

N° 64

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME II

INTÉRIEUR - POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Paul MASSON,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président*, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents*, Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires*, MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Étienne Dailly, André Daignac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse Cazals, MM. Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes 920 (annexe n° 26), 924 (tomes V et VI) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 26) (1989-1990).

Lois de finances. *Intérieur*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA POLICE	7
A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS	7
1. Les crédits affectés à la sécurité	7
2. La structure des crédits	8
B. LA POLITIQUE DU PERSONNEL	11
1. La situation des effectifs	11
2. Les questions suscitées par cette situation	14
3. La formation des personnels	17
4. La mise en place de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure	20
C. LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX ACTIONS IMMOBILIÈRES	22
1. Les dépenses de loyers	22
2. Les dépenses d'amélioration et d'entretien	23
3. Les investissements immobiliers	25
4. Le logement des policiers	26
II. L'ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE EN 1988	29
A. UNE RECRUESCENCE DE LA DÉLINQUANCE EST-ELLE PRÉVISIBLE?	29
B. LA STRUCTURE DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE A PEU ÉVOLUÉ	32
1. Les vols	32
2. Les escroqueries et infractions économiques et financières	33

	<u>Pages</u>
3. Les crimes et délits contre les personnes	34
4. Les stupéfiants, les infractions à la paix publique et aux réglementations	34
5. La lutte contre le terrorisme	35
6. La situation en Corse	36
C. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE	37
D. LA PART DES ÉTRANGERS DANS LA DÉLINQUANCE	38
E. UNE PRIORITÉ : LA LUTTE CONTRE LA DROGUE ...	40
1. Les motifs de satisfaction	41
2. Les incertitudes	41
III. DROIT D'ASILE, IMMIGRATION ET PERSPECTIVES EUROPÉENNES	43
A. LA PRESSION MIGRATOIRE PERSISTE	43
1. Elle semble même s'accroître	43
2. Le problème de l'immigration clandestine	44
B. LE DÉTOURNEMENT DU DROIT D'ASILE : DU RÉFUGIÉ POLITIQUE AU RÉFUGIÉ ÉCONOMIQUE ..	45
1. L'admission au statut de réfugié politique	46
2. Le fonctionnement du mécanisme	48
C. LE DROIT D'ASILE ET LA CONVENTION COMPLÉMENTAIRE À L'ACCORD DE SCHENGEN	55
CONCLUSION	58
ANNEXE	61

Mesdames, Messieurs,

S'il fallait résumer en trois mots l'attitude de la commission des Lois à l'égard du budget de la police nationale, les termes choisis seraient assurément : satisfecit ; vigilance ; perplexité.

• Satisfecit tout d'abord pour l'oeuvre accomplie dans le cadre du plan quinquennal de modernisation dont l'année 1990 constitue la dernière année de mise en oeuvre. Les conséquences tangibles les plus positives de ce plan concernent sans aucun doute la rénovation des services de la police technique et scientifique et l'effort consenti en faveur de l'équipement immobilier de la police nationale dont le délabrement portait atteinte à l'image de ce service public ainsi qu'au moral des personnels. Mais le plan a également présenté des avantages immatériels de la plus haute importance : une vision prospective a complété et dynamisé la gestion quotidienne ; la programmation quantitative a révélé l'importance fondamentale du facteur qualitatif ; le sentiment d'appartenance à une maison commune au service de la population s'est développé et affirmé. La question doit dès lors être posée : faut-il élaborer un nouveau plan pour la police nationale, plan intégrant cette fois-ci l'aspect international du problème dans toute sa dimension ?

• Car la vigilance à cet égard s'impose : l'actualité récente nous rappelle que le crime est organisé à l'échelle internationale, qu'il peut subvertir des services publics dans leur intégralité et que l'efficacité de la riposte dépend de la coopération internationale qui sera instaurée. Faut-il, à titre d'exemple, rappeler le mécanisme de blanchiment de l'argent de la drogue et les possibilités d'action sur le marché financier dont disposent les trafiquants ? Faut-il rappeler que la lutte engagée de façon déterminée contre ces trafiquants repose bien entendu sur la volonté de ne pas laisser des catégories entières de la population se dégrader de façon irréversible mais également sur le

constat que certains soubressauts inexplicables des marchés financiers seraient des messages adressés aux pouvoirs publics ?

Sans doute le problème est-il moins grave dans son approche purement européenne. Mais les motifs d'inquiétude n'en demeurent pas moins : la Convention complémentaire à l'accord de Schengen pourrait être signée dans quelques jours –le 15 décembre– sans que le Parlement français ait été informé du contenu de cette Convention. Il n'aura à en connaître que pour le rejeter ou l'approuver en bloc, sans aucune possibilité d'amélioration, alors qu'elle concerne pourtant des problèmes aussi fondamentaux que la lutte contre l'immigration clandestine, le droit d'asile et la disparition des frontières entre les cinq États du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la France. La France, territoire sans frontières : cela ne méritait-il pas un débat ?

