

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

INTÉRIEUR - POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Paul MASSON

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°27) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE SCHENGEN EN 1995 REPRÉSENTE UNE MUTATION MAJEURE	6
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1995	9
A. L'ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA POLICE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995	9
B. LA STRUCTURE ET L'AFFECTATION DES CREDITS	12
1. Les dépenses ordinaires	12
2. Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement ..	14
III. L'INSÉCURITÉ A RÉGRESSÉ DEPUIS UN AN MAIS NÉCESSITE ENCORE DES EFFORTS IMPORTANTS ET DURABLES	18
A. L'ÉTAT DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1993	19
1. La situation globale incite à demeurer très vigilant	19
2. Les données marquantes de la criminalité et de la délinquance en 1993	21
3. La nécessité d'enrayer la délinquance juvénile et la violence au quotidien, notamment dans certains quartiers difficiles	26
B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE DEMEURE UNE PRIORITÉ	28
1. La persistance d'une pression migratoire élevée	29
2. Le renforcement de l'action policière dans le domaine de l'immigration irrégulière	31
CONCLUSION	35
ANNEXE	36

Mesdames, Messieurs,

Deux faits marquants vont avoir une incidence directe et profonde sur l'activité de la police en 1995 : sur le plan interne, le début de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité et sur le plan international, l'entrée en vigueur effective de la Convention de Schengen.

L'examen des crédits de la police pour 1995 s'inscrit ainsi dans un contexte très nouveau par rapport à celui des précédents exercices.

• Après son adoption définitive, normalement avant la fin de la présente session du Parlement, la loi sur la sécurité –attendue depuis des années– encadrera durablement l'action de l'État au service de la sécurité publique.

Les débats sur ce projet de loi sont si récents qu'il n'est guère utile d'en rappeler le détail. On doit en revanche souligner qu'indépendamment des mesures dites de programmation quinquennale –qui devront trouver leur traduction budgétaire au fil des exercices 1995 à 1999– ce texte comporte un ensemble de mesures d'orientation à caractère permanent dont, en premier lieu, la définition légale du concept de sécurité, demeuré jusqu'à présent un peu flou.

La sécurité, entendue essentiellement comme la *sécurité publique*, constitue désormais un véritable droit fondamental, que l'Etat a le devoir d'assurer en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens.

S'agissant de la police elle-même, la loi d'orientation va amorcer une profonde réforme tendant à la modernisation et au décloisonnement de structures et de cadres hérités du passé, généralement rigides et trop souvent atteints par certaines pesanteurs.

Cette réforme a été discutée en amont avec les policiers et a reçu l'adhésion des principales organisations syndicales les plus représentatives de la police. Son application devrait donc s'en trouver grandement facilitée.

Au moment même de la discussion du projet de loi d'orientation en première lecture par le Sénat, en juillet 1994, le ministre d'État a d'ailleurs pu annoncer la conclusion d'un important protocole d'accord pour le suivi et l'application de cette loi.

Son exécution pourra néanmoins susciter çà ou là des difficultés ponctuelles et des tiraillements, du fait qu'elle remettra inévitablement en cause certaines routines.

- Les différents intervenants en matière de sécurité publique – police, gendarmerie, douanes, etc... – auront aussi probablement à relever en 1995 un défi nouveau : l'entrée en vigueur effective de la Convention de Schengen, qui devrait en principe intervenir avant la fin du premier semestre de l'année prochaine.**

Cette convention, à laquelle le Parlement a déjà consacré d'importants travaux, est un instrument conçu dans un cadre européen en vue d'accroître la sécurité intérieure de chacun des États signataires.

Elle va cependant conduire à redéployer des personnels et à reconsidérer des pratiques bien acquises, du fait, notamment, de la suppression des contrôles aux frontières entre la France et les États signataires qui ont ratifié la Convention.

En d'autres termes, qu'il s'agisse de la mise en oeuvre de la loi d'orientation ou de celle de la Convention de Schengen, des pans entiers de la culture policière devront évoluer dès 1995, avec toutes les difficultés transitoires qu'une démarche de cette ampleur peut impliquer.

- Votre commission des Lois constatait l'an dernier que restaurer le climat de sécurité était une entreprise de grande envergure, qui nécessite non seulement des moyens, mais aussi du temps.**

Elle n'avait aucun doute, au vu des premières mesures prises par le nouveau ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, quant à l'engagement résolu du Gouvernement en faveur de la sécurité, formulant cependant le souhait attentif que des résultats tangibles permettent rapidement à l'opinion publique d'en constater les effets.

Ses vœux, sur ce point, n'ont pas été démentis par les faits, qu'il s'agisse du net infléchissement de la croissance de la criminalité, de la présence accrue des policiers sur le terrain, des opérations de sécurisation entreprises avec le concours des forces mobiles, etc..

M. Charles Pasqua, lors de son audition devant votre commission des Lois, a fait part de sa ferme intention de poursuivre ces efforts.

Globalement, la politique de sécurité du Gouvernement mérite donc l'approbation du Sénat. Il en va de même des crédits de la police.

On sait à cet égard que l'action de l'Etat dans le domaine de la sécurité publique revêt des aspects très divers. Les crédits du ministère de l'Intérieur n'en reflètent bien sûr qu'un volet. C'est ainsi, notamment, que les crédits afférents à la Gendarmerie nationale -autre acteur essentiel des missions de sécurité publique- figurent au budget des forces armées.

Sous cette réserve, votre rapporteur avait relevé, l'année dernière, que le budget de la police demeurerait, sinon un budget de reconduction, tout au moins un budget de continuité.

Tout en admettant que cette année encore, les contraintes budgétaires ne permettront pas de donner à la police *«l'ensemble des moyens dont elle aurait besoin dans l'idéal»* -pour reprendre les propos du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur- votre rapporteur constate cette fois que le budget de la police pour 1995 est un budget de progression.

Quoique affecté par les contraintes lourdes qui pèsent sur les finances publiques, ce budget permettra la mise en oeuvre des premiers engagements de la loi de programmation.

Surtout, il traduit sans ambiguïté la priorité qu'accorde le Gouvernement au renforcement de sa sécurité publique.

I. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE SCHENGEN EN 1995 REPRÉSENTE UNE MUTATION MAJEURE

Avant même d'aborder l'examen des crédits de la police pour 1995 –au regard, notamment, des engagements de la programmation– votre rapporteur juge indispensable de souligner la mutation majeure que doit représenter la très prochaine entrée en vigueur effective de la Convention de Schengen.

- Après des années de reports successifs, il semble en effet que la Convention de Schengen du 19 juin 1990 doive être mise en application de façon «irréversible» en 1995 : c'est tout au moins ce qui ressort du communiqué final de la réunion du comité exécutif de Schengen, tenue à Heidelberg le 21 novembre 1994.

Quant à la date précise de cette étape décisive, force est de reconnaître qu'elle demeure une inconnue juridique, puisque les ministres représentants des Etats parties sont convenus de ne la fixer qu'au cours de la prochaine réunion du comité exécutif, qui se tiendra en principe à Bonn le 22 décembre 1994.

Des indications sur ce point ont cependant été livrées à l'issue du comité exécutif du 21 novembre 1994, ainsi que par M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, lors de son audition du 23 novembre par votre commission des Lois.

Il semble ainsi que les différents mécanismes institués par la Convention de Schengen –et notamment la suppression des contrôles aux frontières intérieures– soient appelés à monter progressivement en puissance, au fur et à mesure de la mise en fonctionnement puis de la vérification de la fiabilité du «système d'information Schengen» (SIS).

Le SIS est le pivot du dispositif Schengen, conçu pour éviter que la suppression des contrôles aux frontières s'opère au détriment de la sécurité intérieure des Etats. Il s'agit d'un réseau informatique complexe dont l'unité centrale, implantée à Strasbourg, permettra la connexion et la consultation des fichiers des services de police des différents Etats parties.

C'est ce réseau qui permettra à tout instant à la police française ou à la police allemande, par exemple, de vérifier si tel ou tel individu interpellé à Lyon ou à Hambourg n'est pas recherché en Espagne, ou si tel véhicule suspect n'a pas été déclaré volé en Espagne ou aux Pays-Bas.

