

ERIC BESSON

**EVALUATION DE LA CONTRIBUTION
DU MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE – MER ET
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
A L'INFLUENCE FRANÇAISE
DANS LE MONDE**

DECEMBRE 2008

CE RAPPORT A ETE REALISE AVEC LA CONTRIBUTION DE :

- **DANIEL AUNAY, DELEGUE ADJOINT DE LA MISSION D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (M.E.P.P.)**
- **YVAN BLOT, INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION**
- **DOMINIQUE DALMAS, INSPECTRICE GENERALE DE L'ADMINISTRATION**
- **NATHALIE INFANTE, INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION**
- **LAURA KWIATOWSKI, CONSEILLERE AUX RELATIONS INTERNATIONALES AU CABINET DU SECRETAIRE D'ETAT**
- **ETIENNE STOCK, ADMINISTRATEUR CIVIL, DIRECTEUR ADJOINT DU CABINET DU SECRETAIRE D'ETAT**

SOMMAIRE

Synthèse du rapport.....	5
Recommandations.....	8
INTRODUCTION	14
1. UNE VISIBILITE INTERNATIONALE EXISTANTE MAIS INEGALE	16
1.1. L'INTERNATIONALISATION DES ENJEUX FAIT DU MIOMCT UN VECTEUR CROISSANT DE L'INFLUENCE FRANÇAISE DANS LE MONDE	16
1.1.1. <i>La globalisation de l'insécurité</i>	16
1.1.1.1. La nécessité de maîtriser les flux en amont	16
1.1.1.2. La coopération technique et le « retour en sécurité intérieure ».....	17
1.1.2. <i>Les impératifs de l'intégration européenne</i>	17
1.2. LA COOPERATION, VITRINE INTERNATIONALE DES CAPACITES DU MINISTERE.....	18
1.2.1. <i>Deux domaines de pointe : police et protection civile</i>	18
1.2.1.1. La coopération policière, un secteur au savoir faire reconnu en forte demande.....	18
1.2.1.2. La coopération en matière de sécurité civile, un domaine en plein essor.....	20
1.2.2. <i>Les questions européennes et internationales irriguent plus modestement le champ hors police et protection civile</i>	21
1.2.2.1. La DLPAJ et la protection et l'échange de données informatisées	21
1.2.2.2. La DGCL et le droit des collectivités locales.....	22
1.2.2.3. La DSIC et les systèmes informatiques	23
1.3. LE MINISTERE N'A PAS SUFFISAMMENT PRIS LA MESURE DE L'ENJEU DE SA PRESENCE DANS LES INSTITUTIONS EUROPEENNES.....	23
1.3.1. <i>L'incertitude sur les positions à tenir dans les enceintes communautaires</i>	23
1.3.2. <i>La mauvaise appréhension des stratégies à utiliser</i>	23
1.3.3. <i>Une influence insuffisante sur l'élaboration de la norme européenne</i>	24
1.3.4. <i>Une présence insuffisante dans les agences européennes</i>	25
1.3.5. <i>L'absence de préparation aux évolutions prévues par le traité de Lisbonne</i>	26
2. L'ORGANISATION INTERNE DU MI N'EST PAS ADAPTEE A SON AMBITION D'INFLUENCE MONDIALE.....	27
2.1. LES SEQUELLES D'UN CHAMP LONGTEMPS SOUS-ESTIME	27
2.1.1. <i>Absence de vision consolidée de l'activité internationale et européenne</i>	27
2.1.2. <i>Aucun affichage d'une stratégie coordonnée à l'échelon ministériel</i>	27
2.1.3. <i>Une sédimentation de structures autonomes</i>	28
2.1.4. <i>Des entités en charge de l'international affaiblies et en manque de légitimité</i>	29
2.1.5. <i>Un opérateur associé : CIVIPOL Conseil</i>	30
2.2. DES OUTILS DE GESTION A ADAPTER	31
2.2.1. <i>Une GRH qui prend mal en compte le défi international</i>	31
2.2.2. <i>L'absence d'une ligne budgétaire identifiée</i>	33
2.3. LA RELATIVE FAIBLESSE DE LA RELATION AVEC LE SECTEUR INDUSTRIEL	34
2.3.1. <i>Le MIOMCT, un client modeste pour une industrie nationale compétitive dans certains domaines de la sécurité</i>	34
2.3.2. <i>Une relation peu substantielle avec le secteur industriel, au regard de l'enjeu international et européen</i>	35

SYNTHESE DU RAPPORT

Les missions du ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales prennent une dimension internationale croissante. La mondialisation de la criminalité et de la délinquance conduit à intervenir toujours plus en amont et à l'étranger, notamment en matière d'immigration clandestine, de trafic de stupéfiants ou de terrorisme. La réputation flatteuse de la France conduit aussi à des demandes croissantes de coopération technique dans le domaine de la sécurité intérieure, de la sécurité civile ou de la coopération administrative. Enfin, l'Union européenne est de plus en plus compétente dans les questions de justice, liberté et sécurité (JLS), ce qui implique le ministère dans le processus de législation européen ainsi que dans sa participation aux activités des diverses agences européennes.

Face à tous ces défis, la plupart des services du ministère ont été amenés à développer des activités internationales. Mais ces activités sont peu coordonnées entre elles. Certes, au niveau des ambassades, le réseau du Service de coopération technique de police (SCTIP) est unique, fort étendu et souvent envié des autres pays. Certes, il existe une cellule de coordination pour les directions policières (CAB 5) auprès du DGPN. Il existe aussi une délégation pour les affaires internationales et européennes auprès du ministre qui hérite de l'ancienne MAIE. Il existe enfin une mission pour la présidence de l'Union européenne dont le mandat prendra fin en 2009. Beaucoup d'interlocuteurs de la mission regrettent cette multiplicité des interfaces et ont le sentiment qu'il n'existe pas de stratégie internationale du MIOMCT.

Cette situation contraste avec celle de nos principaux partenaires. En Allemagne et au Royaume Uni notamment, il existe une direction de la stratégie, des affaires européennes et internationales, chargée de coordonner les activités internationales et de les placer dans le cadre d'une perspective au delà des seuls impératifs du quotidien. De plus, des viviers d'experts internationaux ont été constitués et sont engagés de façon cohérente avec la stratégie adoptée.

Le présent rapport contient des propositions autour de six axes pour tenter de combler ce qui a paru une lacune dans le dispositif français :

- assurer la légitimité de la délégation aux affaires internationales et européennes (DAIE) au sein d'un organigramme cohérent ;
- doter le SCTIP d'une stratégie internationale de moyen terme en cohérence avec la stratégie globale du Ministère ;
- renforcer la gestion des ressources humaines ;
- optimiser les relations avec les opérateurs du Ministère et améliorer les outils de gestion et d'évaluation de la performance ;
- renforcer CIVIPOL
- développer les liens avec le monde économique et industriel ;

1. Pour que la création de la DAIE s'intègre véritablement au sein du Ministère, elle doit être l'exécutif d'un comité stratégique aux affaires internationales et européennes (CSAIE). Ce comité, présidé par le ministre de l'intérieur, adopterait un plan d'action stratégique du ministère à l'international et en assurerait le suivi. Il serait composé des directeurs du ministère afin que tous soient impliqués par cette stratégie commune. La DAIE avec la DPS (délégation à la prospective et à la stratégie) seraient chargées d'élaborer ce document et la DAIE assurerait le suivi pour le compte du comité. Avec des moyens humains renforcés, la DAIE serait chargée des fonctions d'assistance au ministre et à son conseiller diplomatique, de suivi du plan stratégique, de la coordination des coopérations, du suivi des affaires européennes (accompli par la MPFUE pour

l'instant) et des relations avec le monde économique. Il semble préférable que le directeur de la DAIE vienne du ministère dont il doit connaître tous les rouages et que son équipe soit peu nombreuse mais de haute qualité, exigences formulées ainsi par les interlocuteurs allemands et anglais consultés sur ce point.

2. La restructuration du SCTIP constitue une seconde priorité. L'effort de rationalisation en cours du réseau doit être concomitant de l'élaboration d'une stratégie de moyen terme permettant de décliner des pays cibles et des actions structurantes. L'arrivée de la Gendarmerie Nationale exige sans doute que le SCTIP soit rattaché aux deux directeurs DGPN et DGGN, et qu'une coordination soit mise en place entre CAB5 et la DGGN.

Dans ce cadre, les objectifs assignés aux ASI seraient clairement définis par des lettres de mission et leurs résultats évalués. Un rapport d'activité annuel élaboré par le SCTIP et la DAIE faciliterait ce travail.

3. Le troisième axe majeur porte sur la gestion des ressources humaines. Il serait bon de recenser les « viviers » existants d'experts susceptibles de faire des missions internationales et de tenir un fichier central de ces ressources à la DAIE. La méthodologie de constitution de ces fichiers doit se faire par concertation entre la DAIE et les services opérationnels. L'offre de formation en langues doit être renforcée. Un audit préalable serait utile. La mission a constaté un effort beaucoup plus grand dans l'enseignement des langues en Allemagne qu'en France. Il serait utile également de diffuser la liste des postes disponibles à l'étranger sur intranet afin de repérer tous les candidats possibles. Enfin, il conviendrait que la DAIE constitue un réseau des agents en poste à l'étranger avec suivi de leurs activités et séminaires de rencontre et de formation à des périodicités régulières, comme fait déjà le SCTIP. La DAIE doit pouvoir suivre, avec les services compétents, la politique de retour en France de ces agents.

4. Il est aussi nécessaire de centraliser à la DAIE les statistiques d'activités internationales des différents services. La DAIE doit suivre aussi les lignes de financement mobilisables pour des actions à l'étranger, notamment provenant de l'Union européenne, ceci en concertation avec la DGCID et la DCMD.

Une réflexion plus générale sur le suivi de l'ensemble des activités internationales du MIOMCT est nécessaire. La mission a pu constater qu'il est très difficile, par exemple, d'évaluer l'ensemble des moyens budgétaires consacrés à l'international. La DAIE pourrait être chargée de collecter les données et d'établir des indicateurs de moyens et de résultat dans la mesure du possible. Enfin, il est proposé de procéder à des évaluations régulières ex-post afin de suivre l'efficacité du système ainsi mis en place.

5. CIVIPOL doit, à l'instar des autres opérateurs dépendants de Ministères, voir son positionnement renforcé, son champ d'intervention élargi et ses moyens accrus. Telles sont les conditions pour une efficacité globale renforcée.

6. Le dernier axe de réforme concerne le développement des liens avec les entreprises et le monde industriel. La supervision en serait confiée à la DAIE, dont l'un des chargés de mission serait identifié comme l'interlocuteur privilégié des entreprises. En outre, le réseau international du SCTIP pourrait être davantage mobilisé pour la promotion de l'offre industrielle française et une expérience pilote pourrait être envisagée dans quelques pays. Ce réseau devrait également assumer dans certains pays une fonction de veille technologique en matière de sécurité intérieure. Enfin, une attention particulière devrait être accordée aux PME innovantes pour lesquelles des actions d'information pourraient être menées dans le domaine de l'accès aux financements européens de la recherche en sécurité ainsi que dans le domaine de la normalisation internationale.

Le développement des activités internationales du Ministère de l'intérieur est inéluctable même si ces activités représentent un très faible pourcentage des activités de celui-ci. Il est nécessaire de maintenir ces activités là où elles se sont développées naturellement, par évolution spontanée, c'est-à-dire dans les directions opérationnelles. Là se trouvent les experts. Là est la réactivité la plus forte aux événements.

En revanche, il est nécessaire de mieux coordonner ces activités dans une perspective stratégique d'ensemble. Les propositions du présent rapport répondent à cette dernière nécessité.

RECOMMANDATIONS

OBJECTIFS	PROPOSITIONS	MODALITES ET MISE EN OEUVRE DE LA PROPOSITION	SERVICES DIRECTEMENT CONCERNES
ELABORER ET SUIVRE LA STRATEGIE INTERNATIONALE DU MINISTERE	1. Créer un comité stratégique aux affaires internationales et européennes (CSAIE)	<ul style="list-style-type: none"> Comité présidé par le Ministre et composé du SG, de l'ensemble des directeurs du Ministère, du chef du SCTIP, et du Président de CIVIPOL Conseil Mission : élaboration et suivi d'un plan pluriannuel stratégique des actions internationales et européennes du Ministère Réunions semestrielles ; secrétariat assuré par la DAIE 	Cabinet, SG, DAIE, directions, SCTIP, CIVIPOL Conseil
	2. Structurer la DAIE autour de nouvelles missions	<ul style="list-style-type: none"> Organisation en 5 bureaux thématiques coopération européenne et institutionnelle ; coopération bilatérale ; relations avec le monde économique et industriel ; affaires réservées ; stratégie. Rôle de mise en cohérence, de coordination et de synthèse de l'activité internationale. Intégration de la MPFUE à la DAIE. 	DAIE
STRUCTURER ET LEGITIMER LA DAIE	3. Nommer un délégué ayant l'autorité nécessaire et les moyens correspondants	<ul style="list-style-type: none"> Profil préconisé : haut fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur avec une expérience confirmée des enjeux européens et internationaux et une relation de proximité avec le Ministre et son cabinet. Profil de l'équipe associée : cadres polyvalents issus des différentes directions opérationnelles – voire du privé - et familiers des problématiques européenne et internationale (modèle PFUE). 	Cabinet, DAIE, MPFUE, Directions

OBJECTIFS	PROPOSITIONS	MODALITES ET MISE EN OEUVRE DE LA PROPOSITION	SERVICES DIRECTEMENT CONCERNES
ACCOMPAGNER L'INTEGRATION DE LA GENDARMERIE NATIONALE	4. Rattacher le SCTIP à la DGPN et à la DGGN	<ul style="list-style-type: none"> Nomination concertée des ASI. Réponses concertées aux appels d'offre lancés pour mener des actions de coopération. Assurer la circulation et la transparence de l'information entre le réseau et les deux entités responsables. Renforcer la présence des gendarmes au sein de l'Etat-major du SCTIP et du réseau ASI. 	DGPN, DGGN, SCTIP
	5. Assurer une coopération permanente entre Cab5 (PN) et la sous-direction de la coopération internationale (GN)	<ul style="list-style-type: none"> Echange d'un officier de liaison entre Cab5 et la SDCI. 	DGPN/ DGGN
OPTIMISER LE RESEAU DU SCTIP	6. Poursuivre la reconfiguration du réseau en fonction des futures zones de sécurité et de défense prévues dans le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationales	<ul style="list-style-type: none"> Ajuster annuellement la carte des postes ASI en fonction des priorités stratégiques Etendre le recours aux ASI « régionaux », compétents sur plusieurs pays. 	SCTIP
	7. Assurer un meilleur pilotage des ASI	<ul style="list-style-type: none"> Doter l'ASI d'une lettre de mission à chaque prise de poste Rendre obligatoire pour chaque poste la rédaction d'un rapport annuel et établir une synthèse de l'ensemble destinée au CSAIE 	SCTIP
			SCTIP, DAIE
	8. Rationaliser le financement des programmes de coopération	<ul style="list-style-type: none"> Privilégier une programmation pluriannuelle pour éviter la dispersion. Cibler des priorités géographiques et thématiques de coopération. 	SCTIP

OBJECTIFS	PROPOSITIONS	MODALITES ET MISE EN OEUVRE DE LA PROPOSITION	SERVICES DIRECTEMENT CONCERNES
AMÉLIORER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	9. Constituer un vivier de compétences à l'international dans chaque direction opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> Constituer de fichiers de CV, par direction-----++, selon une méthodologie fixée par la DAIE 	Directions, DAIE
	10. Améliorer la formation linguistique	<ul style="list-style-type: none"> Rendre obligatoire une formation aux langues pour les cadres A et A+ Fixer un niveau minimal requis de langue étrangère pour les agents inscrits dans les viviers. Homologuer les niveaux de langues selon les tests internationaux en vigueur Diversifier et systématiser l'offre de formation linguistique (partenariats avec les universités et le réseau des écoles de police et de gendarmerie) 	Directions, DAIE
	11. Assurer un suivi actif des agents en poste dans les institutions européennes et internationales	<ul style="list-style-type: none"> Organisation annuelle d'un séminaire pour ces agents. Accompagnement personnalisé par les services de RH des agents en poste à l'étranger, pour faciliter leur retour en France. Limitation des périodes d'expatriation à deux fois deux ans d'affilée 	Directions /DAIE
	12. Faciliter la mobilité internationale des agents	<ul style="list-style-type: none"> Création d'un site intranet destiné à recenser les postes à pourvoir à l'international et mise à disposition en ligne des outils d'aide (CV, contacts utiles). Mise en place au sein de chaque DRH d'un service d'appui aux agents intéressés par ces postes. Possibilité d'une seconde période de mobilité à l'international pour les AC et CP 	DSIC, DAIE, Directions

OBJECTIFS	PROPOSITIONS	MODALITES ET MISE EN OEUVRE DE LA PROPOSITION	SERVICES DIRECTEMENT CONCERNES
SE DONNER LES MOYENS D'AMELIORER LA PERFORMANCE DU SYSTEME	13. Evaluer et suivre l'activité internationale	<ul style="list-style-type: none"> Constitution au sein de chaque direction de bases de données recensant les actions de coopérations de court et moyen termes (jumelages, assistance technique). Evaluation programmée des actions internationales de coopération et des services concernés par les inspections générales 	DAIE/ Directions Inspections générales
	14. Optimiser le recours aux financements extérieurs (UE, organisations internationales, autofinancement)	<ul style="list-style-type: none"> Diffusion large et instantanée des appels d'offres émanant de la communauté internationale Recours systématique à l'expertise de la RP pour identifier et mobiliser les lignes de financement UE disponibles Privilégier les coopérations multilatérales et bilatérales financées par le pays partenaire. 	SCTIP, CIVIPOL
	15. Développer Civipol Conseil	<ul style="list-style-type: none"> Revoir l'actionnariat de Civipol Conseil et la composition de son conseil d'administration Doter Civipol d'un plan stratégique de développement et d'objectifs opérationnels Développer les partenariats institutionnels avec les autres opérateurs de l'administration Réaliser un audit de la société pour préparer les évolutions à venir 	CIVIPOL, IGA

OBJECTIFS	PROPOSITIONS	MODALITES ET MISE EN OEUVRE DE LA PROPOSITION	SERVICES DIRECTEMENT CONCERNES
RENFORCER LA DIMENSION TECHNOLOGIQUE DU MIOMCT	16. Créer sein de la DAIE un bureau ayant la responsabilité des relations avec les entreprises entre le ministère de l'Intérieur et le monde de l'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> Profil du responsable : connaissance des et expérience des secteurs public et privé Rôle : identification des acteurs publics et privés pourvus de capacités d'expertise et d'évaluation en matière de choix technologiques ; relais d'information pour les groupes industriels et les PME innovantes. 	DAIE
	17. Renforcer la promotion de l'offre industrielle française à l'étranger	<ul style="list-style-type: none"> Dresser un bilan annuel de l'aide apportée par les ASI aux entreprises (à inclure dans le rapport d'activité mentionné dans le point 7) Expérimenter une opération-test de promotion sur quelques pays et avec quelques entreprises 	SCTIP, DAIE
	18. Confier au réseau du SCTIP une fonction de veille internationale et technologique	<ul style="list-style-type: none"> Sensibiliser les ASI aux enjeux technologiques Expérimenter la fonction de veille internationale et technologique avec quelques ASI en poste dans les pays développés, en y associant quelques entreprises. 	DAIE
	19. Renforcer le positionnement du STSI	<ul style="list-style-type: none"> Rattacher directement le STSI au DGPN, en partenariat avec le DGGN 	STSI, DAIE
	20. Utiliser la normalisation technique internationale comme outil d'influence	<ul style="list-style-type: none"> Instituer un réseau « normalisation » reliant les multiples entités du MIOMCT en charge de ces questions, sous la supervision de la DPS ou de la DAIE 	STSI, DAIE
	21. Accorder une attention particulière aux PME innovantes	<ul style="list-style-type: none"> Créer un « prix de l'innovation » pour les PME en matière de sécurité 	STSI

OBJECTIFS	PROPOSITIONS	MODALITES ET MISE EN OEUVRE DE LA PROPOSITION	SERVICES DIRECTEMENT CONCERNES
<p>INTENSIFIER LES LIENS AVEC LE SECTEUR UNIVERSITAIRE</p>	<p>22 Soutenir le secteur de la formation et de la recherche dans les domaines de compétence du ministère</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Associer le ministère aux activités de recherche et de formation des universités (masters, thèses) • Domaines concernés : gouvernance des territoires, sécurité, protection civile • Créer un pôle lyonnais de niveau international autour de l'ENSP, des universités, d'Interpol, du laboratoire de police scientifique. • Renforcer les liens avec les universités technologiques et les grandes écoles scientifiques par le financement de programmes de recherche • Contribuer activement au fonctionnement des institutions préconisées par le rapport d'Alain Bauer. 	<p>DAIE, DPS, INHES</p>
<p>MIEUX VALORISER L'ACTIVITE INTERNATIONALE</p>	<p>23. Améliorer la communication sur le volet international</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Créer sur le site Internet des pages spécifiques consacrées aux activités internationales du ministère à l'instar d'autres ministères (Meedat, Minefe) • Organiser des colloques internationaux réguliers en coopération avec des partenaires étrangers sur les thématiques prioritaires • Créer sur le modèle du programme « Personnalités d'avenir » du MAE un programme spécifique dans le domaine de la sécurité. 	<p>DAIE, DPS, DICOM</p>

INTRODUCTION

Le ministère de l'intérieur contribue à l'influence de la France dans le monde. Le modèle français d'administration territoriale a beaucoup influencé de nombreux pays, notamment en Afrique et au Moyen Orient, voire en Europe même. Cette influence est plus forte encore dans les domaines qui relèvent de la police et de la sécurité civile. Le savoir-faire français en matière de maintien de l'ordre, de lutte contre le trafic de drogue ou contre le terrorisme, le savoir-faire de nos services de lutte contre l'incendie ou de secours aux personnes à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques sont appréciés dans de nombreux pays.

Dans le même temps, la France a dû faire face à l'enjeu de la mondialisation de certaines formes de criminalité. Enfin, l'Europe, jouant un rôle croissant dans le domaine « justice, libertés, sécurité » (JLS) oblige la France à participer activement à l'élaboration et à l'application de politiques communes dans ces divers domaines d'activité du ministère de l'intérieur.

Ce dernier a développé de fortes capacités opérationnelles mais de façon dispersée selon les services. La coordination des affaires internationales a connu des fortunes diverses, selon la conjoncture ou l'implication personnelle des ministres. L'organe principal de cette coordination a été la mission des affaires internationales et européennes : outil utile mais modeste, elle a été à la disposition du conseiller diplomatique du ministre, essentiellement pour préparer les dossiers nécessaires aux rencontres internationales de ce dernier. Toutefois, depuis deux ans, cette mission n'a plus de directeur et est confiée à un chef de service par intérim.

Par arrêté du 9 juillet 2008, une délégation aux affaires internationales et européennes a été instituée, en lieu et place de la MAIE. Rattachée à présent directement au cabinet du Ministre, son organisation et ses structures restent à définir.

Le 9 juin dernier, le Premier ministre a demandé au secrétaire d'Etat, chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique de préparer un rapport sur l'évaluation et le renforcement de la contribution du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à l'influence française dans le monde (cf. lettre de mission, annexe n°1).

Le rapport doit porter sur toutes les dimensions du ministère, sécurité intérieure et civile, administration territoriale, outre-mer, lien avec l'industrie. Tous ces sujets ont été abordés sauf dans une certaine mesure l'outre-mer dont le rôle était difficilement isolable des activités de coopérations internationales du Ministère tout entier.

Ce rapport comporte trois parties : la première traite de la visibilité internationale importante mais inégale du ministère. La deuxième constate que son organisation interne n'est pas très bien adaptée aujourd'hui à son ambition d'influence mondialisée. La troisième partie consiste en recommandations pour mieux adapter cette organisation et accroître l'ouverture du ministère vers l'extérieur et notamment vers l'Europe.