• **Perplexité enfin à l'égard d'un bon budget mais d'un bon budget mis au service d'une politique qui suscite des inquiétudes.** Certes le ministre de l'Intérieur n'est pas directement responsable des dysfonctionnements de la Justice ou du mécanisme d'examen des demandes du statut de réfugié politique mais il l'est en revanche de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 qui a réformé les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dans un sens que le Sénat a clairement condamné et que le Conseil constitutionnel a partiellement censuré. La conviction de la Commission est claire à cet égard : toute mesure créant un "appel d'air" au bénéfice d'une immigration en grande partie clandestine est une faute politique majeure. C'est une faute à l'endroit des populations immigrées en situation régulière ; c'est une faute à l'endroit d'une opinion publique tout à la fois accueillante et circonspecte ; c'est une faute à l'endroit des déshérités du Tiers Monde eux-mêmes car comment espérer résoudre le problème de la misère par l'immigration dès lors que l'on sait qu'en 2025 la population du Maghreb devrait compter 100 à 120 millions d'habitants, celles de l'Égypte, de la Turquie ou de l'Iran 100 millions chacune, celle des pays d'Afrique de l'Ouest entre 450 et 650 millions et celle des pays d'Afrique de l'Est de 440 à 600 millions ?

Telles sont les trois réflexions fondamentales que la commission des Lois tenait à porter à votre attention au moment où s'ouvre la discussion concernant les crédits accordés à la police nationale pour l'année 1990. Elles structurent un rapport qui ne prétend certes pas à l'exhaustivité mais souhaite néanmoins attirer l'attention sur les tendances essentielles qui conditionnent la sécurité des Françaises et des Français dans les prochaines années.

I. LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA POLICE

Avant de présenter la structure fondamentale du budget de la police, il convient de noter que la nomenclature budgétaire a changé afin de permettre une meilleure lisibilité des fascicules budgétaires : pour la première fois, la totalité des crédits concourant à la fonction police figure dans l'action 05 du budget du ministère de l'Intérieur, à l'exception toutefois des crédits de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police (chapitre 36.51 article 40) qui se trouvent dans l'action 06 "collectivités locales" (la direction générale des collectivités locales en étant encore la gestionnaire comptable), et des crédits de recherche repris dans l'action 09.

Cette réorganisation permettra à l'avenir, d'une part, de saisir de façon synthétique le montant des crédits affectés à l'action "police nationale" et, d'autre part, d'en suivre plus commodément l'évolution ; dans l'immédiat, elle impose une certaine prudence dans l'appréciation des variations budgétaires, certaines diminutions ou augmentations de crédits étant justifiées par le seul transfert des crédits d'un chapitre à un autre.

A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS

1. Les crédits affectés à la sécurité

• Les crédits inscrits à l'action police nationale passent de 21,337 milliards de francs en 1989 à 22,898 milliards en 1990 (crédits de paiement et autorisations de programme), soit une progression de 7,30 %. A structure constante, la progression n'est toutefois que de 5,9 %, soit un taux légèrement supérieur à celui du budget de l'Etat (+5,3 %). Le budget de programme "rectifié" de la Police nationale –c'est-à-dire le budget qui englobe non seulement les crédits figurant à l'action 05, mais également ceux concernant l'infirmerie psychiatrique de la Préfecture de Police (12,4 millions), les crédits de l'Administration centrale concernant l'action police (56 millions), les crédits de recherche (2,9 millions), les transferts de l'Administration centrale et des services communs (13 millions) et les frais d'installation d'autocommutateurs (29 millions)– progresse quant à lui de 6,5 %. En définitive, et quelle que soit la base de

calcul retenue, la progression des crédits affectés à l'action "police nationale" est donc supérieure à celle du budget global de l'Etat.

• Les crédits affectés à l'action 05 "police nationale" du fascicule budgétaire représentent ainsi 35,75 % du total des crédits du Ministère de l'Intérieur. En englobant les crédits du ministère de la Justice (1,4 % du budget total de l'Etat) et ceux de la Gendarmerie (17 milliards soit 1,4 % également), il est permis d'écrire que l'Etat consacre à la sécurité des Français à peine plus de 4,5 % de son budget, ce qui ne saurait être considéré comme excessif...

• Il est intéressant à cet égard de rappeler les conclusions essentielles de l'étude consacrée par le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales aux "coûts du crime en France" (mai 1989) : "les coûts privés de protection" (34 milliards) se sont considérablement développés ainsi que la place qu'ils occupent (plus de la moitié) dans le coût de contrôle du phénomène criminel (63 milliards). Les coûts publics voient leur part diminuer (46 %), dont 10 milliards pour la répression et 20 milliards pour la prévention". On pourrait sans aucun doute critiquer certaines des approches méthodologiques de cette étude (il ne semble pas, par exemple, que les dépenses effectuées par les collectivités locales soient prises en compte) mais il n'en reste pas moins que les tendances dégagées restent significatives : sait-on, par exemple, que les effectifs employés par les sociétés privées de surveillance et de sécurité s'élevaient en 1984 à 60 000 personnes et que le nombre de personnes ayant déclaré en 1982 appartenir à la catégorie socio-professionnelle des "agents de sécurité et de surveillance" s'élevait déjà à 80 000, alors que le nombre des fonctionnaires de police s'élève aujourd'hui à 128 500 et que celui des membres de la Gendarmerie atteint 89 000. Si l'on ajoute à ces chiffres les effectifs des polices municipales, on peut avancer qu'environ 325 000 personnes sont affectées en France à des tâches de sécurité et de protection au sens strict, 217 000 d'entre elles étant prises en charge par le budget de l'Etat.

