face à une situation détériorée dont le redressement, quoique difficile, a été entrepris avec rapidité et énergie.

Le Parlement s'est déjà pleinement associé à cet effort, aussi votre commission des Lois souhaite-t-elle que, dès l'année prochaine, les premiers résultats positifs de l'action gouvernementale soit perceptibles.

En l'état, et comme l'a souligné le ministre de l'Intérieur lors de son audition devant votre commission des Lois, le 18 novembre 1993, le projet de budget de la police pour 1994 doit faire face à des urgences.

Votre commission des Lois approuve la politique suivie dans ce domaine depuis avril 1993, et a donc émis un avis favorable sur les crédits pour 1994 du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire -Section police et sécurité-.