En raison du nombre considérable des informations à engranger dans le SIS, la mise au point des logiciels s'est avérée très délicate et beaucoup plus longue que prévu. En l'état, le comité exécutif estime que les difficultés techniques initialement rencontrées ont été résolues. Mais le système n'étant pas encore entré en phase de fonctionnement véritable, rien n'assure qu'il sera assez fiable et assez performant pour faire face correctement et durablement aux contraintes d'une exploitation en grandeur réelle.

C'est précisément pour ne pas s'engager définitivement sans avoir levé cette incertitude, que la France a souhaité une mise en application de la Convention de Schengen s'échelonnant en trois phases sur environ un semestre :

- dans la première phase, c'est-à-dire entre décembre 1994 et fin mars 1995, les informations adéquates seraient chargées dans le SIS par chacun des États ;

- le 28 mars 1995 –date choisie parce qu'elle correspondra au passage à l'horaire d'été des compagnies aériennes– débiterait une seconde phase dite probatoire, tendant à vérifier la fiabilité réelle du SIS. Dans cette phase, les États commenceraient à lever progressivement les contrôles aux frontières intérieures ;

- si les vérifications effectuées durant la phase probatoire montrent que le SIS fonctionne de façon satisfaisante, la Convention pourrait entrer définitivement et pleinement en vigueur à compter du 1er juillet 1995.

Ce schéma demeure tout à fait empirique, d'autant que la Convention elle-même ne prévoit pas de mécanisme d'entrée en vigueur progressive. Quoi qu'il en soit, il a été confirmé par le ministre d'Etat lors de son audition par votre commission des Lois.

Pour autant, toutes les hypothèses ne paraissent pas levées. C'est le cas, notamment, de l'attitude reconnue laxiste des Pays-Bas à l'égard des stupéfiants : faut-il rappeler, par exemple, que la culture du cannabis y est non seulement tolérée mais qu'elle représente même une part significative du revenu agricole de la Hollande ?

On peut donc s'interroger sur la possibilité réelle de supprimer intégralement les contrôles aux frontières, au moins à l'égard des personnes circulant entre les Pays-Bas et la France. Il est nécessaire de réfléchir avant l'entrée en vigueur de la Convention aux moyens d'assurer une protection suffisante contre le risque d'une irruption massive de drogue en provenance de Hollande, en mettant

en oeuvre, si nécessaire, des mesures dérogatoires prises sur la base des articles 76 et 2 § 2 de la Convention.

- Sur le fond, votre rapporteur ne croit pas nécessaire de décrire à nouveau l'ensemble des mécanismes institués par la Convention de Schengen.

Tout au plus, convient-il de souligner qu'elle représentera une mutation majeure dans le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière : en contrepartie de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, elle impose en effet aux Etats une plus grande rigueur dans les contrôles qu'ils effectuent aux frontières extérieures dont ils sont en charge. Surtout, l'apport décisif de la Convention est d'instituer un mécanisme de responsabilité clair : chaque Etat devient responsable des étrangers qui auront pénétré pour la première fois dans l'espace Schengen par une des frontières extérieures dont il a la responsabilité.

En d'autres termes, un Etat qui aura laissé entrer depuis un pays tiers un étranger en situation irrégulière sera tenu de le réadmettre sur son territoire national, si cet étranger est appréhendé dans un autre Etat signataire.

Les Etats ont dû procéder à un certain nombre de modifications législatives pour mettre leur droit en conformité avec les stipulations de la Convention de Schengen.

C'est ainsi qu'en France, outre la révision constitutionnelle relative au droit d'asile, plusieurs lois ont successivement modifié ou complété d'une part l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, d'autre part les dispositions du code de procédure pénale relatives aux contrôles d'identité, certaines dispositions pénales, etc...

Les dispositions correspondantes demeure en quelque sorte « en sommeil » jusqu'à l'entrée en vigueur effective de la Convention.

Dans ces conditions, la mise en application de la Convention de Schengen ira au-delà d'une simple mutation technique : elle représentera aussi une mutation juridique, avec la mise en place d'un nouveau droit.

La police, première concernée, aura ainsi à faire face en 1995 à des redéploiements d'effectifs, à des méthodes nouvelles et à un droit nouveau qui sont autant de défis qu'elle devra relever, avec le soutien politique de toutes les autorités de l'Etat.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1995

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA POLICE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

• *Les crédits de l'action 05 proprement dite (Police)*

Les crédits (hors autorisations de programme) inscrits à l'action 05 (Police) passent de 26,213 milliards de francs en 1994 à 27,029 milliards en 1995, soit une progression de 3,11 % par rapport au précédent exercice.

Les autorisations de programme augmentent quant à elles de 4 %, passant de 961 millions en 1994 à 1 milliard pour 1995.

Il s'agit dans les deux cas de pourcentages très supérieurs à celui de l'évolution de l'ensemble des dépenses de l'Etat (+ 1,9 %) ou au taux prévisionnel d'augmentation des prix (+ 1,7 %).

Ils traduisent à eux seuls la volonté politique réelle du Gouvernement à accroître la sécurité publique.

Encore convient-il de souligner que cette année, ces chiffres ne rendent pas compte de la totalité des efforts budgétaires qui seront affectés à la police en 1995, du fait que 495 millions de francs doivent être portés en loi de finances rectificative pour 1994, au titre de «*dépenses non reconductibles*».

Interrogé sur ce point, le ministre d'Etat a explicité à plusieurs reprises la règle de répartition entre les inscriptions au projet de loi de finances pour 1995 et celles devant figurer au collectif : les «*crédits reconductibles par nature*» (matériel léger, entretien, etc...) figurent au budget 1995, tandis que les «*crédits non reconductibles*» (le changement des pistolets des CRS, par exemple, ou la première tranche d'apurement des dettes de la police envers France Télécom) seront inscrits dans le collectif pour 1994.

On peut certes regretter cette présentation éclatée, qui rend d'autant plus difficile l'appréhension globale du budget de la police que le projet de loi de finances rectificative pour 1994 n'a pas encore été présenté au Parlement.

Sous cette réserve, on note qu'en globalisant l'ensemble des crédits affectés à la police en 1995 au titre de l'une ou l'autre des deux lois de finances, la progression atteindra 5,7 % par rapport aux crédits votés de 1994.

L'évolution des crédits de l'action 05 dans le projet de budget pour 1995 se répartit de la façon suivante (en milliers de francs) :

Années	Dépenses ordinaires et dépenses en capital		Autorisations de programme	
	Police	Total ministère de l'Intérieur	Police	Total ministère de l'Intérieur
1994 (crédits votés)	26 213 579	77 898 213	961 500	14 707 259
1995 (crédits demandés)	27 029 748	79 478 114	1 000 000	14 771 518
Variation 1994-1995	+ 3,11 %	+ 2,02 %	+ 4 %	+ 0,43 %

• *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 4,42 millions de francs. Il en va de même, cette année, de la création de quinze emplois administratifs ou techniques imputés sur l'action 01 (Administration centrale) ou l'action 08 (Services communs).

• Le projet de budget pour 1995 inclut différentes mesures destinées à concrétiser dès à présent les objectifs budgétaires assignés par la loi de programmation.

On doit rappeler à ce propos que l'article 4 et l'Annexe II de cette loi programment l'échelonnement sur cinq ans (1995-1999) de 16,826 milliards de francs de crédits d'équipement et la création de 5 000 emplois administratifs et techniques, dont 500 en 1995.

Le Gouvernement n'a cependant pas jugé possible de préciser dans la loi le rythme d'exécution de la programmation année après année, d'où un décompte global interdisant de chiffrer les engagements pour 1995.

Programmation des crédits prévue par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

	Rappel 1990-1994	Rappel budget vote en 1994	1995 à 1999
Equipements légers et certains moyens de fonctionnement			
Voitures	1 353	258	
Equipements des policiers	810	187	
Créations de services, informatique et transmissions	1 301	274	
Travaux d'aménagement et d'entretien	700	146	
Reconduites à la frontière et téléphone	1 448	306	
TOTAL.	5 612	1 171	8 305
Immobilier et équipement lourds			
Transmissions	737	232	
Immobilier	2 446	470	
Logement	613	175	
Autres (dont parc de véhicules lourds)	418	85	
TOTAL.	4 214	962	8 521
TOTAL GENERAL.	9 826	2 133	16 826

Le projet de loi de finances traduit le premier de ces engagements avec la création, comme prévu, de 500 emplois administratifs ou techniques destinés à libérer des personnels des services actifs de charges administratives ou purement techniques, de façon à permettre leur réaffectation sur le terrain.