2. La structure des crédits

Les obstacles financiers que rencontre toute politique volontariste du Gouvernement –c'est-à-dire l'étroitesse de la marge de

manoeuvre des responsables- sont particulièrement mis en lumière par la structure du budget de la police nationale.

a) *Les dépenses ordinaires* s'élèvent, en 1990, à 21,235 milliards de francs contre 20,092 milliards en 1989 (crédits votés + mesures acquises), soit une progression de 5,7 %. Les dépenses de personnel représentent à elles-seules 18,115 milliards, soit 85,50 % du total, les dépenses de matériel et de fonctionnement des services étant inscrites pour 3,1 milliards, soit environ six fois moins.

L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre -soit 1,143 milliards de francs- correspond aux actions suivantes :

- 558 millions représentent les mouvements de crédits consécutifs aux modifications de la nomenclature ;

- 145 millions permettent la création de la brigade de sécurité des chemins de fer (58 millions), la création de 825 emplois de policiers auxiliaires pour les services urbains et les aéroports (34 millions), la majoration de la dotation destinée aux actions de formation professionnelle continue (19 millions) et l'inscription en dépenses ordinaires des crédits d'équipement informatique inscrits auparavant en dépenses en capital (26 millions) ;

- 231 millions intéressent la situation des personnels et financent les actions suivantes : une provision pour hausse de rémunération (84,5 millions) ; des revalorisations indemnitaires (12,8 millions) ; l'amélioration de la situation de l'encadrement (54,5 millions) et l'attribution d'une prime forfaitaire de qualification aux policiers suivant le stage de formation APJ 20 (80 millions) ;

- 219 millions ont pour objet "l'ajustement aux besoins" et concourent pour 55 millions à l'ajustement des rémunérations principales ou annexes, pour 29 millions aux dépenses d'informatique, bureautique et télématique, et pour 128,7 millions aux "moyens généraux des services".

b) *Les dépenses en capital* se décomposent en crédits de paiement qui passent de 569 à 871 millions (+ 53 %) et en autorisations de programme qui progressent de 698 à 791 millions (+ 13,25 %). L'immobilier est bien entendu prépondérant au sein de ces sommes, puisqu'il représente 74,25 % (586,877 millions) des autorisations de programme et 75,35 % (656,206 millions) des crédits de paiement.

Si l'on raisonne à structures constantes, l'évolution est nettement moins satisfaisante puisque les crédits de paiement progressent de 28,9% (et non 53 %) et que les autorisations de programme régressent de 4,1 % (au lieu d'une progression de 13,25 %), ainsi que l'explique le tableau suivant :

LE PROJET DE BUDGET D'EQUIPEMENT DE LA POLICE

(En millions de francs)

Actions	Intitulé	Autorisations de programme	Evolution en pourcentage par rapport à 1989	Crédits de paiement	Evolution en pourcentage par rapport à 1989
	<i>Police :</i>				
05	Equipement immobilier	488,728	- 2,6	568,616	+ 50,4
05	Matériels	98,170	•	98,170	•
05	Logement	4,495	•	3	•
05	Ecole nationale supérieure de police	5	•	8	+ 433,3
05	Constructions de logements destinés aux fonctionnaires de police (1)	88,654	•	76,59	- 13,6
05	Transmissions (2)	105,821	- 16,5	117,226	+ 9,9
	<i>Recherche scientifique et technique :</i>				
09	Police nationale	5,250	+ 32,9	2,9	- 17,1
09	Transmissions	3	+ 21,4	2	+ 5,3
	Total	799,118	- 3,9	876,502	+ 28,6

(1) A l'action 06 en 1989

(2) A l'action 08 en 1989

c) Quelques chapitres subissent des évolutions –ou une stagnation- de nature à surprendre :

- les crédits destinés à la prise en charge des personnes refoulées ou réfugiées (chapitre 34-96, art. 52) sont stables (36 388 170 F) alors que tous les chiffres disponibles indiquent que le nombre de ces personnes est en forte augmentation ;

- les crédits destinés au parc automobile (achat, location, entretien, carburants et lubrifiants) régressent sensiblement, passant de 566,9 millions à 469,6 millions de francs (chapitre 34-92, article 12).

