

N° 78

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

## 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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

### INTÉRIEUR : POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,  
Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 et 73 (annexe n° 22) (2003-2004)**

---

**Lois de finances.**

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, en remplacement de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, qui se trouvait dans l'impossibilité d'être présent à cette audition, le mardi 18 novembre 2003, la commission des Lois, réunie le mercredi 26 novembre 2003, sous la présidence de M. René Garrec, président, a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à l'**examen pour avis des crédits de la police nationale** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Elle a constaté que, s'établissant à **5,76 milliards d'euros**, ces crédits étaient en progression de **5,7 %** par rapport à l'année 2003 et permettraient, dès 2004, la création de **1.000 emplois**. Elle a précisé qu'à périmètre constant le budget augmentait de 2,9 % à 5,61 milliards d'euros.

Elle a donc considéré que, compte tenu par ailleurs de l'augmentation de 1,9 % des crédits prévus pour la gendarmerie nationale, ce second projet de budget de la législature marquait à nouveau **la priorité que le gouvernement accordait à la sécurité de nos concitoyens**. Elle a rappelé à cet égard que le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait une progression du budget de l'Etat de 1,3 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 ainsi qu'une réduction globale des effectifs de la fonction publique.

La commission a observé que l'évolution de la délinquance était très encourageante depuis le second semestre 2002 et que les crimes et délits constatés avaient baissé de 4,16 % au premier semestre 2003 par rapport au même semestre 2002. Elle a salué ces chiffres qui démontrent que de meilleurs résultats dans la lutte contre la délinquance peuvent être obtenus rapidement si une volonté et les moyens existent.

Elle a approuvé la poursuite des réformes engagées dès le début de la législature, notamment la recherche d'une meilleure synergie entre les forces de sécurité de l'Etat et d'une utilisation plus rationnelle de ces forces.

Elle s'est félicitée que le redéploiement territorial des forces de police et de gendarmerie, si souvent annoncé et retardé par le passé, ait été aussi rapide et important dans un esprit de concertation avec les élus et dans un contexte de moyens renforcés.

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

Ces observations ont conduit la commission des Lois à **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la police nationale** inscrits au projet de loi de finances pour 2004.

Mesdames, Messieurs,

Afin de répondre aux aspirations de nos concitoyens, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) a défini les orientations d'une nouvelle politique de sécurité devant s'accompagner d'un effort budgétaire de grande ampleur.

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

En 2003, **301 millions d'euros** de moyens nouveaux ont été obtenus en loi de finances initiale (LFI) au titre de la LOPSI pour la police nationale. En considérant l'impact sur cinq ans des mesures obtenues pour les personnels, ainsi que les 40 millions d'euros obtenus en loi de finances rectificative (LFR) pour 2002, ce sont 985 millions d'euros qui ont été engagés dès la première année au titre de la LOPSI, **soit 36 % de la programmation financière totale 2003-2007**. Le premier budget de la police nationale de la nouvelle législature se devait de mettre en oeuvre les moyens prévus par la LOPSI.

Dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2004, près de **313 millions d'euros** sont inscrits pour la mise en oeuvre de la deuxième année de la LOPSI. En considérant l'impact sur quatre ans des mesures obtenues pour les personnels, c'est cette fois **19 %** de l'enveloppe globale qui seraient engagés par ce projet loi de finances.

**Au total, sur les deux premières années de la LOPSI, 55 % de l'enveloppe globale seraient ainsi engagés.**

Représentant 56,3 %<sup>1</sup> du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, l'agrégat « *Police nationale* » s'établit à **5,76 milliards d'euros**, soit une progression de **5,7 %** par rapport à l'année 2003. Ce montant intègre le transfert de 153,5 millions d'euros de rémunération des adjoints de sécurité sur le budget de la police nationale. **A périmètre constant**, les dotations prévues en 2004 s'élèvent à **5,61 milliards d'euros**, soit une progression de **2,9 %**.

Il prévoit la **création de 750 emplois actifs et de 250 emplois administratifs**.

Le budget de la **gendarmerie nationale**, qui relève du ministère de la défense, atteint quant à lui **4,34 milliards d'euros**, soit une augmentation de **1,9 %** par rapport à 2003, soit à peine plus que l'évolution d'ensemble du budget général et que l'érosion monétaire. Il prévoit la création de **1.200 emplois comme en 2003**.

Dans un contexte de progression du budget de l'État de 1,3 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 et d'une réduction globale des effectifs de la fonction publique, les projets de budget de la police et de la gendarmerie nationales traduisent donc cette année encore **la priorité accordée par le gouvernement à la sécurité**.

La baisse de la délinquance observée depuis plus d'un an démontre que de meilleurs résultats dans la lutte contre la délinquance peuvent être obtenus rapidement si une volonté et les moyens existent.

A cet égard, il convient de témoigner notre soutien aux forces de police qui, dans des conditions difficiles, se dévouent au péril de leur vie pour assurer la sécurité de nos concitoyens. En 2002, un fonctionnaire de police est décédé et 4127 ont été blessés au cours d'opérations de police. Qu'il soit permis à votre commission de leur rendre un hommage particulier.

## **I. LA BAISSÉ DE LA DÉLINQUANCE : LE DÉBUT D'UNE INVERSION DE TENDANCE**

Après une forte progression de la criminalité sur la période 1998-2002, la tendance semble s'inverser depuis le début du second semestre 2002.

---

<sup>1</sup> Hors élections

Avec 2 001 597 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, **le premier semestre 2003 a connu une baisse de 4,16 % de la délinquance par rapport au premier semestre 2002 qui confirme l'inversion de tendance.**

#### **A. UNE HAUSSE DE LA DÉLINQUANCE CONTENUE EN 2002**

##### **1. Un ralentissement de la hausse de la délinquance**

Avec **4.113.882 faits constatés**, l'année 2002 a connu une augmentation de **1,28 %** des crimes et délits, après celle de **7,69 %** intervenue en 2001.

La criminalité a ainsi augmenté de près de 17 % depuis fin 1997.

##### **Evolution décennale de la criminalité en France**

<b>Années</b>	<b>Nombre d'infractions</b>	<b>Evolution en %</b>	<b>Taux pour 1000 habitants</b>
1991	3.744.112	+ 7,20	66
1992	3.830.996	+ 2,32	67
1993	3.881.894	+ 1,33	67
1994	3.919.008	+ 0,96	67
1995	3.665.320	- 6,47	63
1996	3.559.617	- 2,88	61
1997	3.493.442	- 1,86	60
1998	3.565.525	+ 2,06	61
1999	3.567.864	+ 0,07	61
2000	3.771.849	+ 5,72	64
2001	4.061.792	+ 7,69	69
2002	4.113.882	+ 1,28	69

*Données communiquées par le ministère de l'Intérieur*

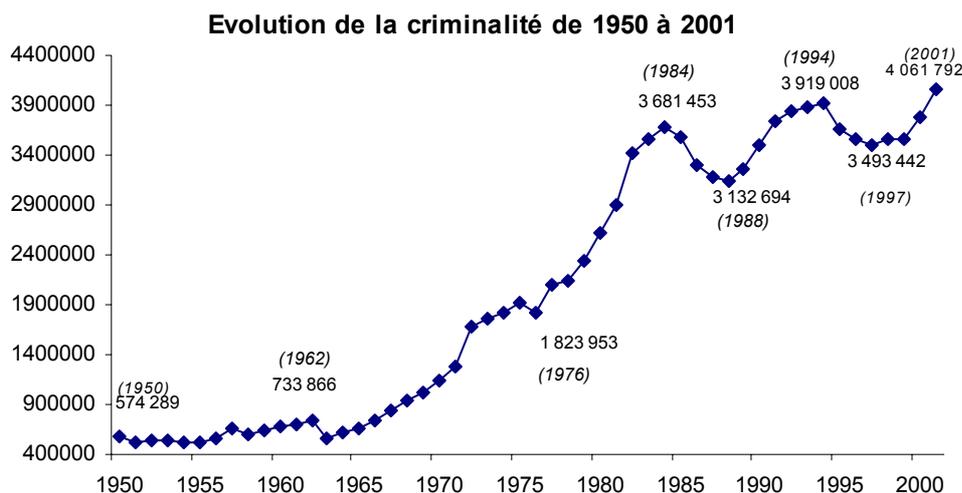
Le seuil des 4 millions d'infractions constatées avait été franchi pour la première fois en 2001.

##### **Les catégories d'infractions en 2002**

<b>Catégorie</b>	<b>Faits constatés</b>	<b>% du total</b>
Vols	2.507 027	60,94 %
Infractions économiques et financières	355 342	8,64 %
Atteintes aux personnes	303 552	7,38 %
Autres infractions (dont stupéfiants)	947 961	23,04 %
<b>Total</b>	<b>4.113.882</b>	<b>100 %</b>

*Données communiquées par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

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



*Données communiquées par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

## 2. Des caractéristiques de la délinquance stables

- **Les vols** représentent 60,94 % de l'ensemble des infractions. Ils ont baissé de 0,61 % en 2002.