Ainsi que l'a observé le ministre de l'Intérieur, il est logique que les personnels actifs cessent d'être employés à de tout autres tâches que celles pour lesquelles ils ont été recrutés et formés. Pour autant, il va de soi qu'une substitution immédiate et nombre pour nombre n'est pas envisageable : aussi l'effet de cette mesure ne sera-t-il que progressif.

On peut d'emblée signaler que ces créations d'emplois administratifs imposées dès 1995 et la provision destinée à la revalorisation des corps et des carrières des personnels de police atteignent à elles seules 92,95 millions de francs.

B. LA STRUCTURE ET L'AFFECTATION DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent en 1995 à 26,168 milliards de francs contre 25,201 milliards en 1994 (services votés + mesures acquises et mesures nouvelles), soit une progression de 3,67 %.

L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre –soit 967 millions de francs– correspond d'une part au total des mesures acquises (251 millions de francs), d'autre part aux mesures nouvelles proprement dites (+ 716 millions de francs).

- **Les mesures prévues dans le cadre de la programmation atteignent 92,95 millions de francs en dépenses ordinaires.**

Est notamment prévue la création de 485 emplois administratifs, techniques et ouvriers destinés à replacer sur le terrain les personnels actifs qui y sont actuellement affectés. Cette mesure atteint 57,95 millions de francs. Elle est complétée par la création de dix emplois d'ouvriers professionnels au titre de l'administration centrale et de cinq emplois d'agents des transmissions au titre des services communs. Les 500 emplois nouveaux prévus par l'article 4 de la loi de programmation figurent bien dans le projet de budget pour 1995.

Il en est de même pour les 35 millions inscrits en provision en vue de la revalorisation des corps et des carrières.

- **Les autres mesures liées à l'attribution de moyens nouveaux ou à une modification de l'activité des services atteignent un montant total de 165,5 millions de francs, dont en particulier la poursuite de l'effort en faveur de l'informatique et de la télématique engagé en 1994 (80 millions de francs).**

- **Les mesures nouvelles intéressant la situation des personnels atteignent cette année une ampleur exceptionnelle, puisqu'elles s'élèvent à 545,7 millions de francs (contre 449,1 millions en 1994, soit + 21 %).**

En dehors de la traditionnelle provision pour hausse des rémunérations (232,9 millions de francs), on relève en particulier :

- les crédits affectés à la mise en oeuvre de la sixième tranche d'application à la police du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique (60,9 millions de francs) ;

- l'effort indemnitaire considérable prévu en faveur des policiers affectés dans les zones dites difficiles.

C'est ainsi, en particulier, qu'un crédit provisionnel de 155 millions de francs devrait permettre de concrétiser plusieurs engagements pris l'année dernière par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, notamment l'extension progressive aux policiers du SGAP de Versailles (c'est-à-dire les policiers de la Grande Couronne) de la prime annuelle de 6 750 francs actuellement allouée à leurs collègues du SGAP de Paris.

Il s'agit d'une revendication ancienne des policiers concernés, à laquelle votre commission des Lois avait à plusieurs reprises recommandé au ministre de réserver un accueil favorable.

Cette mesure, ajoutée à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) s'inscrit dans un ensemble d'actions engagées dans le cadre de la politique de la ville. Elles tendent, par différents avantages en rémunération, d'une part à compenser les sujétions imposées aux policiers affectés dans des zones particulièrement difficiles, d'autre part à inciter les policiers expérimentés à choisir ces postes.

L'expérience montre en effet que les postes en quartier difficile sont peu demandés et, comme tels, difficiles à pourvoir. Outre les astreintes propres à ces emplois, ils se situent dans des zones urbaines peu attractives en raison des problèmes de logement, de la cherté de la vie, du coût des transports en commun, etc...

De cette sorte, beaucoup de ces postes sont imposés comme première affectation à la sortie de l'École de Police ou même sont pourvus par des policiers auxiliaires du service national, alors qu'il conviendrait au contraire d'y affecter des fonctionnaires expérimentés et aptes à faire face aux difficultés spécifiques de ces emplois.

Ce problème revêt une acuité toute particulière à Paris, où sont affectés un très grand nombre de jeunes policiers pour la plupart originaires de province. Les postes y sont réputés difficiles ou ingrats (en raison notamment de l'importante charge des gardes

statiques et de la régulation de la circulation automobile), tandis que le logement à proximité est spécialement onéreux.

De ce fait, le SGAP de Paris enregistre une véritable hémorragie : sur 21 700 gardiens et gradés, 14 000 ont déjà présenté une demande de mutation en province. Les demandes les plus anciennes étant généralement satisfaites les premières, il en résulte une rotation rapide du personnel et un net sous effectif d'éléments anciens, avec toutes les difficultés d'encadrement qui en résultent.

Le succès d'une politique de mobilisation et de stabilisation des personnels passe donc par des compensations pécuniaires dont le coût est nécessairement élevé.

2. Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement

Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement (titres V et VI) se décomposent en crédits de paiement qui, avec 961,5 millions de francs, diminuent de 4,9 % par rapport à 1994 et en autorisations de programme qui passent de 961,5 millions à 1 milliard, soit au contraire une augmentation de 4 %.

La diminution apparente des crédits de paiement sera certes partiellement compensée par l'imputation de plusieurs opérations sur la loi de finances rectificative pour 1994 (crédits non reconductibles), dont le Parlement doit être saisi très prochainement.

Néanmoins, il ne semble pas que les crédits d'équipement programmés pour 1995 permettront de satisfaire au rythme souhaitable les objectifs prévisionnels avancés lors de l'élaboration de la loi de programmation.

D'après les estimations établies lors de la discussion du projet de loi, il ressort en effet que les mesures nouvelles d'équipement auraient dû atteindre 118 millions de francs dans le budget 1995 (plus 152 millions de francs dans le collectif 1994). Or, les crédits nets correspondants n'atteignent que 88,4 millions dans le projet de budget pour 1995.

S'agissant d'une programmation quinquennale, il est vrai que les lacunes d'un premier exercice peuvent être rattrapées sur les exercices suivants.

C'est d'ailleurs la même logique qui a conduit à ne créer en 1995 que 500 emplois sur les 5 000 prévus jusqu'en 1999, alors qu'une répartition purement linéaire aurait amené à la création de 1 000 emplois dès 1995.

Sans rien méconnaître des difficultés budgétaires qui contraignent à opérer des choix, votre commission des Lois demeurera cependant vigilante quant au rythme d'exécution des engagements de la programmation durant les exercices 1996 à 1999.

Les dépenses immobilières du titre V représentent bien sûr le poste essentiel des dépenses d'équipement, avec respectivement 721,6 millions de francs de crédits de paiement (soit 45,82 % du total du titre V du ministère de l'Intérieur) et 855 millions de francs d'autorisations de programme.

Quatre postes retiennent une attention particulière :

- Le logement des policiers

L'annexe II de la loi de programmation souligne à juste titre que le logement des policiers constitue un des éléments majeurs de la politique du personnel de la police, notamment à Paris et dans la région Ile-de-France.

De même que pour les avantages indemnitaires spécifiques mentionnés ci avant, l'action en faveur du logement des policiers recoupe la politique de la ville, puisqu'elle contribue à la stabilisation des personnels des services actifs près de leur lieu d'affectation dans les zones urbaines. Elle ralentit la rotation des personnels et favorise donc le maintien des policiers les plus expérimentés. D'autre part, elle facilite l'ilotage et assure une présence policière plus permanente à proximité de quartiers difficiles.

Cette Annexe II a d'ailleurs prévu un effort sans précédent dans ce domaine en y consacrant 1 milliard de francs sur cinq années. Elle prévoit que 4 000 nouveaux policiers soient logés chaque année, soit un doublement par rapport au rythme de 1994, déjà supérieur à celui des exercices précédents.

Différentes techniques sont mise en oeuvre afin de faciliter le logement des policiers : acquisitions directes d'appartements par le ministère de l'Intérieur, bonification d'intérêts, conventions avec les organismes constructeurs ou l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), etc...

Le ministère de l'Intérieur a par ailleurs signé une convention avec des fédérations de propriétaires privés, prévoyant la location de logements à des prix inférieurs à celui du marché en contrepartie d'avantages spécifiques (garantie contractuelle en cas de non paiement du loyer ou de maintien abusif dans les lieux, taux préférentiels pour les prêts de réhabilitation, etc...). Un « numéro vert » a même été mis à la disposition des propriétaires privés intéressés.