1. UNE VISIBILITE INTERNATIONALE EXISTANTE MAIS INEGALE

Le ministère de l'intérieur, par son nom même, n'a pas à l'origine une vocation internationale importante. Il est chargé de la sécurité sur le territoire intérieur, y compris les collectivités d'outre-mer. Cette sécurité intérieure doit s'entendre dans un sens large, comme englobant des missions de la police et de la gendarmerie, mais aussi au sens de la sécurité civile. Il est aussi chargé de l'administration générale du territoire, tâche largement déléguée aujourd'hui aux collectivités territoriales. Toutefois, depuis un demi-siècle, ces missions comportent une dimension internationale croissante.

1.1. L'internationalisation des enjeux fait du MIOMCT un vecteur croissant de l'influence française dans le monde

La dimension internationale croissante n'atteint pas de la même façon toutes les missions du ministère. L'administration territoriale n'est guère touchée, mais de façon importante, que dans les régions transfrontalières, comme la mission a pu l'observer dans les cas du Nord et de l'Alsace. L'outre-mer est confronté à une coopération internationale croissante, notamment dans la région des Caraïbes. Mais les deux facteurs majeurs de l'intrusion des affaires internationales sont indiscutablement la globalisation de l'insécurité et les impératifs de l'intégration européenne.

1.1.1. La globalisation de l'insécurité

Depuis une cinquantaine d'années, le nombre de crimes et de délits déclarés est passé en France de 1,5 million vers 1950 à plus de 3,7 millions¹ aujourd'hui. Dans le même temps, on constatait une croissance de la criminalité internationale facilitée par l'ouverture des frontières et le développement des moyens de transports internationaux. Les aéroports sont devenus par exemple des plaques tournantes du trafic des stupéfiants, de l'immigration clandestine ou du terrorisme. Cette évolution a conduit à un effort croissant dans deux domaines, l'intervention au plus proche des sources de l'insécurité, toujours plus en amont, et une coopération technique croissante entre les Etats.

1.1.1.1. La nécessité de maîtriser les flux en amont.

Historiquement, c'est le trafic de stupéfiants qui a nécessité pour la police et la gendarmerie une action d'ampleur de destruction des filières internationales. Le terrorisme a constitué également un facteur important exigeant des investigations approfondies au-delà de nos frontières.

L'immigration illégale a pris aussi une ampleur croissante et c'est principalement la DCPAF (direction centrale de la police aux frontières) qui a été chargée de lutter contre ce fléau pour le compte du ministère de l'intérieur mais aussi et surtout pour celui du nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

La direction de la gendarmerie nationale a été amenée à créer une sous-direction de la coopération internationale au service des opérations et de l'emploi.

¹ Données de l'état 4001 (crimes et délits constatés), Observatoire nationale de la délinquance, 2006.

1.1.1.2. La coopération technique et le « retour en sécurité intérieure »

Outre le besoin d'intervenir en amont dans la poursuite des filières internationales du crime, il existe traditionnellement le vaste champ de la coopération technique internationale où l'expertise française est demandée et où des échanges d'informations ou de bonnes pratiques sont développés. Ce domaine est en pleine croissance aussi bien dans le domaine de la police et de la gendarmerie que dans le domaine de la sécurité civile. Face à cet accroissement, les services font face mais se bornent à répondre aux demandes, généralement transmises par le SCTIP ou par le bureau compétent auprès du directeur général de la police nationale, Cab 5.

Cette situation est paradoxale dans la mesure où l'expertise française est très attendue par de nombreux pays d'Europe de l'Est, d'Amérique latine ou d'Asie où la France est moins présente par tradition historique qu'en Afrique ou au Moyen-Orient. Les domaines policiers sont naturellement privilégiés (notamment en police judiciaire, dans le domaine de l'ordre public ou du contre-terrorisme). Mais l'expertise française et l'assistance technique en sécurité civile est aussi fort appréciée pour sa qualité bien que le volume d'intervention soit plus faible et dispersé. Enfin, la coopération administrative reste le parent pauvre (administration territoriale et collectivités locales) bien qu'elle permette de donner du MIOMCT une image autre que purement policière.

Beaucoup de pays aimeraient envoyer des stagiaires en France, mais les capacités offertes par l'INHES ou les écoles de police française restent limitées.

Dans tous ces domaines, ce qui frappe est l'absence de stratégie de la part du ministère de l'intérieur. Celui-ci répond aux nombreuses demandes de coopération dans des conditions dans l'ensemble satisfaisantes mais au hasard de la demande. Aucune réflexion suffisamment approfondie sur des zones cibles importantes pour l'influence de la France n'existe au sein du Ministère. La coopération internationale relève du domaine de l'empirisme.

Toutefois, depuis quelques années, une doctrine axée sur le retour en sécurité intérieure a émergé et vise à orienter la coopération internationale en fonction du retour escompté en termes de gains de sécurité pour le territoire national : dans cette optique, l'aide apportée à des pays étrangers doit avoir comme contrepartie un apport à la résolution des problèmes français (immigration irrégulière, trafic de stupéfiants, etc.).

1.1.2. Les impératifs de l'intégration européenne

L'Union européenne, étape après étape, a affirmé sa compétence croissante pour les questions de justice et d'affaires intérieures (JAI rebaptisées JLS : justice, liberté et sécurité). Une partie croissante des sujets de sécurité intérieure a été communautarisée. Par ailleurs, les frontières internes à l'Union européenne sont dominées par deux exigences nouvelles, la liberté de circulation et la coopération transfrontalière. La première a produit des exigences nouvelles en matière de sécurité, pour compenser la disparition des contrôles aux frontières intérieures, et la deuxième a modifié le rôle des préfets des régions et départements transfrontaliers.

L'intégration européenne conduit donc non seulement à participer à des actions opérationnelles croissantes mais aussi à participer à l'activité de législation et de réglementation dans le domaine de la JLS

Cette évolution a engendré les impératifs suivants :

- 1/ Il est indispensable que la France puisse faire entendre sa voix le plus en amont possible sur les sujets concernant la sécurité intérieure ou la coopération territoriale. Nos ambassades permettent de connaître les positions des états membres de l'Europe sur l'évolution de la législation européenne. La RP qui fait la synthèse des positions françaises à Bruxelles en liaison avec le SGAE a besoin d'un interlocuteur principal au ministère de l'intérieur. Cet interlocuteur est pour l'instant la MPFUE mais son existence n'est que temporaire, pendant la présidence française. Or, la législation européenne joue un rôle croissant et il importe que la France puisse participer activement à son élaboration dans les différents groupes de travail et comités qui siègent à Bruxelles.
- 2/ les financements européens sont croissants. Outre les financements des jumelages avec d'autres pays européens, il existe des fonds important au FED soient 22 milliards d'euros sur 5 ans (2007-2013). La coopération technique française doit pouvoir bénéficier de ces financements et cela suppose un lobbying particulier.
- 3/ Le nombre des agences exécutives européennes s'accroît et la présence française dans ces institutions semble souvent insuffisante. La France n'a d'ailleurs pas réussi à placer certains de ses candidats à des postes exécutifs qu'elle convoitait. C'est très net à FRONTEX² ;
- 4/ La coopération transfrontalière européenne s'étend et la France semble moins bien armée que ses partenaires qui disposent de stratégie et de moyens financiers qui nous manquent. Ainsi, le CCPD de Kehl est situé en Allemagne car ce pays pouvait mobiliser des moyens financiers plus rapidement. Les préfets sont sur place un excellent outil de coordination des politiques interministérielles mais n'ont pas d'interface claire à Paris où pour chaque ministère la compétence internationale est marginale (sauf le MAE bien sûr). Ceux-ci considèrent souvent que les affaires européennes ou internationales ne sont pas leur cœur de métier et sont donc des activités secondaires par rapport à l'activité principale.

La mission a constaté que beaucoup de partenaires, à la commission, à la représentation permanente de la France à Bruxelles, au SGAE à Paris, regrettaient ce qui est ressenti comme un manque d'implication du MIOMCT en matière d'affaires européennes. Le ministère se consacre essentiellement à répondre à la demande de l'agenda européen.

1.2. La coopération, vitrine internationale des capacités du ministère

1.2.1. Deux domaines de pointe : police et protection civile

1.2.1.1. La coopération policière, un secteur au savoir faire reconnu en forte demande

Cette prise en compte des nouvelles formes de menaces sur la sécurité intérieure se traduit mécaniquement par une augmentation constante de l'activité « extérieure » du ministère.

² En revanche, au niveau de la Commission, la France compte encore 1421 cadres sur 12 136 soit 11,7% de effectifs, (soit légèrement plus que l'Allemagne et nettement plus que le Royaume-Uni). Elle bénéficie encore historiquement d'une position forte dans le passé mais le risque de déclin est réel, compte tenu notamment de l'arrivée de nouveaux Etats membres.

Celle-ci est devenue apparente dans les organigrammes des nombreuses directions et services dépendant de la DGPN de façon à pouvoir mieux l'organiser et la traiter. Il est ainsi facile de repérer visuellement les cases portant l'étiquette « affaires internationales et européennes » dont le portefeuille ne cesse de s'étoffer³. Il est manifeste que des directions comme la DCPAF ou la DCPJ sont désormais immergées dans le champ international.

Mais au delà de l'implantation de ces structures intégrées, le SCTIP, « service de coopération technique internationale de la police » reste le point de convergence privilégié des actions de coopération du ministère. Il dispose en effet de trois atouts indiscutables.

- La densité de son implantation géographique

Cheville ouvrière de la coopération technique et opérationnelle, ce service dont la création remonte à 1961 est désormais bien ancré dans le paysage de nos ambassades.

Au 31 décembre 2007, le SCTIP était implanté dans 98 pays (94 délégations, 1 délégation régionale et 3 antennes) et couvrait 154 pays par le jeu des compétences régionales.

Le réseau reposait à cette date sur 246 fonctionnaires (216 policiers et 30 gendarmes) auxquels s'ajoute un volant d'assistants techniques (47 policiers actuellement) comptés dans les effectifs du MAE, rémunérés par lui mais recrutés et gérés par le SCTIP. Même si en raison de leurs missions particulières, ces assistants ne sont comptés en tant que tels dans le réseau ASI, ils assurent en terre étrangère une présence du ministère et de son savoir-faire.

L'échelon central SCTIP se compose pour sa part de trois sous-directions chargées respectivement de l'information et de la communication, de la coopération technique et institutionnelle et de l'administration et des finances. Au 31 décembre 2007, 152 agents dont 147 policiers et personnels administratifs et 5 militaires y travaillaient.

- Un réseau unique de compétences complémentaires

Elément extrêmement positif, le réseau SCTIP s'est construit et fortifié au fil des ans selon une logique d'intégration visant à regrouper en son sein des compétences complémentaires.

Placés sous l'autorité des attachés de sécurité intérieure (ASI), les délégations regroupent depuis 2001 le réseau des officiers de liaison des directions et services spécialisés à l'exception des officiers de liaison de la DST.

Par ailleurs, anticipant le rattachement de la Gendarmerie Nationale, le SCTIP réunit gendarmes et policiers (instruction commune DGPN/DGGN du 28 janvier 2002).

- Une assise institutionnelle solide

L'organisation et les missions du SCTIP et de son réseau sont clairement encadrées par des textes qui lui confèrent une assise réglementaire précieuse. Le ministre de l'Intérieur dispose ainsi de véritables services de sécurité intérieure placés au sein de postes diplomatiques français, chargés par les textes « *de la mise en œuvre des actions de coopération européennes et internationales conduites par les autorités de police en matière de sécurité intérieure* ».

Chacun de ces services est dirigé par un ASI assisté éventuellement d'un ASI adjoint, membres du personnel diplomatique sous l'autorité de l'ambassadeur. Les missions dont ils

³ Cf. annexe 8.

ont la responsabilité couvrent un large spectre d'actions ayant la sécurité intérieure⁴ comme dénominateur commun. Un ASI et son équipe, bien intégrés dans le pays d'accueil, sont les acteurs de terrain incontournables des coopérations opérationnelles et institutionnelles.

L'expansion du nombre de services à l'étranger a été très forte avant de stabiliser. Depuis 2005, le nombre global de services ne varie plus guère, les fermetures de postes devant compenser les ouvertures.

1.2.1.2. La coopération en matière de sécurité civile, un domaine en plein essor

La sécurité civile jouit d'une excellente image dans les opinions publiques. Bien distincte de l'activité policière, ses missions sont l'objet d'un consensus unanime résumé ainsi par la loi de modernisation de la sécurité civile⁵ : « *prévention des risques de toute nature, information et alerte des populations ainsi que protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* ».

Le savoir-faire français et le modèle original d'organisation qu'il véhicule, porteur de valeurs d'entraide et de solidarité et associant professionnels et bénévoles autour de l'Etat, des collectivités locales et du tissu associatif en font un partenaire très recherché à l'étranger. Cette approche s'oppose au modèle moins généreux de nos voisins anglo-saxons.

La Direction de la Sécurité Civile (D.S.C.) est au ministère porteuse de cette problématique. Au sein de la direction, la mission des relations internationales dont le rôle est clairement précisé par l'arrêté du 22 avril 2005 en est l'instance de coordination et de décision pour l'ensemble des actions internationales et européennes menées par la direction et l'ENSOP (Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers). Cette mission élabore et supervise la mise en œuvre des programmes de coopération bilatérale et multilatérale en liaison notamment avec les attachés de sécurité intérieure des ambassades. Elle mobilise à cet effet le réseau de compétences des SDIS (services d'incendie et de secours) et des associations agréées de sécurité civile.

Elle représente le ministère aux groupes de protection civile du Conseil et de la Commission européenne, ainsi que dans les instances mises en place par les accords particuliers de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ou d'autres institutions internationales dans le domaine de la protection civile. Elle assure la relation avec les entreprises concernées par l'action internationale de la direction.

Dans ce cadre, la mission des relations internationales de la DSC développe ses activités selon plusieurs axes, fortifiant ainsi son expertise et ses réseaux.

La coopération bilatérale qu'elle développe, s'inscrit dans le cadre d'accords plus ou moins précis aux intitulés divers : arrangements administratifs, lettres d'intentions, accords cadre. Ces accords sont conclus avec des Etats membres de l'Union européenne, des pays candidats ou des pays hors de ce champ. Citons l'Algérie (octobre 2003), l'Italie sur les moyens aériens (juin 2004), le Québec pour la sécurité civile et l'incendie (février 2005), l'Azerbaïdjan (décembre 2006)⁶.

⁴ Cf. Décret n°2006-1088 du 30 août 2006 et sa circulaire d'application du 5 avril 2007

⁵ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

⁶ Signalons une action exemplaire avec le programme bilatéral visant à renforcer en Indonésie le secteur de la prévention et gestion des catastrophes. Ce programme a donné lieu à des accords associant quatre parties : la DDSC, le Bakornas (organisme de coordination indonésien) les deux Croix rouges française et indonésienne. Ce

En matière de protection civile, la coopération transfrontalière est aussi très sollicitée (secours en montagne, inondations, NRBC, incendies).

Concourent au même but, les partenariats entre écoles ou l'accueil des délégations étrangères désireuses de mieux connaître l'organisation de la sécurité civile.

Bien menée, la mise en œuvre de ces accords démultiplie les occasions de contacts directs, d'échanges fructueux à l'origine de relations de confiance. Ils sont autant d'atouts précieux qui aident à conforter les positions françaises dans les enceintes multilatérales (Otan, ONU, Conseil de l'Europe).

Au sein de l'UE, la DSC représente la France aux réunions du groupe protection civile du Conseil et a été un acteur essentiel partie prenante du programme Euromed et Eurorisk.

Dans ce domaine, l'Union européenne est riche d'initiatives plus ou moins abouties, prises dans le respect du principe de subsidiarité pour mieux faire face aux situations d'urgence. Plusieurs mécanismes communautaires sont ainsi apparus. Récemment une décision du Conseil⁷ a créé un instrument financier pour améliorer la capacité des systèmes nationaux de protection civile et conforter leur coopération (198,8 ME pour la période 2007 /2013). La France est porteuse de la création d'une force d'intervention rapide de protection civile (FIRE) et le Parlement européen appelle à la constitution d'une force civile communautaire.

L'avenir est prometteur pour ce secteur. La déclaration du sommet de Paris sur l'Union pour la Méditerranée du 13 juillet dernier a fait de la protection civile une de ses huit priorités et le traité de Lisbonne réaffirme l'importance de la sécurité civile.

1.2.2. Les questions européennes et internationales irriguent plus modestement le champ hors police et protection civile.

Au regard des moyens mobilisés par la coopération policière et à un moindre degré par la protection civile, l'activité internationale du ministère qui s'exprime hors de champ est incomparablement plus modeste. Plus diffuse, moins structurée et moins médiatisée, elle n'en est pas moins une réalité portée, parfois avec difficulté, par les directions et services compétents comme en témoignent les éclairages ciblés sur les trois directions suivantes.

1.2.2.1. La DLPAJ et la protection et l'échange de données informatisées

Les problématiques communautaires sont bien au cœur de la DLPAJ même si elle se trouve privée, de par la création du ministère de l'immigration et de l'identité nationale, d'un volet important de son activité. Elle a cependant pour mission d'apporter son expertise et son conseil sur toute question juridique complexe impliquant droit communautaire et droit international, soulevée par les directions opérationnelles avec une attention toute particulière pour ce qui concerne la protection et l'échange de données informatisées ou les applications biométriques. Le dossier SIS II ou les applications biométriques en sont une bonne illustration.

programme est financé par la Croix rouge française pour 2,7 ME et l'Etat français pour 2,1ME avec Civipol pour opérateur.

⁷ Décision 2007/162/CE, Euratom du Conseil 5 mars 2007

Elle est naturellement impliquée dans le suivi des dossiers européens et entretient des relations soutenues avec le SGAE et la RP à Bruxelles. Les effectifs traitant de ces questions dépassent la seule mission des affaires européennes et se chiffrent à environ 7,3 ETP. Cependant, son intervention réelle n'est pas encore à la mesure de l'appui qu'elle devrait apporter aux différentes composantes du ministère. Elle reste encore ignorée ou sollicitée trop en aval et très peu impliquée dans les coopérations institutionnelles.

1.2.2.2. La DGCL et le droit des collectivités locales

L'intervention de la DGCL présente un caractère normatif très marqué. Les politiques et textes communautaires ont en effet un impact croissant sur les collectivités territoriales. Tout d'abord le droit de la commande publique avec la fragilité de notre modèle SEM et l'annonce d'une directive sur les concessions. Le ministère de l'Intérieur sera appelé à défendre le modèle concessif français et notre système souple de délégation de service public. Par ailleurs, les industriels exportateurs de réseaux type Veolia sont très demandeurs de ce soutien au niveau international en indiquant que notre expérience administrative de la gouvernance locale et de la concession de service public serait la bienvenue.

Dans un autre registre, la coopération transfrontalière constitue un sujet croissant d'intérêt pour la construction européenne. Elle est l'objet d'une production normative conséquente guidée par le souci de faciliter ces relations. L'Union a fait adopter le 6 juillet 2006 le règlement communautaire créant le Groupe européen des collectivités territoriales (GECT). La DGCL a participé à l'élaboration de ce texte et s'est chargée d'adapter le CGCT (loi du 16 février 2008). Cette coopération transfrontalière est aussi encadrée par une série d'accords internationaux qui lie la France à l'Italie (accord de Rome du 26 /11/1993), à l'Allemagne (accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996) et à l'Espagne (traité de Bayonne du 10 mars 1995).

L'autre coopération décentralisée, celle qui touche aux coopérations entre collectivités du Nord et du Sud, est gérée et subventionnée par le MAE au sein de la DAECL et la place des Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR) est réduite dans le processus d'instruction des dossiers.

Le Conseil de l'Europe est également actif sur les questions de démocratie locale. Le CDLR (Comité directeur sur la démocratie locale et régionale) en est chargé. Son activité qui se concrétise par la publication de rapports de recommandations voire de projets de convention s'est organisée en trois comités d'experts auxquels la DGLC s'efforce de participer. Même s'ils ne débouchent que rarement sur des instruments contraignants, les travaux du Conseil de l'Europe ont une légitimité politique qu'on ne saurait négliger. Cette enceinte est aussi une opportunité d'échanges et de mutualisation des connaissances.

Enfin, la DGCL participe de façon active à quelques actions de coopération institutionnelle. Elle est actuellement fortement impliquée dans le programme du Fonds de Solidarité Prioritaire⁸ liant la France au Maroc.⁹

⁸ FSP 2003-43 financé par le MAE à hauteur de 4,6 millions d'euros

⁹ Notons que l'IGA est actuellement très sollicitée par une action de coopération bilatérale en vue de la mise en place d'une IGA marocaine sans qu'il n'y ait de coordination même informelle au sein du ministère.

1.2.2.3. La DSIC et les systèmes informatiques

La direction est très fortement sollicitée par le SIS (système informatique Schengen). Sa modernisation avec le développement du SIS2 connaît de graves difficultés, source de retards et d'incertitudes sur les capacités techniques du futur système à remplir sa fonction. La DSIC qui gère le SIS 1 à Strasbourg, devrait gérer le SIS2 jusqu'à fin 2012 pour le compte de la Commission. Il faudra dans l'intervalle régler de façon pérenne les modalités de gestion du système. La Commission et certains Etats membres préconisent la création d'une agence installée à Vilnius alors que notre intérêt serait de conforter le site de Strasbourg.

1.3. Le ministère n'a pas suffisamment pris la mesure de l'enjeu de sa présence dans les institutions européennes

L'organisation du ministère ne permet plus d'intervenir avec toute l'efficacité attendue dans le champ d'une Europe à vingt-sept, dont les mécanismes de prises de décision se modifient à grands pas et où la maîtrise de la langue anglaise est un pré requis. Plusieurs handicaps sont mis en avant par nos interlocuteurs.

1.3.1. L'incertitude sur les positions à tenir dans les enceintes communautaires

Aux yeux de nos partenaires (RP, SGAE), le ministère de l'Intérieur souffre de l'absence de positions construites et partagées. Cela se traduit par des silences, des hésitations, voire des volte-face sur des dossiers particuliers. L'exemple nous a été donné du dossier Biodev qui après des débuts prometteurs (Biodev 1 et 2) semble piétiner alors que la France disposait d'une bonne longueur d'avance sur ses concurrents.

L'insuffisante coordination des services entre eux a aussi pour conséquence de placer trop souvent le SGAE dans la position inconfortable d'avoir à dégager la ligne de conduite du ministère par des arbitrages qui ne sont pas de son ressort.

1.3.2. La mauvaise appréhension des stratégies à utiliser

Le ministère n'arbitre pas suffisamment entre les trois stratégies possibles que sont la voie nationale, intergouvernementale ou européenne. Les directions ont naturellement trop tendance à privilégier la voie nationale ou intergouvernementale en négligeant la troisième au risque de se faire déposséder in fine de leurs initiatives. Or, il est des dossiers où accepter de se placer dans le champ UE et gagner l'appui de la Commission européenne est un élément précieux pour progresser. C'est ainsi que le projet français d'une plate-forme pour le trafic de drogues en Méditerranée (MAOC) s'est retrouvé avec un projet italien concurrent soutenu par la Commission à quelques semaines de la présidence française.

Antérieurement, le MAOC, excellente idée française sur le plan opérationnel avait fait l'objet d'une gestion chaotique sur le plan juridique, qui l'avait lourdement handicapé. La DLPAJ et le MAE ne sont intervenues que très tardivement pour caler le projet sur le plan institutionnel.

Au sein des nombreux groupes et comités participant aux travaux préparatoires du Conseil (Europol, Terrorisme, Sis Tech, Sis Sirene, Acquis Schengen, Evaluation Schengen, protection civile, coopération policière, Cirefi, Relex, drogues...), les services sont très

présents, mais trop portés à défendre leur pré-carré et leurs intérêts particuliers au détriment de la cohérence d'ensemble. De plus, il y a peu, voire pas d'échanges ou de partage d'informations entre ces groupes, dont le pilotage relève de directions différentes.

1.3.3. Une influence insuffisante sur l'élaboration de la norme européenne

Le ministère de l'Intérieur n'a sans doute pas consacré autant d'attention qu'il aurait été souhaitable à la présence au sein des institutions européennes de ses personnels. Les données émanant de la Représentation Permanente font état de 16 Experts Nationaux Détachés (E.N.D.) relevant du ministère.