B. LA POLITIQUE DU PERSONNEL

1. La situation des effectifs

a) les créations d'emploi qui, depuis deux ans concernaient les seuls gardiens auxiliaires (c'est-à-dire les appelés du service national), concernent également cette année les personnels actifs de la police nationale :

- 925 emplois de policiers auxiliaires sont créés (dont 100 pour la brigade des chemins de fer). L'effectif budgétaire des policiers auxiliaires est ainsi porté à 3 925 emplois ;

- 400 emplois de personnels actifs de la police nationale, tous affectés à la brigade de sécurité des chemins de fer, sont également créés.

b) les transformations d'emplois, conformément à la politique suivie ces dernières années, ont pour objet essentiel, d'une part, le développement de la police technique et scientifique et, d'autre part, le renforcement du taux d'encadrement :

- au titre du développement de la police technique et scientifique, 72 emplois d'enquêteurs sont transformés en 72 emplois d'agents contractuels de laboratoire ;

- au titre du renforcement de l'encadrement, les opérations suivantes sont effectuées :

Commissaires :

- transformation de 30 emplois de commissaire en 10 emplois de commissaire principal et 20 emplois de commissaire divisionnaire ;

- transformation de 50 emplois d'enquêteur en 50 emplois de commissaire.

Inspecteurs :

- transformation de 250 emplois d'inspecteur en 200 emplois d'inspecteur principal et 50 emplois d'inspecteurs divisionnaires.

Enquêteurs :

- transformation de 11 emplois d'enquêteur de 2ème classe en 11 emplois d'enquêteur de 1ère classe.

Commandants et officiers de paix :

- transformation de 18 emplois d'officier de paix en 8 emplois d'officier de paix principal et 10 emplois de commandant.
- transformation de 50 emplois d'enquêteur pour permettre le recrutement de 50 officiers de paix parmi les brigadiers-chef.

Gradés et gardiens

- transformation de 500 emplois de gardien en 350 emplois de brigadier et 150 emplois de brigadier-chef.

• au titre du développement de certaines missions enfin, 70 emplois de gardien sont transformés en 70 emplois de personnel administratif et 2 emplois de gardien sont transformés en 2 emplois d'infirmière en chef au bénéfice des services de police.

LES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS A LA SÉCURITÉ

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Personnels actifs									
Personnels en civil	20 211	20 629	21 529	21 562	21 562	21 884	22 274	22 263	22 319
Personnels en tenue	82 606	87 516	88 453	88 449	88 449	90 349	91 419	92 215	93 149
Personnels contractuels	331	171	171	171	171	171	31	31	31
Total	103.148	108.316	110.153	110.182	110.182	112.404	113.724	114.509	115.499
Personnels administratifs et techniques									
Personnels administratifs	9 237	11 022	11 385	11 407	11 383	10 412	10 413	10 258	10 254
Personnels techniques	563	565	565	565	556	543	586	702	832
Personnels des transmissions	1 593	1 787	1 824	1 813	1 785	1 801	1 848	1 928	2 007
Total	11.393	13.374	13.774	13.785	13.724	12.756	12.847	12.888	13.093
Personnels ouvriers									
Personnels ouvriers - cuisiniers	180	203	273	273	273	273	273	273	273
Autres personnels ouvriers	1 166	1 267	1 297	1 299	1 274	1 271	1 275	1 253	1 241
Total	1.346	1.470	1.570	1.572	1.547	1.544	1.548	1.526	1.514
Total général	115.887	123.160	125.497	125.539	125.453	128.761	128.119	128.923	130.106
Evolution	"	+ 6,3 %	+ 1,9 %	-	-	+ 1 %	+ 1,1 %	+ 0,6 %	+ 0,9 %
Evolution en sept ans	"	-	-	-	-	-	-	+ 11,2 %	+ 12,3 %
Evolution en huit ans									

(1) Les 1 000 emplois de personnels administratifs ouverts au collectif 1981 ne se sont traduits qu'au budget de 1982

(2) Y compris les emplois créés par le collectif 1986, soit : 420 inspecteurs, 500 gardiens et 400 appelés

(3) Y compris 1 200 appelés.

(4) Y compris 2 000 appelés

(5) Y compris 3 000 appelés

c) *Les suppressions d'emploi* ont pour objet de permettre différents gages d'emplois :

- 19 emplois pour la Direction des transmissions et de l'informatique et la Direction de surveillance du Territoire (emplois d'ingénieur et de technicien) ;

- 6 emplois pour le service social (emplois d'assistante sociale et d'infirmière) ;

- 2 emplois pour le service de l'information et des relations publiques (emplois de documentaliste) ;

- 1 emploi pour la police technique et scientifique (emploi de fonctionnaire administratif du cadre A).

Enfin, au titre de la réduction générale des effectifs –qui concerne les seuls personnels administratifs de la police nationale et non pas les personnels actifs– 102 emplois sont supprimés, si bien qu'en définitive les effectifs mis à la disposition de l'action "police nationale" s'accroissent au total de 1 194 emplois.

2. Les questions suscitées par cette situation

a) La première question est évidemment celle que pose la **diminution des effectifs**, pour la troisième année consécutive, **des personnels administratifs et techniques de la police nationale** au titre de la réduction de 1,5 % des effectifs : alors que depuis de nombreuses années, l'effort consiste à affecter les personnels actifs à la mission pour laquelle ils ont été recrutés et formés, la diminution des personnels administratifs ne risque-t-elle pas d'inciter à l'affectation à des tâches administratives des personnels des corps actifs ?