Pour l'essentiel, le projet de budget pour 1995 comporte deux lignes consacrées au logement des policiers : 15 millions en autorisations de programme au titre V, destinées à des acquisitions directes, et une enveloppe globale de 285 millions de francs (A.P. + C.P.) au titre VI (subventions) destinées aux opérations de réservation, bonification d'intérêts, etc...

Cette seconde ligne est en baisse, puisqu'elle atteignait 349 millions de francs en 1994. La diversification des méthodes rappelées ci-dessus conduit en effet à une réduction des coûts et explique cette diminution.

Quoiqu'il en soit, votre rapporteur ne peut qu'approuver l'effort du Gouvernement en faveur du logement des policiers.

• La rénovation des locaux et hôtels de police

Dans le cadre de la politique de la ville, un effort particulier a également été 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. Cet effort trouve à nouveau sa traduction dans le budget 1995, avec 691 millions de francs d'autorisations de programme et 488,7 millions en crédits de paiement. Ces sommes sont à la hauteur des prévisions immobilières figurant dans la loi de programmation.

Parmi les principales opérations dont l'achèvement est prévu en 1995, on peut citer la réhabilitation ou la livraison des hôtels de police de Bordeaux, Sens et Bayonne, ainsi que des commissariats de Montargis, Sceaux, Aubervilliers, Drancy, Chatenay-Malabry, Fréjus et Orvault. Devraient par ailleurs être lancées des opérations nouvelles à Brest, Strasbourg, Palaiseau, Stains, Savigny-sur-Orge, ainsi qu'à Nouméa.

• Les équipements lourds de transmission

Votre rapporteur avait souligné l'année dernière l'importance du programme ACROPOL, nouveau réseau crypté qui permettra d'assurer à 100 % la confidentialité des transmissions de la police. Cette confidentialité est indispensable à une époque où les délinquants disposent de moyens électroniques d'écoute très élaborés.

Les policiers français sont d'ailleurs encore relativement sous équipés en moyens de transmission par rapport à leurs collègues de plusieurs États de l'Union européenne (avec 0,3 poste par policier, contre par exemple 0,51 en Espagne, 0,57 en RFA et 0,66 en Grande-Bretagne).

L'achèvement du réseau ACROPOL –en principe d'ici sept ans– est un des engagements de la loi de programmation. La région Ile-de-France, quant à elle, devrait être entièrement équipée avant fin 1997, en vue de faire face à la coupe du monde de football.

Aux 30 millions d'autorisations de programme inscrites au budget de 1995 doivent s'ajouter 320 millions de francs inscrits dans le collectif pour 1994, soit une enveloppe globale de 350 millions de francs, en croissance de + 50,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

• Les véhicules de maintien de l'ordre

Depuis plusieurs années, les contraintes budgétaires ont ralenti le renouvellement du parc de véhicules lourds de maintien de l'ordre des CRS (cars, notamment), dont une large part est atteinte de vétusté. La loi de programmation a d'ailleurs prévu sa remise à niveau en vue de doter chaque compagnie de dix cars (contre cinq actuellement et six avant 1989).

Cette remise à niveau est d'autant plus indispensable qu'outre leurs fonctions traditionnelles de maintien de l'ordre, les CRS seront de plus en plus souvent appelées à fournir des renforts pour les opérations de sécurisation sur la voie publique.

La dotation prévue à cet effet par le projet de budget pour 1995 s'élève à 90 millions de francs (complétant les 85 millions inscrits l'année dernière), conforme aux engagements de la loi de programmation.

III. L'INSÉCURITÉ A RÉGRESSÉ DEPUIS UN AN MAIS NECESSITE ENCORE DES EFFORTS IMPORTANTS ET DURABLES

Après des années de progression sensible, la délinquance et la criminalité ont marqué un certain tassement en 1993. Les données disponibles pour le premier semestre 1994 semblent confirmer cette décélération.

Cette amélioration objective est à porter au crédit du Gouvernement, qui dès son entrée en fonctions s'est activement engagé dans la lutte contre l'insécurité.

Cet effort ne doit pas être relâché, puisque les statistiques 1993 sont demeurées en légère hausse, quoique à un rythme nettement moindre qu'au cours de la période 1989-1992.

Trois points demeurent néanmoins préoccupants :

- **avec une hausse de 1,33 %, la criminalité en 1993 a globalement ralenti. Mais parallèlement, la délinquance change de nature : elle devient plus perceptible parce qu'elle atteint plus directement les personnes dans leur vie quotidienne.**

Les faits de grand banditisme, par exemple, cèdent la place aux petits cambriolages. Les infractions de proximité, les vols de véhicules, les violences légères, les actes de vandalisme, le racket scolaire, etc... progressent et alimentent le sentiment d'insécurité au quotidien.

De nouveaux comportements violents sensibilisent l'opinion publique, comme par exemple les blessures au cutter, en rapide progression, ou les blessures à la seringue supposée contaminée par le virus du SIDA (plusieurs dizaines de cas recensés en deux ans, le plus récent, commis contre un conducteur d'autobus, ayant suscité un mouvement de grève dans la RATP).

- **les multiples infractions en rapport avec le trafic ou la consommation de stupéfiants demeurent en expansion.**

Il en résulte des conséquences très préjudiciables, puisqu'environ 50 % des délits sont en rapport avec la drogue. Avec plus de 100 décès par surdose à Paris durant le premier semestre 1994, la drogue est devenue la troisième cause de décès des jeunes parisiens entre 20 et 34 ans ;

• le taux d'élucidation poursuit sa lente dégradation, si bien que beaucoup de personnes renoncent désormais à déclarer les faits dont elles sont victimes, convaincues que leur affaire ne sera jamais élucidée.

A. L'ÉTAT DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ

EN 1993

1. La situation globale incite à demeurer très vigilant

a) la progression ralentie de la criminalité

En 1993, le nombre total des faits criminels et délictueux constatés a augmenté de 1,33 % par rapport à 1992, soit un taux de progression de 18 % depuis 1989.

Il est ainsi passé de 3 830 996 en 1992 à 3 881 894 en 1994, nonobstant la dépénalisation des infractions à la législation sur les chèques (soit une contraction mécanique des statistiques d'environ 14 000 faits).

Evolution decennale de la criminalité en France

Année	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Population en milliers	Taux pour 1 000 habitants
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	56 614	62
1991	3 744 112	7,2	56 893	66
1992	3 830 996	+ 2,32	56 917 *	67
1993	3 831 894	+ 1,33	56 917 **	67

* Estimation

** Estimation de 1992 reconduite

Pour autant, la progression a été nettement moins rapide en 1993 qu'en 1991 et en 1992.

On note que les statistiques provisoires établies pour le début de l'année 1994 semblent confirmer cet infléchissement, puisqu'avec environ 1 920 000 faits constatés, le taux ne s'établit plus qu'à + 1,26 % par rapport au premier semestre 1993. La criminalité diminue même dans certaines zones, notamment à Paris *intra muros* où elle a baissé de 5,1 %.

Rapportée à la période avril 1993 - mars 1994, la hausse de la criminalité globale ne s'élève que de + 0,47 % sur l'ensemble du territoire national.

La période 1993-1994 enregistre donc une amélioration applicable des résultats de la lutte contre la criminalité.

b) la poursuite de l'érosion des taux d'élucidation

La lente dégradation des taux d'élucidation, sur laquelle votre rapporteur appelle depuis des années l'attention des gouvernements successifs, s'est poursuivie en 1993, aussi bien quantitativement que qualitativement.

Le taux moyen 1993 d'élucidation, toutes infractions confondues, s'établit en effet à seulement 32,21 % des affaires, soit une baisse de 2,39 %. Ce taux atteignait encore 37 % en 1991 (soit une réduction de près de 13 % en deux ans). En d'autres termes, cela signifie qu'environ 2 640 000 crimes ou délits commis en 1993 n'ont pas été élucidés.

Comme tous les paramètres statistiques, l'interprétation du taux d'élucidation doit être entourée de toutes les précautions d'usage.