- **Les crimes et délits contre les personnes**, qui impliquent un recours à la violence contre les personnes, ont connu une croissance constante ces dix dernières années. Entre 1993 et 2002, leur nombre a pratiquement doublé, soit 150 788 faits supplémentaires. Ils ont continué à augmenter en 2002 de 8,56 %. Ce résultat est essentiellement imputable à l'augmentation des coups et blessures volontaires ainsi que des menaces et chantages.

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

En 2002, **le nombre de mineurs mis en cause a progressé de 1,90 %**. Toutefois, leur part dans le total des personnes mises en cause a légèrement baissé à 19,89 %. Cette part est particulièrement importante pour

les faits de délinquance de voie publique pour lesquels les mineurs représentent, en 2002, 35,02 % des personnes mises en cause.

### **3. Une efficacité accrue des forces de sécurité intérieure pour mettre fin à une relative impunité**

Le taux d'élucidation des crimes et délits est un bon indice de l'efficacité des services de sécurité.

Or, seulement **un crime ou délit sur quatre est élucidé**. Au cours de la décennie, le taux d'élucidation de la criminalité globale est passé de 36,8 % en 1991 à **24,92 %** en 2001. Toutefois, en 2002, ce taux s'est redressé en milieu d'année pour s'établir globalement à 26,27 %. Ce sont les infractions subies le plus couramment par les citoyens qui ont le moins de chance d'être élucidées<sup>2</sup>.

### **4. Des résultats en voie d'amélioration à compter du milieu de l'année 2002**

Les chiffres de la délinquance ont continué à se dégrader durant le premier semestre 2002. Avec 2.088.575 crimes et délits constatés en France métropolitaine, la criminalité globale a connu une **augmentation de 3,41 %** par rapport au premier semestre 2001.

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

Toutefois, **à partir du mois de mai 2002, la criminalité globale a connu une stabilisation, puis, au mois d'octobre, une baisse.**

---

<sup>2</sup> En 2002, 72,74 % des homicides sont élucidés contre 10,95 % des vols.

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

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

*Source : site du ministère de l'Intérieur*

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

**Ces premiers résultats, obtenus avant l'entrée en vigueur de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ou la mise en œuvre financière de la LOPSI, démontrent qu'il n'y a pas de fatalité à l'explosion de l'insécurité et encouragent à poursuivre une mobilisation de tous les instants sur le terrain dans une lutte déterminée contre la délinquance.** Ce coup d'arrêt est lié à l'effet de dissuasion dû à la mobilisation et à la remotivation de la police et de la gendarmerie. La mise en place des groupements d'intervention régionaux ou le rachat de jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) ont pu avoir un effet direct immédiat sur la lutte contre la délinquance. Mais ces mesures ont surtout eu un effet de signal qui a rendu confiance aux forces de sécurité.

## ***B. DES RÉSULTATS TRÈS ENCOURAGEANTS EN 2003***

### **1. Des chiffres de la délinquance en forte baisse**

Avec 2 001 597 crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie en France métropolitaine, **le premier semestre 2003 a connu une baisse de 4,16 % de la délinquance par rapport au premier semestre 2002.**

A l'exception des crimes et délits contre les personnes (+ 5,68 %), les trois autres grandes catégories d'infractions sont orientées à la baisse : vols (- 6,35 %), infractions économiques et financières (- 0,37 %) et autres infractions dont stupéfiants (- 2,81 %).

L'agrégat de la délinquance de voie publique regroupe les infractions qu'une présence policière efficace sur la voie publique est susceptible de faire diminuer. Au premier semestre 2003, **la délinquance de voie publique a baissé de 10,57 %** et sa part dans la délinquance globale a reculé de 57,63 % par rapport au premier semestre 2002 où elle s'établissait à 53,79 %.

Un autre indicateur est encourageant : **le nombre de mineurs mis en cause au premier semestre 2003 a baissé de 1,26 %**, ramenant la part des mineurs dans le total des mis en cause à 19,71 % et donc en deçà du seuil de 20 % franchi en 1998. Rappelons que depuis 1972 la part des mineurs dans ce total croît régulièrement.

Enfin, un coup d'arrêt a été porté à l'explosion de la délinquance en zone rurale et péri-urbaine.

La délinquance, longtemps cantonnée dans les zones urbaines, se **diffuse désormais dans les zones périurbaines et dans les zones rurales** du fait d'une mobilité accrue des délinquants. L'augmentation des faits constatés par la gendarmerie est un bon indicateur de cette évolution, dans la mesure où cette arme exerce ses compétences dans les zones périurbaines et les zones rurales couvrant 95 % du territoire national et 50 % de la population française. Entre 1997 et 2001, les faits constatés par la gendarmerie nationale (1/3 de l'ensemble des faits) ont ainsi augmenté de 20,3 % contre 14,9 % pour ceux constatés par la police nationale. Ce phénomène a été encore plus marqué pendant l'année 2001 et s'est poursuivi durant les premiers mois de 2002, comme en témoigne l'augmentation de 19,67 % des faits constatés par la gendarmerie nationale en mai dernier.

**Toutefois, un infléchissement net a été constaté au 1<sup>er</sup> semestre 2003 avec une baisse de 1,84 % des crimes et délits constatés en zone gendarmerie nationale par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2002.** Si, en valeur absolue, la baisse en zone police a été plus forte (- 5,05 %), en valeur relative le bilan est inverse puisqu'au 1<sup>er</sup> semestre 2002 la hausse de la délinquance était de 0,83 % en zone police et de 10,91 % en zone gendarmerie.

## **2. Des résultats incombant au travail des forces de sécurité intérieure**

Le taux d'élucidation des faits constatés progresse de manière impressionnante. Au premier semestre 2003, ce taux atteint **28,15 %**, soit 3,5 points de mieux qu'au premier semestre 2002.

Les autres indicateurs d'activité de la police sont également à la hausse. Le nombre de personnes mises en cause a augmenté de 7,3 % et celui des gardes à vue de 12,9 %.

Enfin, comme le relève le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>3</sup>, **les infractions révélées par l'action des services**, bon outil de mesure du travail d'initiative des forces de sécurité intérieure, sont en forte progression : + 13,8 % sur un an entre fin juillet 2002 et fin juillet 2003. Cette progression correspond à 32 175 infractions supplémentaires. Or, sur la même période, le nombre global d'infractions constatées s'inscrit, lui, en baisse de près de 87 000 faits.

Ces premiers succès sont extrêmement encourageants, mais ne doivent pas laisser croire que l'objectif d'une baisse de 20 % de la délinquance par rapport à son niveau du début 2002, fixé en septembre dernier par le Premier ministre dans son Agenda 2006, est acquis. Pour y parvenir, l'effort financier et réformateur ne doit pas être relâché.

### ***C. LA RÉFORME DE LA MESURE DE LA DÉLINQUANCE***

#### **1. Un suivi attentif des résultats obtenus**

Dans un souci de transparence, et afin de contrer à la source la propagation de rumeurs infondées, le ministre de l'intérieur a décidé dès mai 2002 que les chiffres de la délinquance seraient publiés mensuellement et non plus annuellement.

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

#### **2. La poursuite de la réflexion sur l'outil statistique**

Votre rapporteur a souligné les années précédentes le décalage existant entre les statistiques officielles et la réalité de la délinquance subie par les citoyens, ainsi que l'ont fait ressortir certaines enquêtes de victimation<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> *Rapport pour avis n° 1115 tome 2 de M. Gérard Léonard, député, sur les crédits de la Sécurité intérieure du projet de loi de finances pour 2004*

<sup>4</sup> *Une enquête conduite en 1999 par l'IHESI avait fait ressortir l'importance du « chiffre noir » de la délinquance, dans la mesure où elle avait comptabilisé cinq fois plus d'infractions subies par les citoyens que d'infractions déclarées aux autorités de police.*

Le ministre de l'intérieur souhaite continuer à se référer aux statistiques actuelles résultant de la tenue de « l'état 4001 » afin de ne pas être accusé de « casser le thermomètre ». Ces statistiques remontant à 1972 sont le seul outil qui puisse donner une perspective dans la durée de la réalité statistique de la délinquance constatée. Cet outil, qui a été périodiquement amélioré, est d'ailleurs parmi les plus performants d'Europe grâce à la richesse de son contenu (107 rubriques), à la rapidité de production des résultats et à l'homogénéité des informations transmises.

Le ministère a cependant annoncé que ces **statistiques seraient enrichies et affinées**. Une réflexion confiée à un groupe de travail police/gendarmerie sera menée sur la faisabilité et la mise en place d'un **dispositif technique complémentaire** autorisant, sur la base d'une nomenclature et de règles méthodologiques communes aux services de police et de gendarmerie, la collecte et l'exploitation des données statistiques sur les contraventions de 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> classes et les délits routiers. La nomenclature actuelle sera également affinée.