DONNEES RELATIVES AUX AGENTS AU SEIN DE L'UE ET DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

END	SERVICE	AGENTS MINISTERE DE L'INTERIEUR	TOTAL	OBSERVATIONS
Commission	DG JLS	1 sous préfet 1 attaché de préfecture 1 administrateur civil 1 police	4	2 capitaines de gendarmerie
Commission	SG	1 administrateur civil	1	
Commission	Relex	1 attaché principal préfecture	1	
Commission	Dev	1 chargé de mission	1	
Commission	Admi	1 attaché principal administration	1	
Commission	ADCO	2 commandants de police	2	
Commission	Délégation Kinshasa	1 administrateur civil	1	
Conseil	SGCUE	2 commissaires 1 commandant Police 1 attaché 1 officier de sécurité	5	1 officier de gendarmerie
TOTAL			16	3

La RP signalait une tendance à la baisse des AC et l'absence regrettable d'END Intérieur à la DG politique régionale

Indépendamment du nombre, le ministère n'a pas de doctrine d'emploi des END, personnels qu'il rémunère et réintègre au terme de leur séjour. Bons connaisseurs des rouages internes, disposant d'un réseau actif d'interlocuteurs, ceux-ci ont pleinement conscience d'être considérés comme étrangers par un ministère qui ne les sollicite guère et n'entretient avec eux que des relations épisodiques de nature administrative. Or, la position d'END n'exclut nullement tout lien de nature professionnelle avec l'administration d'origine. Dans un secteur comme celui dévolu à la DG JLS¹⁰ en pleine restructuration et expansion, ou le « soft law » représente une activité importante, les END sont, dans le respect des règles déontologiques, une ressource rare et précieuse, dont le ministère se prive à tort.

¹⁰ La DG JLS est l'un des 36 services de la Commission. Ce service, né du traité de Maastricht, est devenu une direction à part entière en mai 1999. Elle compte environ 320 fonctionnaires et 17 unités politiques réparties en quatre directions, Affaires générales ; Immigration, asile et frontières ; Justice civile, droits fondamentaux et citoyenneté ; Sécurité intérieure et justice pénale

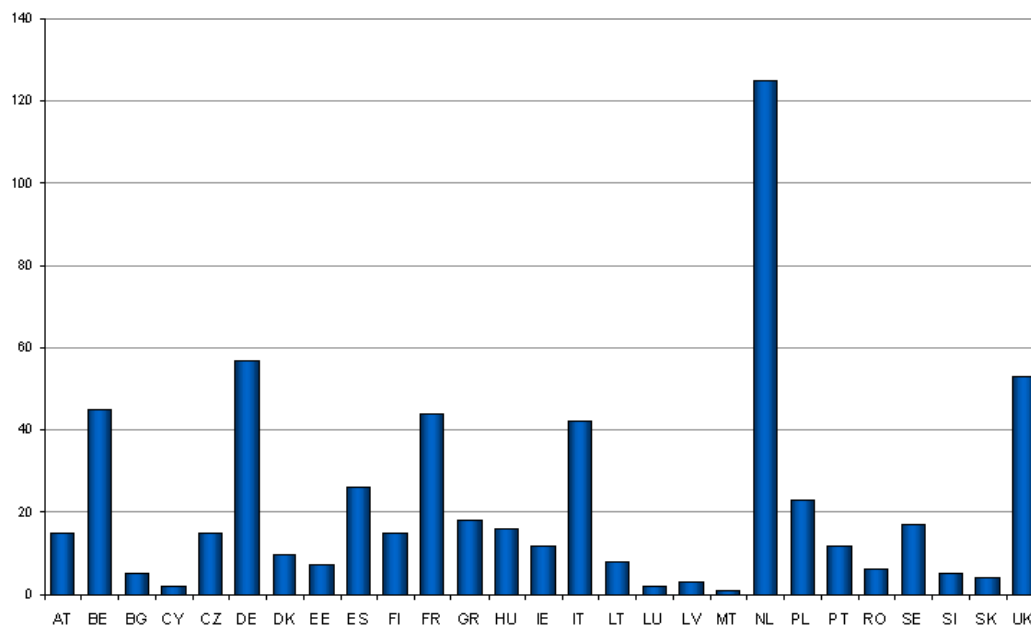
1.3.4. Une présence insuffisante dans les agences européennes

Dans la même veine, la présence du ministère au sein des agences est un autre défi à relever. Les échecs récents à Frontex, dont les raisons sont connues, ont marqué douloureusement les esprits. L'élargissement rend certes la tâche plus ardue et exige une démarche fondée sur l'anticipation, la professionnalisation dans le choix des profils et l'appui solide aux candidats présentés pour franchir les procédures de sélection. Cette attitude volontariste ne doit pas être réservée aux postes les plus élevés, mais s'appliquer aussi aux échelons intermédiaires, plus accessibles et offrant, de surcroît, un très bon retour sur investissement.

Europol et Frontex sont deux enjeux importants pour les années à venir. Le premier change de statut en devenant à compter du 1^{er} janvier 2010 une agence de l'Union avec les mutations que cela implique en termes de statuts de personnel et de fonctionnement. De plus, ses attributions seront étendues par le traité de Lisbonne. Quant à l'agence Frontex, dont le siège se trouve à Varsovie, elle est en pleine expansion. Créée en octobre 2004, elle employait environ cent quarante personnes en juillet dont un nombre infime de français. Le ministère, qui a sous-estimé l'importance de l'agence, s'est mal positionné et devrait avoir une stratégie énergique pour combler son retard et gagner la confiance de Frontex. Cela ne semble pas être le cas.

Effectifs nationaux dans Europol (source site internet)

Europol staff according to nationality, August 2008 (605 agents)



La France occupe la 4^e place, devancée par les Pays Bas, l'Allemagne, le Royaume Uni et la Belgique

1.3.5. L'absence de préparation aux évolutions prévues par le traité de
Lisbonne

Il ne semble pas que l'arrivée de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ) dans sa version traité de Lisbonne¹¹ soit d'ores et déjà analysée et digérée par les acteurs concernés, alors que la coopération policière a été l'objet de vifs débats et donne lieu à des dispositions nouvelles. Celles-ci devraient cependant très rapidement être assimilées pour tirer parti des nouvelles opportunités qui s'ouvrent et choisir les alliances et les stratégies institutionnelles les plus porteuses. La maîtrise de ces mécanismes est en effet incontournable pour promouvoir les positions françaises.

¹¹ Cf. annexe n°3

2. L'ORGANISATION INTERNE DU MINISTERE N'EST PAS ADAPTEE A SON AMBITION D'INFLUENCE MONDIALE

2.1. Les séquelles d'un champ longtemps sous-estimé

Le pragmatisme avec lequel la coopération internationale s'est construite au MIOMCT s'illustre aujourd'hui encore dans un certain nombre de constats : le Ministère n'est toujours pas en capacité de disposer d'une vision consolidée de ce qu'il entreprend sur la scène européenne ou internationale, il n'a pas élaboré de stratégie à moyen ou long terme de ce qu'il attend de son action internationale en termes de retours en sécurité intérieure et il ne s'est pas donné pleinement les moyens, humains ou financiers, faute d'objectifs suffisamment identifiés.

2.1.1. Absence de vision consolidée de l'activité internationale et européenne

Les activités à dimension européenne ou internationale étant laissées à la charge exclusive des directions opérationnelles et faute d'une structure de suivi et de coordination, le Ministre se trouve démuné de toute vision globale des activités menées à dimension internationale et des coûts associés, qu'ils soient budgétaires ou humains.

Dès lors, une telle situation ne permet que difficilement au Ministre d'arbitrer le cas échéant entre plusieurs actions et de définir une doctrine qui s'imposerait à chacune des directions. La dispersion de l'activité à caractère européen ou international au sein des directions opérationnelles, si elle contribue à la qualité de l'expertise délivrée, joue également un rôle d'écran et complique singulièrement toute tentative de dresser un bilan exhaustif et signifiant des actions menées.

Ce constat se traduit par un déficit de lisibilité sur le positionnement adopté dans nombre de négociations, notamment européennes. L'échec global de la MAIE en tant qu'instance de concertation, demeurée sans responsable depuis plusieurs mois, le développement modeste de CIVIPOL au regard des opérateurs homologues (comme ADETEF) et l'absence d'évaluation du secteur constituent tous des indices de l'intérêt secondaire du Ministère pour ces questions. Cette situation n'est pas irrémédiable, puisque qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, la mission a pu constater un positionnement du ministère de l'Intérieur bien plus offensif.

2.1.2. Aucun affichage d'une stratégie coordonnée à l'échelon ministériel

Ainsi, l'action internationale du Ministère n'apparaît pas s'inscrire dans une stratégie globale, clairement affichée et déclinée en axes prioritaires.

La coopération internationale du Ministère constitue une illustration caractéristique de cette lacune : en l'état, elle semble en effet répondre davantage à une demande qui lui est adressée par des pays tiers à la recherche d'une expertise technique plus qu'à la formalisation délibérée d'une stratégie, laquelle déclinerait des pays cibles et des axes de coopération à favoriser, en fonction du retour en sécurité intérieure que le Ministère est en droit d'escompter.

Aujourd'hui, les directions opérationnelles s'efforcent de répondre au mieux aux demandes de coopération qui leur sont transmises par le SCTIP, sans que cet effort de mobilisation de

ressources ne réponde par lui-même à une stratégie explicite. La coopération se résume ainsi à une « collection d'aubaines locales »¹² plus qu'à une vision cohérente et rationnelle du rôle du Ministère sur la scène internationale.

Ainsi, la démarche récente du SCTIP d'interroger les directions opérationnelles mobilisées sur leur programmation des actions de coopération s'apparente davantage à un effort de rationalisation de la gestion de la demande et de lissage à moyen terme de l'effort sollicité plus qu'à un véritable exercice de priorisation des axes et des zones géographiques, faute précisément d'une instance à même de définir une stratégie internationale pour l'ensemble du Ministère. Il est à cet égard remarquable de noter que le Ministère n'a à ce jour pas mobilisé comme il aurait pu l'Institut national des Hautes études en sécurité (INHES) pour orienter sa réflexion stratégique et tracer des orientations générales.

2.1.3. Une sédimentation de structures autonomes

Le MIOMCT a dû répondre à l'internalisation progressive des enjeux auxquels il était confronté. C'est pourquoi chaque direction a dû créer ses propres instruments en fonction des exigences concrètes auxquelles elles devaient répondre. Cela a conduit à une sédimentation de structures autonomes et à des autorités de coordination relativement faibles et contestées.

Le nombre d'instances s'occupant d'affaires internationales au MIOMCT est impressionnant. Pour la seule coopération institutionnelle européenne par exemple, qui n'est pas la plus importante en volume, il y a quatre services : le SCTIP, la PJ pour Europol, la DFPN pour le CEPOL et la PAF pour FRONTEX.

- La DGNP est dotée, à son niveau, d'une cellule de coordination des affaires internationales dit CAB 5 mais chacune des directions policières a sa propre structure ;
 - la DCPJ, qui a été pionnière à cause de la lutte contre les filières internationales de trafic des stupéfiants, dispose d'une division des relations internationales forte de 130 ETP ; de plus, les offices centraux jouent un rôle international important ; la DCPJ gère la plate-forme de coopération européenne SCCOPOL
 - La DCSP a une division de la coopération internationale qui gère les CCPD et coordonne la coopération internationale dans son domaine propre avec 480 experts envoyés à l'étranger en 2007 ;
 - La DCCRS n'a pas de structures propres mais a envoyé 18 experts en mission à l'étranger en 2007.
 - La DCRI a créé par nécessité une cellule spécialisée sur les questions européennes et anime un réseau limité d'officiers à l'étranger
 - La DCPAF a une sous-direction des affaires européennes et internationales ;
 - Le SCTIP est le service extérieur par excellence du MIOCT à l'international dans les ambassades.
 - La DFPN est l'interface du Collège européen de police (CEPOL) et gère notamment des stages de préparation à l'expatriation ;
 - La DAPN possède un service des technologies de la sécurité intérieure (le STSI) qui s'occupe des fichiers européens. Elle gère les personnels policiers à l'étranger (notamment 89 commissaires de police en 2007) ;

¹² Cette expression est reprise d'un précédent rapport d'inspection consacré à la coopération policière internationale : « La politique française de coopération policière internationale », IGA/IGAE, juin 2002, p.13

- La DGGN possède sa propre structure, une sous direction de la coopération internationale avec 44 ETP (trois bureaux : Europe ; coopération bilatérale ; coopération multilatérale)
- La Direction de la sécurité civile a une petite cellule rattachée au directeur
- Le Secrétaire général du ministère a un chargé de mission ; quelques préfets sont délégués à l'étranger comme un au Maroc chargé de suivre la mise en place de l'inspection générale de l'administration marocaine ;
- La DGCL a une cellule chargée des affaires internationales et une cellule pour les affaires européennes ;
- La DLPAJ a un bureau du droit européen (qui suit la jurisprudence de la CEDH) ; le directeur de cabinet du directeur consacre un tiers de son temps à des activités de coopération internationale
- La DSIC suit le dossier considérable du SIS2 européen

En réalité, on peut distinguer dans ce maquis quatre domaines principaux, celui de la police, celui de la gendarmerie, celui de la sécurité civile et celui de la coopération administrative. Seuls les deux premiers disposent de structures solides. A la sécurité civile, le secteur repose sur un tout petit nombre de personnes, ce qui fragilise beaucoup le dispositif. Quant à la coopération administrative, les préfets frontaliers n'ont pas de structure centrale sur laquelle s'appuyer pour la coopération transfrontalière. La coopération décentralisée (dont les acteurs principaux sont les collectivités locales) est gérée par le MAE et le SG dispose d'une équipe réduite.

On peut distinguer les secteurs où la coopération internationale est fortement développée (police et gendarmerie), un secteur qui monte en puissance mais qui manque de structures tant centrales que dans les ambassades (celui de la sécurité civile) et des secteurs où la coopération internationale reste marginale même si elle se développe (coopération administrative transfrontalière, coopération décentralisée). Il est difficile d'avoir une visibilité et à plus forte raison une stratégie d'ensemble dans le cadre de cet organigramme éclaté. Le domaine de la police reste dominant et celui de la sécurité intérieure globale le sera encore plus avec l'arrivée de la gendarmerie.

Cette description d'un éclatement des structures vaut pour l'administration centrale. Par contre, à l'étranger, le réseau du SCTIP est unique et il a déjà intégré les gendarmes en son sein. Il doit sans doute couvrir mieux la sécurité civile. Mais ce réseau unique donne un atout réel à la France, et notamment au MIOMCT.

2.1.4. Des entités en charge de l'international affaiblies et en manque de légitimité

Au plus haut niveau, le conseiller diplomatique au cabinet du ministre réunit tous les quinze jours les services concernés. Il dispose de la DAIE (ex-MAIE), qui demeure une structure faible pour l'instant.

- Historiquement, la seule structure de coordination des affaires internationales au niveau de l'ensemble du MIOMCT était la MAIE qui a souvent changé de nom et dont l'importance a varié selon les ministres qui se sont succédé. Elle fut une délégation aux affaires étrangères et européennes sous le ministre Jean-Pierre Chevènement. Puis elle perdit de l'importance. En 2004, elle fut rattachée au secrétariat général. Depuis deux ans, elle n'a plus de directeur, un conseiller

d'administration faisant l'intérim. Elle a une tâche essentielle mais limitée : rassembler les informations nécessaires au ministre dans ses déplacements, qui peuvent comporter des négociations avec d'autres états. Elle comporte 15 ETP et a un budget de 90 000 euros (mais dont 40 000 sont consacrés au bornage de nos frontières !). A présent, devenue délégation aux affaires internationales et européennes par un arrêté du 9 juillet 2008, elle est rattachée au ministre.

- La faiblesse de l'ex- MAIE a conduit, pour la période de la présidence française de l'Union européenne, à créer une mission spéciale dirigée par un préfet, la MPFUE. Celle-ci a vocation à fusionner avec la DAIE dès le début de 2009.

Toutefois, il existe une structure de coordination efficace, mais qui n'a de compétence que pour coordonner la direction de la DGPN. Il s'agit de Cab 5. La présidence française a été l'occasion d'institutionnaliser des groupes de travail au sein de la DGPN, puisque tous les services et directions (UCLAT, DCPJ, DCPAF, SCTIP, DCSP...) en charge de la présidence d'un groupe de travail au sein du Conseil de l'Union européenne, ont été amenés à rendre compte de l'avancement de leurs travaux et de leurs éventuels blocages. Ces points ont fait l'objet d'une restitution hebdomadaire à la MPFUE.

Mais ici, également, un problème persiste s'agissant de la coordination des activités avec la DGGN. Sur les questions européennes et sur l'animation du réseau du SCTIP, la coordination ne semble pas poser de problème. En revanche, la DGGN estime qu'elle est légitime à développer une offre de coopération spécifique, qui n'est en l'état pas couverte par des mécanismes de consultation ou d'information avec la DGPN. Ce point devra faire l'objet d'un règlement dans les prochaines semaines.

2.1.5. Un opérateur associé : CIVIPOL Conseil

La société CIVIPOL Conseil « société de conseil et de service du ministère de l'Intérieur » est une société anonyme dont le capital social est actuellement dispersé entre trois catégories d'actionnaires dont l'Etat (40%), des opérateurs privés dépendant de la sphère publique (DCI 13,8%, SFERE) et plusieurs sociétés privées (dont notamment Thales pour 12,5%, EADS pour 12,1%, Umanis à 2, 1%).

C'est une structure de taille modeste et dont l'activité est centrée sur le ministère de l'intérieur et plus particulièrement la coopération policière (cf annexe n° 9).

CIVIPOL a connu des jours difficiles avec des pertes annuelles récurrentes qui se sont traduites par une recapitalisation en 2005 ce qui a permis un retour à l'équilibre financier. Les comptes sociaux sont sains avec pour la première fois en 2007 une distribution de dividendes aux actionnaires.

La société a indiscutablement des atouts à faire valoir ; savoir-faire, connaissance et proximité du ministère et de ses homologues (ADETEF SFERE...) et réussite exemplaire du salon Milipol (premier salon international consacré à la sécurité).

Par ailleurs, le contexte est propice avec une demande étrangère en forte croissance, des financements communautaires et internationaux conséquents et l'arrivée de la gendarmerie au ministère. Cependant, CIVIPOL n'a pas la taille critique pour saisir ces opportunités et engager résolument une stratégie de développement. Elle pâtit par ricochet de l'absence de stratégie internationale du MIOMCT. Ses moyens sont incomparablement plus réduits que

ceux du ministère des finances avec l'ADETEF. Nos voisins concurrents disposent quant à eux de structures beaucoup plus importantes qui couvrent l'ensemble des secteurs de coopération technique bilatérale : la GTZ en Allemagne, le British Council au Royaume Uni ou la FIIAPP en Espagne par exemple.

2.2. Des outils de gestion à adapter

De fait, sans objectifs assignés, collectivement définis et clairement hiérarchisés, il est difficile de rationaliser l'allocation de moyens budgétaires et humains et d'évaluer l'effort financier nécessaire à une politique.

Il est à cet égard symptomatique de relever qu'il est en l'état impossible d'estimer le coût global des activités internationales du Ministère. Les objectifs et indicateurs ne sont clairement pas destinés à éclairer le politique sur ce domaine d'intervention, jugé peu stratégique au regard des masses financières en jeu, les effectifs éclatés en de multiples directions, les missions dispersées et leurs coûts lissés sur plusieurs lignes budgétaires distinctes, le tout faisant obstacle à une appréhension globale à la fois des enjeux et des moyens.

2.2.1. Une GRH qui prend mal en compte le défi international

En la matière, le constat a déjà été dressé dans plusieurs rapports antérieurs¹³. Le Ministère ne dispose pas d'un vivier suffisant d'agents à la fois experts techniques dans leur domaine de compétences, maîtrisant l'anglais ou d'autres langues et rompus à la mécanique bruxelloise, aux négociations internationales, aux contraintes de l'expatriation.... A cette difficulté de recrutement, s'ajoute une autre difficulté pour dégager des moyens budgétaires.

Tenter de chiffrer le nombre d'ETP qui concourent à l'exécution des activités internationales du Ministère est un exercice qui se révèle périlleux. Outre la dispersion des missions, il est bien difficile de normaliser en administration centrale ce que l'on doit entendre comme des activités de soutien à l'action internationale du Ministère. Par ailleurs, il convient de distinguer dans l'analyse les ressources mises à disposition du niveau central de celles allouées au réseau. Si le niveau central semble disposer d'effectifs suffisants pour traiter des questions internationales et européennes, en revanche, le réseau apparaît nettement moins bien loti, singulièrement au niveau européen.

Sous cette réserve méthodologique, on peut distinguer deux flux significatifs au regard de l'objectif de constitution d'un réseau d'influence :

- 216 ETP (toutes directions confondues, mais hors gendarmerie¹⁴) dans le réseau des ASI
- 16 END dans les institutions européennes¹⁵.

Il faut bien entendu ajouter à ces deux chiffres ceux qui contribuent à des missions de courte durée, d'expertise et de coopération technique et les quelques agents dans des organisations internationales.

¹³ Cf. indications bibliographiques

¹⁴ 30 gendarmes servent actuellement dans le réseau SCTIP. Données du SCTIP au 31 décembre 2007

¹⁵ Auxquels on peut ajouter 1 END du Ministère de l'Immigration et 3 END de la DGGN.

Dans toutes les hypothèses, ces agents représentent donc un poids, peu significatif dans les effectifs du ministère, mais bien dans certaines directions opérationnelles¹⁶. Cet effort de mobilisation de ressources en ETP est assez résiduel en ce qui concerne les membres du corps préfectoral et les administrateurs civils, mais en revanche particulièrement conséquent pour certaines directions de police.

- Pour les membres du corps préfectoral et les administrateurs civils.

Les ordres de grandeur témoignent du faible impact de la dimension internationale sur l'activité de ces hauts fonctionnaires : à peine 16 d'entre eux sur un effectif global de 1200 occupent un poste à l'international.

Si la diversification des parcours professionnels intégrant une expérience internationale est un objectif affiché, dans les faits, peu d'éléments contribuent à la réalisation de cette ambition : il n'existe pas d'incitation au départ, des lacunes en langues rendent difficile un poste à l'étranger, la crainte de ne pas valoriser sa carrière pèse sur les souhaits de départ.

Au bilan, les membres du corps préfectoral et administrateurs civils sont très peu représentés dans les instances européennes par exemple, singulièrement à la DG Regio où plus un seul n'est présent. Le même constat peut être dressé s'agissant des organisations internationales¹⁷. La conséquence sur la capacité du Ministère à constituer un réseau efficient de relai d'influence et à peser sur l'élaboration des normes s'en trouve immanquablement amoindri.

- Pour la filière Police

Une prise de conscience est sans doute à l'œuvre depuis quelques années : des progrès notables ont été réalisés dans l'offre de formation, mais des améliorations peuvent encore être apportées :

- s'agissant de l'offre de formation, elle apparaît encore théorique et pas suffisamment systématique¹⁸, en dépit des réflexions en cours. L'offre de formation demeure encore trop souvent une opportunité aléatoire, souvent peu en lien avec la réalité du poste qu'elle doit conduire à préparer. Enfin, l'offre ne se départit qu'insuffisamment de l'héritage de nos coopérations historiques. Il est en effet remarquable de noter qu'à l'ENSP, l'essentiel des auditeurs étrangers est constitué de ressortissants qui relèvent de pays africains. Le cycle est insuffisamment ouvert à des commissaires de police dont le pays est potentiellement intéressant en termes de retour en sécurité intérieure ou de solvabilité. Ainsi, on ne peut que regretter l'échec de la formation par l'ENSP de commissaires de police luxembourgeois¹⁹, ou plus généralement l'élargissement des offres de formation à des pays solvables hors de notre zone d'influence historique.
- S'agissant de la définition de parcours de carrière, il semble que l'expérience internationale ne réponde que rarement à un choix délibéré qui s'inscrive dans une

¹⁶ C'est le cas notamment à la DCPAF ou à la DCPJ

¹⁷ La majorité des membres du corps préfectoral et des administrateurs civils qui font l'expérience d'un poste international le font au sein du réseau diplomatique ou consulaire français

¹⁸ Ce constat est à nuancer en fonction des services : l'ENSP a pris la mesure du défi international et de l'offre de formation qui lui est attachée, le SCTIP propose systématiquement une formation aux agents qui partent en poste dans son réseau. En revanche, d'autres directions accordent moins d'importance à la qualité de la formation des agents envoyés.