On sait, par exemple, que beaucoup de délinquants multiples n'avouent qu'une partie de leurs délits et font ainsi classer comme «non élucidées» des affaires dont les auteurs ont pourtant été arrêtés. Cette remarque prend tout son sens et donne une idée de l'ampleur des infractions multiples, si l'on considère qu'en moyenne, pour une personne mise en cause, 1,81 fait est élucidé.

Inversement, le nombre sans doute élevé des faits non déclarés à la police ou à la gendarmerie demeurent, par définition, non élucidés.

Le taux d'élucidation varie en fait très sensiblement selon le type d'affaires. Très élevé pour certaines infractions graves contre les personnes (de l'ordre de 80 % pour les homicides, les viols, etc...), il tombe à moins de 15 % pour les délits de proximité contre les biens : 12 % dans le cas des cambriolages, 9 % pour les vols de voiture, etc...

Taux partiels d'élucidation

Infractions	1991	1992	1993	Evolution 1991/1992
Vols à la roulotte	7	7	7	-
Vols d'automobiles	10	10	9	- 10 %
Cambriolages	14	13	12	- 14 %
Destructions et dégradations de biens	14	12	12	- 14 %
Vols violents avec ou sans arme	19	20	18	- 5,2 %
Vols à main armée	40	37	34	- 15 %
Coups et blessures volontaires	74	74	74	-

2. Les données marquantes de la criminalité et de la délinquance en 1993

Comme il le fait lors de chaque avis budgétaire, votre rapporteur croit utile d'attirer l'attention sur certains éléments structurels de la criminalité qui lui paraissent particulièrement préoccupants.

• L'augmentation continue du nombre des vols à main armée

L'année 1993 est encore marquée par une augmentation sensible du nombre des vols à main armée (entrent dans cette catégorie les vols commis avec une arme à feu), avec 11 211 faits (soit + 29,3 % en quatre ans).

Les statistiques montrent la part prépondérante des vols à main armée contre des établissements industriels ou commerciaux, alors que les vols de ce type contre les établissements bancaires ou financiers régressent : ces considérations prouvent l'efficacité de la prévention et des mesures de protection dont les professionnels de l'argent s'entourent systématiquement, notamment par un large recours à la vidéosurveillance.

Le renforcement de la politique de prévention s'impose donc, d'autant plus que l'élucidation des vols à main armée décroît régulièrement depuis plusieurs années pour tomber cette année à un taux inférieur à 35 %.

• **Les autres vols continuent également de croître**

Les autres vols (cambriolages et vols de véhicules, notamment) ont continué de progresser en 1993, à un rythme cependant moindre qu'au cours des exercices précédents.

Votre rapporteur souligne à cet égard que beaucoup de ces vols sont imputables à la toxicomanie, puisqu'ils constituent un des expédients auxquels les usagers et trafiquants-usagers font le plus souvent appel pour pouvoir acheter de la drogue.

Dans le même temps, il est certain que ce type d'infraction est plus facilement que d'autres tenu en échec par des mesures de prévention et de présence policière accrue.

S'agissant de la prévention des cambriolages, il convient de rappeler que le projet de loi sur la sécurité a donné au Gouvernement la possibilité de rendre obligatoire le gardiennage des immeubles d'habitation particulièrement exposés.

S'agissant des voitures, un décret en conseil d'État permettra pareillement d'imposer des dispositifs préventifs tels que le marquage ou l'installation de « puces » électroniques de télédétection.

Lorsqu'elles seront mises en oeuvre, l'efficacité réelle de ces mesures législatives se mesurera à l'évolution des taux des infractions correspondantes.

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

En 1993 encore, les statistiques relatives au trafic des stupéfiants continuent d'être alarmantes, puisqu'elles progressent en moyenne de 4,2 % pour les interpellations pour trafic ou revente et de 8,7 % pour les quantités de produits saisis (trois principales substances).

Si cette tendance relevée depuis plusieurs années prouve un renforcement d'efficacité dans la répression, elle résulte aussi de la multiplication des réseaux et du développement du trafic.

Dans cet ensemble, seules les interpellations pour usage de drogue sans trafic diminuent (quoiqu'en augmentation de 11 % sur une période de deux années), du fait qu'actuellement l'action de la police est plus orientée vers les trafiquants et les revendeurs que vers les usagers simples.

Nombre d'interpellations suivant la catégorie	1991	1992	1993	Evolution 1991/1993
Trafiquants	5 303	5 982	6 451	+ 21 %
Usagers-trafiquants	5 449	6 937	7 017	+ 28 %
Usagers	34 311	41 549	38 189	+ 11 %
TOTAUX	45 063	54 468	51 657	+ 14 %

Le tableau ci-après montre l'ampleur des saisies, qui confirme que le trafic des stupéfiants –et notamment des trois principaux d'entre eux- reste extrêmement actif sur le territoire national :

Substance saisies	1991	1992	1993	Variation 1991/1992
CANNABIS	33.120 kg	42.074 kg	45 783 kg	+ 38 %
HEROINE	561 kg	327 kg	385 kg	- 31 %
COCAINE	831 kg	1.625 kg	1.715 kg	+ 106 %

Plusieurs indices font craindre que la menace de la drogue continue de se développer, notamment sous la pression des cartels de la cocaïne qui ont engagé une offensive en Europe, où la consommation de cette substance est encore loin d'être aussi fréquente que sur le continent américain. Un des dérivés de la cocaïne, le crack, moins cher mais plus dévastateur, semble d'ailleurs se répandre dans certaines quartiers parisiens, où il sera difficile de le confiner durablement.

De fait, le trafic des stupéfiants est un des plus grands défis lancé à la sécurité, tant par les ravages qu'il cause que pour les délits qu'il induit. C'est pourquoi le législateur a inscrit la lutte contre ce fléau au nombre des missions prioritaires de la police.

Le Gouvernement s'est engagé fermement dans la lutte contre la drogue, avec notamment l'adoption d'un plan comportant trente mesures policières, sociales et sanitaires, le 21 septembre 1993 (votre rapporteur renvoie à la présentation qu'il en avait faite dans son avis budgétaire pour 1994).

Face à l'urgence, M. Charles Pasqua a d'ailleurs précisé, lors de son audition devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, que désormais, chaque dealer de nationalité étrangère interpellé serait expulsé sans attendre l'aboutissement des procédures judiciaires, l'Algérie et la Tunisie ayant déjà donné leur accord pour recevoir au moins les petits trafiquants.

Force est cependant de reconnaître les limites de l'action policière dans un cadre purement national, contre des réseaux puissants et internationalisés dont la stratégie emprunte aux techniques d'implantation commerciale éprouvées des grandes compagnies internationales ou des États.

Tous les services de police considèrent que l'efficacité de la lutte contre la drogue passe par une coopération policière internationale active, dans le cadre européen, notamment.

A ce titre, la lutte contre le trafic des stupéfiants est partie intégrante des accords de Schengen. En dépit des incertitudes que fait planer la législation de certains États européens –les Pays-Bas, notamment– l'entrée en vigueur de ces accords devrait renforcer le dispositif de coopération policière déjà décrit à plusieurs reprises par votre rapporteur.

On doit également rappeler que la lutte contre les stupéfiants a été confirmée comme une des missions prioritaires du Service de coopération technique internationale de la police (SCTIP), en association avec l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS).

Le SCTIP vient d'ailleurs d'être réorganisé par un arrêté du 11 septembre 1994. Sa nouvelle sous-direction des affaires européennes et de la coopération institutionnelle axera plus particulièrement son activité sur la liaison avec les services homologues des autres États de l'Union européenne.

Enfin, d'après les dernières informations disponibles, l'«Unité drogue» de l'Office européen de police (EUROPOI.) aurait commencé de fonctionner. La structure centrale d'EUROPOI., dont le siège a été établi à La Haye, reste cependant à mettre en place dans le cadre du «troisième pilier» du Traité de Maastricht.

Sur ce point, les échéances européennes initialement prévues (octobre 1994) n'auront pas été entièrement tenues.

• Les violences durant les manifestations sur la voie publique

On observe depuis plus d'un an une montée des violences durant les manifestations sur la voie publique, qui ont trouvé leur paroxysme en février 1994 sur le Marché d'intérêt national de Rungis puis avec des heurts extrêmement brutaux à Rennes, à la suite desquels le Parlement de Bretagne a été ravagé par un incendie.