La réflexion conduite par nos collègues députés MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, dans leur rapport présenté en janvier 2002 dans le cadre de la mission parlementaire relative à **la création d'un observatoire de la délinquance**, s'est concrétisée le 4 novembre dernier avec l'installation par le ministre de l'intérieur du Conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance. Votre rapporteur, ainsi que notre collègue Jacques Mahéas en sont membres. Afin de garantir son indépendance, cet observatoire fera partie de l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES), nouvelle appellation de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, qui sera transformé en établissement public administratif. Pour faire face aux nouvelles missions de l'INHES, une mesure nouvelle de 2,5 millions d'euros est inscrite au PLF 2004 (chapitre 37-50)<sup>5</sup> et de nouveaux locaux seront disponibles à la Plaine Saint-Denis. Cet observatoire aura pour tâche de mesurer la délinquance sous toutes ses formes, « l'état 4001 » n'ayant vocation qu'à mesurer l'activité des services de police et de gendarmerie. Toutefois, il ne s'y substituera pas, mais le complètera. L'observatoire pourra développer des enquêtes de victimation en collaboration avec l'INSEE.

Enfin, votre rapporteur souhaite que, conformément aux propositions effectuées par nos collègues dans leur rapport de janvier 2002, soient étudiés les moyens d'assurer un **continuum entre les statistiques des forces de sécurité et celles de la justice**. A cet égard, peu de progrès semblent avoir été réalisés depuis un an. L'évaluation de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble de la chaîne répressive en souffre.

---

<sup>5</sup> Le budget de l'IHESI en LFI 2003 est de 1.577.847 euros.

## II. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

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

La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI) donne aux forces de sécurité des moyens juridiques qui leur faisaient défaut pour lutter efficacement contre la délinquance.

L'année 2003 a vu la consolidation et le développement des réformes ébauchées au cours du second semestre 2002.

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

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

#### **1. Les instances étatiques de décision**

Les orientations de la politique de sécurité définies, au niveau national, par le **Conseil de sécurité intérieure** (CSI) sous la présidence du chef de l'État et le ministre chargé de la sécurité intérieure sont déclinées à l'échelon local par **les conférences départementales de sécurité**.

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

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

**Dispositif à vocation opérationnelle**, elle a un rôle de décision, de coordination et d'évaluation des politiques.

Elle est ainsi chargée de mettre en œuvre dans le département les orientations et les décisions du gouvernement en matière de sécurité intérieure, d'assurer la cohérence de l'action des services de l'État, d'animer la lutte contre l'économie souterraine et les violences urbaines, de tenir les tableaux de bord de l'activité des services et d'évaluer les actions entreprises, **de suivre les activités des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) créés par le même décret** et d'établir un rapport annuel sur la situation de la délinquance à l'attention du conseil départemental de prévention (voir infra). Une circulaire des ministres de l'intérieur et de l'équipement invite ces conférences à s'impliquer dans la politique de sécurité routière.

Dès la fin de l'année 2002, les conférences départementales de sécurité étaient en place dans la totalité des départements. Les premiers rapports annuels sur l'état de la délinquance seront adoptés au premier semestre 2004 et porteront sur l'année 2003.

## **2. Les instances associant les élus locaux**

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

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

Aux termes du décret du 17 juillet 2002, le CLSPD est créé à l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, associés éventuellement à un EPCI. Le conseil est placé sous la présidence du maire ou d'un maire ou, le cas échéant, sous celle du président de l'EPCI membre.

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

Il s'est substitué à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2002 aux comités de suivi des contrats locaux de sécurité et aux conseils communaux de prévention de la délinquance. Il constitue ainsi l'enceinte normale d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats locaux de sécurité.

En matière de lutte contre l'insécurité, il favorise l'échange d'informations avec les services de l'État auprès desquels il retranscrit les

attentes des populations. Il est en retour informé régulièrement des statistiques et de l'évolution de la délinquance dans le ressort territorial. Au titre de la prévention, en coordination avec le conseil départemental de prévention, il dresse le constat des actions de prévention et définit les objectifs et les actions coordonnées dont il suit l'exécution.

Comme prévu à l'annexe I de la LOPSI, une mission de réflexion relative aux CLSPD a été créée et a remis son rapport en décembre 2002 (rapport de M. Piselli, maire de Draguignan). Parmi les nombreuses propositions de celui-ci, on retiendra **la nécessaire formation et professionnalisation des acteurs locaux de la sécurité**. Des modules de formation à destination des collectivités locales sont en cours de conception par l'IHESI ou l'Ecole nationale supérieure de police.

Au 14 août 2003, 535 CLSPD<sup>6</sup> étaient recensés et 154 d'entre eux avaient déjà fixé leurs priorités d'action, principalement la lutte contre la délinquance des mineurs et les incivilités et la prévention de la toxicomanie. D'ores et déjà, il a été constaté une meilleure implication de tous les acteurs locaux que par le passé. Les CLSPD ont également rapproché les acteurs de la prévention et ceux de la sécurité. Mais il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation réelle de ces conseils et notamment de leur capacité à déboucher sur des actions concrètes. **Des formations restreintes actives au sein des CLSPD pourraient être une solution afin d'éviter leur transformation en de simples lieux d'information et de concertation**. D'ailleurs, la plupart des CLSPD ayant la charge du suivi d'un contrat local de sécurité ont confié cette tâche à une formation restreinte.

#### *b) Le conseil départemental de prévention*

Aux termes du décret du 17 juillet 2002, un conseil départemental de prévention est obligatoirement créé dans chaque département, sous la présidence du préfet. Le président du conseil général et le procureur de la République en sont vice-présidents.

Le conseil comprend, en outre :

- des conseillers généraux et des présidents de conseils locaux de sécurité et de prévention ou, à défaut, des maires, désignés par le préfet ;
- des magistrats, dont le président du tribunal de grande instance, un juge des enfants et un juge de l'application des peines ;
- des représentants des services de l'État désignés par le préfet, dont des représentants de la police et de la gendarmerie, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la protection judiciaire de la jeunesse et de

---

<sup>6</sup> A la fin mai 2003, 377 CLSPD étaient créés et couvraient une population de 15 millions d'habitants.

l'administration pénitentiaire, ainsi que des représentants des services du département désignés par le président du conseil général ;

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

Destinataire chaque année d'un rapport sur l'état de la délinquance dans le département qui lui est adressé par la conférence départementale de sécurité, il fait toute proposition et encourage les initiatives en matière de prévention et d'aide aux victimes, ainsi que pour la mise en œuvre des travaux d'intérêt général dans le département.

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

Certaines des préconisations émises par le rapport de M. Piselli précédemment cité, pourraient trouver une traduction juridique dans le projet de loi que le Gouvernement prépare actuellement sur la prévention.

### **3. Le renforcement des pouvoirs des maires et des polices municipales**

La LOPSI et le décret du 17 juillet 2002 ont déjà prévu l'information **sans délai** du maire **des actes graves de délinquance commis dans leur commune**, indépendamment de l'existence ou non d'un CLSPD. Le décret du 17 juillet 2002 précise en outre qu'ils sont informés au moins une fois par an de l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'État dans la commune.

**Concernant les polices municipales**, un décret est intervenu et la LSI a accru leurs compétences. Ces changements inscrivent toujours plus l'action des polices municipales en complémentarité et en coordination avec celle des forces de l'État.

Lors de son audition en 2002 par votre commission, le ministre de l'intérieur avait indiqué que les **deux derniers décrets d'application en souffrance** de la loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales, respectivement relatifs au code de déontologie et aux tenues et aux équipements des agents seraient rapidement pris. A ce jour, seul le décret n°2003-735 du 1<sup>er</sup> août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale a été publié. On notera également qu'un projet de décret complétant l'armement des agents de police municipale, afin d'y ajouter certaines armes à feu non létales, est en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la loi sur la sécurité intérieure (LSI) a **étendu les pouvoirs des gardes-champêtres et des agents de police judiciaire adjoints** en leur permettant de consulter le fichier des immatriculations et celui des

permis de conduire (art. 86), de constater certaines infractions au code de l'environnement et en autorisant leurs responsables à prescrire la mise en fourrière des véhicules (art. 89). Les maires, les présidents d'EPCI et de conseils généraux peuvent également créer des services publics de fourrières pour automobiles relevant de leurs autorités respectives. A cet égard, le ministère de l'intérieur a publié la circulaire n°INTD0300058C du 26 mai 2003 relative aux compétences des polices municipales à jour de la LSI.

En 2003, 3143 communes sont dotées d'un service de police municipale, soit 8 % des communes, et 15 437 agents de police municipale ont été agréés par les préfets. 1203 communes disposent d'une police municipale armée et 9606 agents sont armés. Enfin, au 31 juillet 2003, 1611 conventions de coordination étaient signées entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'Etat, comme les y encourage l'annexe I de la LOPSI.

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

La volonté du Gouvernement est de faire travailler ensemble les forces de sécurité. Cette orientation s'était déjà traduite dans le décret d'attribution du ministère de l'intérieur<sup>7</sup> et par la création des groupes d'intervention régionaux en 2002. Cette mise en commun des moyens est un des grands axes de la LOPSI et de la LSI.