Au premier janvier 1989, sur un total de 52 153 policiers en tenue, 4 249 fonctionnaires communément qualifiés de "détachés", étaient employés à des missions autres que la surveillance de la voie publique proprement dite. Ce chiffre important, puisqu'il représente 8,15 % de la dotation globale, confirme la nécessité de l'effort à mener en permanence pour le réduire.

A cette fin, deux études ont été effectuées : en début d'année puis en mai 1989, un recensement plus précis et nominatif se fondant sur une définition stricte de la notion de "détaché" que l'on a souvent tendance à confondre avec la position "hors rang" : est

détaché tout fonctionnaire des services actifs affecté à des tâches qui ne sont pas de sa compétence statutaire et qui devraient ou pourraient être remplies, soit par des policiers d'autres corps, soit par des agents administratifs ou des ouvriers d'Etat.

En se basant sur cette définition, le nombre des policiers en tenue pouvant réellement être considérés comme détachés s'élevait au 1er mai 1989 à 3 116 dont 962 faisant fonction d'inspecteurs ou enquêteurs et 2 194 employés à des tâches sédentaires autres que celles devant être effectuées par des fonctionnaires des services actifs. A ces 3 116 policiers en tenue détachés s'ajoutaient 204 policiers mis à disposition d'autres services de police ou administrations et des syndicats ou mutuelles...

Les services estiment que pour reverser à leur service d'origine les 962 policiers en tenue accomplissant des missions d'inspecteurs ou enquêteurs, un recrutement de l'ordre de 1 000 fonctionnaires de ces catégories serait indispensable. De même, pour remplacer ceux employés aux tâches sédentaires (1 576 à des tâches administratives et 578 à des tâches autres, notamment d'entretien), ce sont environ 1 600 agents administratifs supplémentaires et environ 600 ouvrier d'Etat qu'il faudrait recruter, les besoins en agents administratifs pouvant toutefois être tempérés par le développement et la généralisation progressive dans tous les services de l'informatique et de la bureautique.

b) La seconde question concerne les gardiens auxiliaires : le Gouvernement compte-t-il utiliser à plein les possibilités que lui octroie la loi du 7 août 1985, c'est-à-dire porter à terme le nombre de policiers auxiliaires à 10 % du nombre total des effectifs budgétaires des corps actifs de la police nationale, soit environ 11 500 policiers auxiliaires ? Le bilan très positif de l'expérience en cours devrait l'y inciter, de même que la pression des demandes formulées par les municipalités .

Quelques éléments de ce bilan méritent d'être rappelés :

- le coût total unitaire annuel d'un gardien auxiliaire est de 62 516 francs, ce qui est évidemment appréciable pour les finances publiques...

- la majorité des gardiens auxiliaires souhaite faire carrière dans la police nationale à l'issue de leur service national : l'administration peut ainsi disposer d'un vivier de candidats ayant déjà une expérience et une formation -quoique sans aucun doute

insuffisantes, motivés de façon précise, et qu'elle a déjà vu évoluer en situation réelle ;

- les gardiens auxiliaires correspondent parfaitement aux notions de police de proximité et de police de service sur lesquelles repose à juste titre la politique gouvernementale ;

- le bilan des conventions passées avec les utilisateurs est également très satisfaisant : les conventions passées avec les municipalités, dont Paris, sont actuellement au nombre de 144 et 13 conventions relatives à l'hébergement et l'alimentation des appelés servant dans les rangs de la police de l'air et des frontières ont été signées tant avec la Direction générale des aéroports de Paris qu'avec différentes chambres de commerce.

Les conditions nécessaires à l'aval de ces conventions sont les suivantes :

- les locaux d'hébergement doivent être mis gratuitement à disposition (loyer, charges afférentes à l'immeuble et, le cas échéant, travaux de remise en état) par la collectivité d'accueil ;

- les consommations de "fluides" (eau, électricité, téléphone) peuvent être prises en compte par l'une ou l'autre des parties, Etat ou collectivité, ainsi que l'ameublement des locaux ;

- la restauration doit être assurée 7 jours sur 7, toute solution pouvant être alors retenue à condition que le coût journalier à la charge de l'Etat n'excède pas la somme de 50 Frs.

Pour des raisons de commodité, préférence est donnée à la signature d'une convention unique pour l'hébergement et la subsistance avec les municipalités, ces dernières faisant leur affaire de la restauration des appelés moyennant remboursement par l'Etat dans les limites définies.

Les décisions définitives d'affectation de policiers auxiliaires ne peuvent intervenir qu'après que les secrétaires généraux pour l'administration de la police aient fait parvenir à l'administration centrale des comptes rendus détaillés sur l'installation des policiers auxiliaires, telle qu'elle est envisagée par la municipalité et comportant notamment les caractéristiques des locaux, le temps de trajet, les modalités financières etc... Si, dans la très grande majorité des cas, la signature de ces conventions ne pose aucun problème particulier, il convient de noter que la seule affaire en litige concerne l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle où 50 policiers auxiliaires doivent normalement être rejoints par 100 de leurs homologues avant la fin de l'année (le litige est né de l'annonce

par la Direction générale des aéroports de Paris, d'une majoration de plus de 100 % du prix de vente des repas servis aux appelés).