Même si en valeur absolue, elle n'accroît que faiblement les statistiques de la criminalité, cette dérive est particulièrement regrettable à plus d'un titre :

- elle pourrait susciter la démoralisation des forces de police et de gendarmerie mobiles, exposées à des périls graves sans pouvoir répliquer à la hauteur de la menace ;

- elle coûte également très cher à l'État, civilement responsable des dommages résultant des crimes et délits commis en pareille circonstance : ainsi, au seul titre du premier semestre 1994, les indemnités sollicitées atteignent 73,9 millions de francs, c'est-à-dire plus du double de la somme inscrite au budget pour la revalorisation des corps et des carrières de la police ;

- surtout, elle met en cause dans des conditions inacceptables l'exercice d'une liberté publique.

C'est précisément pour sauvegarder l'exercice paisible du droit de manifester que le Gouvernement a fait adopter par le Parlement un dispositif permettant d'interdire, à l'approche et aux abords d'une manifestation, le port et le transport illégitimes d'objets susceptibles d'être utilisés comme arme ou projectile.

Le respect de cette interdiction pourra être assuré sous le contrôle de l'autorité judiciaire par une fouille préventive des véhicules dans une zone dont l'étendue restera strictement proportionnée aux circonstances de l'espèce.

La loi d'orientation a par ailleurs renforcé le dispositif pénal contre les auteurs des infractions les plus graves durant les manifestations, en prévoyant qu'ils puissent être privés pour trois ans au maximum du droit de manifester sur certains lieux définis par le juge.

• Le terrorisme

Deux types d'infractions sont classifiées dans cette rubrique :

- le terrorisme externe, dont la stabilisation depuis 1987 ne s'est pas démentie en 1993, même si les développements de la politique internationale font périodiquement craindre de nouveaux attentats.

Des indices concordants démontrent à cet égard la persistance de la menace terroriste sur le territoire national, comme le prouve le démantèlement au début du mois de novembre 1994 d'un vaste réseau islamiste dont les membres sont soupçonnés d'apporter leur soutien à des actions terroristes ;

- le terrorisme interne, imputable pour l'essentiel aux mouvements autonomistes corses et basques.

Votre rapporteur avait l'année dernière attiré l'attention du Gouvernement sur la flambée d'attentats commis en Corse en 1992, avec 614 actions violentes dont 408 par explosif. La «trêve», à laquelle s'est joint l'«ex-FLNC, Canal historique» en juin 1993, a amélioré la situation (436 faits dont 126 revendiqués), tandis qu'on a observé une baisse concomitante des homicides en Corse (26 contre 42 en 1992) et des vols à main armée.

La situation et la division des mouvements autonomistes corses demeurent néanmoins des facteurs déstabilisants, comme en témoignent depuis octobre 1994 plusieurs conférences de presse clandestines et une nouvelle série d'attentats contre des équipements touristiques imputés à différents groupes séparatistes.

Tous ces éléments incitent à maintenir une vigilance attentive dans ce domaine.

3. La nécessité d'enrayer la délinquance juvénile et la violence au quotidien, notamment dans certains quartiers difficiles

Tant dans ses derniers avis budgétaires que lors de l'élaboration de la loi d'orientation sur la police, votre rapporteur a insisté sur le fait que l'insécurité représente aussi une atteinte grave à l'égalité, particulièrement flagrante en ce qui concerne la «délinquance au quotidien».

Les zones rurales, depuis quelques années, subissent le développement de ce phénomène.

Le ministre des DOM-TOM, M. Dominique Perben, s'est également déclaré très préoccupé de la progression de la délinquance et de la drogue dans certains départements d'Outre-Mer, lors de son audition par votre commission des Lois le 15 novembre 1994.

Néanmoins, la «délinquance au quotidien» a surtout tendance à se concentrer dans certains quartiers urbains ou péri-urbains dont peu à peu, les habitants sont soumis à une pression difficilement supportable.

Les paramètres en sont connus : chômage élevé, forte présence étrangère, toxicomanie répandue pratiquement au vu et au su de tous, vandalisme gratuit, phénomène des bandes, etc...

La délinquance dans ces quartiers est principalement le fait de jeunes et parfois très jeunes gens multirécidivistes. Bien connus des services de police, ces mineurs sont souvent arrêtés et relâchés plusieurs fois dans l'année, et s'installent rapidement dans un sentiment de quasi impunité qui n'est hélas pas loin de refléter la réalité, faute de réponses pénales, sociales ou éducatives appropriées.

Lors de la réunion de votre commission des Lois consacrée à l'examen des crédits du ministère de l'Intérieur, M. Michel Rufin, rapporteur pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse (ministère de la Justice) a pleinement partagé les inquiétudes de votre rapporteur à ce sujet.

L'escalade et la radicalisation des comportements violents chez les jeunes multirécidivistes est un phénomène souvent constaté.

L'exemple à Aix-en-Provence d'un adolescent de 17 ans déjà condamné quatorze fois pour des vols et qui s'est récemment vu infliger sept ans de réclusion criminelle pour tentative de meurtre sur un CRS n'est pas exceptionnel. Ce multirécidiviste avait déjà poignardé un autre CRS à Marseille en 1991.

Votre rapporteur a également souligné l'année dernière la montée de violence constatée dans certains établissements scolaires, au point que le conseil économique et social de la région Ile-de-France, dans un rapport récent, a estimé que la violence scolaire constituait une menace pour la cohésion sociale et pour l'État.

Il en est de même pour la remise en cause de plus en plus systématique de l'autorité, voire de la légitimité même de la police, par un nombre croissant de jeunes des quartiers difficiles, au point que les policiers hésitent parfois à se rendre dans certains secteurs où ils sont systématiquement pris à partie à la plus banale intervention.

Le problème des « zones de non droit » et de la « guérilla urbaine » implique des solutions qui sans doute dépassent largement la seule action de la police. Elles relèvent du cadre plus général de la politique de la ville.

La police reste cependant un des principaux acteurs de la lutte contre l'insécurité dans ces quartiers difficiles. La généralisation des plans de sécurité et une présence policière accrue sur le terrain, avec, le cas échéant, l'appel aux unités mobiles (CRS et gendarmerie mobile) constituent à cet égard deux instruments de sécurisation dont le ministre de l'Intérieur attend des résultats positifs.

Ce type d'action s'ajoute au dispositif d'ilotage, développé désormais en priorité dans les quartiers pour lesquels ont été conclues des conventions de développement social urbain (DSU).

En définitive, la réplique à la délinquance de proximité est le renforcement de la police de proximité. C'est d'ailleurs la raison qui a incité votre rapporteur à proposer au Sénat d'inscrire dans la loi d'orientation le renforcement de la police de proximité comme une des missions prioritaires de la police nationale.

Ce dispositif a un coût. Il implique en particulier des mesures permettant aux policiers d'être logés dans des conditions financières abordables près de leur lieu d'affectation, ainsi que des mesures indemnitaires incitant les policiers expérimentés à accepter des postes moins attractifs que ceux de quartiers plus paisibles.

B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE DEMEURE UNE PRIORITÉ

Un des éléments essentiels de la politique de sécurité est le contrôle des flux migratoires et son corollaire, la lutte contre l'emploi des clandestins. La police et la gendarmerie sont impliquées au tout premier chef dans cette mission, réaffirmée comme prioritaire par la loi d'orientation.

Dès son entrée en fonctions, le nouveau Gouvernement s'est montré très résolu à endiguer l'immigration irrégulière et a présenté au Parlement plusieurs textes dont, notamment la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Votre rapporteur renvoie à la présentation de ces différents textes dans l'avis budgétaire qu'il a présenté l'année dernière.

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur est également parvenu à améliorer le taux d'exécution des mesures d'éloignement, auxquelles ont été affectés 38 millions de francs en mesures nouvelles dans le budget pour 1994.

Ainsi qu'il a été dit, l'entrée en vigueur effective de la Convention de Schengen marquera l'année prochaine une étape décisive dans ce domaine.

1. La persistance d'une pression migratoire élevée

Les statistiques, par définition, ne rendent pas compte de l'entrée des clandestins. L'analyse des indicateurs officiels laisse cependant à penser que la pression migratoire demeure très élevée.

C'est ainsi, notamment, que hors droit d'asile, les flux d'entrées contrôlées par l'Office des migrations internationales – donc l'immigration régulière (travailleurs permanents, regroupement familial, séjours temporaires de plus de trois mois, etc...) – se sont élevés, toutes catégories confondues, à environ 85 000 en 1993 (dont 68 % au seul titre des différents dispositifs de rapprochement familial).