### **1. Les bons résultats des groupes d'intervention régionaux (GIR)**

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été créés au sein de chaque région administrative par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002. Composés de policiers, de gendarmes et de fonctionnaires des administrations financières, du travail et de l'emploi, ils ont pour but de lutter en profondeur, dans la durée et de manière pluridisciplinaire, contre

---

<sup>7</sup> L'article 3 du décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 prévoit que, pour l'exercice de ses fonctions, le ministre de la sécurité intérieure est **responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale**. Toutefois, il définit ses missions, les conditions de leur accomplissement ainsi que les modalités d'organisation qui en résultent « en concertation » avec le ministre de la défense. L'article 4 du décret du 15 mai 2002 prévoit également que le ministre de la sécurité intérieure peut faire appel aux directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des impôts et des douanes et droits indirects. Enfin, l'article premier du projet de loi sur la sécurité intérieure tire les conséquences dans le cadre départemental de ce décret d'attribution en donnant au **préfet** un pouvoir de **direction sur l'action des services de police et de gendarmerie nationales** en matière d'ordre public et de police administrative. Il prévoit également que le préfet s'assure en tant que de besoin du concours des services déconcentrés de la douane et d'autres services relevant des ministères des finances et de l'emploi.

l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée dans les secteurs urbains et périurbains difficiles.

Vingt huit groupes ont été constitués en métropole dès le mois de juin 2002<sup>8</sup>. Ces unités sont rattachées, pour 18 d'entre elles, à un service régional de police judiciaire et, pour les dix autres, à une section de recherche de la gendarmerie nationale.

Les GIR interviennent au niveau départemental à l'initiative conjointe du préfet et du procureur de la République après arbitrage, en cas de requêtes multiples, du préfet de région et du procureur général. Au total, plus de 1600 agents sont concernés, toutes administrations confondues, dont 268 au titre des structures permanentes.

**La mixité des moyens radio et informatiques a été renforcée.** Ainsi, chacun des véhicules livrés au GIR est équipé d'un double équipement ACROPOL et Rubis inter-opérable. En 2002, les crédits consacrés au GIR étaient de 2 753 337 euros et en 2003 de 1 566 736 euros. Cette différence s'explique par l'effort d'investissement et d'équipement particulier en 2002.

En outre, les dispositions de la LSI **en élargissant la compétence territoriale des officiers de police judiciaire facilitent l'exercice des missions des GIR**. L'article 8 prévoit que la compétence des services ou unités dans lesquels les officiers et agents de police judiciaire exercent leurs fonctions, s'étendra soit à l'ensemble du territoire, soit à une ou plusieurs zones de défense, ou partie de celles-ci, soit à l'ensemble du département. Cette extension bénéficie aux agents permanents des GIR en palliant les difficultés nées de l'absence de concordance entre les découpages administratifs et les découpages judiciaires. Quant aux agents non permanents des GIR, appelés également « personnels ressources », ils bénéficient de la mesure selon laquelle les agents mis temporairement à la disposition d'un service empruntent la compétence judiciaire de ce service.

**Il a été procédé à une première évaluation très positive de l'activité des GIR**, particulièrement dans les zones de non-droit. De l'été 2002 à l'été 2003, lors des 491 opérations menées par les 28 GIR, 3827 personnes ont été interpellées et placées en garde-à-vue, dont 1134 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt. Les infractions liées aux stupéfiants représentent plus d'un tiers des arrestations. A ces occasions, 481 armes ont été saisies ainsi que 424 voitures volées et plus de 5,3 millions d'euros provenant des différents trafics révélés. Parallèlement, en plus des infractions au code du travail et aux règles d'hygiène et de sécurité constatées, l'action des GIR a donné lieu à 661 propositions de vérifications fiscales et à 312 poursuites douanières.

---

<sup>8</sup> Dans la région parisienne, un GIR est créé par département de la petite ou grande couronne, Paris étant exclu du dispositif. Outre-mer, toute latitude est laissée aux préfets ou aux autorités pour adapter les dispositions de la circulaire.

## **2. La mise en place de la police des transports en Ile-de-France**

L'article 2 de la loi pour la sécurité intérieure confie au préfet de police la coordination des forces de la police et de la gendarmerie nationales concourant à la sécurité sur l'ensemble du réseau de transports par voie ferrée en Ile-de-France. Une sous-direction spécialisée de la préfecture de police anime au quotidien le dispositif régional. **Un pôle de commandement opérationnel unique** intégrant les services de sécurité de l'Etat, spécialisés ou généralistes, et les services de sécurité de la RATP et de la SNCF a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Le préfet de police réunit tous les deux mois l'ensemble des autorités et services concernés par la sécurité sur les réseaux d'Ile-de-France.

Ce regroupement s'accompagne de nouveaux effectifs, ainsi que de nouveaux équipements.

Le nouveau service bénéficie d'**un renfort de 400 policiers** portant l'effectif total à 1300 hommes. Fin 2003, le service de protection et de surveillance des réseaux ferrés parisiens de la direction de la police urbaine de proximité (DPUP) et la brigade des chemins de fer de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) seront fusionnés.

Une nouvelle salle de commandement, dédiées aux liaisons opérationnelles dans les transports, permet d'assurer en permanence et en temps réel les échanges entre la RATP, la SNCF et les centres d'information et de commandement des directions départementales de la sécurité publique. Ainsi, 800 trains et stations sont actuellement sécurisés en moyenne chaque jour, l'objectif à terme étant de 1000.

**Au premier semestre 2003, la région enregistre une diminution de la délinquance dans les réseaux ferrés de 9,46 %.** La quasi-totalité des infractions est en baisse. Dans le métro, la baisse est encore plus nette avec une chute de 15,44 %.

## **3. Le rapprochement des moyens de la police et de la gendarmerie nationales**

### *a) La logistique*

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

A titre d'exemple, un marché public commun a été passé en mai 2003 pour l'armement des forces de sécurité de l'Etat et l'achat d'appareils de Contrôle Sanction Automatisé (projet CSA) pour lutter contre l'insécurité routière a été réalisé en commun.

#### *b) Les fichiers de police judiciaire*

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

A l'heure actuelle, certains fichiers, tels le fichier des véhicules volés et le fichier des personnes recherchées, sont alimentés de manière distincte par la police et la gendarmerie mais sont consultables dans leur ensemble par les agents des deux institutions. Le fichier automatisé des empreintes digitales possède une base de données communes et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) fait l'objet d'une répartition des tâches complémentaire entre police et gendarmerie.

Certains fichiers restent propres à chaque institution et ne sont pas consultables par l'autre. Ainsi, le système de traitement des infractions constatées (STIC) géré par la police nationale n'est pas compatible techniquement avec son homologue de la gendarmerie nationale, le système JUDEX. L'article 21 de la loi pour la sécurité intérieure donne désormais une base législative à ces fichiers et en prévoit la consultation par l'ensemble des personnels habilités de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que par les douaniers dotés de pouvoirs de police judiciaire. Les textes d'application sont en cours d'élaboration et devraient prévoir l'alimentation réciproque des deux systèmes.

#### *c) Les réseaux de communication*

La police et la gendarmerie ont mis en place deux réseaux de communications cryptées différents, le réseau Rubis pour la gendarmerie et le réseau Acropol pour la police. Le réseau Rubis est actuellement en service sur l'ensemble du territoire alors que le réseau Acropol est en cours de développement, son achèvement étant prévu pour 2006. Ces deux réseaux ne sont pas directement compatibles.

Des essais d'interopérabilité ont cependant été menés. Ainsi, les GIR ont été dotés de valises dite de « rebouclage » permettant l'intercommunicabilité. En outre, chaque département pourrait être équipé d'une « valise de rebouclage » permettant de satisfaire des besoins d'interopérabilité au niveau d'opérations programmées. L'expérimentation a déjà été menée en Corse et en Picardie.

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

*d) Des services mixtes*

En matière de coopération internationale, le réseau commun des attachés de sécurité intérieure (ASI) monte en puissance et la gendarmerie est associée plus étroitement au sein de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL).

Est également à l'étude la création d'offices centraux communs pour lutter contre la délinquance itinérante et contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique. Ces deux offices seraient placés sous la direction de la gendarmerie.

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

**1. Un redéploiement trop longtemps repoussé**

La carte des brigades de gendarmerie remonte pour l'essentiel à 1850 et celle des commissariats à 1941. Aussi, la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et ses décrets d'application n° 96-827 et n° 96-828 du 19 septembre 1996 avaient fixé un nouveau cadre normatif à l'implantation des forces de sécurité.

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

Devant l'opposition conjuguée des élus locaux et des policiers, le Premier ministre avait annoncé, après une mission complémentaire d'expertise et de consultation, le report du projet global de redéploiement au profit d'un examen « au cas par cas ». En pratique, très peu de redéploiements ont eu lieu.

En conséquence, la LOPSI du 29 août 2002 a réaffirmé la nécessité d'un redéploiement des zones de compétence de la police et de la gendarmerie afin de s'adapter à la nature de la délinquance et aux évolutions démographiques, dans le respect des critères démographiques et de délinquance urbaine fixés par les textes d'application de la loi du 21 janvier 1995.