¹⁹ L'ENSP forme régulièrement des commissaires de police de Monaco, aux frais de la principauté. Elle a été sollicitée pour la formation à leurs frais des commissaires du Luxembourg, de Norvège ou d'Andorre.

carrière. Elle répond parfois à une absence d'opportunités au niveau national, ou à une appétence particulière de l'intéressé, mais elle ne se pense que rarement comme une étape dans un parcours professionnel. D'ailleurs, il ne semble y avoir aucun dispositif de suivi des agents ainsi éloignés de leurs gestionnaires et de leurs futurs patrons (pas d'inspection en cours de mission au moins pour ceux détachés dans des organisations, une exploitation marginale des questionnaires envoyés à mi-parcours, aucun bilan tiré ex-post...)

- S'agissant de la valorisation des compétences acquises, dans ces conditions, elle apparaît encore insuffisante en dépit des efforts consentis ces dernières années. La difficulté à se trouver un poste pour un agent parti à l'étranger, et parfois soupçonné d'avoir profité de conditions de travail attractives au détriment des urgences des directions opérationnelles, a longtemps dissuadé les vocations.
- Enfin, on constate un déficit de réflexion à l'échelon ministériel sur le retour sur investissement que le Ministère est en droit d'attendre de ces agents, de la connaissance de nouveaux réseaux et de modes de travail.

2.2.2. L'absence d'une ligne budgétaire identifiée

Il est en l'état bien difficile d'estimer l'ensemble des crédits qui concourent à l'action internationale ou européenne du ministère. En effet, des lignes budgétaires coexistent au sein de divers Ministères, dans divers programmes²⁰.

Pour le Ministère de l'Intérieur, la Direction de l'Evaluation, de la Performance et des Affaires Financières et Immobilières (DEPAFI) consolide des données remontées des différentes directions concernées, mais elle n'est pas en mesure d'en vérifier l'exactitude du périmètre ou d'en évaluer la pertinence. Les risques de double compte sont dans ces conditions nombreux. Sous cette réserve méthodologique, l'effort budgétaire du Ministère lui-même pour ses actions internationales est évalué à 117 millions d'euros (périmètre 2009 du Ministère), ventilé comme suit²¹ :

- 70 millions d'euros au titre du programme 176 (Police nationale)
- 20 millions d'euros au titre du programme 108 (administration territoriale)
- 20 millions d'euros au titre du programme 152 (Gendarmerie nationale)
- 3 millions d'euros au titre du programme 123 (Conditions de vie Outre-mer)
- 695 000 euros au titre du programme 128 (Coordination des moyens de secours)

Une partie de ces crédits, évalués à près de 7 millions d'euros²², sont gérés par la DGCID (MAE), pour le compte des ASI, dans le cadre de la coopération policière mise en œuvre par le SCTIP.

Une ligne budgétaire gérée par la DCMD recueille également une partie des crédits gérés au titre de la coopération de la gendarmerie.

S'y agrègent enfin les financements multilatéraux tirés de l'Union européenne ou issus de programmes propres à des organisations internationales (cf. fiche DEPAFI sur fonds de

²⁰ Les programmes 105 (Action de la France en Europe et dans le monde), 185 (Rayonnement culturel et scientifique) et 209 (Solidarité à l'égard des pays en développement) sont essentiellement concernés pour les actions de coopération. Le budget du SCTIP est prévu dans le programme 176 (Police). La sécurité civile voit ses moyens retracés au sein du programme 128 (coordination des moyens de secours)

²¹ Données DEPAFI, document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat », 2009

²² Ce chiffre correspond à la ligne Police et sécurité civile des crédits centraux et des crédits des postes sur un budget de 51,6 millions d'euros. Données 2006 issues du rapport d'activité de la DGCID

concours). En la matière, l'exploitation qui en est faite apparaît modeste et le Ministère semble encore peu saisir les opportunités tirées de ces financements ad hoc. Ainsi, les financements européens sont particulièrement sous-exploités, en dépit de la présence à la Représentation permanente de la France d'un agent du Ministère chargé d'une optimisation du recours à ces crédits. La complexité de la procédure de gestion de ces fonds requiert une anticipation et une prise de décision en amont qui n'est pas toujours compatible avec les modes de décision actuels et suppose en tout état de cause une stratégie de moyen terme.

Rapportées au budget du Ministère, ces masses, même agrégées, demeurent modestes²³ et témoignent de l'effort relatif consenti en termes de mobilisation de ressources au bénéfice de l'action internationale du Ministère.

Au bilan, le Ministère ne mobilise pas suffisamment des instruments financiers ad hoc, notamment multilatéraux, qui pourraient démultiplier ses capacités d'intervention.

2.3. La relative faiblesse de la relation avec le secteur industriel

La sécurité intérieure, principal domaine d'intervention du MIOMCT, représente aussi un enjeu d'ordre économique et technologique. Si le Ministère est un client relativement peu important de l'industrie nationale, il dispose en revanche de certains moyens d'action de nature à influencer sur le développement des entreprises du secteur

2.3.1. Le MIOMCT, un client modeste pour une industrie nationale compétitive dans certains domaines de la sécurité

a) L'offre industrielle française

En raison de sa faible structuration, de son caractère émergent et proche de ce qui relève de la Défense, l'offre industrielle en sécurité intérieure n'est pas facile à cerner. Cependant, un récent rapport de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)²⁴ met en lumière quelques caractéristiques de l'offre française.

Celle-ci repose d'une part, sur trois grands groupes du domaine de la Défense (EADS, THALES et SAGEM) et d'autre part, sur des PME pas encore organisées pour faire valoir leurs intérêts²⁵. Deux au moins de ces groupes (EADS et THALES) affichent la même ambition d'apparaître comme intégrateurs de grands systèmes et maîtres d'œuvre de solutions globales dans le domaine de la sécurité. Les cas de concurrence franco-française ne sont donc pas rares sur les grands projets à l'exportation.

La compétitivité de l'offre française est avérée dans certains domaines (biométrie, systèmes globaux de surveillance des frontières, par exemple) ainsi que l'attestent les succès remportés à l'exportation.

²³ Le budget du Ministère est estimé à 23 milliards d'euros

²⁴ « Evolution de l'offre industrielle dans le domaine de la sécurité globale », août 2008

²⁵ Le seul organisme professionnel dans le domaine industriel paraît être le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) qui a créé en son sein en 2004 une commission « systèmes de sécurité », mais celle-ci ne compte actuellement qu'une dizaine d'entreprises (filiales de grands groupes) dont une seule PME.

b) Le poids du MIOMCT sur un marché global dynamique

Face à l'offre industrielle française, le MIOMCT ne représente pas un client très important, même sur le seul marché national. Ce dernier est évalué²⁶ globalement (c'est-à-dire en incluant la sécurité privée) à 18,3 milliards € en 2006. En comparaison, les dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie avoisinent 400 millions €. Même si ces dépenses ne correspondent évidemment pas à la totalité des dépenses d'équipement des collectivités publiques en sécurité, le poids du MIOMCT est sans doute très modeste. Ainsi, en matière de sécurité civile, les crédits cumulés des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont plus de six fois supérieurs à ceux du Ministère. Le rapport précité de la FRS indique d'ailleurs que, selon les entreprises interrogées, « le ministère de l'Intérieur n'est pas considéré comme un client potentiellement important, faute de budget »,

La croissance du marché national (incluant la sécurité privée) est un autre élément à relever (+ 7 % en 2006). Le créneau²⁷ de l'anti-terrorisme connaît la plus forte progression (+ 20 % par an entre 2002 et 2006). Le dynamisme du marché national n'est pas propre à notre pays puisque le taux de croissance serait de 6,5 % pour l'Europe. Dès 2004, l'OCDE évaluait de 7 à 8 % la croissance annuelle du marché mondial de la sécurité.

Sur ce marché mondial, les Etats-Unis occupent une place particulière en raison non seulement de l'ampleur des dépenses d'équipement prévues par leurs administrations publiques (123 milliards USD pour la période 2007-2011) mais aussi de l'impact de leurs nouvelles réglementations sur les flux internationaux de personnes et de marchandises (exemple du dispositif américain²⁸ réglementant le transport maritime à destination des Etats-Unis).

2.3.2. Une relation peu substantielle avec le secteur industriel, au regard de l'enjeu international et européen

Sur les sujets internationaux et européens, les relations du Ministère avec les entreprises sont dispersées et assez faibles. La principale administration concernée est le SCTIP (DGPN) et son réseau international qui fournissent une aide inégale à l'implantation internationale des entreprises. La normalisation technique d'une part, le financement européen de la recherche en sécurité d'autre part, sont les autres principaux sujets où le Ministère est susceptible d'intervenir en faveur des intérêts économiques de notre pays.

a) L'appui à l'implantation internationale des entreprises françaises

Bien qu'il n'occupe pas une place prédominante en tant que client sur le marché intérieur de la sécurité, le MIOMCT représente en revanche une référence de premier rang pour les entreprises françaises sur les marchés extérieurs : ce point a été souligné par les entreprises interrogées dans le cadre du rapport (précité) de la FRS.

L'appui aux entreprises est fondé sur la circulaire du 30 août 2006 qui définit les missions des attachés de sécurité intérieure (ASI). L'article 2.5 de cette circulaire indique que, « sous

²⁶ Source : Atlas 2008 d' « En toute Sécurité »

²⁷ L'Atlas 2008 d' « En toute Sécurité » présente une segmentation du marché français de la sécurité en vingt-cinq créneaux dont celui de l'anti-terrorisme.

²⁸ Il s'agit de la *Container Security Initiative* de l'administration des Douanes et de la protection des frontières des Etats-unis

l'autorité du chef de la mission diplomatique et avec l'accord du SCTIP, l'ASI apporte son concours à la promotion des exportations françaises, en particulier dans le domaine des équipements de sécurité, dans le cadre des orientations données par le ministre de l'intérieur et dans le strict respect de la législation en vigueur ».

Les réponses des ASI à un questionnaire²⁹ portant sur leurs activités montrent que si certains d'entre eux prennent l'initiative de transmettre des informations sur des débouchés potentiels s'ouvrant à des fournisseurs français, très peu d'entreprises exportatrices les sollicitent effectivement et ces demandes concernent le plus souvent des équipements destinés à la police.

On note par ailleurs que le GIFAS, dans le cadre d'une convention de partenariat conclue avec la DGPN en janvier 2007, a exprimé en février 2008 le souhait d'intensifier les échanges portant sur l'implantation internationale des entreprises françaises. Il semble qu'aucune suite ne sera donnée par la DGPN à cette proposition avant la réunion du comité de suivi de la convention (début 2009).

En définitive, il apparaît que la mission – il est vrai non prioritaire - de promotion de l'offre industrielle et des exportations françaises ne génère pas une forte charge de travail pour le réseau du SCTIP.

b) La prise en compte de l'enjeu de la normalisation technique internationale

Dans le contexte du mouvement (amorcé principalement par les Etats-Unis depuis 2001) de normalisation internationale en matière de sécurité, l'AFNOR avait créé en son sein un « groupe d'impulsion stratégique » (GIS) en 2005, associant entreprises, administrations publiques et opérateurs d'infrastructures. De leur côté, les administrations s'étaient également réunies au sein d'un groupe de travail présidé par le responsable ministériel des normes (RMN) du ministère de la Défense et dont le secrétariat était assuré par un représentant de la DSC.

Pour sa part, l'INHES a organisé en février 2007 un séminaire de travail sur la normalisation de la sécurité, associant les autres ministères concernés (notamment ceux de la Défense et de l'Economie), le SGDN, l'AFNOR et les grandes entreprises du domaine de la sécurité. Concrètement, un portail de veille commun, géré par l'AFNOR, a été mis en place avec la participation des ministères de l'Intérieur et de la Défense.

En terme d'organisation interne, on note, sans qu'aucune coordination ne soit réellement mise en œuvre entre elles, que plusieurs entités du MIOMCT ont des attributions en matière de normalisation : le haut fonctionnaire de défense adjoint auprès du secrétaire général du Ministère, le responsable ministériel des normes qui est localisé à la DSC, le STSI, le « conseiller défense » du Ministère qui est un expert reconnu en normalisation ainsi que l'INHES.

²⁹ Les réponses à ce questionnaire ont fait l'objet d'un résumé figurant à l'annexe 10 de ce rapport.

c) Le financement européen de la recherche en sécurité

Alors que les moyens budgétaires propres du MIOMCT sont très faibles (2 millions € pour le fonds d'innovation de la police) au regard des programmes nationaux de recherche en sécurité intérieure financés respectivement par la délégation générale à l'armement (120 millions) et par l'agence nationale de la recherche (17,5 millions), l'Union européenne doit consacrer 2,135 milliards € sur la période 2007-2013 à deux programmes-cadres : d'une part, le programme européen de recherche en sécurité (PERS), doté de 1,4 milliard € et géré par la DG Entreprise et industrie de la Commission européenne ; d'autre part, le programme « sécurité et sauvegarde des libertés³⁰ » doté de 735 millions € et géré par la DG Justice, liberté et sécurité (JLS).

Si le Ministère semble s'être peu intéressé au programme de la DG JLS, il s'est en revanche impliqué dans le PERS dès le début de ce programme.

Ainsi, s'agissant du PERS et dans le cadre d'une coordination interministérielle sous l'égide du SGDN, le STSI a obtenu de ce dernier un mandat pour tenir à jour un référentiel des besoins opérationnels en sécurité exprimés par les administrations et quelques grands opérateurs économiques. Ce référentiel contribue à définir les priorités de la France au sein du comité de programme du PERS. On relève aussi que le STSI anime, avec la DGA et le ministère chargé de la recherche, le groupe technique national (GTN) qui rassemble les principaux acteurs (administrations, industriels) intéressés par les échanges d'informations sur le PERS.

En outre, il est à noter que le Ministère participe³¹ aux travaux du forum (consultatif) européen sur la recherche et l'innovation en sécurité (ESRIF), dont l'objet est de permettre l'expression des demandes de la part des Etats membres et des industriels.

Les résultats du premier appel à projets (2007) du PERS sont plutôt favorables à la France ou plus précisément à un grand groupe français (qui devrait être en mesure d'obtenir près de 7 millions € de financement européen). Pour leur part, les PME françaises retenues devraient bénéficier, en moyenne, de 0,4 million € par entreprise. Le STSI devrait participer à deux projets au moins, en tant qu'utilisateur public.

Cependant, force est de constater que, s'agissant des financements européens, le Ministère n'a pas entrepris d'action particulière d'information³², ni a fortiori de sensibilisation en direction des PME. La DGPN a toutefois mené d'autres actions envers les PME innovantes.

d) Les liens avec les entreprises innovantes

Le STSI de la DGPN/DAPN a engagé en 2005 une politique de « partenariat », illustrée par l'adhésion de la police nationale au « Pacte PME » (mis en œuvre par OSEO et le comité Richelieu³³) de mobilisation en faveur des PME technologiques.

³⁰ Ce programme comprend deux volets distincts : « prévention, préparation et gestion des conséquences du terrorisme et autres risques liés à la sécurité » et « prévention et lutte contre le crime »

³¹ Le Ministère y est représenté par le chef du STSI

³² Il est vrai que ces tâches relèvent a priori du « point de contact national » qui, pour les programmes européens de recherche, se trouve au sein du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

³³ Le comité Richelieu est une association de PME innovantes, créée en 1989, comptant 220 adhérents et 2500 PME associées

Il a également indiqué avoir organisé plusieurs rencontres avec des PME sur des thèmes porteurs d'innovations technologiques dans la lutte contre les différents facteurs de criminalité (vidéo-protection et traitement de l'image, caméras, capteurs acoustiques, sécurisation des enceintes sportives).

Néanmoins, le rapport précité de la FRS indique que « les entreprises regrettent le manque de réflexion (de ce ministère) sur l'identification des priorités technologiques et des segments industriels stratégiques ainsi que sur la promotion de l'offre française à l'international ».

En définitive, il apparaît que l'enjeu économique et technologique que représente la sécurité intérieure est insuffisamment pris en compte par le MIOMCT.

3. RECOMMANDATIONS : MIEUX ORGANISER EN INTERNE, ETRE PLUS OUVERT A L'EXTERIEUR

3.1. Stratégie internationale et pilotage de l'action internationale et européenne du Ministère

3.1.1. Définir et mettre en œuvre une stratégie ministérielle pérenne sous l'autorité d'un CSAIE présidé par le ministre

L'action internationale du MIOMCT est dispersée. Une stratégie ministérielle doit être mise en place en associant le plus possible les directions chargées de l'action opérationnelle. Cette stratégie a besoin de deux outils majeurs, un comité stratégique associant les directeurs du MIOMCT et une délégation des affaires internationales et européennes (DAIE) dont la création est déjà acquise.

Il convient tout d'abord de définir et mettre en œuvre une stratégie ministérielle sous l'autorité d'un comité stratégique des affaires internationales et européennes (CSAIE) présidé par le ministre ou son directeur du cabinet.

Afin d'éviter la dispersion dans l'action quotidienne sans perspective stratégique, il est indispensable qu'un comité stratégique sous l'autorité du ministre réunisse autour de la DAIE et de la Délégation à la Prospective et à la Stratégie (D.P.S.) l'ensemble des directeurs du ministère et le chef de l'IGA. Le chef du SCTIP et le président de CIVIPOL doivent y être associés.

En effet, la coopération institutionnelle bénéficie en tous domaines de l'expertise qui n'existe que dans les directions et qu'il ne faut pas leur retirer. Il est indispensable d'associer le plus possible les directions aux activités de la DAIE afin qu'elles soient motivées dans leur approche des questions internationales et qu'elles se les approprient. Cette association étroite des directions ne peut se faire que si elle est impulsée au plus haut niveau par un comité stratégique présidé par le ministre. Le secrétariat du comité serait assuré par la DAIE.

Le comité, qui pourrait se réunir au minimum deux fois par an, ferait le bilan de l'activité internationale du ministère. Les directions pourraient y exposer les difficultés qu'elles rencontrent éventuellement. Un suivi d'un document stratégique pluriannuel préparé par la DPS et la DAIE serait assuré. Des arbitrages nécessaires compte tenu de la rareté des moyens, pourraient y être prononcés. Le comité ne traiterait pas que des affaires policières ou gendarmiques, mais aussi de sécurité civile, de coopération administrative, de coopération décentralisée des collectivités locales.

3.1.2. Renforcer la Délégation des Affaires Internationales et Européennes (DAIE) : rôle, missions, organisation interne

La nouvelle DAIE est l'exécutif indispensable du comité stratégique des affaires internationales et européennes (CSAIE) pour préparer ses décisions et en assurer le suivi de l'exécution. Composée des éléments provenant de l'ancienne MAIE mais aussi de la MPFUE (mission pour la présidence française de l'union européenne), elle aurait un rôle d'interface entre le cabinet du ministre et les différentes directions du ministère. Ses partenaires

principaux seraient CAB 5 pour la DGPN, la sous direction des affaires internationales de la DGGN, les cellules internationales des affaires internationales de la DSC, de la DGCL et du SG (par ailleurs devenu HFD). Elle assumerait aussi un rôle d'interface privilégié pour le SGAE qui souhaite actuellement un tel partenariat. Elle serait aussi l'interface habituelle des services du MAE et du ministère de la défense touchant des questions de sécurité ou d'administration territoriale : DCM et DGCID aux affaires étrangères, DAS au ministère de la défense.

La DAIE serait d'autant plus utile que l'action internationale opérationnelle demeurerait dans les compétences des différentes directions qui ont développé des expertises importantes dans leur domaine propre. Il est indispensable pour le MIOMCT que celui-ci soit enraciné dans la dimension internationale par l'ensemble de ses services et non par une seule direction spécialisée. Le pire serait toute formule isolant les affaires internationales au sein d'une direction unique du ministère.

3.1.3. Les missions de la DAIE

- La DAIE devrait être chargée des missions suivantes :
 - 1/ Préparer les dossiers du ministre et accomplir les tâches de l'actuelle MAIE
 - 2/ Assurer la coordination des actions européennes telles qu'assumées par la MPFUE mais en période de non présidence française (donc actions moins lourdes)
 - 3/ être l'interface des préfets pour la coopération européenne transfrontalière (besoin exprimés par les préfets concernés)
 - 4/ être l'interface du MAE et du ministère de la défense comme indiqué ci-dessus
 - 5/ Collecter les informations nécessaires sur les actions internationales multiples du MIOMCT et évaluer leurs coûts. Préparer des arbitrages au CSAIE
 - 6/ Assurer le secrétariat du CSAIE
 - 7/ Préparer avec la DPS et les directions concernées un plan pluriannuel stratégique des actions internationales et européennes du MIOMCT
 - 8/ Collecter les informations concernant les relations internationales des DOM et TOM ; veiller à l'intégration de celles-ci dans le plan stratégique
 - 9/ Coordonner les positions des différents services du MIOMCT dans les dossiers transversaux impliquant plusieurs directions (en collaboration avec CAB 5 si la DGPN est concernée)
 - 10/ Coordonner l'action du SCTIP avec les autres directions du ministère non policières (DGCL, DSC, SG, DSIC)
 - 11/ assurer par une cellule de veille l'animation de l'action du ministère concernant les industries française liées à la sécurité intérieure ou la sécurité civile
 - 12/ Assurer la coordination des actions internationales des divers grands secteurs d'activité du MIOMCT
- La DAIE ne se substituant pas aux directions pour l'action opérationnelle, elle pourrait consacrer ses forces à des tâches actuellement non assumées. Ces tâches nouvelles sont les suivantes :
 - collection des informations concernant l'activité internationale des différents services afin d'avoir un bilan d'ensemble
 - évaluation du coût des actions internationales par rapport à l'ensemble des dépenses de ministère
 - Elaboration avec la DPS d'un plan pluriannuel d'action internationales et européennes pour le MIOMCT

- impulsion dans certains domaines définis par le plan de stratégie pluriannuel d'action international et européenne du MIOMCT
- Préparation d'arbitrages éventuels à réaliser au sein du CSAIE

3.1.3.1. Organisation de la DAIE

- Positionnement et profil du délégué

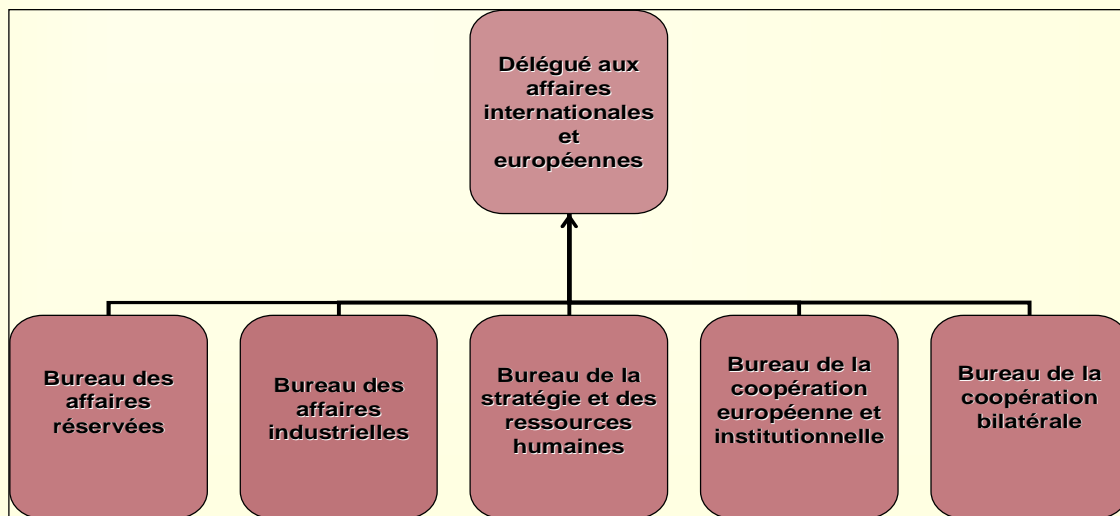
La mission a pu étudier l'implantation d'une délégation aux affaires internationales dans les ministères allemands et britanniques de l'intérieur. Il apparaît que la personnalité du délégué est un élément essentiel pour que la « greffe » prenne. Il est nécessaire que le candidat appartienne à un corps de direction du ministère afin de bien le connaître et de ne pas susciter de rejet. Un diplomate, même très talentueux, risque de ne pas faciliter suffisamment l'enracinement de la DAIE au sein du ministère. Il faut éviter un face-à-face conflictuel entre la DAIE et des directions dominées à plus de 90% par des affaires internes.