Ce chiffre est certes en baisse de 10 % par rapport à 1992. Mais dans cet ensemble, un certain nombre d'étrangers ne retourneront pas comme prévu dans leur pays d'origine à l'issue de leur séjour régulier (étudiants restant en France à la fin de leur scolarité, travailleurs continuant de travailler après l'expiration de leur contrat de travail temporaire, etc...).

Par ailleurs, durant le seul premier semestre 1994, ont été prononcées 33 316 mesures de non admission soit près de 10 % d'augmentation par rapport au premier semestre 1993 (30.355). Le nombre supposé des clandestins proprement dits, c'est-à-dire des étrangers qui parviennent à s'infiltrer sur le territoire national en déjouant la non-admission, a très vraisemblablement cru dans des proportions similaires.

Parallèlement, les interpellations après franchissement irrégulier de la frontière diminuent de 15 % sur la même période (6.032 contre 7.099), démontrant ainsi qu'une fois sur le territoire national, les étrangers entrés irrégulièrement parviennent plus facilement qu'avant à se fondre dans la clandestinité.

La raison en tient souvent à ce que l'entrée clandestine s'organise dans le cadre de filières contrôlées par de véritables passeurs professionnels chèrement rémunérés.

D'après un rapport récent de l'Organisation internationale des migrations (OIM), on estime que 15 à 30 % des étrangers établis en Europe ont fait appel à des filières clandestines, à des tarifs variant entre 2 500 et 150 000 francs selon les prestations fournies (du simple convoi en groupe par des moyens de fortune jusqu'à la fourniture de faux visas, de faux documents de séjour et de travail et l'entremise pour un mariage blanc). La récente conférence de l'OIM à Genève préconise à ce titre un renforcement de la répression des passeurs.

Le Parlement français est d'ailleurs saisi d'un projet de loi dont l'article premier, destiné à mettre en oeuvre l'article 27 de la Convention de Schengen, a précisément pour objet d'élargir le dispositif pénal applicable à l'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers des étrangers sur le territoire de la France ou des autres États de l'espace Schengen.

Les événements internationaux font enfin redouter de nouveaux flux vers les États européens, en dépit du renforcement des contrôles et des procédures.

C'est ainsi, par exemple, que l'examen plus rapide et plus sélectif des demandes d'asile par l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) n'a pas empêché une forte hausse des demandes depuis un an, en croissance de 24 %. L'inflation est spécialement forte en provenance de l'Afrique (+ 39 %) et, notamment, d'Algérie (+ 142 %), ainsi que de Roumanie, du Bangladesh, de Chine, etc... Beaucoup des demandeurs déboutés ne quitteront pas le territoire national à l'issue de l'instruction de leur dossier.

Ainsi que le relève votre rapporteur depuis plusieurs années, la pression migratoire demeure donc très vive. Elle continue de représenter un des principaux défis auxquels la police devra faire face dans les prochaines années.

2. Le renforcement de l'action policière dans le domaine de l'immigration irrégulière

Pour assurer plus d'efficacité à la politique de contrôle des flux migratoires, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures touchant à l'organisation ou à l'activité de la police.

• La création de la Direction du contrôle de l'immigration et de l'emploi des clandestins (DICCHIEC)

Une des mesures les plus significatives vient d'être prise avec la création, le 14 octobre 1994, d'une direction nouvelle au sein du ministère de l'Intérieur : la DICCHIEC, issue de la transformation et de la réorganisation de la Police de l'Air et des Frontières (PAF).

Le principe en avait été arrêté il y a plus d'un an, la volonté politique s'étant toutefois heurtée, aux dires mêmes du ministre de l'Intérieur, à des procédures paritaires ou interministérielles lourdes et, à son avis, trop complexes.

Quoiqu'il en soit, la DICCHIEC a fait l'objet de deux décrets et de deux arrêtés publiés au Journal Officiel du 16 octobre 1994. Elle est désormais chargée d'animer et de coordonner les actions de tous les services de la police nationale en matière de lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers.

Au plan local, les services déconcentrés chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière et contre le travail clandestin sont organisés en directions interrégionales au niveau des zones de défense, puis en directions départementales dont les directeurs agissent, selon le niveau, sous l'autorité des préfets de zone et des préfets de département.

Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de cette réforme.

Elle traduit néanmoins le souci du Gouvernement de renforcer, grâce à une conception plus globale et à des contrôles plus stricts, l'efficacité de la police dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

• La poursuite des efforts en matière d'éloignement

Un des problèmes majeurs auxquels la police est chaque jour confrontée est la réelle difficulté d'exécuter de façon effective les mesures d'éloignement.

Cette difficulté se rencontre aussi bien dans le cas des non-admissions (étrangers auxquels l'administration refuse à la frontière l'entrée sur le territoire national) que pour les reconduites à la frontière (décision administrative prononcée contre un étranger trouvé en situation irrégulière), les expulsions (décision contre un étranger dont la présence constitue une menace grave pour l'ordre public) ou les interdictions du territoire français (ITF) prononcées par le juge pénal (qui emportent de plein droit reconduite à la frontière).

Pour ce qui est des étrangers déjà entrés sur le territoire national, l'exécution des mesures d'éloignement se heurte avant tout au fait que la plupart d'entre eux détruisent ou cachent les documents qui permettraient d'établir leur nationalité.

La remise des intéressés à leur État d'origine s'en trouve très compliquée, voire impossible.

Le remède à cette situation dénoncée depuis fort longtemps, passe avant tout par une action diplomatique avec les principaux États d'émigration vers la France, pour que leurs consulats en France acceptent de délivrer plus facilement qu'à l'heure actuelle les sauf-conduits permettant de procéder à l'éloignement effectif.

Le Gouvernement a également entrepris d'améliorer la coordination entre les services de police et l'administration pénitentiaire.

On ne peut qu'approuver cette initiative, dans la mesure où trop souvent, des étrangers sous le coup d'une interdiction du territoire français ou d'un arrêté de reconduite à la frontière à l'issue de leur détention sont remis à la disposition des policiers sans que leur nationalité exacte ait été établie durant les quelques mois, voire les quelques années de leur séjour en prison. Dans certains cas, les policiers ne sont même pas prévenus de la levée d'écrou et l'étranger est purement et simplement libéré en situation irrégulière.

Malgré toutes ces difficultés, il faut reconnaître que l'exécution des mesures d'éloignement, quoique encore trop faible, tend nettement à s'améliorer depuis deux ans, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Année	Mesures d'éloignement prononcées (1)	Mesures effectivement exécutées	Pourcentage d'exécution
1992	53 115	8 638	16,3
1993	46 807	8 695	18,6
1er semestre 1994	29 135	6 160	21,2

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

Votre rapporteur croit à cet égard utile de signaler que les services de police, sous la pression des faits et, désormais, du droit, adoptent progressivement une tactique qui, à terme, devrait permettre d'accroître l'efficacité du dispositif d'éloignement.

Cette tactique repose en quelque sorte sur le principe des armes « à double détente » : lorsqu'un étranger est interpellé en situation irrégulière et que sa nationalité exacte n'est pas établie, l'expérience montre qu'il est très difficile de procéder à son éloignement immédiat. Il n'est donc pas toujours utile de procéder à son arrestation et à son placement dans un centre de rétention dont on sait qu'il devra en tout état de cause être libéré au bout de dix jours maximum, faute d'avoir procédé à son identification certaine. En revanche, les services de police profitent de l'interpellation pour réunir les premiers éléments d'identification et, notamment, le relevé des empreintes digitales.

Commence alors une procédure de recherches et de recoupements qui, en général, permet d'établir l'identité et la nationalité de l'intéressé au bout de quelques semaines ou de quelques mois. De cette sorte, l'étranger qui, tôt ou tard, fera l'objet d'une nouvelle interpellation pourra dans cette seconde phase être renvoyé sans délai dans son Etat d'origine, sur la base des informations réunies entre temps.

Cette tactique, empirique mais que les services jugent efficace, est d'ailleurs devenue une nécessité juridique : par une circulaire du 11 juillet 1994, le ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a en effet donné aux parquets l'instruction de ne plus exercer l'action publique au seul titre de l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, c'est-à-dire de ne plus poursuivre

pénalement l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers n'ayant pas commis une autre infraction correctionnelle ou criminelle ou ne faisant pas l'objet d'une recherche judiciaire.