## 2. Un redéploiement massif et rapide

Le redéploiement n'a pas été décidé à l'échelon central, mais a fait l'objet d'un travail déconcentré de concertation et de dialogue mené avec les acteurs locaux, notamment les élus et les magistrats, par les préfets directement responsables de la conduite du redéploiement. Cette réorganisation a été facilitée par le départ à la retraite de nombreux fonctionnaires de police et par le fait qu'elle ne se déroulait pas comme auparavant dans un contexte de pénurie de personnel.

**Sur un rythme soutenu de mise en oeuvre, l'ensemble des transferts de compétence devra être achevé en 2005-2006 dans 65 départements de métropole et d'outre-mer et concernera 332 communes représentant 1 752 074 habitants.** 217 d'entre elles seront confiées à la police nationale, soit 969 365 habitants, et 115 à la gendarmerie nationale, soit 782 709 habitants. Les circonscriptions de sécurité publique étendues, confiées à la police nationale, recevront le renfort de 2172 policiers, dont 1765 proviendront des zones transférées à la gendarmerie. Dans les secteurs relevant de la gendarmerie, 2894 emplois seront créés, dont 1782 proviendront des zones transférées à la police nationale.

Un dispositif d'accompagnement social a été mis en place dès la fin 2002.

Au sein de la gendarmerie, ce redéploiement s'effectue conjointement à la création de communauté de brigades. Le concept de **communauté de brigades** doit permettre de mutualiser les moyens de plusieurs brigades sous un commandement unique. Nombre de petites brigades, dont l'effectif ne dépasse souvent pas six gendarmes, sont en effet dans l'incapacité d'assurer seules leurs missions. L'objectif annoncé est le maintien d'une brigade par canton, sachant que les circonstances locales peuvent aller à l'encontre de ce principe. La direction générale de la gendarmerie nationale termine actuellement la validation des projets départementaux de communautés de brigades, ceux-ci ayant dû attendre que les opérations de redéploiement police-gendarmerie soient arrêtés pour pouvoir être mis à l'étude. D'ores et déjà, 47 de ces projets ont été validés à la date du 1<sup>er</sup> août 2003.

## ***D. UN RENFORCEMENT DE L'ACTION DE LA POLICE JUDICIAIRE***

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

Le **nombre d'officiers de police judiciaire** issus des corps de maîtrise et d'application augmente en continu et leur qualification est de mieux en mieux prise en compte dans le développement de leur carrière. La première tranche de la LOPSI a permis l'attribution de la qualité d'OPJ à 2000 agents supplémentaires contre un rythme annuel fixé à 1000 agents dans les lois de finances précédentes. Le coût de cette mesure est de 803 600 euros auquel il faut ajouter le coût de la revalorisation de 50 % de l'indemnité attribuée en qualité d'OPJ. **La seconde tranche de la LOPSI prévoit en 2004 à nouveau 2000 agents supplémentaires détenant cette qualification.**

Au total, 22 246 fonctionnaires de police détiennent la qualité d'OPJ en 2003 (prévision), dont 6400 issus des corps de maîtrise et d'application. En 2002, ils étaient respectivement 20 404 et 4445.

En outre, au 31 décembre 2003, 12 300 adjoints de sécurité devraient avoir la qualité d'agent de police judiciaire adjoint contre 8990 au 31 décembre 2002.

**Conformément à la LOPSI**, les effectifs des offices centraux de police judiciaire ont été accrus de 50 fonctionnaires de police. De nouveaux offices sont également en projet, notamment pour lutter contre la délinquance itinérante. Enfin, un décret du 24 avril 2003 a instauré un nouveau maillage territorial opérationnel s'organisant autour de neufs directions interrégionales de police judiciaire. Les OPJ affectés au sein des services régionaux de police judiciaire (SRPJ) seront dorénavant compétents dans le ressort de la direction interrégionale de police judiciaire dont ils dépendent. Ceci s'inscrit dans la logique d'extension de la compétence territoriale des OPJ<sup>9</sup>.

Par ailleurs, les pouvoirs de la police judiciaire ont été renforcés par la LSI du 18 mars 2003. Ce texte a, notamment, pérennisé ou prorogé jusqu'au 31 décembre 2005 plusieurs dispositions de la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne : nouveaux cas de visites de véhicules, de perquisitions informatiques ou domiciliaires.

---

<sup>9</sup> Voir notamment p 22 à propos des GIR.

## 2. Le renforcement des moyens de la police scientifique

L'extension du **fichier national des empreintes génétiques** est un élément essentiel pour favoriser le travail des enquêteurs. Créé, en application de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998, par le décret n° 2000-413 du 18 mai 2000, ce fichier était au départ réservé aux infractions sexuelles. Il a été étendu à d'autres infractions graves contre les personnes par l'article 56 de la loi relative à la sécurité quotidienne. Il ne contenait avant l'adoption de la LSI que 1.200 enregistrements. L'article 21 de la loi pour la sécurité intérieure, étend ce fichier aux auteurs de nouvelles infractions et aux **suspects**.

Or, en 2002, 600.000 personnes ont été mises en causes pour des infractions visées par le projet de loi. **L'alimentation de ce fichier devra donc être opérée à une toute autre échelle et implique une véritable révolution culturelle.**

Un plan stratégique a été élaboré reposant sur une approche globale de sensibilisation et d'information des personnels et de mise à niveau des équipements. La formation des fonctionnaires est cruciale, en particulier dans la phase de prélèvement des empreintes. Les laboratoires de police scientifique ont été livrés en matériels lourds de traitement des analyses dès la fin 2002. A terme, les effectifs consacrés à l'analyse et au traitement des prélèvements augmenteront de 65 personnes. Le logiciel FNAEG est en cours de refonte dans l'attente de la parution du décret d'application toujours susceptibles de modifications.

Au 14 novembre 2003, la base de données du FNAEG contenait **9.792 empreintes**, soit huit fois plus d'empreintes qu'avant le vote de la LSI et à législation constante les décrets d'application n'étant pas encore parus.

Au cours de son audition par la commission des Lois, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a annoncé la création prochaine de **l'Institut national de police scientifique** prévu par la loi relative à la sécurité quotidienne. Cet établissement public, destiné à regrouper les laboratoires interrégionaux de police judiciaire, le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police et le service central des laboratoires, devrait permettre une plus grande souplesse de gestion et faciliter l'acquisition d'équipements de haute technologie. Le décret d'application est à la signature des ministres responsables.

## *E. UNE UTILISATION PLUS RATIONNELLE DES COMPÉTENCES*

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

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

#### *a) Le recrutement d'agents administratifs*

La police française apparaît sous-administrée par rapport aux polices des autres pays européens. Elle comporte en effet moins de 10 % de personnels administratifs contre 20 % aux Pays-Bas et plus de 30 % en Grande-Bretagne par exemple. En outre, **la rémunération d'un fonctionnaire de police actif occupant un emploi administratif est, à grade équivalent, 30 % supérieure à celle d'un administratif.**

En 2003, 910 emplois budgétaires de personnel administratif et technique ont été créés, l'effectif total de ces emplois passant de 16 421 à 17 331. **Le PLF 2004 prévoit la création de 250 emplois administratifs, techniques et scientifiques**, soit le quart des créations totales d'emplois. Le rattrapage se poursuit donc.

Pour ce qui concerne les services actifs de la Préfecture de police, 801 postes de fonctionnaires de police ont été identifiés, dans le cadre d'un recensement mené début 2003, comme étant affectés sur des fonctions administratives ou techniques. D'ores et déjà, grâce aux recrutements d'agents administratifs, 307 personnels actifs ont été réaffectés sur la voie publique.

#### *b) La résorption des « tâches indues »*

Les tâches ne relevant pas de la surveillance et de la sécurisation de la voie publique et pouvant être considérées comme « indues » relèvent de **cinq domaines** : les gardes statiques permanentes ou temporaires, les concours apportées à la justice, la garde et le rapatriement des ressortissants étrangers en situation irrégulière, les tâches administratives réalisées au profit d'autres administrations, les escortes des transports exceptionnels.

Au total, l'ensemble de ces missions représentaient en 2002 l'équivalent de 3247 postes de fonctionnaires actifs pour la direction centrale de la sécurité publique.

Le développement de dispositifs de vidéosurveillance, d'alarmes ou de défense passive et le transfert de gardes statiques, là où cela est possible, à des agents du secteur privé permettraient de limiter la charge induite par ces gardes. La préfecture de police a engagé une démarche innovante avec la mise en place depuis le 10 novembre 2002 de l'**Unité Mobile de Protection et d'Intervention (UMIP) chargée d'effectuer des patrouilles en lieu et place de 500 agents affectés à des gardes statiques**. Cette formule, outre ses avantages en terme d'effectifs employés, possède un intérêt majeur s'agissant de la motivation des personnels, les gardes statiques étant démotivantes, et permet à cette unité de mener simultanément des actions dans la lutte contre la délinquance et l'insécurité routière. L'UMIP explique une partie de la baisse de 8,07 % en 2002 du volume horaire consacré aux gardes statiques par rapport à 2001.