3. La formation des personnels

Les contraintes budgétaires et la rigidité du budget de la police nationale interdisent tout recrutement massif de nouveaux fonctionnaires de la police nationale. Le recours aux gardiens auxiliaires constitue sans aucun doute un utile remède à ces blocages, mais surtout deux facteurs justifient que les créations d'emploi soient examinées avec un regard particulièrement aigu : la nécessité de passer du quantitatif au qualitatif et la nécessité d'offrir des perspectives de carrière attractives à des personnels qui ne sont pas responsables des recrutements en dents de scie opérés depuis une dizaine d'années. Les mesures prises en faveur du repyramidage du corps, déjà présentées, contribuent à atteindre ces objectifs ; mais c'est essentiellement par la voie d'une formation accrue et mieux adaptée aux missions que l'on peut espérer bénéficier d'une police "bien dans sa peau", c'est-à-dire efficace et débarrassée des rapports conflictuels que l'opinion entretient trop souvent encore avec elle.

a) Cette police s'est d'ailleurs considérablement transformée ces dernières années :

- Alors qu'au début de la décennie, la proportion de gardiens de la paix bacheliers était de l'ordre de 8 %, elle atteint aujourd'hui plus du tiers et les plus récentes promotions sont composées pour plus de la moitié de bacheliers ;

- La police s'est également féminisée : certes, le taux de féminisation est encore modeste (environ 5 %), mais il s'accroît rapidement ainsi qu'en témoignent les résultats des différents concours des trois dernières années :

CONCOURS	POURCENTAGE DE FEMMES ADMISES		
	1987	1988	1989
Commissaires	18,6	22,4	25,5
Inspecteurs	18,4	18,5	20,5
Officiers de paix	8,1	9,7	9,7
Enquêteurs	20	-	19,8
Gardien de la paix	11,4	15,1	(1)

(1) Concours gardiens de la paix non terminés

• la sélection enfin apparaît réelle et même rigoureuse :

CONCOURS	TAUX DE SELECTION			
	1986	1987	1988	1989
Commissaire	1/13	1/12	1/14	1/13
Inspecteur	1/17	1/9,5	1/18	1/16
Officiers de paix	1/19	1/14	1/19	1/17,5
Gardien de la paix	1/15	1/12,5	1/12	(1)
Enquêteur	(2)	1/28,5	(2)	1/87,5

(1) Concours gardiens de la paix 1989 non terminés

(2) Pas de concours

b) Un effort réel pour prolonger et utiliser ces tendances saines est effectué par le projet de budget pour 1990 :

• la scolarité des gardiens de la paix, qui était initialement de 4 mois et avait été portée à 8 mois en 1985 (tronc commun d'enseignement de sept mois et formation spécifique d'un mois, puis de deux mois en 1987 sans que la durée totale soit augmentée), est depuis octobre 1989 de 10 mois et sera portée à 12 mois en 1990 afin d'y introduire de nouveaux apprentissages (langues étrangères, connaissance de la ville et des phénomènes sociaux, déontologie...), et de faciliter l'introduction des méthodes pédagogiques plus participatives.

• le dispositif de formation continue, tel que le conçoit le contrat pluriannuel de formation présenté le 8 mars 1989, se caractérise essentiellement par la déconcentration : une bonne partie de cette formation se fera désormais sur le site de travail dans le cadre des plans locaux de formation qui seront élaborés dans chaque service de police. Ces plans locaux de formation doivent être intégrés rapidement à des projets de service actuellement en cours d'expérimentation. Cette déconcentration s'appuie également sur la création de 18 centres régionaux de formation gérés par les délégations régionales au recrutement et à la formation (D.R.R.F.). Implantés à terme dans les nouvelles écoles de police, ces centres

régionaux de formation seront installés provisoirement dans des locaux loués par les D.R.R.F.. Le centre régional de formation "type" devrait pouvoir héberger une cinquantaine de stagiaires, disposer de deux salles de cours, d'une salle informatique, d'un terrain d'entraînement pour le sport et d'un stand de tir, l'objectif étant de pouvoir réaliser très rapidement 10 000 jours/formation par an dans chaque centre régional de formation.

Le dispositif se caractérise également par son aspect systématique : par l'instauration d'un crédit de formation de 40 heures par an pour chaque fonctionnaire, l'institution garantit un seuil de formation à chacun de ses membres. Cette mesure représente globalement une augmentation de 60 % du temps consacré à la formation continue.

Enfin, le dispositif prévoit la création d'unités de valeur liées aux franchissements de grades. Ne s'adressant plus uniquement aux volontaires, la formation continue accompagnera le déroulement de carrière du fonctionnaire par des actions d'adaptation, de perfectionnement et de promotion. Cet investissement formation sera de plus en plus lié à la gestion des carrières, un livret formation individuel suivra le fonctionnaire et enregistrera tous les efforts formation consentis pour, ou au profit du fonctionnaire.