En clair, les services de police qui interpellent un étranger dont la seule infraction est d'être en situation irrégulière se voient donc désormais contraints de gérer entièrement eux-mêmes son éloignement, puisque faute de poursuites pénales, sa remise à la justice ne peut plus déboucher sur une mise en détention qui aurait peut-être laissé le temps nécessaire à l'établissement de son identité.

S'agissant de l'éloignement des non-admis, la difficulté est d'une autre nature.

On sait que les non-admis peuvent être maintenus dans une zone d'attente pour une durée totale qui, de renouvellement en renouvellement, ne peut excéder vingt jours. La zone d'attente est dans une situation d'extraterritorialité juridique permettant de considérer que l'étranger n'est pas encore entré sur le territoire national et ne s'y trouve donc pas en situation irrégulière. L'étranger demeure d'ailleurs libre à tout moment de quitter la zone d'attente vers toute destination étrangère de son choix.

Mais la pratique démontre qu'en vingt jours, il est souvent difficile d'organiser le départ effectif d'un non-admis, en raison notamment de l'insuffisance des vols ou des passages maritimes depuis la zone d'attente où il est maintenu.

Passé ce délai, l'administration est donc obligée de faire sortir l'étranger de la zone d'attente, c'est-à-dire de le faire entrer sur le territoire national, sous couvert d'un visa de régularisation de huit jours.

L'intéressé demeure certes tenu de quitter la France au bout de ces huit jours, mais non-admis et par définition en situation irrégulière, il se perd le plus souvent dans la clandestinité.

Pour remédier à cet inconvénient, le Gouvernement vient de présenter au Parlement un projet de loi qui autorisera le transfert des non-admis de la zone d'attente où ils sont maintenus vers une autre zone d'attente d'où leur départ effectif peut être organisé.

Il conviendra, le moment venu, de vérifier si cette nouvelle mesure améliore réellement le taux d'éloignement effectif des non-admis.

CONCLUSION

L'analyse des principaux facteurs d'insécurité conduit à un constat d'évidence : un budget, quel qu'il soit, ne constitue pas à lui seul une réponse suffisante.

Toute politique de sécurité doit aussi s'appuyer sur un cadre juridique moderne, en prise directe et rapide sur les évolutions de la criminalité, sur les structures sociologiques et sur les attentes de l'opinion publique.

La loi d'orientation, dont l'examen est en voie d'achèvement, représente à cette égard une démarche réellement innovante. Elle dépasse l'approche strictement budgétaire et propose un ensemble de mesures juridiques nouvelles, axées sur la prévention et mieux différenciées selon le type de menace.

Votre rapporteur a d'ailleurs jugé utile de présenter, en annexe, un tableau retraçant les principales dispositions proposées dans ce sens par la loi d'orientation ou d'autres textes récents.

Quant au budget de la police pour 1995 proprement dit, il est en forte hausse. Elaboré sur des hypothèses réalistes, il permettra globalement de traduire les premiers engagements de la programmation quinquennale : réforme des corps et des carrières, modernisation des équipements, politique de stabilisation des personnels, etc...

Il prolonge les efforts menés dans d'autres domaines -politique de la ville et aménagement du territoire, notamment- en vue d'apporter une réponse d'ensemble au problème de l'insécurité.

Ce budget permettra enfin d'aborder dans des conditions satisfaisantes les prochaines grandes échéances internationales, qu'il s'agisse de l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen ou de la mise en place d'EUROPOL et des autres structures de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure instituées par le Traité sur l'Union européenne.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits affectés à la sécurité publique du budget du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

ANNEXE

**UN DISPOSITIF JURIDIQUE RENOVE,
EN VUE D'UNE REPONSE PLUS DIVERSIFIEE
AUX DIFFERENTES MENACES CONTRE LA SECURITE**

Face aux nouveaux aspects de l'insécurité, les méthodes héritées du passé (la « police d'ordre » et les sanctions du droit pénal) se révèlent d'une efficacité limitée. D'où la nécessité d'une « police de sécurité » et d'un dispositif juridique nouveau, axé sur la prévention et mieux différencié selon le type de menace.

Le tableau ci-après, qui se réfère essentiellement aux mesures prévues par la loi d'orientation et de programmation, retrace quelques dispositions prises dans ce sens.

Quelques exemples des nouveaux aspects de l'insécurité	Les nouvelles réponses juridiques adaptées au type de menace
L'augmentation spectaculaire du nombre des vols de véhicules.	<ul style="list-style-type: none"> • La possibilité de rendre obligatoire le marquage des véhicules • La possibilité de rendre obligatoires certains équipements de sécurité sur les véhicules, notamment l'installation de dispositifs de téledétection
L'augmentation du nombre des cambriolages	<ul style="list-style-type: none"> • La possibilité d'imposer la surveillance ou le gardiennage des immeubles particulièrement exposés en raison de leur implantation ou de leurs caractéristiques propres • La faculté ouverte aux propriétaires d'autoriser les policiers ou les gendarmes à entrer dans les parties communes des immeubles
L'augmentation sensible du nombre des vols à main armée dans les établissements commerciaux	Le recours à la vidéosurveillance dans les établissements particulièrement exposés au risque de vol
La multiplication de la «délinquance routière» et des comportements susceptibles de menacer la vie d'autrui sur la route.	L'intégration dans les infrastructures et équipements routiers de dispositifs techniques destinés à assurer le respect du code de la route ou à constater les infractions
L'augmentation des faux documents d'identité, tant la carte nationale d'identité que les documents remis aux étrangers.	<ul style="list-style-type: none"> • La généralisation de la «carte nationale d'identité infalsifiable», dont l'établissement est également soumis à des contrôles plus stricts (documents d'état civil, etc.) • Des documents informatisés et l'enregistrement systématique des empreintes digitales, en ce qui concerne les demandeurs d'asile, notamment
La multiplication des violences légères, des vols à la tire et des actes de vandalisme sur la voie publique et dans les transports collectifs.	Le recours à la vidéosurveillance des voies publiques et des lieux ouverts au public

<p align="center">Quelques exemples des nouveaux aspects de l'insecurite</p>	<p align="center">Les nouvelles reponses juridiques adaptees au type de menace</p>
<p>Le développement de la délinquance de proximité, notamment dans les «quartiers difficiles»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une politique de mobilisation et de stabilisation des personnels de police expérimentés, moyennant notamment <ul style="list-style-type: none"> la reconnaissance des sujétions particulières pesant sur les policiers affectés dans les quartiers difficiles, compensées par des avantages indemnitaires spécifiques d'importants efforts en faveur du logement des policiers, de façon à leur permettre de se loger à proximité de leur lieu d'affectation
<p>Le nombre très élevé des petits trafics de drogue organisés par des revendeurs étrangers</p>	<p>L'expulsion immédiate des dealers étrangers, sans attendre l'aboutissement des poursuites judiciaires (généralement longues et conduisant trop souvent à la remise en liberté des intéressés)</p>
<p>Les violences durant les manifestations sur la voie publique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'interdiction du port et du transport sans motif légitime d'artifices non détonants • Un cadre juridique de prévention comportant <ul style="list-style-type: none"> la possibilité d'interdire aux abords de la manifestation certains objets susceptibles d'être utilisés comme une arme, la possibilité de procéder à la fouille préventive des véhicules pour s'assurer du respect de cette interdiction. • Une peine complémentaire d'interdiction de manifester, susceptible d'être prononcée contre les auteurs des infractions les plus graves (assortie d'une interdiction du territoire français dans le cas des étrangers).
<p>L'impossibilité de procéder à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière dépourvus des documents permettant d'établir leur identité ou leur nationalité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une action diplomatique ciblée, en vue d'inciter les principaux États d'immigration à accepter le retour de leurs ressortissants. • L'élaboration d'une tactique de double interpellation avec relevé systématique des empreintes digitales lors de la première interpellation (de façon à identifier entre temps l'étranger et à pouvoir le reconduire à la frontière dans les délais requis après sa seconde interpellation)
<p>La difficulté de procéder dans le délai requis au renvoi des étrangers non admis sur le territoire national et maintenus en zone d'attente.</p>	<p>L'institution d'une faculté de transfert des étrangers dans les délais légaux, depuis la zone d'attente où ils sont maintenus vers toute autre zone d'attente d'où leur départ effectif pourra être organisé.</p>