Une réflexion se poursuit avec le ministère de la justice sur la possibilité de confier les **extractions et le transfèrement des détenus** ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire. La loi relative à la maîtrise de l'immigration autorise la délocalisation de certaines audiences des étrangers devant le juge des libertés et de la détention dans des salles d'audience situées à proximité des zones d'attente ou des centres de rétention administrative. Cette délocalisation devrait permettre de faire l'économie de 65 fonctionnaires actifs actuellement affectés sur la plateforme de Roissy pour assurer le transfèrement des étrangers de la zone d'attente vers le TGI de Bobigny.

Cette loi autorise également l'Etat à confier, à titre expérimental, à des personnes publiques ou privées le transport de personnes retenues en centre de rétention ou maintenues en zone d'attente. Cette externalisation ne peut toutefois porter que sur la conduite et les mesures de sécurité inhérentes à cette dernière, à l'exclusion de ce qui concerne la surveillance des personnes retenues ou maintenues au cours du transport qui demeure assurée par l'Etat<sup>10</sup>.

Toutefois, ces progrès représentent peu de chose en comparaison des 4.000 policiers et gendarmes occupés à temps plein par ces tâches de transfèvements, qui sont susceptibles de paralyser l'action des services de sécurité dans les petites villes où sont implantées des prisons.

---

<sup>10</sup> Lors de l'examen du texte, le Sénat adoptant un amendement de la commission des Lois avait supprimé la possibilité que les agents de sécurité privée investis de ces nouvelles missions soient armés. A la suite d'un large débat, la commission mixte paritaire avait finalement rétabli cette possibilité. Toutefois, la décision n°2003-484 DC du 20 novembre 2003 du Conseil constitutionnel, bien que validant ce dispositif, a émis une réserve d'interprétation sur l'usage de ces armes. Le Conseil a en effet précisé que la surveillance des personnes transportées ne doit aucunement incomber aux agents privés et que l'arme dont ils seraient éventuellement dotés ne doit pas servir à cette surveillance.

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

*c) L'externalisation de certaines tâches*

D'autres tâches, telle la **réparation des véhicules automobiles** sont en cours d'externalisation. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002, un marché expérimental de deux ans confie la gestion de l'ensemble des véhicules de 4 départements (286 véhicules au 1<sup>er</sup> septembre 2003) à la société de service Leaseplan qui en assure la maintenance préventive et curative ainsi que la gestion administrative.

## **2. Une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles**

En application de la LOPSI, la doctrine d'emploi des forces mobiles a été redéfinie et formalisée par l'instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale du 30 octobre 2002. L'emploi des forces mobiles est désormais déconcentré au niveau des zones de défense. Ces forces concourent aux missions de sécurité générale en appuyant les services territoriaux de la police et de la gendarmerie de leur zone d'implantation.

**Le ministère de l'intérieur évalue à environ 5000 hommes à temps plein la contribution des forces mobiles aux missions de sécurité publique.** Les premières évaluations indiquent une baisse plus marquée de la délinquance dans les secteurs ayant bénéficié de la présence de renforts mobiles. Par ailleurs, le dispositif semble apprécié des responsables locaux et des personnels.

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

Prévu par la LOPSI, la création d'une réserve civile de la police nationale sur le modèle de la réserve existant dans la gendarmerie nationale est l'objet des articles 4 à 7 de la LSI. Cette réserve permettra d'utiliser en renfort des agents bien formés.

Pendant les cinq années suivant leur départ à la retraite, les fonctionnaires actifs de la police nationale sont désormais tenus à une obligation de disponibilité afin de répondre aux rappels individuels ou collectifs du ministre chargé de la sécurité intérieure en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public, dans la limite de 90 jours par an. Sur la base du volontariat, ils pourraient, en outre, participer à des missions de solidarité

relevant du soutien social de proximité ou leur permettant de transmettre leurs connaissances à de jeunes policiers.

A ce jour, la réserve civile n'est pas encore opérationnelle, plusieurs textes d'application étant nécessaires. Elle devrait l'être courant 2004. Le nombre théorique de réservistes contractuels et volontaires composant le vivier a été fixé dans un premier temps à 2500 et à terme à 5000. Lors de son audition par la commission, le ministre a indiqué que près de 3 300 retraités s'étaient déjà portés volontaires. **Une provision de 3 millions d'euros a été inscrite au PLF 2004 pour la mise en place du dispositif. Cette somme correspond notamment à la rémunération de 35 000 « jours réservistes ».**

### **III. DES CRÉDITS QUI MAINTIENNENT LE CAP FIXÉ PAR LA LOPSI**

#### ***A. DES DÉPENSES DE PERSONNELS EN HAUSSE AU SERVICE DE LA RÉFORME***

##### **1. Des effectifs budgétaires en accroissement**

###### *a) Les effectifs hors adjoints de sécurité*

Le PLF 2004 prévoit de porter les emplois budgétaires de l'agrégat « *Police nationale* » à 134 806 contre **133.935** en 2003, hors adjoints de sécurité, soit 871 agents supplémentaires à structure constante (+ 0,75 %).

Pour l'essentiel, ces créations, suppressions et transferts d'emplois consistent dans **la création de 750 emplois actifs, de 250 emplois administratifs et techniques** et la suppression de 78 emplois contractuels.

La priorité donnée à la création d'emplois administratifs persiste même si le rythme est moins soutenu qu'en 2003. En effet, ces personnels, formés avant d'être recrutés, au contraire des policiers actifs dont la durée de formation est d'un an, sont immédiatement opérationnels et permettent le retour rapide sur le terrain de policiers actifs actuellement employés à des tâches administratives.

De plus, comme le souligne le récent rapport de notre collègue M. Aymeri de Montesquiou<sup>11</sup>, l'effort de déconcentration entrepris ces

---

<sup>11</sup> *Rapport d'information du Sénat n°25 (2003-2004) sur l'organisation et les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales.*

dernières années dans le souci de moderniser la gestion a accru le volume et la complexité des tâches de gestion au plan local, donc les besoins en personnels spécialisés.

*b) La pérennisation des adjoints de sécurité*

Au 4 août 2003, l'effectif global des adjoints de sécurité s'élevait à 13 420 (12 778 affectés sur sites et 642 en formation) pour un quota de 14 000 emplois budgétaires en LFI pour 2003 ramené à 13 500 en gestion. Cet effectif n'a jamais réussi à atteindre celui de 20.000 prévu en lois de finances 2000, 2001 et 2002. Il est ainsi passé successivement de 1.071 fin décembre 1997, à 7.361 fin décembre 1998, à 15.941 fin décembre 2001 et à 13 020 fin décembre 2002.

**Le PLF pour 2004 fixe un plafond de 11 300 adjoints de sécurité en année pleine.** Cette baisse des recrutements s'explique par le niveau des candidatures qui tend à diminuer à la fois en nombre et en qualité. Ce plafond en tire les conséquences. Toutefois, ce nombre de 11 300 constitue pour le ministère de l'intérieur l'effectif de référence pour les années à venir. Ces adjoints de sécurité constituent en effet un vivier pour la police nationale et ce dispositif joue un rôle de pré-sélection et de formation pour les meilleurs d'entre eux.

Concernant l'évolution du dispositif des adjoints de sécurité en 2003, il a été décidé que ces agents contractuels étaient désormais détachables des autres emplois-jeunes et que **leur recrutement pourrait donc être poursuivi au-delà de 2003, dans le cadre législatif des dispositions de l'article 36 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.**

Le recrutement de ces agents contractuels de droit public a évolué en 2003, sur instructions gouvernementales, vers des contrats de trois ans, alors que depuis 1997 les contrats étaient des contrats de cinq ans non renouvelables. Néanmoins, le ministère envisage de revenir à des contrats de cinq ans non renouvelables, étant entendu que ceux qui auront été conclus pour trois ans pourront être prolongés de deux ans par voie d'avenant.

Depuis la mise en œuvre des emplois jeunes, sur un effectif de 32 538 adjoints de sécurité entrés en école, 19 118 adjoints de sécurité sont sortis du dispositif, soit près de la moitié de l'effectif incorporé. 57 % des partants ont été reçus à un concours de la police nationale. Des facilités sont en effet offertes aux adjoints de sécurité pour préparer et passer les concours internes de la police nationale. Le décret du 19 octobre 1999 a d'ailleurs institué un concours spécifique de gardiens de la paix, dit « second concours », ouvert aux adjoints de sécurité comptant 3 ans d'ancienneté de service, et dont l'accès est encore possible pendant un an à compter de la fin du contrat. Ce concours réserve **40 % des postes** aux adjoints de sécurité. Organisé depuis

2001, il comporte des épreuves faisant largement appel à l'expérience professionnelle acquise au sein de la police nationale.

**Les crédits de rémunération prévus pour les adjoints de sécurité s'élèvent à 213,3 millions d'euros, en augmentation de 153,5 millions d'euros par rapport à 2003.** Ces données traduisent une consolidation, puisque auparavant les crédits à l'article 10 du chapitre 31-96 ne représentaient qu'environ 20 % du coût total du dispositif, le solde figurant au budget du ministère du travail.