Ce nouveau dispositif privilégie également une démarche active d'accès au savoir ; c'est ainsi que dans le cadre du plan local et du crédit formation, une négociation s'instaurera nécessairement pour concilier les objectifs de l'institution et les attentes du fonctionnaire. Celui-ci pourra bénéficier d'actions dites "de développement personnel" et devra négocier lui-même son ou ses cursus de franchissement de grade. Afin d'éviter un éparpillement des stages à la carte, un catalogue annuel des stages de développement personnel sera publié. Les fonctionnaires de catégories C et D pourront faire prendre en charge par l'institution leurs frais d'inscription à des cours dispensés en dehors des heures de service dans des organismes publics.

• L'implantation et le remplacement des écoles de police sont engagés pour rapprocher ces écoles du milieu dans lequel les personnels formés auront à exercer leurs activités : désormais, toutes les futures écoles seront édifiées dans les grands centres urbains et réparties dans les grandes régions de police. Une nouvelle carte scolaire a été établie, en fonction, en particulier, des sources potentielles de recrutement ; celle-ci prévoit la construction ou la réhabilitation de huit écoles pour les gardiens de la paix et les

policiers auxiliaires et de deux écoles pour les inspecteurs et les officiers de paix. L'année 1989 a vu le lancement de trois opérations :

- la réhabilitation de l'Ecole nationale de Police de Paris dont la réouverture est prévue en 1991 ;

- la réhabilitation de l'Ecole nationale de Police de Craveil qui, dans un premier temps accueillera, en 1990, les élèves de l'Ecole Nationale de Police de Paris, puis à terme, des élèves inspecteurs et officiers ;

- la construction de l'Ecole nationale de Police de Roubaix destinée à recevoir les élèves gardiens de la paix et des policiers auxiliaires, et dont la livraison est prévue en 1991.

• L'enseignement devrait enfin s'orienter vers une meilleure prise en compte des parcours individuels :

L'hétérogénéité des populations qu'accueillent les écoles de police (anciens policiers auxiliaires, concours interne, concours externe, promotion aux choix) rend aujourd'hui indispensable la prise en compte des acquis de chacun des élèves, pour définir des itinéraires individuels de formation. La première expérience de ce type sera menée en 1990 pour la scolarité des élèves gardiens de la paix à l'occasion de laquelle une progression pédagogique distincte sera appliquée aux anciens policiers auxiliaires.

4. La mise en place de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure

• La création, l'an dernier, d'un institut des Hautes études de la sécurité intérieure, conçu sur le modèle de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale, avait été chaleureusement approuvée par votre Commission. Elle se réjouit de constater que l'Institut est déjà entré dans une phase active, que le choix de ses animateurs est particulièrement heureux, et que le premier colloque organisé dans ses murs n'ait pas péché par excès de prudence...

• Il s'agit en fait, grâce à cette institution, de réconcilier les "intellectuels" et "la police" : trop rares sont en effet les philosophes, sociologues et juristes qui consacrent leurs réflexions aux problèmes de police et trop discrets les policiers qui réfléchissent à l'aspect philosophique, sociologique et juridique de leur métier. Il est pourtant

évident que les problèmes de sécurité sont le révélateur par excellence des handicaps et déséquilibres d'une société en même temps qu'ils sont le creuset des actions sociales à mener. Les missions conférées à l'I.H.E.S.I. traduisent cette attente :

"- affirmer le caractère global de la politique de sécurité intérieure en mettant en oeuvre une réflexion prospective et ouverte à l'ensemble des partenaires, publics et privés, de la sécurité ;

- développer la réflexion de la manière la plus objective et approfondie afin que se crée, autour de l'Institut, un esprit de concertation, de dialogue et de recherche le plus large pour le développement de la sécurité dans le respect des valeurs qui fondent la République ;

- développer, par des actions de haut niveau, la formation des décideurs publics et privés et leur capacité d'expertise des questions de sécurité ;

- constituer un outil d'analyse, de recherches, et de propositions pour la modernisation des institutions ayant en charge la politique de sécurité."

D'après les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur, le programme de recherches de l'Institut concernerait les thèmes suivants :

- la production d'ici février 1990, d'un rapport de synthèse sur la sécurité qui comprendra le regroupement et la présentation critique des données disponibles sur le sujet ainsi qu'une série d'études réalisées par des chercheurs qualifiés sur des thèmes tels que le terrorisme, la drogue, les risques technologiques ou la criminalité en général ;

- la mise en place d'observatoires permanents de la sécurité qui permettront d'obtenir des connaissances fiables et objectives sur les statistiques de la délinquance, les attentes du public et les coûts de l'insécurité ;

- le développement d'observations et d'études sur l'organisation, le fonctionnement et les problèmes des polices étrangères, plus spécialement dans le contexte des principales grandes villes européennes ;

- un programme d'études et de recherches cogérées en liaison avec des organismes publics ou privés, conduites en particulier dans les espaces publics qui facilitent le surgissement de la violence (transports en commun, centres commerciaux...);

- la construction d'un observatoire des métiers de sécurité plus spécialement orienté vers l'analyse de l'activité policière du potentiel humain et des "territoires policiers".