De plus l'expérience montre que le monde de la diplomatie est souvent en contradiction avec les préoccupations du MIOMCT pour des raisons structurelles : l'exigence du « retour en sécurité intérieure » n'est pas toujours compatible avec d'autres objectifs de type purement diplomatiques (c'est surtout vrai en matière de lutte contre l'immigration illégale qui relève aujourd'hui d'un autre ministère mais cela peut concerner d'autres dossiers : la lutte contre le trafic de drogue par exemple). La DAIE est d'abord confrontée aux directions du MIOMCT et la priorité est de nouer de bonnes relations avec celles-ci. Elle est aussi en interface avec les « services extérieurs » du MIOMCT que sont les ASI et leurs services dans les ambassades, en général des policiers ou des gendarmes ; elle devrait aussi être en interface avec les préfets des départements frontaliers. L'enracinement avec ce milieu administratif à dominante policière, gendarmique ou préfectorale est primordial. Le délégué a une tâche de facilitateur et de coordination qui est plus essentielle que la connaissance des dossiers internationaux qu'il peut acquérir de surcroît.

Il faut aussi que le délégué ait la confiance du ministre qui lui donne la capacité de résister dans le rapport de force interne au ministère. Les interlocuteurs allemands ont beaucoup insisté sur ce point auprès des membres de la mission. Le profil idéal serait celui d'un haut fonctionnaire du ministère (un préfet ?) qui aurait, dans le domaine international et européen, une expérience croisée : police + administration territoriale ou administration centrale. Il est par ailleurs nécessaire qu'il bénéficie d'une proximité réelle avec le ministre.

- Une organisation autour de cinq cellules thématiques

La DAIE devrait être organisée en fonction des missions qui sont les siennes. Elle comprendrait cinq blocs de compétences.



1/ le bureau des affaires « réservées ». Ce bureau reprendrait les compétences de la MAIE actuelle en étroite relation avec le cabinet du ministre. C'est surtout un travail de préparation des voyages du ministre et de confection de dossiers synthétiques sur les négociations en cours.

2/ Le bureau de la stratégie et des ressources humaines. Ce bureau en liaison notamment avec la DPS, exercerait une fonction pour l'instant inexistante. Il assurerait le suivi des affaires conformément aux décisions prises en CSAIE. Il élaborerait avec la DPS un plan pluriannuel d'action stratégique en matière d'activités internationales. Il assurerait le suivi du plan, établirait des indicateurs d'objectifs, et tenterait d'évaluer le coût de l'ensemble des actions internationales du ministère. Il serait chargé aussi de suivre les dossiers concernant le placement des fonctionnaires français à des postes stratégiques dans des organisations internationales et de s'assurer en liaison avec les directions compétentes en DRH du bon déroulement de la carrière des fonctionnaires placés à l'étranger (corps préfectoral, policiers, gendarmes, pompiers etc.).

3/ Le bureau de la coopération européenne et institutionnelle. Ce bureau reprendrait les attributions de l'actuelle MPFUE et coordonnerait le domaine des relations JLS avec Bruxelles. Il serait aussi chargé de la coopération institutionnelle (avec des organismes comme l'OTAN, INTERPOL, etc.).

4/ Le bureau de la coopération bilatérale. Ce bureau serait chargé de la coopération transfrontalière et de la coopération administrative en interface avec le SG du ministère. Il serait chargé de suivre en liaison avec le MAE l'évolution de la coopération technique décentralisée (assumée par les collectivités locales). Enfin, il collecterait les données diverses de coopération bilatérale en matière de police, de gendarmerie et de sécurité civile.

5/ Le bureau des relations économiques et industrielles. Il serait l'interlocuteur des entreprises pour les matériels de sécurité intérieure ou civile, ou pour des expertises, en liaison notamment avec CIVIPOL.

Quels profils faut-il rechercher pour les chefs de ces différents bureaux ? Pourquoi ne pas prévoir d'y affecter là où ce serait pertinent un cadre d'entreprise ou un fonctionnaire ayant fait un passage dans le privé et doté d'une bonne connaissance du monde de l'entreprise !

3.1.4. Repenser le cadre d'intervention des structures transverses au sein du Ministère

Il apparaît qu'outre la MAIE les principales structures transverses sont CAB 5 et le SCTIP, ce dernier animant le réseau important des attachés de sécurité intérieure dans les ambassades.

- en l'état actuel de l'organisation du MIOMCT, la cellule Cab 5 auprès du DGNP conserve toute son utilité. Sa compétence doit s'articuler avec une cellule équivalente à la DGGN (la sous direction compétente de la direction des moyens) compte tenu de l'intégration prochaine de cette dernière dans le MIOMCT.
- Le positionnement du SCTIP est sans doute à revoir, compte tenu de l'arrivée de la DGGN. Les personnels du SCTIP comportaient déjà des policiers et des gendarmes selon un modèle de structure intégrée. Il semblerait logique à l'avenir que le SCTIP relève à la fois du DGNP et de la DGGN. Un rattachement direct du SCTIP au cabinet du ministre ou à la DAIE ne semble pas être pertinent. Il importe que le SCTIP soit le plus proche possible des directions actives à qui il emprunte l'essentiel de ses personnels et à qui il confie aussi de nombreuses missions de coopération.
- Le réseau des ASI (attachés de sécurité intérieure) animé par le SCTIP est un atout considérable pour le MIOMCT. Il importe que la carrière des ASI et de leurs adjoints soit bien prise en compte afin d'avoir les personnels de qualité nécessaire. Une évolution favorable a pu être constatée ces dernières années dans ce domaine. Toutefois, la formation aux langues étrangères (surtout à l'anglais) et à l'analyse semble devoir être plus développée encore.

3.1.5. Mieux tirer parti des potentialités de CIVIPOL.

Très conscient des enjeux du moment et de la nécessité de planifier et d'organiser l'activité de CIVIPOL, son PDG a engagé une réflexion pour se doter d'un plan stratégique de moyen terme. Les orientations annoncées d'élargissement des champs d'expertise de la société à l'administration territoriale et aux domaines connexes de la justice et de l'immigration avec le développement d'une offre complète de services aux Etats étrangers sont des axes que le ministère devrait soutenir et encourager. La réalisation de ces objectifs passe, comme le souligne à juste titre son responsable par le développement de partenariats stratégiques et un effort commercial accru.

Cependant la réalisation d'un tel plan ne peut faire l'économie d'une réflexion plus en amont sur les aspects institutionnels.

- La reconfiguration de l'actionnariat de la société :

Plusieurs scénarii sont envisageables mais le plus pertinent apparaît comme un recentrage de l'actionnariat de CIVIPOL autour de partenaires appartenant directement ou indirectement à la sphère publique et intéressés à l'activité de la société (Acojuris, GIP ADETEF, DCI ...) avec la sortie consécutive d'actionnaires privés dont la présence est sans valeur ajoutée pour le développement de la société.

La présence de DCI qui possède près de 14% du capital ne doit pas être remise en cause sous réserve qu'elle donne lieu à un partenariat bénéfique. En revanche, accroître sa participation présenterait le désavantage d'accentuer l'image « sécurité » de Civipol au détriment du secteur « administration des territoires » et « protection civile » et des coopérations à nouer avec d'autres opérateurs.

- Un conseil d'administration ouvert

L'élargissement souhaité du champ d'intervention de la société implique d'accueillir au sein du conseil d'administration des personnalités, en charge de problématiques autres que la coopération policière. Rappelons que le ministère de l'Intérieur envoie au conseil d'administration le directeur de la DAPN, et comme censeurs la DSC et le SCTI, faisant ainsi l'impasse sur la DGCL et la DLPAJ.

- Une politique de rapprochement étroit avec le ministère dans toutes ses composantes

La mise en place de la DAIE doit aider à ce rapprochement afin d'ancrer CIVIPOL dans les directions opérationnelles qui apportent l'expertise indispensable aux prestations de la société. L'échange régulier d'informations et la création d'espaces de dialogue devraient notamment aboutir à créer rapidement des bases d'experts fiables et actualisées permettant d'alimenter des projets pluridisciplinaires. La réussite du GIP Adetef tient à sa proximité très étroite avec son ministère.

- Une politique de communication institutionnelle cohérente

Le nom donné à la société conjugué à son site web évoque irrésistiblement la coopération policière qui convient mal à une diversification de l'activité. Là encore, un changement d'appellation en ligne avec la stratégie de communication institutionnelle est une question qu'on ne peut éluder.

Pour conclure, en lien avec le projet de plan stratégique préparé par CIVIPOL et en cohérence avec le rôle que le ministère entend lui voir jouer, une réflexion sur l'organisation de la société, ses objectifs et ses moyens devrait être rapidement engagé par le ministère en y associant le PDG et l'agence des participations de l'Etat.

Pour aborder utilement cette réflexion, une évaluation précise de l'activité de CIVIPOL devrait être au préalable réalisée.

3.2. Se doter d'outils de gestion intégrant pleinement les impératifs de l'international

3.2.1. Une GRH qui se doit de porter les ambitions du Ministère

Il s'agit là d'une question centrale pour crédibiliser une offre d'expertise, qui est essentiellement portée par les agents qui la dispensent. En la matière, il faut sans doute se garder d'une approche trop globalisante. Toute réflexion doit intégrer les spécificités des différents métiers du Ministère – police, corps préfectoral, administrateurs civils, sécurité civile –, qui répondent tous à des problématiques et des enjeux différents. Mais, des actions sont sans doute à mener à certaines étapes clés de la carrière

La première urgence, valable pour toutes les filières est sans doute de se donner les moyens de sélectionner les postes stratégiques à l'international pour le Ministère. Cela suppose l'élaboration d'une stratégie à l'échelon ministériel, comme précédemment préconisé, ce qui permettra de définir à la fois des priorités dans les organismes à cibler et la définition d'une position cohérente qui sera relayée par les différents agents placés à des postes variables de responsabilités.

Car contrairement à ce qui est encore majoritairement pratiqué, il apparaît qu'il ne faut pas sous-estimer la valeur ajoutée potentielle et future de postes subalternes dans l'encadrement d'organismes internationaux : non seulement, ils permettent de se familiariser avec des modes de travail et des spécificités culturelles, mais ils permettent de porter de l'intérieur des positions et de préparer à moyen et long termes des candidatures à des postes à responsabilités. Cette stratégie exigeante de veille sur l'ensemble des postes susceptibles de se libérer suppose donc en préalable une volonté politique affirmée d'investir des lieux où s'élaborent de plus en plus les normes qui nous sont opposables.

La réactivité qui s'impose dans ce genre de stratégie requiert de disposer de viviers d'agents mobilisables, aux compétences suffisamment identifiées et évaluées, aussi bien au niveau technique que linguistique. Ces viviers, constitués par direction opérationnelle pour être au plus près des compétences techniques, selon une méthodologie définie par la DAIE, permettront au Ministère de disposer d'une ressource formée en nombre suffisant et de faire reconnaître des experts au plan international. La gestion de ces viviers d'experts par les différentes directions d'origine, doit se faire en parallèle d'un véritable guide des conditions d'emploi dans un souci de la meilleure adéquation entre le profil et le candidat. Il ne doit évidemment pas exclure des modalités de partage avec les autres directions opérationnelles et avec la DAIE pour avoir une vision plus globale.

Pour répondre à ces objectifs, il est nécessaire d'imposer aux cadres A et A+ du ministère une formation obligatoire aux langues, de manière à leur permettre de maîtriser au moins une langue étrangère couramment utilisée dans les réunions et conférences à caractère officiel.

3.2.1.1. Une priorité à fixer pour la filière Police compte tenu de la hausse des missions de coopération

Les policiers constituent l'essentiel des agents envoyés dans des missions européennes ou internationales et concentrent la grande majorité des demandes d'expertise.

Si leur gestion est indéniablement en voie de progrès, des améliorations peuvent encore être apportées sur plusieurs points :

- La formation initiale/continue : la mission a noté la prise de conscience manifeste de ces principaux interlocuteurs quant à une nécessaire refonte de l'offre de formation prenant mieux en compte la dimension internationale. Les modules de formation initiale sont en cours de réforme pour le corps de conception et de direction.

Le module de formation continue intègre de plus en plus la dimension internationale. Mais les directions opérationnelles sont encore diversement sensibilisées à cette problématique.

Or, la question de la maîtrise de langues étrangères³⁴, et notamment de l'anglais, est centrale pour crédibiliser notre offre d'expertise. Sur ce terrain, il faut donc exiger un niveau de maîtrise de langue qui soit signifiant et opposable. Dans cette perspective, il est proposé que les services gestionnaires définissent ensemble un niveau minimal requis, sans doute variable en fonction du type de mission, sur le modèle des certifications européennes. Cette homologation des niveaux de langues sur le modèle de ce qui existe (TOEFL/TOEIC) permettra de valoriser notre offre et d'améliorer sensiblement le niveau général des agents.

Pour les autres langues qui peuvent se révéler utiles, il convient de prévoir la tenue de tableaux de bord actualisés des langues parlées et du niveau réel afin d'être en capacité sur commande de cibler les agents les plus appropriés. Le Ministère recèle de compétences qu'il faut savoir exploiter.

- La gestion de la carrière : le départ en mission ou en poste à l'étranger se prépare autant que le retour, dans l'intérêt de l'agent et du Ministère.

La formation doit donc faire l'objet d'une rénovation sur la base d'un questionnaire d'évaluation qui pourrait être adressé à ceux qui en ont bénéficié et qui sont sans doute les mieux à même d'identifier les points faibles et les matières à améliorer.

Par ailleurs, l'agent doit avoir des assurances raisonnables de ce que son passage à l'international sera valorisé dans le déroulement de sa carrière. Cette préoccupation doit également constituer un objectif de premier rang pour le Ministère, lequel n'a aucun intérêt à éloigner des agents dans des structures européennes ou internationales sans en retour bénéficier d'une plus-value, en termes de réseaux ou de modes de travail. Il y a donc un intérêt évident à ce que les services gestionnaires restent en contact avec les agents détachés à l'étranger, s'assurent de la conformité du détachement avec les nécessités de la carrière de l'intéressé. Ces recommandations ont déjà été explicitées dans une circulaire du Premier Ministre du 26 septembre 2006, dont les dispositions ne sont pas toutes mises en œuvre. Il apparaît ainsi qu'il conviendrait de renforcer significativement le suivi des agents détachés, notamment par des visites régulières d'évaluation et de retour sur investissement. Ces visites permettraient de préparer dans les meilleures conditions le retour de l'agent et d'identifier le cas échéant de nouvelles opportunités de postes à saisir.

³⁴ Il s'agit d'ailleurs d'une priorité de la DFPN dans son schéma directeur de formation pour la période 2008-2012.

3.2.1.2. Une gestion plus dynamique des filières autres que Police

Les membres du corps préfectoral et les administrateurs civils sont moins nombreux à connaître une expatriation mais peuvent être aisément sollicités pour des missions d'expertise. Pour eux également, la question de la formation demeure cruciale, sans doute pas sur la mécanique européenne, mais plus en terme de positionnement du Ministère de l'Intérieur et de réseau : or, la formation institutionnellement prévue dans les modules du cycle supérieur d'études territoriales (CSET) interviennent plutôt en milieu et en fin de carrière et rien n'est formalisé pour les agents qui souhaitent connaître une expérience internationale plus tôt dans leur carrière.

Outre la question des outils de suivi des agents en détachement (tableaux de viviers d'agents, suivi et évaluation des détachements....), la question de la valorisation de l'expérience n'est pas à négliger, même si elle est sans doute plus difficile à inscrire dans un parcours de carrière.

Toutefois, elle pourrait s'inscrire valablement dans la réflexion à mener sur les voies et moyens de l'amélioration de la coopération territoriale, encore trop embryonnaire. Ces agents pourraient devenir des catalyseurs des efforts, en centrale comme en territoriale, pour relancer des projets transfrontaliers.

Enfin, pour renforcer leurs compétences sur les questions européennes ou internationales chez les administrateurs civils et les membres du corps préfectoral, se pose la question d'une deuxième période de mobilité, éventuellement facultative, à faire systématiquement sur un poste ou dans une activité en lien avec l'international. Cette seconde mobilité pourrait se faire soit en sein d'une administration étatique ou européenne, soit en collectivité territoriale, soit dans le privé.

3.2.2. Clarifier les aspects budgétaires et l'accès aux financements

Si les montants en jeu restent modestes au regard des enjeux budgétaires du Ministère, il convient néanmoins d'optimiser les lignes de financement de crédit. Or, plusieurs ajustements, souvent de bon sens, permettraient d'optimiser les moyens disponibles.

La première recommandation concerne l'élaboration de tableaux de bord et d'indicateurs de suivi d'activité. L'absence de données objectivées et partagées rend difficile l'appropriation des enjeux et la projection des enjeux. Il appartiendrait dans cette optique à la DAIE de définir quelques indicateurs significatifs permettant d'avoir une vision consolidée des moyens mobilisés.

La deuxième recommandation est relative à l'optimisation des lignes de crédit existantes : elles sont de plusieurs ordres, comme précédemment expliqué et sur chaque niveau, un ajustement est à prévoir :

- En la matière, la réflexion ne peut s'abstraire de la réforme en cours de la DGCID³⁵. La question du rattachement des lignes de crédits des ASI à la DCMD, qui deviendrait gestionnaire principal de tous les crédits fléchés

³⁵ La DGCID deviendra bientôt une direction de la mondialisation, subdivisée en une sous-direction des Biens publics mondiaux et en une sous-direction de la stratégie du développement et de l'économie globale pour ce qui concerne les actuelles compétences de la DGCID.

Sécurité, présente des inconvénients en termes de visibilité d'une offre spécifique, distincte de l'offre militaire. Sur le plan des principes, en effet, il est acquis que les coopérations policière et militaire ne se recouvrent pas totalement. Il convient donc dans cette hypothèse de rattachement à la DCMD de préserver l'identité propre des coopérations de sécurité gérées par la police. De même, il convient que cette future grande direction soit sensibilisée comme il se doit aux problématiques de la sécurité civile.

- Sur les lignes de financement de l'UE, il y a, à tout le moins, l'urgence d'utiliser nos ressources existantes. La RP à Bruxelles a spécialisé un agent du Ministère de l'Intérieur sur ces questions de valorisation des opportunités de financement sur des actions de coopération qui intéressent au premier rang le Ministère. Les informations disponibles via cet agent sont manifestement sous-exploitées alors même qu'il s'agit d'une voie de fléchage des financements sur des actions de moyen et long terme³⁶. La constitution de pôles au sein des postes diplomatiques³⁷ interroge la faisabilité de la création d'un poste Sécurité, commun avec la DCMD qui regrouperait l'ensemble des crédits fléchés « Intérieur ». Cette solution est en cohérence avec les conclusions des livres Blancs sur la défense et la sécurité nationale et sur la politique étrangère et européenne de la France
- Enfin, d'un point de vue méthodologique, le Ministère aura à gagner d'un repositionnement sur des marchés solvables, avec des partenaires qui ont un impact sur nos retours en sécurité intérieure

3.2.3. Instaurer une pratique d'évaluation dynamique

Le développement à un rythme soutenu de l'action internationale et européenne du ministère en vue de renforcer son influence, impose d'évaluer régulièrement les méthodes, actions et des résultats obtenus, pour soutenir la dynamique d'ensemble et accélérer le changement de culture.

Par le passé, deux rapports ont traité de la coopération policière internationale³⁸. Ils sont demeurés sans suite, faute de continuité dans l'évaluation et d'appropriation par les services concernés. Un programme de travail collectif et coordonné pourrait être défini par le cabinet du ministre en concertation avec la DAIE et les directions intéressées pour regarder l'efficacité des actions entreprises, les comparer aux pratiques et résultats de nos voisins européens et nourrir un fonds partagé d'études et de réflexions.

³⁶ Il est remarquable de noter à cet égard que le Ministère semble réticent à s'approprier les concepts élaborés au sein de l'UE. Il en va ainsi de la Nouvelle Réforme des systèmes de sécurité (dite RSS) qui va générer des lignes de financement spécifiques et dont le Ministère s'est tenu à l'écart.

³⁷ Il est prévu à ce stade la constitution d'un pôle Gouvernance et d'un pôle Développement

³⁸ L'un en mars 1997 par M Charles Gosselin, Conseiller d'Etat, l'autre plus récent en juin 2002 sur la politique française de coopération policière internationale par l'IGA et l'IGAE.. Aucun des services rencontrés dans le cadre de cette mission n'y a fait référence.

3.3. Compléter des relais d'influence de l'action internationale et européenne du Ministère

3.3.1. Tisser et entretenir des réseaux efficaces

Ces réseaux sont la résultante d'actions et d'efforts soutenus pour ouvrir le ministère à l'extérieur. Y contribuent les écoles de formations qui accueillent des élèves étrangers³⁹ et les promotions d'auditeurs étrangers, les actions de coopération internationale avec les experts français en mission, l'implication dans les institutions européennes et internationales (réseau des END et des personnels détachés dans les organisations internationales), la participation à des think tank, le partenariat avec le monde académique et celui des entreprises⁴⁰. Ces réseaux, pour se constituer et prospérer, doivent bénéficier de l'appui du ministère, ne serait ce que sur le plan logistique. Cette fonction de soutien et d'animation doit reposer sur les services et directions concernés sous la coordination et avec l'appui de la DAIE et de la DPS.

3.3.2. Se rapprocher du monde universitaire

La création de partenariats et d'échanges avec les chercheurs en sciences humaines et sociales doit permettre au ministre de nourrir et d'affirmer sa doctrine et ses réflexions et de développer son influence au travers des publications et de participation a des manifestations internationales organisées en France ou à l'étranger.

Tout d'abord, il existe un nombre non négligeable de masters⁴¹ dans nos universités consacrés aux thématiques traitées par le ministère qui mériteraient, après évaluation, d'être soutenus et encouragés d'autant que nombre de leurs enseignements sont assurés par des fonctionnaires appartenant au ministère (soutien à des doctorants par exemple).

La faiblesse, sinon l'inexistence, de relations entre le Ministère et les universités technologiques et les grandes écoles scientifiques constitue une lacune pour des administrations dont l'efficacité repose, au moins en partie, sur l'utilisation de technologies innovantes. Pour combler cette lacune, une première démarche pourrait consister à confier au STSI le recensement des établissements déjà engagés sur des thèmes de recherche ayant trait à la sécurité (vidéosurveillance, par exemple).

Une fois ce recensement effectué, il appartiendrait au STSI de proposer, en étroite concertation avec la DPS, les thèmes ou projets de recherche qui pourraient être confiés aux établissements concernés.

La création d'un pôle de formation et de recherche de renom international en matière de sécurité à Lyon en prenant appui sur l'ENSP de Saint Cyr au Mont d'Or , l'Université Lyon III, Europol, le laboratoire de police scientifique de Lyon. D'ores et déjà il existe un partenariat fort entre la faculté de droit de l'Université Jean Moulin-Lyon III et l'ENSP Police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or avec le master « sécurité intérieure ».

³⁹ L'Ecole des commissaires de Saint Cyr au Mont d'Or n'a plus d'association d'anciens élèves

⁴⁰ L'un des domaines d'activité du pôle MER Paca (pôle de compétitivité à vocation mondiale) traite de la sûreté et la sécurité maritime. Le ministère de la défense est partenaire du pôle alors que ces questions concernent également le ministère de l'Intérieur.

⁴¹ Cf. a titre d'exemples le master pro « politique et sécurité » Toulouse 1, le master management du risque Paris X, master , le master criminologie et droit des victimes Pau et pays de l'Adour et les très nombreux masters consacrés à l'administration territoriale.