## **2. D'importantes mesures catégorielles**

Les mesures catégorielles et indemnitaires s'élèvent au total à 27,3 millions d'euros dans le PLF 2004.

### *a) La poursuite de la réforme des corps et carrières*

La poursuite de la **réforme des corps et carrières**, initiée par la loi d'orientation du 21 janvier 1995, conduit à une déflation du corps des officiers et de celui des commissaires.

Le PLF pour 2004 prévoit la suppression, d'une part, de 550 emplois du corps de commandement et d'encadrement (officiers), d'autre part, de 50 emplois du corps de conception et direction (commissaires).

En contrepartie, ces suppressions permettent la création de **400 emplois supplémentaires du corps de maîtrise et d'application** (150 brigadiers-majors, 133 brigadiers et 117 gardiens de la paix), de 60 commandants échelon fonctionnel et d'une centaine de personnels administratifs et techniques **par transformation d'emplois**. Sont également créés des emplois contractuels pour recruter certains spécialistes (linguistes, psychologues). Au sein du corps de maîtrise et d'application, 117 emplois de gardiens de la paix sont transformés en emplois de brigadiers et brigadiers-majors.

Des repyramidages sont également opérés dans les corps des personnels administratifs et techniques. Dans le cadre de la refonte de la catégorie C initiée en 2001 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, 750 emplois d'agent administratif seront transformés en autant d'emplois d'adjoint administratif (en 2003, 1000 emplois d'agent administratif avaient été transformés de la même manière).

Au total, ces repyramidages et transformations d'emplois ont un coût total de 3,78 millions d'euros. Ils permettront, au sein de chaque corps, une carrière plus rapide et, sont susceptibles de réduire les départs anticipés à la retraite.

## Evolution des effectifs budgétaires par corps de policiers actifs

(entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 2003)

CORPS	GRADES	Effectifs budgétaires							
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Conception et direction</b>	Commissaires Divisionnaires EF	201	201	198	197	197	197	197	
	Commissaires Divisionnaires	321	319	319	319	319	318	352	578
	Commissaires Principaux	814	790	790	790	758	758	729	700
	Commissaires de Police	791	782	769	745	765	765	754	748
	<b>TOTAL</b>	<b>2 127</b>	<b>2 092</b>	<b>2 076</b>	<b>2 051</b>	<b>2 039</b>	<b>2 038</b>	<b>2 032</b>	<b>2 026</b>
<b>Commandement et encadrement</b>	Commandants E.F	735	735	815	815	855	895	935	975
	Commandants	4 182	4 182	3 956	3 751	3 534	3 454	3 252	3 095
	Capitaines	5 112	5 012	4 994	4 902	4 711	4 660	4 581	4 533
	Lieutenants	8 180	7 630	7 135	6 946	6 820	6 674	6 515	6 330
	<b>TOTAL</b>	<b>18 209</b>	<b>17 559</b>	<b>16 900</b>	<b>16 414</b>	<b>15 920</b>	<b>15 683</b>	<b>15 283</b>	<b>14 933</b>
<b>Maîtrise et application</b>	Brigadiers Majors	2 000	2 605	2 805	2 980	3 130	3 180	3 350	3 530
	Brigadiers	16 171	16 651	16 651	16 651	16 801	16 801	16 879	17 037
	Gardiens de la paix	74 603	74 123	74 587	74 860	75 029	75 179	78 006	78 974
	<b>TOTAL</b>	<b>92 774</b>	<b>93 379</b>	<b>94 043</b>	<b>94 491</b>	<b>94 960</b>	<b>95 160</b>	<b>98 235</b>	<b>99 541</b>
<b>TOTAL ACTIFS</b>		<b>113 110</b>	<b>113 030</b>	<b>113 019</b>	<b>112 956</b>	<b>112 919</b>	<b>112 881</b>	<b>115 550</b>	<b>116 500</b>
<b>Personnels Administratifs, Techniques et Scientifiques</b>	Attachés	65	65	135	185	221	257	287	317
	Secrétaires administratifs	1 220	1 220	1 220	1 220	1 220	1 320	1 340	1 380
	Adjoints administratifs	4 582	4 582	4 522	4 522	4 521	5 207	5 832	8 467
	Agents administratifs	4 977	4 758	4 635	4 533	4 521	4 271	3 769	1 774
	Agents des services techniques	1 514	1 514	1 514	1 488	1 488	1 494	1 534	1 574
	Autres personnels	63	63	63	63	64	64	69	74
	Personnels de laboratoire	368	568	568	568	668	768	788	888
	Personnels contractuels	147	147	160	160	163	163	197	229
	Ouvriers cuisiniers	301	301	301	301	301	317	317	352
	<b>TOTAL</b>	<b>13 237</b>	<b>13 218</b>	<b>13 118</b>	<b>13 040</b>	<b>13 167</b>	<b>13 861</b>	<b>14 133</b>	<b>15 055</b>
<b>Autres personnels</b>	Policiers auxiliaires	9 325	8 825	8 325	4 150	2 075			
	Adjoints de sécurité			8 250	15 850	20 000	20 000	20 000	14 000
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>135 672</b>	<b>135 073</b>	<b>142 712</b>	<b>145 996</b>	<b>148 161</b>	<b>146 742</b>	<b>149 683</b>	<b>145 555</b>

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

### b) Des mesures indemnitaires à hauteur de 23,5 millions d'euros

Après un effort indemnitaire sans précédent de 110 millions d'euros en 2003, le budget prévoit 23,5 millions d'euros de mesures nouvelles.

## **Le ministère poursuit sa politique de transformation en paiement des récupérations en temps.**

La mise en place des mesures **d'aménagement-réduction du temps de travail** (ARRT) a entraîné une perte de capacités opérationnelles équivalant à 5 543 emplois à temps plein. Afin de **compenser cette perte de capacité opérationnelle**, dès 2002, 31,3 millions d'euros avaient été budgétés en loi de finances initiale (rachat de 3 jours ARTT, revalorisation d'indemnités, indemnisation d'astreintes). A la suite de la décision de racheter 6 jours ARTT au lieu de 3, trente millions d'euros complémentaires ont été obtenus en loi de finances rectificative pour 2002. En 2003, la consolidation en année pleine des crédits obtenus en 2002 dans le cadre de l'ARRT a exigé une nouvelle extension de crédit de 9,38 millions d'euros. Ces dépenses sont structurelles.

A ce coût direct, il convient d'ajouter celui découlant de l'aggravation du problème récurrent des heures supplémentaires dans la police nationale. Ces heures sont pour la plupart capitalisées afin d'anticiper les départs à la retraite, posant de nombreux problèmes de gestion des ressources humaines. Le ministère s'efforce donc de racheter ces heures et d'en limiter le stock. En 2003, une enveloppe complémentaire de 46,3 millions d'euros avait été obtenue pour indemniser les heures supplémentaires pour l'ensemble des corps de maîtrise et d'application. Poursuivant cette politique de rachat d'heures supplémentaires, le PLF 2004 prévoit le rachat de récupérations en temps pour un montant de **5,80 millions d'euros**. Cette somme devrait permettre en 2004 d'indemniser totalement les astreintes. Le nombre des jours ARTT compensé sera également porté de 6 à 8.

Cette politique a permis d'amorcer une baisse du stock puisqu'au 31 décembre 2002 11.395.605 heures supplémentaires étaient comptabilisées contre 12.088.713 au 31 décembre 2001.

Dans le cadre du développement de l'action judiciaire prévu par la LOPSI, la **qualification d'officier de police judiciaire** sera attribuée en 2004 à **2.000 agents supplémentaires**, comme en 2003, dans les conditions prévues par la loi du 18 novembre 1998. L'objectif, à terme, est de permettre à 8.000 agents (gradés et gardiens de la paix) d'obtenir cette qualification. Une provision est inscrite au projet de loi de finances pour 2004 pour la police nationale (**1,2 millions d'euros**). Cette extension au corps de maîtrise et d'application de la qualification d'OPJ est le corollaire indispensable de la politique de déflation des deux corps supérieurs par repyramidages et transformations d'emplois (voir *a) La poursuite de la réforme des corps et carrières* précédent). A défaut, le potentiel judiciaire de la police nationale en serait affecté. Cette qualification est attribuée aux gradés et gardiens sur la base du volontariat, à la condition de compter trois ans d'ancienneté et après avoir réussi un examen technique d'aptitude.

### Evolution du nombre d'OPJ depuis 1998

CORPS	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
Conception et direction	2.110	2.099	2.074	2.049	1.971	1.928
Commandement et encadrement	15.774	15.260	14.951	14.485	13.988	13.918
Maîtrise et application		592	1.549	2.968	4.445	6.400
Total général	<b>17.884</b>	<b>17.951</b>	<b>18.574</b>	<b>19.502</b>	<b>20.404</b>	<b>22.246</b>

Lors de son audition par la commission des Lois, le ministre délégué aux libertés locales a souligné la nécessité d'un état d'esprit nouveau parmi les gradés. Ceux-ci seront en effet de plus en plus amenés à diriger des équipes, à organiser le temps de travail et à prendre des initiatives. Ils auront à prendre en charge l'encadrement de terrain. Outre le relèvement des indices terminaux des gradés afin de tenir compte des évolutions de leurs fonctions, **le ministre a annoncé la création d'un nouveau grade à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2004 entre celui de gardien de la paix et celui de brigadier.**

**11,53 millions d'euros** sont consacrés à un ensemble de revalorisations indemnitaires. A titre d'exemple, une enveloppe de 3,7 millions d'euros est inscrite en faveur des **personnels administratifs, techniques et scientifiques**. Il s'agit de poursuivre l'ajustement pluriannuel de l'ensemble des primes de ces personnels par rapport à celles en vigueur dans le **cadre national des préfectures**.

Enfin, le PLF 2004 prévoit **5 millions d'euros** pour l'instauration d'**une prime au mérite**. Comme l'a indiqué M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, lors de son audition par la commission des Lois **cette prime serait composée de trois étages**.

Le premier viserait à récompenser des fonctionnaires à titre individuel s'étant illustrés dans des opérations exceptionnelles (projets innovants, enquêtes difficiles...). Une telle prime est déjà permise par un décret du 16 mai 1945. L'abondement en serait ainsi augmenté.

Le second créerait une prime collective liée à l'atteinte de résultats fixés préalablement. Cette partie de la prime est cohérente avec l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit la fixation d'objectifs et la mise en place d'indicateurs de performance. Chaque année, le ministre fixerait à chaque direction centrale des objectifs de performances chiffrables, qui les communiquerait aux services. La prime serait attribuée à l'ensemble des équipes concernées, sauf proposition de non-attribution signée par le chef de service.

Le troisième récompenserait la participation de fonctionnaires à des événements exceptionnels comme la préparation du G8.

## **B. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION DE 33,8 MILLIONS D'EUROS**

Les crédits de fonctionnement inscrits au chapitre 34-41 s'établissent à 688,6 millions d'euros, en hausse de **33,8 millions d'euros** après l'inscription en 2003 de 42,5 millions d'euros de mesures nouvelles. L'ensemble de ces mesures nouvelles bénéficient à l'article 91 « *Services logistiques* » du chapitre 34-41.

Ces crédits permettront le financement des priorités affichées par le ministre de l'intérieur en 2003. La **protection des fonctionnaires** sera privilégiée. Ainsi, la dotation de **gilets pare-balles** sera accrue : le parc actuel de 70.000 gilets sera complété par l'acquisition de 77.000 gilets supplémentaires dont 7.000 à port apparent. L'armement vieillissant et les étuis sécurisés seront renouvelés. Des **films de protection** seront posés sur les vitrages des véhicules sérigraphiés des zones sensibles. Les tenues vestimentaires seront renouvelés, afin qu'elles soient davantage adaptées à la conduite de missions opérationnelles. La tenue a déjà été choisie.

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

Un effort particulier portera en outre sur l'amélioration du taux de **disponibilité des véhicules**. Outre la maintenance, cela passe par la remise à niveau du parc automobile léger (5 millions d'euros sur 2003 et 2004). A cela, il faut ajouter en 2004 les crédits inscrits en dépenses en capital au chapitre 57-50 pour l'achat et la rénovation du parc de véhicules lourds de la police. Les autorisations de programme augmentent de 40 % pour s'établir à 25 millions d'euros. Au cours des dernières années, la moitié des besoins étaient à peine couverts.

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

A ces 33,8 millions d'euros, il faut ajouter la participation de l'Etat aux dépenses des services de police de la Ville de Paris qui s'élève à 10,75 millions d'euros en augmentation de **0,48 millions d'euros**. Cette progression des crédits doit servir à la mise en place de la main courante informatique.

Enfin, des moyens spécifiques sont débloqués pour lutter contre la violence routière. Le PLF 2004 abonde le chapitre 34-42 à hauteur de **30 millions d'euros** en crédits de fonctionnements afin d'acquérir de nouveaux équipements de contrôle automatisé. En 2003, 20 millions d'euros ont été consacrés à la première phase de ce programme, partagé entre les ministères de l'intérieur et de l'équipement. Rappelons, toutefois, que la loi du

12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière prévoit que, de 2004 à 2006, le produit des amendes perçu par la voie du système automatisé sera versé au budget de l'Etat<sup>12</sup>.

### **C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT EN NETTE PROGRESSION**

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

Les dépenses d'informatique figurent sur le titre III (fonctionnement) et sur le titre V (investissement).

Les crédits du titre III au chapitre 34-82 « dépenses d'informatique et de télématique » augmentent de 11 millions d'euros en 2004 (+26,6 %) et s'élèvent à 52,4 millions d'euros. Ces crédits permettent le maintien à niveau des matériels existants et leur actualisation.

Les crédits de paiement du titre V augmentent de 12,50 millions d'euros et s'élèvent à 84,30 millions d'euros.

La dotation des chapitres en capital permettra d'accélérer de manière significative la mise en œuvre du programme **Acropol**. La fin du déploiement est anticipée pour 2006 au lieu de 2008. Elle permettra également de lancer le programme **Acropol souterrain**, en liaison étroite avec la RATP et la SNCF. En 2003, un crédit de 10 millions d'euros en autorisations de programme et de 4 millions d'euros en crédits de paiement était prévu à cette fin. En 2004, à la suite de l'établissement d'une convention de financement entre la RATP et le ministère, une nouvelle ouverture d'autorisation de programmes, à hauteur de 6 millions d'euros, et de crédits de paiement pour 3 millions d'euros a été inscrite au PLF.

#### **2. Le doublement des crédits immobiliers**

La mise en œuvre de la 1ère tranche de la LOPSI s'est traduite pour l'immobilier par 60 millions d'euros en autorisations de programme et 66 millions d'euros en crédits de paiement, qui venaient s'ajouter aux

---

<sup>12</sup> Depuis le 31 octobre, date de mise en marche des premiers radars, 50.958 infractions ont été constatées. 7.015 paiements ont été effectués et seuls 149 contrevenants ont consigné le montant de l'amende en vue de la contester. Après trois semaines, le nombre d'infractions constatées par radar et par jour a été divisé par trois, démontrant l'effet dissuasif de ce dispositif et pratiquement aucun très grand excès de vitesse n'est constaté. Ces chiffres sont à jour du 24 novembre 2003 et concernent 20 radars fixes. D'ici le 31 décembre, 100 radars au total devraient fonctionner.

dotations obtenues en loi de finances initiale pour 2002, soit un doublement des crédits de paiement.

Le PLF 2004 prévoit une nouvelle augmentation des crédits de paiement de 19,4 millions d'euros, pour atteindre 148,7 millions d'euros. En revanche, les autorisations de programmes sont quasi stables par rapport à 2003.

L'objectif affiché par la LOPSI est de porter progressivement le rythme des mises en chantier de 59 136 m<sup>2</sup> en 2003 à 100 000 m<sup>2</sup> en 2007.

Cinq grands programmes sont prioritaires : l'achèvement des Grands projets immobiliers (GPI) lancé en 1999, la réorganisation de la Préfecture de police de Paris, l'augmentation de la capacité des écoles de formation, l'amélioration des conditions d'hébergement des CRS implantés en Ile-de-France et la création d'une base logistique performante.

Une enveloppe totale de 1,215 milliards d'euros doit être consacrée en cinq ans à ces programmes, dont 682 millions s'inscrivent dans le cadre de la LOPSI.

### **3. Une consolidation des crédits consacrés au logement**

Après l'effort important réalisé en 2002 en faveur du logement des policiers, spécialement en Ile-de-France, avec des moyens accrus de 60 % en autorisations de programme et de 80 % en crédits de paiement, l'année 2003 fut celle de la consolidation des acquis avec des moyens en progression de 8 % s'élevant à 13,2 millions d'euros en autorisations de programme (dont 1 million d'euros au titre de la LOPSI), permettant ainsi de faire passer le rythme moyen annuel de réservation de 250 à 400 logements. Ces moyens ont été maintenus au même niveau dans le PLF 2004.

\*

\*       \*

**Ces observations ont conduit la commission des Lois à donner un avis favorable aux crédits inscrits au titre de la police nationale dans le projet de loi de finances pour 2004.**

## **ANNEXE**

### **AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR**

(mardi 25 novembre 2003)

#### **Table ronde : 9 h 00 – 10 h 30**

Syndicat national des officiers de police (SNOP) :

- M. Alain PILATER, trésorier principal
- M. Philippe CEZARD, secrétaire administratif

Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale (SNIPAT) :

- M. Georges KNECHT, secrétaire général adjoint

Synergie Officiers :

- M. Patrice RIBEIRO, secrétaire national
- M. BERTHOMET

UNSA police :

- M. Pierre CAVRET
- M. Alain CORBION

Fédération professionnelle indépendante de la police :

- M. Philippe BITAULD
- M. Pascal SADONES

#### **10 h 45 – 11 h 15**

Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale :

- M. Olivier DAMIEN, secrétaire général adjoint