Dans la même ligne, la contribution active du ministère à la nouvelle organisation dessinée par le rapport d'Alain Bauer⁴², conduisant à reconfigurer l'INHES en élargissant ses missions et en l'intégrant à une construction plus vaste représente une opportunité à saisir pour renforcer la visibilité européenne et internationale du ministère

3.3.3. Mieux faire connaître le volet international du ministère

Le site Web du ministère reflète la diversité de ses composantes et de ses modes d'intervention au détriment de la cohérence d'ensemble et de la transversalité. Dans ce cadre, l'Europe et l'International n'ont pas leur place. A contrario, le site du MEEDAAT dès sa page d'accueil renvoie à un espace « Europe et international » qui s'articule ensuite autour de quatre grandes thématiques⁴³. Il en est de même du site du MINEFE avec un portail d'accueil décliné en quatorze thèmes dont deux consacrés à l'Europe et à l'International avec des renvois judicieux sur l'ADETEF ou encore du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le ministère devrait s'inspirer de ces exemples et réserver une place de choix à l'international et à l'Europe avec une entrée privilégiant les missions de façon à rompre avec la mécanique des tuyaux d'orgue et à mettre en perspective. Entretenir ces rubriques en les nourrissant de dossiers de fond étayés (dont une partie pourrait être traduite en anglais), doublés l'actualité, offre une visibilité exceptionnelle. Un tel site complété des « liens utiles » fidélise, s'il est de qualité, un public français et étranger à la recherche d'informations fiables et actualisées. Un site Intranet le doublerait avec des informations plus complètes et plus techniques ainsi que la liste des postes offerts à l'international en pleine transparence.

Le ministère pourrait également s'inspirer d'initiatives telles que le programme « personnalités d'avenir »⁴⁴ du MAE et prendre l'initiative d'organiser en collaboration avec des partenaires du secteur public ou du secteur privé des manifestations sur de grands thèmes d'actualité.

La réussite du salon Millipol dans le secteur de la sécurité incite à encourager des événements de ce type, vecteurs eux aussi du rayonnement du ministère hors de ses frontières.

3.4. Intensifier et structurer la relation avec le secteur industriel

Traditionnellement perçu d'abord comme un ministère régalien, le MIOMCT doit davantage développer ses relations avec les entreprises et surtout les PME innovantes. A cet égard, l'atout que constitue son réseau international (SCTIP) pourrait être mieux valorisé au profit des entreprises. Mais c'est aussi la faiblesse de la dimension technologique du MIOMCT qui doit être surmontée.

⁴² Rapport « Déceler, Etudier, Former » réalisé par un groupe de travail présidé par M Alain Bauer préconisant la création d'un pôle sécurité intérieure né de la fusion de l'INHES et de l'IERSE « Institut d'Etudes et de Recherche pour la sécurité des entreprises » et d'un pôle défense /affaires étrangères IHEDN/CHEAR, le tout coordonné par le Conseil de la Formation et de la Recherche en Stratégique

⁴³ Écologie et développement durable, Transports et habitats, Energie et matières premières, aménagement et compétitivité des territoires

⁴⁴ Ce programme permet de recevoir, pour deux semaines en moyenne, et afin de leur présenter les réalités de la France actuelle, de jeunes personnalités étrangères. Ces invités appartiennent aux secteurs d'activité les plus variés : monde politique ou économique, syndicats, forces armées, administrations, médias, universités, recherche en relations internationales. Depuis sa mise en oeuvre de ce programme, plus de cinq cents invités ont été accueillis en France.

3.4.1. Valoriser le réseau international du Ministère au profit des entreprises

3.4.1.1. Renforcer la fonction de promotion de l'offre industrielle française à l'étranger

Un bilan annuel et exhaustif (jusqu'à présent inexistant) de l'aide apportée par les ASI aux entreprises est nécessaire. Il doit être dressé par l'administration centrale du SCTIP et repose sur le respect par les ASI de l'obligation de rendre compte précisément des actions qu'ils ont menées dans ce domaine. Ce bilan pourrait être présenté au comité stratégique pour les affaires internationales.

Une fois ce bilan dressé, une opération-test sur un nombre limité de pays pourrait être menée par le Ministère (en pratique par le SCTIP, en liaison étroite avec le STSI) selon les modalités suivantes.

A partir du fichier des entreprises innovantes détenu par le STSI, il appartiendrait à ce dernier et au SCTIP de prendre conjointement l'attache de ces entreprises pour déterminer celles d'entre elles qui souhaiteraient participer à une opération-test de présentation⁴⁵ par les ASI de certains équipements aux autorités locales concernées. Les ASI auraient ensuite pour tâche de recueillir la réaction et les questions suscitées lors de la présentation puis de les retransmettre aux entreprises par l'intermédiaire de l'administration centrale. Une telle opération devrait être menée localement, le cas échéant, avec les services économiques et commerciaux ainsi qu'avec les services de l'attaché de défense (ou de l'attaché d'armement) de l'Ambassade.

Elle devrait enfin faire l'objet d'une évaluation devant déterminer si elle pourrait être étendue.

3.4.1.2 Confier au réseau du SCTIP une fonction de veille internationale et technologique

Cette fonction est déjà remplie ponctuellement par certains ASI qui tiennent leur administration centrale informée des évolutions qu'ils observent dans leur pays de résidence. La systématisation de cette fonction pourrait être envisagée en deux phases.

La première phase, qui revêtirait un caractère expérimental et limité dans le temps⁴⁶, consisterait à assigner à un petit nombre de postes d'ASI la tâche de recueillir et de transmettre systématiquement les informations concernant les choix publics dans leur pays de résidence en matière d'investissements et de technologies dans le domaine de la sécurité. Analysées, filtrées et mises en forme par l'administration centrale (SCTIP en liaison avec le STSI), ces informations pourraient être ensuite transmises à un nombre limité d'entreprises volontaires, préalablement sélectionnées pour cette expérimentation. Une évaluation devrait être menée à l'issue de cette première phase.

⁴⁵ Cette présentation pourrait se limiter à la remise d'un dossier

⁴⁶ Une durée d'un an paraît a priori judicieuse

Si celle-ci se révèle positive, l'expérience pourrait être généralisée à l'ensemble du réseau et la diffusion des informations pourrait prendre la forme d'une lettre (sous forme électronique ou papier) distribuée par voie d'abonnement gratuit ou payant⁴⁷.

Enfin, la veille technologique étant une tâche relativement nouvelle pour les ASI, elle impliquera d'une part, que les ASI soient davantage sensibilisés aux enjeux technologiques, notamment pendant la période de « formation » précédant le départ en poste, et d'autre part, qu'ils se rapprochent des services de coopération scientifique et technique de l'ambassade.

3.4.1.3. Renforcer les liens avec les entreprises innovantes

Les actions engagées par le MIOMCT envers les PME et évoquées au point 2.3. devraient faire l'objet d'évaluations pour s'assurer de leur pertinence au regard des attentes des entreprises.

Le Ministère pourrait également accorder une plus grande attention aux PME innovantes, en organisant des journées d'informations sur le thème des technologies innovantes ou sur l'accès aux financements européens (PERS et programmes de la DG JLS), en liaison avec le « point de contact national » (CEA) compétent pour ces derniers.

Les liens avec les pôles de compétitivité devraient également être développés, par exemple avec le pôle System@tic qui comprend un groupe thématique « sécurité et défense⁴⁸ ».

Pour symboliser cette approche nouvelle envers les entreprises innovantes, le MIOMCT pourrait créer un « prix de l'innovation en matière de sécurité », récompensant chaque année une PME innovante dans ce domaine.

3.4.2. Intégrer l'enjeu technologique à la stratégie du Ministère

3.4.2.1. Prendre davantage en compte l'enjeu de la normalisation technique internationale

La dispersion observée des compétences au sein du MIOMCT et la faiblesse relative des moyens mis en œuvre pour suivre ces questions sont peu favorables à une telle prise en compte. Pour autant, le thème de la vidéo-protection (ou vidéosurveillance) pourrait faire l'objet d'une initiative française de la part de l'Afnor à l'échelon de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Il importe dès lors que les questions ayant trait à la dimension stratégique de la normalisation soient traitées au sein du Ministère. Dans ce but, la DPS pourrait être chargée de s'assurer que les questions de normalisation sont effectivement suivies par les différentes directions et services concernés.

3.4.2.2. Renforcer la dimension technologique du Ministère

Le séminaire de travail de l'INHES sur la normalisation (mentionné *supra* au point 2.4.1.2.b) estimait nécessaire que le Ministère se dote « d'un corps technique indépendant afin de ne pas laisser les seuls industriels définir les points-clés des systèmes de sécurité ».

⁴⁷ En cas d'abonnement payant, Civipol pourrait intervenir pour gérer ce dispositif

⁴⁸ Ce groupe thématique compte 38 PME, 25 grandes entreprises et 14 établissements de recherche et/ ou d'enseignement supérieur

Au-delà du seul enjeu de la normalisation, force est de constater que l'expertise technologique du MIOMCT est extrêmement limitée⁴⁹ et que le Ministère dépend très largement de la DGA dans ce domaine. A titre de comparaison, la « division du développement scientifique⁵⁰ » du ministère de l'intérieur britannique compte 200 scientifiques et ingénieurs et « apporte son soutien opérationnel au *Home Office* pour toute question présentant un aspect lié au développement scientifique et technologique ».

A défaut de pouvoir se doter rapidement de ressources humaines qualifiées, il appartient au Ministère, s'il veut échapper au quasi-monopole de fait de la DGA, de commencer par identifier les acteurs (publics ou privés) pourvus de capacités d'expertise et d'évaluation en matière de choix technologiques. Parmi ces acteurs, il y aurait lieu de ne pas négliger ceux avec lesquels le Ministère n'a pas encore de relations, notamment les universités technologiques.

De plus, le positionnement du STSI (principal sinon unique « gisement » d'expertise technologique du Ministère) au sein d'une direction gestionnaire des moyens (la direction de l'administration de la police nationale, DAPN) ne paraît pas pleinement justifié au regard de la perspective du renforcement de la dimension technologique du MIOMCT. Il est donc proposé de rattacher le STSI directement auprès du directeur général de la police nationale.

⁴⁹ Le STSI compte environ 80 agents, dont une trentaine dédiée au centre technique (CTSI) et une quarantaine au déploiement des grands projets

⁵⁰ Home Office Scientific Development Branch (HOSDB), qui est en charge du développement technologique pour l'ensemble de ce ministère. On note par ailleurs que le HOSDB a organisé en mars 2008 une exposition sur les équipements de sécurité conjointement avec l'Association britannique des fournisseurs de la police et de la sécurité intérieure

Annexes

ANNEXE N°1

LETTE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le

19 JUIN 2008

N° - 2725

Monsieur le Ministre,

Le savoir-faire français en matière de sécurité et de protection civile est internationalement reconnu. L'efficacité de nos services de renseignement et de notre organisation nous permet de jouer un rôle important dans la lutte contre le terrorisme et contre la drogue. Le professionnalisme de nos policiers et de nos gendarmes est salué. De même, la qualité des interventions de nos sapeurs pompiers et pilotes dans les campagnes de lutte contre les incendies en Europe est reconnue.

Nombreux sont les pays prêts à passer des accords avec nous pour des échanges de renseignements, la formation de leurs officiers, l'organisation d'exercices communs, la mise à profit de notre expertise. Ces relations doivent permettre de renforcer la coopération des hommes et l'interopérabilité des systèmes dans plusieurs dimensions. Il s'agit de rechercher la continuité opérationnelle entre unités, entre agents publics et privés, entre acteurs nationaux, européens et mondiaux. Quant à l'interopérabilité, elle doit aller des techniques les plus simples à celles de la très haute technologie.

C'est pourquoi, je souhaiterais que vous meniez, en lien étroit avec le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, une réflexion portant sur l'évaluation et le renforcement de la contribution de ce ministère à l'influence française dans le monde. Votre travail devra prendre en compte l'ensemble des dimensions du ministère (action dans le domaine de la sécurité, administration territoriale, outre-mer, liens avec l'industrie) tout en intégrant les problématiques humaines et budgétaires.

Monsieur Eric BESSON
Secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des
politiques publiques et du développement de l'économie
numérique
35 rue Saint-Dominique
75007 PARIS

L'étude devra comporter un diagnostic des forces et des faiblesses de l'action internationale du ministère au regard des enjeux futurs et des nouvelles menaces. Cette analyse se fondera notamment sur une comparaison internationale des pratiques de nos principaux partenaires. A partir de ce diagnostic, vous proposerez d'une part, des principes et des hypothèses d'adaptation des structures, d'autre part les différentes formes d'actions possibles (coopération technique et opérationnelle, formation, partenariat technique et stratégique, mise en réseau de compétences).

Cette étude devra en outre prendre en compte, en lien avec le ministère des affaires étrangères et européennes, la place qu'occupent ces actions dans nos politiques de coopération internationale et d'aide publique au développement.

Pour la réalisation de vos travaux, vous pourrez vous appuyer, outre les moyens qui sont les vôtres, sur l'inspection générale de l'administration. Vous me remettrez votre rapport fin octobre 2008.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON

ANNEXE N°2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CABINET DU MINISTRE

Alexandre JEVAKHOFF	Directeur-adjoint de cabinet
Jean-Pierre GUINHUT	Conseiller diplomatique de la Ministre
<u>Mission pour les affaires internationales et européennes</u>	
Francis BIDAL	Chef de la Mission par intérim
<u>Délégation à la prospective et à la stratégie</u>	
Guillaume SCLHUMBERGER	Directeur
<u>Mission PFUE</u>	
Nicolas QUILLET	Chef de la mission PFUE
Michael NIEMEIER	Conseiller, cellule PFUE

SECRETARIAT GENERAL

Bernadette MALGORN	Secrétaire générale
Stéphane ROUVE	Directeur de cabinet de la secrétaire générale
<u>Direction de la Modernisation et de l'action territoriale</u>	
Etienne STOSKOPF	Chef de la mission Politique de mobilité et de débouchés
Gilles CLAVREUL	Chef du bureau du management du corps préfectoral et des administrateurs civils
<u>Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières</u>	
Bertrand MUNCH	Directeur
Eric JALON	Sous-directeur des affaires financières
<u>Direction des services d'information et de communication</u>	
Bertrand MARESCHAUX	Directeur

DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE

Frédéric PECHENARD	Directeur général
Geneviève BOURDIN	Chef du cabinet européen et international de la DGPN
<u>Inspection générale de la Police nationale</u>	
Hélène MARTINI	Chargée de mission
<u>Direction centrale de la police aux frontières</u>	
Jean-Yves TOPIN	Directeur central
Yves JOBIC	Sous-directeur des Affaires internationales, transfrontalières et de la sûreté
<u>Direction centrale de la sécurité publique</u>	
Eric LE DOUARON	Directeur central
Jean CHABROL	Directeur central adjoint, chef d'Etat-major
Jacques MERIC	Sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et des affaires internationales
Pascale DUBOIS	Adjointe au sous-directeur

Stéphanie BOISNARD	Chef de la division de la coopération internationale
<u>Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité</u>	
Philippe LAUREAU	Directeur central
Jacques GUYOMARC'H	Chef du bureau des personnels
<u>Direction centrale du renseignement intérieur</u>	
Bernard SQUARCINI	Directeur central
Lucille ROLAND	Chef d'Etat-major du renseignement intérieur
Monsieur TOUCAS	Sous-directeur des affaires internationales
Paul DAHAN	Conseiller diplomatique du Directeur
<u>Direction centrale de la police judiciaire</u>	
Martine MONTEIL	Directeur central
Bernard PETIT	Sous-directeur de la coopération internationale
<u>Direction de l'administration de la police nationale</u>	
Joël FILY	Directeur
Catherine FAURE	Chef du bureau des commissaires de police
<u>Service des technologies de la sécurité intérieure</u>	
Thierry DELVILLE	Chef du service des technologies de la sécurité intérieure (STSI)
Patrick GUYONNEAU	Adjoint au chef du STSI
Henri DELARUE	Chargé de mission pour les affaires européennes au STSI
<u>Direction de la formation de la police nationale</u>	
Emile PEREZ	Directeur
Jean-Marc MILLIOT	Chef de la cellule relations internationales à la DFPN
<u>Service de coopération technique internationale policière</u>	
Jean-Christian CADY	Chef du SCTIP
Michel MARQUER	Sous-directeur de l'administration et des finances
Mathieu CLOUZEAU	Adjoint au sous-directeur de la coopération technique et institutionnelle
<u>Ecole nationale supérieure de Police</u>	
Patrick JOUBERT	Directeur
Christian L'HOMME	Directeur de la formation initiale
Dominique LAMBERT	Directeur de la formation continue et de la recherche
Dominique BUISSON	Chef du Département des relations extérieures
Jean-Marie FIQUET	Adjoint au chef du Département des relations extérieures
DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES	
Laurent TOUVET	Directeur
Hugues BESANCENOT	Directeur de cabinet

DIRECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILE

Henri MASSE
Philippe NARDIN

Directeur
Chef de la mission Relations
Internationales

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

Edward JOSSA

Directeur général

PREFECTURE DE POLICE DE PARIS

Michel GAUDIN
Françoise HARDY

Préfet
Conseillère technique

PREFECTURE DE LA REGION NORD-PAS DE CALAIS

Daniel CANEPA
Jean-François BLOC

Préfet de Région
Chargé de mission au SGAR

PREFECTURE DE LA REGION ALSACE

Jean-Marc REBIERE

Préfet de Région

OPERATEURS DU MINISTERE**Institut national des hautes études en sécurité**

Pierre MONZANI
Rémy PERRAUD

Directeur
Conseiller diplomatique du Directeur

CIVIPOL Conseil

Alain RONDEPIERRE

Président

MINISTERE DE LA DEFENSE**DELEGATION AUX AFFAIRES STRATEGIQUES**

Michel MIRAILLET

Directeur

DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Général de corps d'armée Jacques MIGNAUX
Général Maurice VANDERHEYDEN

Major-Général
Sous-directeur de la coopération
internationale
Chef de bureau Coopération policière
institutionnelle
Chef du bureau Coopération multilatérale
de sécurité et de défense

Colonel Jean-Luc FAVIER

Colonel Hervé DAGES

COMMISSION POUR LE LIVRE BLANC SUR LA DEFENSE ET LA SECURITE NATIONALE

Jean-Claude MALLET

Président

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES**DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT**

Régis KOETSCHET
Violaine DE VILLEMEUR

Nicolas DECLERCQ

Directeur des politiques de développement
Sous-directeur de la gouvernance
démocratique
Bureau de l'Etat de droit et des libertés

CENTRE D'ANALYSES ET DE PREVISIONS

Pierre LEVY

Directeur du centre

REPRESENTATION PERMANENTE A BRUXELLES

Marc-Olivier GENDRY
Daniel LECRUBIER
Yves GIMARD
Marie-Christine JAUNET
Philippe RIO
Pierre SIMUNEK

Conseiller des affaires étrangères
Chef du service Justice affaires Intérieures
Conseiller Coopération policière
Chargée de mission Coopération policière
Conseiller Justice et Affaires Intérieure
Conseiller Affaires intérieures

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES EUROPEENNES

Gilles BRIATTA
Laurent PIC
Jean CARLIOZ

Jacques WEBER

Secrétaire général
Secrétaire général adjoint
Chef du secteur présence française dans
les institutions européennes, SGAE
Chef du secteur sécurité de l'espace
européen

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'ACTION TERRITORIALE

Xavier GIVELET

Responsable de l'équipe Coopération
internationale

SECRETARIAT GENERAL POUR LA DEFENSE NATIONALE

Alain JUILLET

Haut responsable pour l'intelligence
économique

MONDE INDUSTRIEL

M. MUESSER

Responsable de la commission systèmes
de sécurité du Groupement des Industries
françaises aéronautiques et spatiales
(GIFAS)

Philippe COQ

Directeur adjoint des affaires publiques,
EADS défense et sécurité

Bruno MASNOU

Directeur grands comptes, EADS défense
et sécurité

Frédéric LELASSEUX

Directeur commercial, EADS défense et
sécurité

Eric LEBEGUE

Conseiller, EADS défense et sécurité

Thierry de MAZANCOURT

Directeur général délégué, SAGEM
Sécurité

Bernard DIDIER
Isabelle DESJEUX

Lionel LE CLEI
Dominique HERON

Charles-Pierre LUIGGI

Vice-président, R-T, SAGEM Sécurité
Chargée d'affaires Europe, SAGEM
Sécurité
Vice-président, THALES
Directeur des partenariats. VEOLIA
Environnement
Directeur des relations institutionnelles,
Société Communications et systèmes (CS)

AUTRES

Alain CARAYON
Alain BAUER

Nicolas TENZER

François MURGADELLA

Hélène MASSON

Daniel MOREL
Hugues VERDIER
Pierre ORSZAG

Député de l'Aveyron
Expert. Directeur de l'Observatoire
national de la délinquance
Expert. Auteur du rapport au Premier
Ministre sur l'expertise internationale
française (2008)
Responsable de programmes à l'Agence
nationale pour la recherche
Fondation pour la recherche stratégique
(FRS), maître de recherches,
Président du GIP ADETEF
Vice-président Bearing Point
Senior Manager, Defense and Homeland
Security

INSTITUTIONS EUROPEENNES

Commission européenne
Philippe CONDUCHÉ

DG Justice, Liberté et Sécurité

Conseil
Marc-Olivier BARDIN

SGCUE. DG/H Justice et Affaires
Intérieures

ALLEMAGNE

Ministère fédéral de l'Intérieur
Peter ALTMEIER

Dr Wolfgang MOSBACHER
Dr FREHSE

Michael NIEMEIER

Andrea SCHUMACHER

Dr Ben BEHMENBURG

Secrétaire d'Etat parlementaire auprès du
Ministre fédéral de l'Intérieur
Directeur de cabinet du secrétaire d'Etat
Sous-directeur des orientations
stratégiques
Conseiller ministériel pour la coopération
policière européenne et Europol
Chef de la division coopération policière
internationale
Bureau de la coopération policière
internationale

Achim HILDEBRANDT

Roger WESTERMANN

Thomas BINDER

Sous-directeur des affaires européennes,
JLS, affaires générales et coordination

Bureau Affaires policières
transfrontalières

Sous-directeur des affaires internationales,
de l'analyse et de l'évaluation

Ministère de l'Intérieur du Land Brandebourg

Bernd KALTHOFF

Commissaire de police, direction de la
recherche en sécurité et de la coopération
internationale

M. MEINENBERG

Chef du bureau de la sécurité civile et de
la protection contre les catastrophes

Heiko SCHMITT

Directeur du centre international de
l'école des officiers de police
d'Oranienburg

Ambassade de France en Allemagne

Jean-Luc TALTAVULL

Attaché de sécurité intérieure

ROYAUME-UNI

Home Office

Peter STORR

Jonathan SWEET

Directeur des relations internationales

Directeur adjoint des relations
internationales

Ahmed AZAM

Chef du bureau Schengen et institutions
européennes

Jean CHARLTON

Bureau Schengen et institutions
européennes

Kevin McGURGAN

Adjoint au directeur de la politique
extérieure

Rochelle COHEN

Bureau de la sécurité et du contre-
terrorisme

Sharon SAWERS

Direction de la communication

Sarah BAILYN

Andrew CRONIN

Agence des frontières du Royaume-Uni

Conseiller en politique internationale à la
SOCA (serious organised crime agency)

EADS, Defence and Security systems limited

Philippe MELEARD

Vice-président pour le gouvernement civil
et la sécurité intérieure

Ambassade de France au Royaume-Uni

Eric BATTESTI

Attaché de sécurité intérieure

ANNEXE N°3

RELATIVE AU TRAITE DE LISBONNE

Dispositions concernant la coopération policière

Les dispositions relatives à la coopération policière illustrent l'équilibre délicat entre la volonté des Etats Membres de conserver leurs compétences et le désir d'accélérer la construction de l'ELSJ par le développement et l'intégration de la coopération policière.

La maîtrise des nouveaux mécanismes institutionnels est incontournable pour promouvoir avec efficacité les positions françaises.

TITRE V

L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

CHAPITRE 1 DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 67 (ex-article 61 TCE et ex-article 29 TUE)

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

3. L'Union **œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité** par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes,
(...)

Article 68

Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Article 69

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des chapitres 4 et 5, **au respect du principe de subsidiarité**, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article 71 (ex-article 36 TUE)

Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Sans préjudice de l'article 240, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres. Les représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux.

Article 72 (ex-article 64, paragraphe 1, TCE et ex-article 33 TUE)

Le présent titre **ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.**

Article 73

Il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale.

Article 74 (ex-article 66 TCE)

Le Conseil adopte des mesures pour **assurer une coopération administrative** entre les services compétents des États membres dans les domaines visés par le présent titre, ainsi qu'entre ces services et la Commission. Il statue sur proposition de la Commission, sous réserve de l'article 76, et après consultation du Parlement européen.

Article 75 (ex-article 60 TCE)

Lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 l'exige, en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, définissent un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, tels que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui

appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des mesures afin de mettre en œuvre le cadre visé au premier alinéa.

Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.

Article 76

Les actes visés aux chapitres 4 et 5, ainsi que les mesures visées à l'article 74 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces chapitres, sont adoptés :

- a) sur proposition de la Commission, ou
- b) sur initiative d'un quart des États membres.

CHAPITRE 5 COOPÉRATION POLICIÈRE

Article 87 (ex-article 30 TUE)

1. L'Union **développe une coopération policière** qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire peuvent établir des mesures portant sur :

- a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ;
- b) le soutien à la formation de personnel, ainsi que la coopération relative à l'échange de personnel, aux équipements et à la recherche en criminalistique ;
- c) les techniques communes d'enquête concernant la détection de formes graves de criminalité organisée.

3. **Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut établir des mesures portant sur la coopération opérationnelle** entre les autorités visées au présent article. Le Conseil statue **à l'unanimité**, après consultation du Parlement européen.

En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de mesures. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue.

Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption.

Dans le même délai, en cas de désaccord, et **si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée** sur la base du projet de mesures concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcées s'appliquent.

La procédure spécifique prévue aux deuxième et troisième alinéas ne s'applique pas aux actes qui constituent un développement de l'acquis de Schengen.

Article 88 (ex-article 30 TUE)

1. **La mission d'Europol** est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. **Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements** conformément à la procédure législative ordinaire, **déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol**. Ces tâches peuvent comprendre :

- a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;
- b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

Article 89 (ex-article 32 TUE)

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des États membres visées aux articles 82 et 87 peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci.

Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

ANNEXE N° 4
DONNEES RELATIVES AUX AGENTS
AU SEIN DE L'UE ET DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Liste des assistants techniques à l'étranger payés sur le programme LOLF 209

Pays	Grade	Poste	Pays	Grade	Poste
AFRIQUE DU SUD	cne	chef de projet FSP	MADAGAS	cdt	chef de projet/CSI
BENIN	cne	CSI	MADAGAS	cne	chef du futur projet
BENIN	cne	formation/SP	MALI	cdt	CSI
BENIN	cne	chef de projet FSP	MALI	lt	
BURKINA	cne	CSI	MAROC	cdt	
BURKINA	cdt	chef de projet FSP	MAURITANIE	cdt	CSI
BURUNDI	cdt	chef de projet FSP	NIGER	cne	PJ
BURUNDI	cne	formation	NIGER	cdt	chef de projet/CSI
CAMBODGE	cne	trafics/PJ	NIGERIA	cne	CSI
CAMEROUN	cne	CSI	RCA	lt	chef de projet
CAMEROUN		PJ/SP fut ch de projet	RD CONGO	cdt	chef de composante
CAMEROUN	B/C	chef de projet FSP	RD CONGO		CSI
CAP VERT	cdt	chef de composante	REP DOM		chef de projet FSP
COMORES	cdt	CSI	SENEGAL	cdt	CRASAC
CONGO	B/C	CSI	SENEGAL	cdt	chef de projet
CONGO	cdt	DIR REG PN	SENEGAL	Cdt	attaché
CONGO	cdt	chef projet FSP	SENEGAL	cne	CSI
COTE D'IVO.	B/C	CSI	SURINAM	cne	chef du futur projet
DJIBOUTI	cdt	DGPN	TCHAD		SP/FORMATION
GABON	cdt	PJ	TCHAD		CSI
GABON	cne	CSI	TCHAD	cdt	chef de projet FSP
GUATEMALA			TOGO	cne	SP/PJ
GUINEE CO		CSI	TOGO	cdt	CSI
HAITI	cdt	chef du futur projet	VIETNAM	cdt	chef de projet
LIBAN	cdt	chef de projet	BULGARIE		

ANNEXE N° 5

LES CHIFFRES CLES DU SCTIP 2007

(HORS ACTIVITES OPERATIONNELLES)

98 implantations :

94 délégations
1 délégation régionale
3 antennes couvrant 150 pays

A l'étranger :

246	policiers (crédits de rémunération 22,3ME)
30	gendarmes
	Recrutés locaux pour fonction support (crédits de rémunération 2 ,2 ME)

A l'échelon central :

152	agents en fonction au service central
5,3 ME	dépenses de fonctionnement (étranger et échelon central)

1662 actions réalisées en 2007 ⁵¹

44%	missions (731 formations ou audits d'évaluation assurées par des experts français)
23%	visites en France
12%	stages d'accueil en France
20%	actions locales réalisées sur place par les services extérieurs du SCTIP (334 actions de type conférences, formations)
1%	dons de matériels

Une part prépondérante d'actions réalisée hors programmation

68%	des actions ont été réalisées hors programmation (1 132 actions sur 1 662)
-----	--

Un déficit important d'actions programmées puis abandonnées

Seules 56% des actions programmées ont été réalisées (530 réalisées pour 942 programmées)

Trois raisons à l'abandon des 412 actions programmées

55%	(228 actions) pour refus des services concernés (fiches action saisies par le SCTIP avant rencontres avec les directions)
31%	(127) pour retrait des autorités locales
15%	(62) pour des raisons budgétaires

Répartition géographique des 1 662 actions

23%	Afrique
16%	Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO)
15%	l'Asie,
13%	Amérique
12%	l'Europe.

Contribution des directions du ministère, de la préfecture de police et de la gendarmerie nationale hors actions locales et dons de matériels (une action peut être réalisée par plusieurs services)

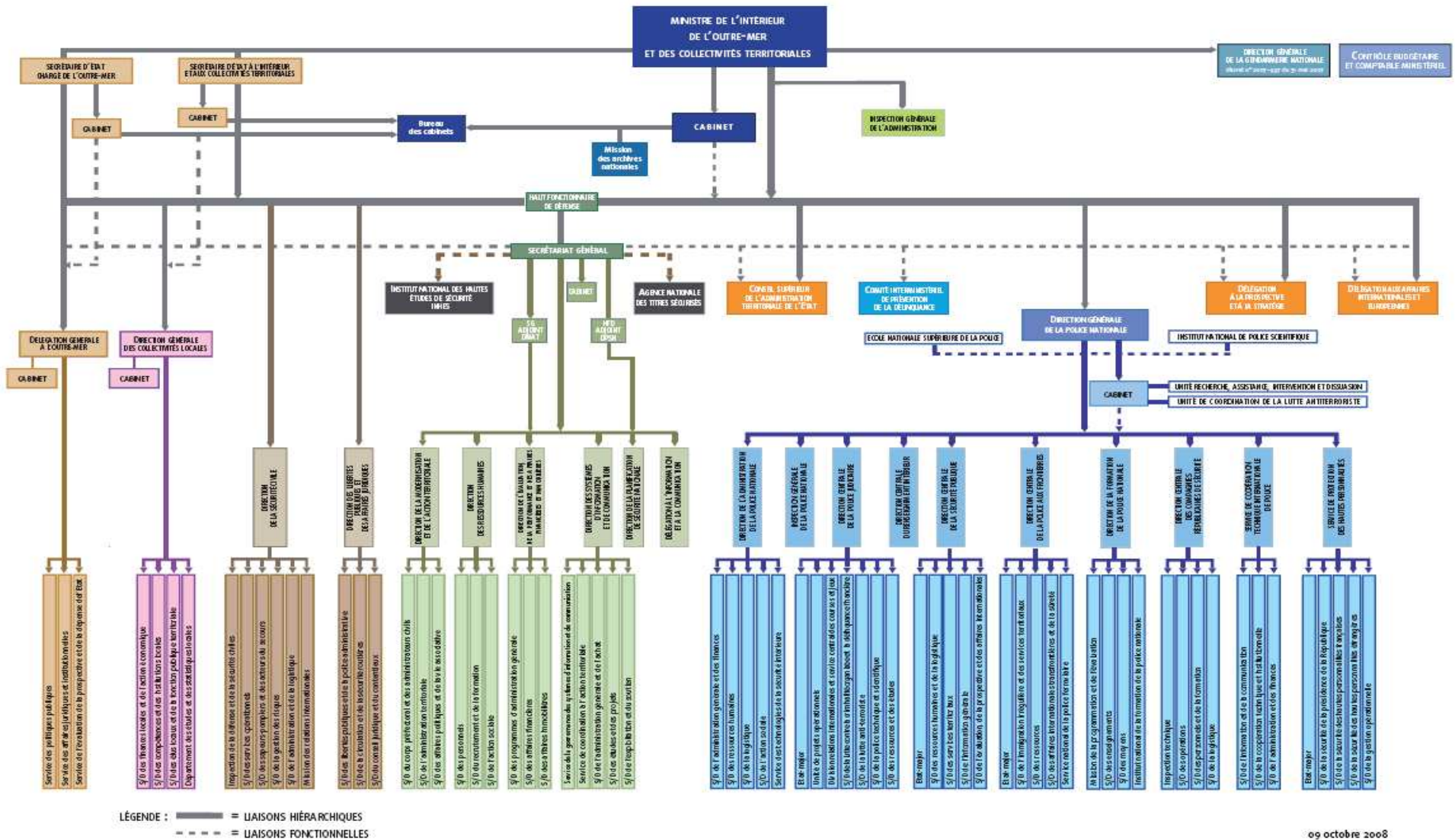
20%	DCPJ
10%	DCSP
9%	DCPAF
8%	DDSC
8%	DFPN
6%	RAID
8%	DDSC
13%	Préfecture de police
19 %	GN, ministère de la défense

⁵¹ Sous le terme « action » sont agrégés des éléments hétéroclites (missions, visites, actions locales, stages, dons de matériels). Ces indicateurs strictement quantitatifs permettent d'apprécier l'activité globale du service mais ni la qualité et l'intensité des prestations apportées, ni leur efficacité en termes de retour et de perspectives pour le ministère.

ANNEXE N°6 :

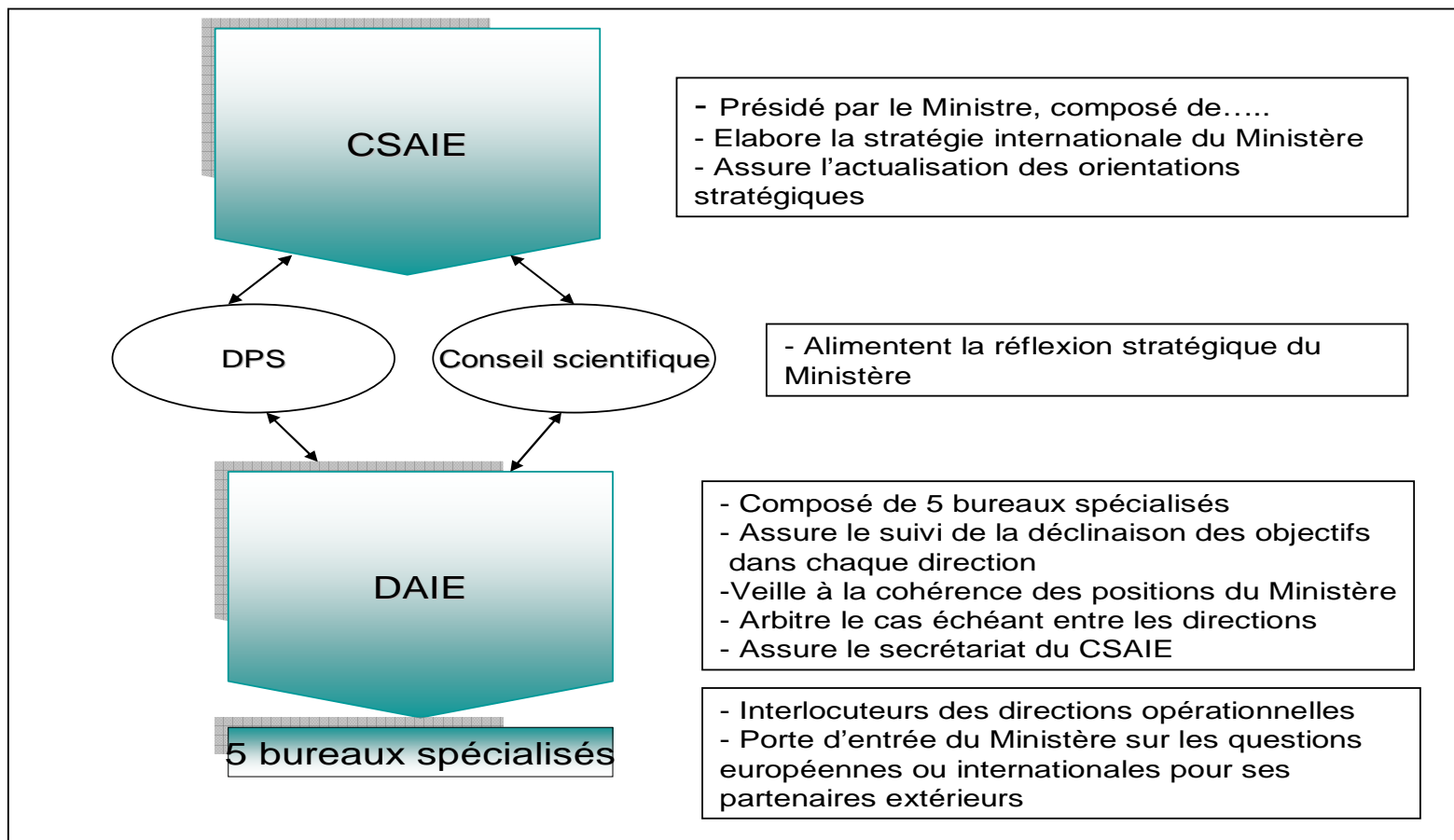
ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

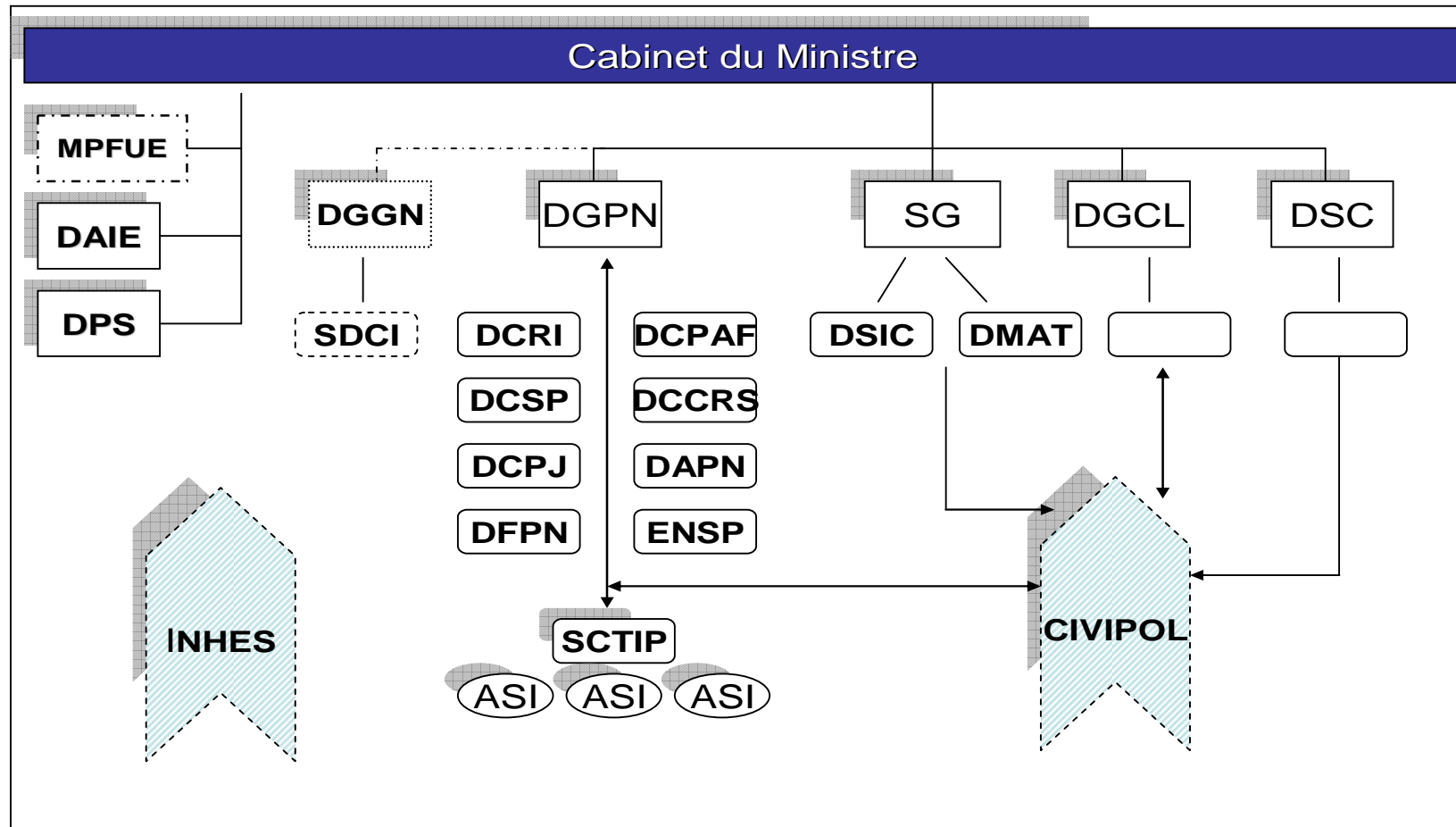


ANNEXE N°7

UN POLE DE COMPETENCES AUTOUR DE LA DAIE



ANNEXE N°8
CARTOGRAPHIE DES STRUCTURES DU MINISTERE PARTICIPANT A SON ACTION INTERNATIONALE



ANNEXE N°9

Civipol Conseil SA (société de conseil et de service du ministère de l'Intérieur)

Objet social (statuts de la société)

« Promouvoir à l'étranger la compétence et le savoir faire du ministère de l'Intérieur au service de la France et de son économie. Elle intervient dans le domaine de l'administration territoriale, de la sécurité civile et de la police en associant éventuellement à son action d'autres ... »

Actionnariat

Etat, Thales International, EADS, DCI (Défense Conseil International) Sagem sécurité, SFERE, AGF Holding, Paris Bas

Organes

PDG Alain Rondepierre, préfet

Conseil d'administration

2 représentants du MINEFI (chef de bureau aéronautique et défense, chef de bureau affaires aéronautiques, militaires et navales)

2 représentants M Intérieur dont son PDG et le directeur de la DAPN

6 représentants du secteur privé (AGF holding, BNP PARIBAS, EADS Secure Network, Sagem Sécurité,

1 représentant de la Sfere (société française d'exportations des ressources éducatives)

1 représentant Défense Conseil International (DCI)

3 censeurs (voix consultative)

La DDSC (directeur)

La DGGN (Sous directeur de la gendarmerie nationale)

SCTIP (le chef de service)

Le commissaire du gouvernement (directeur de la DPAFI)

Le contrôleur d'Etat (MINEFI)

Deux métiers

- Opérateur administratif, financier et logistique (Civipol intervient comme gestionnaire mandataire, essentiellement pour le compte du ministère sur des contrats de 1 à 2 ans)
- Prestataire de services

Assistance technique (type contrat Commission européenne pour 1 à 3 ans)

Audit, Conseil et Formation pour des missions de courte durée (quelques jours à quelques mois)

Effectifs (moyenne 2007)

Moyenne 2007 28, 17 ETP dont

18, 54 permanents

9,63 temporaires

Comptes annuels 2007

CA 4130 KE

dont activité opérateur 39% du CA

dont activité prestataire 61%

Résultat d'exploitation

302KE

Résultat financier

321 KE

Bénéfice

632KE

Composantes du CA

Part sureté / sécurité 76% du CA

Part sécurité civile 19%

Part administration 6%

Participations de CIVIPOL

GIE Milipol a hauteur de 42,66%)

GIE Sectrans (RATP) spécialisé dans la sécurité des transports

Eléments de comparaison

GIP ADETEF « assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières » agence de coopération technique internationale des ministères chargés de l'économie et des finances et du budget

Budget prévisionnel 2008 :21 millions euros

Subvention pour charge de subvention de service public 4,7 ME

Ressources propres estimées à 13,7 millions d'euros (contrats, jumelages)

75 ETP

Le GIP ADETEF intervient dans une cinquantaine de pays et. 42 % des journées de missions s'effectuent dans des pays non bénéficiaires de l'APD, notamment en Europe centrale et orientale. Il a enregistré une forte croissance de son activité et de ses effectifs de 8 286 à 10 184 journées de mission en 2006 et de 58 ETPT rémunérés par l'opérateur en 2006 à 75 en prévisions 2008.

Défense Conseil International DCI

Société anonyme détenue à 49,9 % par l'Etat

CA 2006 113 millions euros

Résultat net 2006 12 millions euros

ANNEXE N°10

SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LES RAPPORTEURS A 27 POSTES D'ATTACHES DE SECURITE INTERIEURE (ASI)

Vingt-sept pays de résidence d'attachés de sécurité intérieure ont été sélectionnés selon les critères suivants :

- pays où le ministère de l'Intérieur français conduit des actions de coopération forte ;
- pays fortement demandeur de partenariat ou de coopération avec la France ;
- pays où le ministère de l'Intérieur local est exemplaire pour l'un ou l'autre des aspects abordés dans cette mission ;
- pays où des opportunités commerciales importantes ont pu être manquées ;
- pays où des ambitions commerciales importantes peuvent être formulées.

Il s'agit de : dans l' UE : Roumanie, Pologne, Italie, Espagne Portugal ; au Maghreb et au Moyen Orient : Egypte, Israël, Algérie, Maroc, Tunisie, Libye, Turquie, Qatar, Abou Dabi ; en Afrique sub-saharienne : Mali, Sénégal, Cameroun, Côte d'Ivoire, Nigeria, Niger ; en Amériques : Colombie, Mexique, Etats-Unis, Canada et en Asie : Cambodge, Chine, Vietnam.

Dix-huit postes ont répondu au questionnaire, en partie ou en totalité.

PARTIE 1 : BENCHMARK

1. *Organigramme du ministère de l'Intérieur local : y a-t-il une seule structure pilotant des actions internationales ou plusieurs ?*

La réponse est affirmative dans cinq cas (sur un total de dix sept). Dans un cas (Tunisie), la direction des relations internationales est pour l'ASI le point de passage obligé pour tout contact avec le ministère de l'Intérieur.

2. *Comment le Ministère organise-t-il sa production et sa présence intellectuelle : publications, colloques, conférences, partenariat avec les think-tanks...*

Huit postes mentionnent des colloques et conférences à caractère international. Des partenariats avec les milieux universitaires et les *think tanks* sont signalés en Italie et en Colombie.

3. *Comment s'organise la représentation du Ministère à l'étranger (homologues ASI) ? Combien de postes ? Où ?*

Aucun pays ne paraît disposer d'un réseau unique aussi étendu que celui du SCTIP. En Italie, chaque corps de police a son propre réseau d'officiers de liaison à l'étranger. Seul le poste de Madrid indique que la police espagnole est représentée dans une cinquantaine de pays étrangers.

4. *Ces représentants à l'étranger ont-ils dans leurs attributions celle de promouvoir les industries de la sécurité nationale ?*

Non, sauf peut-être pour Israël.

5. *Comment s'organise le partenariat éventuel avec les industries de la sécurité ? La promotion de l'ingénierie nationale à l'étranger ?*

Le poste de Pékin est le seul qui a fourni des éléments, en indiquant que le ministère chinois de la sécurité publique organise chaque année un salon des équipements de la sécurité.

6. *Présence dans les institutions internationales multilatérales : combien de personnes ? A quel poste ?*

Les réponses fournies ne sont pas significatives. Le poste de Rome mentionne seulement un sous-directeur italien à Europol, la barrière linguistique étant la raison invoquée pour expliquer la faiblesse de la présence italienne dans les institutions internationales.

Si le pays est européen :

7. *Quelle structure commande la politique européenne et la présence en matière de JLS ? Et quelle est sa mission exacte ?*

Deux postes seulement ont fourni des détails : au Portugal, la matière JLS est traitée au niveau des cabinets ministériels ; en Espagne, elle est traitée par la direction générale des relations internationales et des étrangers au secrétariat d'Etat à la sécurité, structure créée en 2006 et dirigée par un diplomate de carrière ayant rang d'ambassadeur

8. *Présence dans les institutions et organismes européens : combien de représentants ? A quels postes ? Comment sont-ils sélectionnés et préparés au départ ?*

Aucune réponse détaillée n'a été fournie

PARTIE 2 : POSTE FRANCAIS

9. *Avez-vous le sentiment d'avoir des objectifs clairement fixés pour guider votre action ? Si non, cela vous manque-t-il ? Une lettre de mission et des objectifs à atteindre vous seraient-ils utiles ?*

Sur les douze postes qui ont répondu à cette question, six jugent utile ou nécessaire de disposer d'une lettre de mission précisant les objectifs à atteindre tandis que six autres postes l'estiment superflue.

10. *Avez-vous le sentiment d'avoir été bien préparé et formé à votre mission (formation linguistique, sociale, économique...) ?*

Sur les quatorze postes qui ont répondu à cette question, onze répondent plutôt positivement. Les critiques portent sur l'insuffisance de la formation en langues ainsi qu'à la rédaction de télégrammes diplomatiques.

11. *Dans quelle mesure l'ASI est-il associé aux projets de l'ambassade (économique, culturel, politique...) ?*

Les quatorze postes qui ont répondu à cette question ont donné une réponse affirmative, en se fondant sur leur participation systématique aux réunions de service hebdomadaires présidées par l'ambassadeur.

12. *L'ASI a-t-il déjà eu l'occasion de promouvoir les industries françaises liées à la sécurité ? Comment et dans quelles circonstances ?*

Sur les quinze postes ayant répondu à cette question, quatre indiquent « aucune occasion » et ceux qui fournissent des détails précisent qu'il s'agissait de répondre à une demande de la

police ou des autorités locales (demande de noms de fournisseurs français). Les seuls postes (Madrid et Pekin) qui paraissent mentionner une certaine activité ont indiqué qu'il s'agissait d'opérations menées en liaison avec la Mission économique ou à la demande de l'attaché d'armement de l'ambassade.

13. Au cours des 12 derniers mois, combien de fois l'ASI a-t-il été directement contacté pour effectuer une démarche auprès des administrations ou des entreprises du pays de résidence ?

Sur les quinze postes ayant répondu à cette question, seulement six indiquent avoir été saisis d'au moins une démarche par ou pour une entreprise française. Pour chacun de ces six postes, le nombre d'entreprises concernées va d'un (minimum) à cinq (maximum). En revanche, le nombre de démarches effectuées auprès des administrations locales peut atteindre un niveau élevé (Ankara et Pekin notamment)

14. Pourquoi êtes-vous parti en poste à l'étranger ? Avez-vous hésité au moment du départ ? Craignez-vous le retour et la réintégration dans votre direction ?

Quatorze postes ont répondu et mentionné des motivations diverses (goût de l'expatriation et de l'aventure, nouvel horizon professionnel. ...). La crainte du retour est exprimée par trois agents et jugée sans objet par cinq autres (ces derniers étant soit des policiers dans leur dernier poste avant de faire valoir leurs droits à la retraite, soit des gendarmes faisant observer qu'ils ne peuvent être affectés deux fois de suite à l'étranger).

ANNEXE N°11

ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

L'exemple de la République Fédérale d'Allemagne

L'Allemagne est un état fédéral et les compétences de sécurité intérieure et de sécurité civile, comme d'administration territoriale, sont exercées principalement au niveau des états fédérés. Les compétences de coopération internationale s'exercent tant au niveau des états fédérés (Länder) qu'au niveau de la fédération (Bund). C'est pourquoi la mission a visité les autorités fédérales mais aussi celles, d'un Land, celui de Brandebourg.

1/ L'organisation des affaires internationales au ministère fédéral de l'intérieur à Berlin

Les affaires internationales sont dispersées dans plusieurs services comme en France

- la direction des « affaires fondamentales » (Grundsatzfragen), européennes et de l'évaluation du développement international. Elle est chargée à la fois de la stratégie du ministère, des affaires européennes et des grandes questions internationales générales.
- Le bureau de la coopération internationale à la direction de la sécurité publique (öS 15)
- Le bureau KM3 action internationale » à la direction des crises et de la protection des populations
- La sous-direction des affaires européennes et de la coordination (EU D)
- Le bureau B4 (affaires transfrontalières) de la direction de la police fédérale (Bundespolizei) chargée des frontières (équivalent de la PAF en France avec des moyens beaucoup plus grands) ; Ce bureau sert d'interface à l'agence européenne FRONTEX
- La direction du personnel (Z) gère les personnels affectés à l'étranger sauf ceux qui dépendent d'institutions de l'Union européennes. Ces derniers sont gérés par la sous-direction des affaires européennes et de la coordination. Elle gère notamment les 14 agents allemands que compte l'agence européenne des frontières FRONTEX

Outre ces services, il faut mentionner le conseiller diplomatique du ministre fédéral de l'intérieur

Cette organisation a deux caractéristiques à noter :

- les affaires européennes font l'objet d'une sous-direction séparée ;
- les affaires stratégiques, européennes et internationales sont regroupées dans une direction des affaires fondamentales qui est la « boîte à idées » du ministre, chargée aussi des fonctions de veille et de coordination ;
- La coopération opérationnelle est laissée à la diligence des directions correspondantes ;

Au sein de l'ensemble du ministère, il existe un vivier d'environ 100 personnes qui ont donné leur accord pour faire des missions à l'étranger et qui reçoivent dès lors une formation spéciale (il faut ajouter à ce chiffre les viviers des seize ministères de l'intérieur des états fédérés !). Les agents de liaison à l'étranger ne restent pas plus de 3ans en poste plus un an de prolongation éventuelle. Le ministère veut en effet qu'ils ne perdent pas leurs compétences initiales par un trop long séjour à l'étranger.

La direction des affaires fondamentales comporte une sous-direction des affaires stratégiques et une sous-direction des affaires européennes plus une sous-direction de l'évaluation des développements (Entwicklungen) internationaux ; il est envisagé de transformer cette dernière sur le modèle du SCTIP français.

Lors de la Présidence allemande de l'UE, on a du créer une instance spéciale : la « cellule d'état-major de la présidence allemande » (STEP : Stabstelle europäischer Präsidentschaft).

Le ministère de l'intérieur fédéral allemand est très différent du ministère français : il comporte d'un côté des directions concernant la sécurité (intérieure et civile) et l'immigration, de l'autre côté des directions logistiques, d'administration territoriale et du sport.

Dans le premier bloc, il y a trois colonnes : la première gère la police fédérale (ex protection des frontières) qui dispose de 40 000 hommes. La deuxième s'occupe de sécurité civile et la troisième des frontières et de l'immigration.

Le ministre est assisté de deux secrétaires d'Etat et de deux secrétaires d'Etat parlementaires. Il n'y a pas de cabinet comme en France mais un contact direct avec les directeurs. On n'a pas voulu, en raison de mauvaises expériences passées, avoir une direction des affaires européennes isolées ; on a préféré l'immerger avec les grands dossiers internationaux dans la direction des affaires fondamentales qui s'occupe de stratégie. Le dossier afghan est par exemple traité à ce niveau. D'une façon générale, la direction des affaires fondamentales fait remonter les dossiers techniques des autres directions pour préparer les interventions du ministre. Elle rédige les discours mais sert aussi de « boîte à idée » au ministre.

La direction des affaires fondamentales et internationales est composée de juristes et de membres des services secrets. Elle a une cellule de 5 personnes qui prépare les discours du ministre. Elle travaille beaucoup avec les fondations allemandes et les universités. Le recours aux universitaires est d'ailleurs beaucoup plus systématique qu'en France. Les Allemands insistent sur le fait que c'est la qualité des experts de cette direction et non leur nombre qui importe. Ces experts doivent aussi savoir être en bonnes relations avec les autres directions. Pour les Allemands, il est essentiel que le directeur des affaires fondamentales, européennes et internationales soient issu du ministère et soit un proche du ministre afin d'avoir la légitimité et l'autorité nécessaire.

Les relations avec le ministère des affaires étrangères demeurent difficile car l'approche des problèmes n'est pas la même entre les deux administrations.

Une autre question délicate est la relation entre le ministère fédéral de l'intérieur (BMI) et les ministères de l'intérieur des Länder. Elles se font notamment grâce à la conférence des ministres de l'intérieur qui se tient deux fois par an. Ce sont les directions spécialisées qui préparent les dossiers. Mais les stratégies des différents länder sont suivies par la direction des affaires fondamentales.

2/ Les activités internationales du ministère de l'intérieur du Land de Brandebourg

D'après l'article 30 de la Loi Fondamentale (Grundgesetz : Constitution), la police est l'affaire des états fédérés.

Le ministère de l'intérieur du Brandebourg, situé à Potsdam, comporte une 4^{ème} direction qui comporte un bureau de la coopération internationale (AG3) et un bureau de la stratégie et des affaires européennes. Ce dernier bureau s'occupe de recherche, de planification et de stratégie.

Le ministère de l'intérieur du Brandebourg a un bureau permanent à Bruxelles avec 2 commissaires et 6 autres fonctionnaires de police, installés à la représentation permanente du Land.

Le Land Brandebourg s'occupe de coopération internationale notamment avec la Pologne, (accord de coopération de 2002. Gestion du CCPD germano-polonais), la France, la Macédoine (jumelage), l'Union européenne et l'ONU. Il organise avec la Pologne des patrouilles communes à la frontière.

Pour les policiers qui le souhaitent, on dispense des cours d'Anglais et de Polonais (ces derniers en raison de la frontière germano polonaise). Des colloques sur la sécurité sont organisés avec des fonds privés. Le Brandebourg a un programme de sécurité intérieure qui englobe les travaux de recherche. Il a des programmes de coopération avec, l'Albanie, le Kosovo et l'Afghanistan. Au Kosovo, le Land travaille en coopération avec la police fédérale allemande.

L'école de police spécialisée du Land est à Oranienburg ; elle comporte un centre international (internationales Zentrum) composé de 8 personnes. Il a trois missions : former un pool de policiers pouvant faire des expertises à l'étranger, organiser des échanges de stagiaires, monter des projets de coopération en formation policière.

Les fonctionnaires du Land pouvant effectuer des missions à l'étranger sont 61 dont 7 commissaires, 39 officiers et 15 gardiens. Ces missions sont très limitées dans le temps. Une formation est donnée avant le départ : trois semaines par exemple pour une mission en Afghanistan.

Des échanges de stagiaires ont lieu trois fois par an, notamment avec les Polonais, les Hongrois et les Catalans. Depuis 1996, 630 Polonais sont venus dans les services allemands et réciproquement. Les projets Erasmus sont utilisés.

Le deuxième bureau de la 4^{ème} direction du ministère du Land s'occupe de protection civile ; il a des activités de coopération internationale avec les Polonais et les Tchèques.

Il existe une salle de commandement commune au Bund et aux Länder pour la sécurité civile. Ce centre est l'interface du MIC à Bruxelles (centre de suivi et d'information du mécanisme de la protection civile qui assure une « veille » européenne en la matière). C'est la MIC qui a demandé au Brandebourg d'aider la Macédoine et la Roumanie.

Conclusions

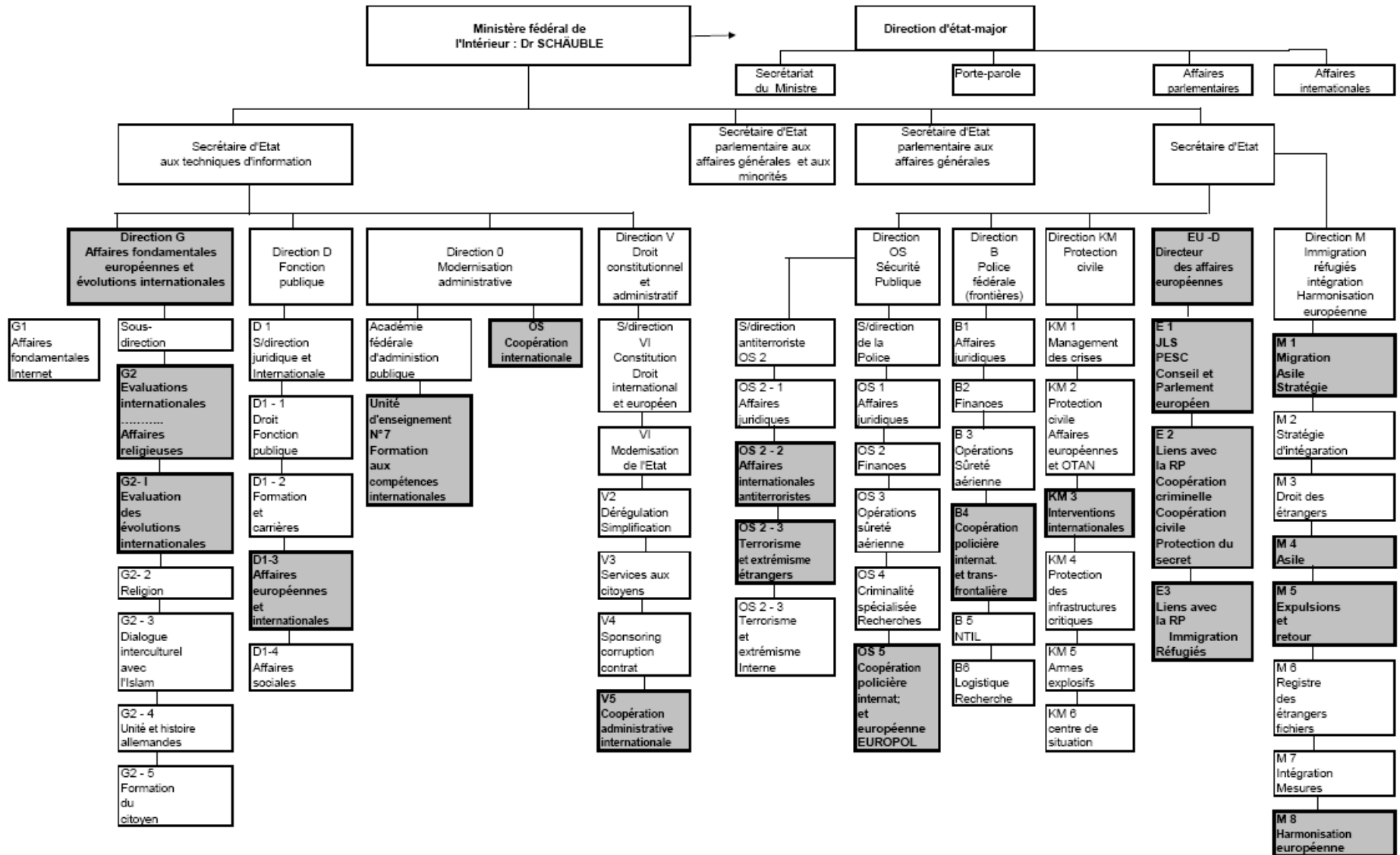
Il est difficile de connaître l'ampleur de la coopération internationale des ministères de l'intérieur allemands car il faudrait agréger les programmes d'action du ministère fédéral et de ceux des 16 ministères des Länder.

Il est frappant de voir qu'au niveau fédéral comme au niveau du Brandebourg, on a fusionné les affaires stratégiques et les affaires européennes (ou internationales de grande envergure). Pour la coopération quotidienne internationale, ce sont les directions spécialisées qui restent compétentes. Les dossiers sont évoqués par la direction des affaires fondamentales lorsqu'ils concernent le ministre directement. **Pour les Allemands, il faut que le directeur de cette direction provienne du ministère et soit proche du ministre.** Lorsque cela ne fut pas le cas, la direction correspondante fut marginalisée. (elle fut même supprimée sous le ministre Otto Schilly). Toutefois, tout le monde estime que **les directions spécialisées doivent conserver leurs compétences internationales.**

Un grand soin est apporté à la constitution des viviers d'experts internationaux, compétents en langues étrangères (anglais, et langues de l'Est notamment) tant au niveau de la fédération qu'au niveau des Länder.

Le point faible des Allemands est sans doute dans les difficultés de coordination entre Bund et Länder malgré les deux grandes conférences annuelles.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR ALLEMAND (extraits de l'organigramme)



L'EXEMPLE DU ROYAUME UNI

L'organisation britannique est marquée par l'existence de puissants offices spécialisés comme l'UKBA (United Kingdom Border Agency), agence des frontières du Royaume Uni ou la SOCA (Serious Organized Criminality Agency) qui réprime la grande criminalité.

1/ Le Ministère de l'Intérieur comporte plusieurs directions réorganisées en 2005. Depuis lors, la direction des relations internationales est soumise à la Direction générale de la stratégie et de la performance, qui fixe les objectifs de l'implication internationale dans un plan à trois ans. Les agences ont leur propre politique de coopération internationale.

La direction des relations internationales est divisée en 2 parties. L'une d'elle (20 personnes) est chargée des affaires européennes. L'autre est chargée du reste du monde.

Le directeur des relations internationales a un siège au conseil d'administration de la direction générale de la stratégie. Le budget n'est pas considérable, de 2 millions de livre sterling mais il existe un budget spécifique pour financer des études.

Un échange de personnel est élevé avec le ministère des Affaires étrangères. 25 d'Etat viennent du Foreign Office. Le placement de fonctionnaires britanniques à Bruxelles fait l'objet d'une planification méticuleuse.

La direction des relations internationales suggère à la direction générale stratégique les pays cibles de l'action du Ministère de l'Intérieur britannique : le Pakistan pour le terrorisme, l'Afghanistan pour la lutte contre le trafic de stupéfiant, par exemple.

La D.R.I. a aussi pour mission de sensibiliser les fonctionnaires du ministère aux affaires internationales et d'organiser des colloques avec des « think tanks » (rencontres de Wilton Park notamment).

La section des Affaires européennes est chargée aussi bien des relations bilatérales que multilatérales – 4 fonctionnaires – s'occupent de Schengen , 6 du Conseil et du Parlement à Bruxelles, 4 de coopération policière et 4 de stratégie et de liens avec la police.

La DRI ne fixe des objectifs et évalue chaque année les résultats de l'action internationale. L'action est cadrée dans des programmes biannuels.

2/ la SOCA

Cet office est centralisé à un réseau de 130 correspondants dans 40 pays. Il combat notamment le trafic de drogue et agit prioritairement dans 20 pays sélectionnés (dont l'Italie). Il applique la stratégie internationale de lutte anti-drogue avec un budget de 1,5 billion de livres. La SOCA est en interface avec l'OCTRYS à la PJ française.

Les fonctionnaires de la SOCA sont des policiers ou des douaniers. Il n'y a pas de coordination avec les autres offices, l'UKBA par exemple qui a des agents de liaison pour l'immigration.

Au total, tous les offices déverseront 3 300 attachés ou agents de liaison à l'étranger. La SOCA a son propre bureau de stratégie.

3/ l'OSCT : office de lutte contre le terrorisme

Son action est comprise dans la stratégie du ministère. La stratégie antiterroriste correspond au système CONTEST qui coordonne le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Affaires étrangères et les polices locales. De 100 personnes à ses débuts, l'OSCT a 300 fonctionnaires à présent. Il travaille avec Scotland Yard Ant-terrorist Unit (5 015). Il s'agit selon les 4 P : protéger la population, prévenir radicalization, poursuivre les terroristes, préparer les conséquences des attaques.

4/ l'UKBA : agence des frontières du Royaume Uni

Cette agence a été créée en avril 2008, s'occupe du contrôle des frontières y compris douanières et visas. L'agence a trois missions : 1) protéger la frontière, 2) combattre les fraudes douanières, 3) prendre la juste décision sur le plan répressif. Elle a 450 agents en poste à l'étranger sur un effectif total de 3 300. En comparaison, le directeur de l'Immigration au MAE n'a que 20 personnes et 12 agents à l'étranger. Il faut coordonner les programmes UKBA (immigration) et OSCT (anti terrorisme).

5/ Communication

Le ministre de l'Intérieur attache quelque importance à sa stratégie de communication (170 fonctionnaires, budget central de 18 millions de livres). 20 fonctionnaires font du « marketing politique ». Il engage des actions à l'étranger (pour exemple, il finance une campagne anti drogue à la Jamaïque). La stratégie de communication concerne notamment l'action contre l'immigration illégale.

ANNEXE N°12

SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

AFNOR	Association française de normalisation
ADETEF	Agence pour le développement des échanges de technologie économique et financière
ANR	Agence nationale de la recherche
ASI	Attaché de sécurité intérieure
BIODEV	Biometric data experimented in visas
CCPD	Centre de coordination policière et douanière
CDLR	Comité directeur sur la démocratie locale et régionale
CEPOL	Collège européen de police
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIREFI	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration
CIVIPOL	Société de conseil et de services du Ministère de l'Intérieur
COSI	Comité de sécurité intérieure
CSAIE	Comité stratégique des affaires internationales et européennes
DAECL	Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales
DAIE	Délégation aux affaires internationales et européennes
DAPN	Direction de l'administration de la police nationale
DAS	Délégation aux affaires stratégiques (Ministère de la Défense)
DCCRS	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCMD	Direction de la coopération militaire et de la défense (MAE)
DCPAF	Direction centrale de la police de l'air aux frontières
DCPJ	Direction centrale de police judiciaire
DCRI	Direction centrale du renseignement intérieur
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières
DFPN	Direction de la formation de la police nationale
DGA	Direction générale de l'armement (Ministère de la Défense)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (MAE)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DNAT	Direction nationale anti-terroriste
DPS	Délégation à la prospective et à la stratégie
DSC	Direction de la défense et de la sécurité civile
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication

END	Expert national détaché
ENSOP	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
ENSP	Ecole nationale supérieure de la police
EUROPOL	Agence européenne de police
FCI	France coopération internationale
FED	Fonds européen pour le développement
FIIAPP	Fundacion internacional y para Iberoamerica de administracion y politicas publicas (société espagnole pour la coopération)
FIRE	Force d'intervention rapide de protection civile
FRONTEX	Agence européenne pour les frontières extérieures
GECT	Groupe européen des collectivités territoriales
GTN	Groupe technique national
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (société allemande pour la coopération technique)
HFD	Haut fonctionnaire de défense
INHES	Institut national des hautes études en sécurité
JAI	Justice, Affaires Intérieures
JLS	Justice, Liberté et Sécurité
LOPSI	Loi d'orientation pour la sécurité intérieure
MAE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MAIE	Mission aux affaires internationales et européennes
MAOC	Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants
MPFUE	Mission pour la Présidence française de l'Union européenne
NRBC	Nucléaire, radiologique, biologique et chimique
OCLCTIC	Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
OCRETH	Office central pour la répression de la traite des êtres humains
OCRGDF	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCTRIS	Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants
PERS	Programme européen de recherche en sécurité
RELEX	Relations extérieures
RMN	Responsable ministériel des normes
RP	Représentation permanente

SCCOPOL	Section centrale de coopération opérationnelle de police (DCPJ)
SCTIP	Service de coopération technique internationale de la police
SEM	Société d'économie mixte
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGAE	Secrétariat général aux affaires européennes
SGCUE	Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SIS	Système informatisé Schengen
STSI	Service des technologies et des systèmes d'information

ANNEXE N°13

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

1. Rapports administratifs

- GOSSELIN (Ch), conseiller d'Etat, rapport d'évaluation sur la coopération en matière de sécurité, mars 1997
- IGA/IGAE, La politique française de coopération policière internationale, juin 2002
- IGA.IGPN/IGGN, Rapport sur l'avenir d'Europol, janvier 2003
- IGF/IGA/CGA, Mission d'audit de modernisation. Rapport sur la formation des agents remplissant des fonctions de sécurité, septembre 2007

2. Rapports de Commission

- BAUER (A.) et *alii*, Déceler- Etudier- Former : une voie nouvelle pour la recherche stratégique (rapprocher et mobiliser les institutions publiques chargées de penser la sécurité globale), Rapport au Président de la République et au Premier ministre, mars 2008.
- JUPPE (A.), SCHWEITZER (L.) et *alii*, Rapport de la Commission sur le Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008.
- MALLET (JC.) et *alii*, Rapport de la Commission sur le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, avril 2008

3. Rapport parlementaire

- CARAYON (B.), Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale, Rapport au Premier-Ministre, 2003.
- TURK (A.), Quand les policiers succèdent aux diplomates, Rapport du Sénat, Commission des Lois, 1997.

4. Autres rapports

- MASSON (H.), Evolution de l'offre industrielle dans le domaine de la sécurité globale, FRS, août 2008.
- TENZER (N.), L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence, Rapport au Premier ministre, mai 2008.
- Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, Rapport sur la mobilité professionnelle des administrateurs civils du Ministère de l'Intérieur, mars 2007.