• La Commission approuve bien entendu ce programme dont le choix lui paraît judicieux. Les deux seules observations qu'elle a à formuler portent sur les points suivants :

- il faut veiller à ce que les travaux de l'Institut ne se déroulent pas "en circuit fermé" : leur ouverture aux élus locaux est indispensable ;

- dans la même optique, il serait souhaitable que les élus nationaux puissent participer à des journées de réflexions, d'ailleurs ouvertes à des élus et responsables étrangers, pour examiner en commun, sur la base des travaux de l'Institut, les grands défis jetés aux politiques de sécurité : on pense bien entendu aux problèmes de la drogue et du blanchiment de ses profits, mais également aux conséquences de l'accord de Schengen et à la préparation de l'article 13 de l'Acte unique.

C. LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX ACTIONS IMMOBILIÈRES

1. Les dépenses de loyers

• Les dépenses de loyers sont consacrées à la prise en charge pour partie des loyers relatifs à l'installation des services de police et pour partie des frais d'hébergement des C.R.S. déplacées.

Les prises à bail représentent le quart du parc immobilier de la police nationale, soit environ 580 000 m² au 31 décembre 1988. Elles recouvrent essentiellement les petites implantations locales telles que les bureaux et les postes de police. Les frais d'hébergement sont liés aux déplacements en et hors métropole des C.R.S. pour les opérations de maintien de l'ordre (Paris, Corse, Nouvelle-Calédonie et Pays Basque notamment). Leur fréquence et leur durée aléatoire liées aux contraintes du maintien de l'ordre public pèsent donc sur la gestion sans possibilité de prévoir une programmation précise des dépenses correspondantes.

• Dans la perspective d'une déconcentration prochaine des crédits de fonctionnement, une globalisation partielle des loyers est proposée en 1990. Cette globalisation partielle, effectuée sur le chapitre 34-41, concerne les crédits affectés aux diverses dépenses de fonctionnement relatives d'une part aux C.R.S. pour la France entière, et d'autre part, aux services actifs de police pour une expérimentation locale effectuée dès 1990 dans le ressort du S.G.A.P. de Toulouse et dans le département du Val-de-Marne.

Cette double expérimentation va se traduire en 1990 par une déconcentration des crédits ainsi globalisés, la plus large autonomie de gestion donnée aux chefs de services territoriaux devant se traduire par une meilleure adéquation des moyens aux missions. Un montant de 22,2 millions de francs est donc prélevé sur les loyers de la police nationale pour abonder le chapitre 34-41, dont 15 millions de francs au titre des dépenses des C.R.S.. A ces montants s'ajoutent 6,2 millions de francs provenant d'un redéploiement à partir des crédits inscrits à l'article 51 du chapitre 34-90 au titre des frais d'hébergement des officiers des C.R.S.. Ce sont donc au total 28,4 millions de francs qui sont globalisés pour les hébergements et loyers sur le chapitre 34-41.

Les crédits inscrits au chapitre 34-96, article 58 : police nationale - affaires immobilières (nouvelle nomenclature 1990) pour la prise en charge des loyers correspondant à des dépenses non globalisées sont de 142,525 millions de francs dont 8,5 millions de francs en mesure nouvelle.

Au total, l'ensemble des crédits budgétaires demandés en 1990 pour les dépenses de loyers s'établit à 170,9 millions de francs, soit une augmentation de 9,4 % par rapport aux crédits inscrits sur le chapitre 34-96, article 89, paragraphe 21 en loi de finances initiale 1989.

2. Les dépenses d'amélioration et d'entretien

• Ces dépenses sont consacrées à la maintenance et à l'amélioration de l'ensemble du patrimoine immobilier de la Police nationale, soit environ 2 322 000 m² au 31 décembre 1988. Les travaux sont menés à l'initiative des secrétariats généraux pour l'administration de la police (S.G.A.P.) ou des services administratifs et techniques de la police (S.A.T.P.) selon une double démarche :

- tout d'abord, une enveloppe globale de base leur est attribuée. Elle est calculée en fonction de l'importance et de la vétusté du patrimoine immobilier ainsi que des effectifs des services de police en activité dans le ressort du S.G.A.P.. L'utilisation de ces crédits a été largement déconcentrée car les S.G.A.P sont à même de bien connaître les besoins réels des différents services locaux de police. Cette souplesse d'emploi constitue un atout important en permettant de faire face rapidement à des interventions limitées mais sensibles.

- de plus, une innovation est intervenue, dès 1986, avec la prévision d'opérations dites "spécifiques" permettant des travaux de réhabilitation, d'accueil du public, de sécurité et de restructurations importantes d'un coût unitaire allant de 0,5 MF à 1 MF, voire supérieur, dont le montant ne justifie pas toutefois une inscription au budget d'équipement mais qui peuvent être réalisées dans le cadre d'un exercice budgétaire. Ces opérations sont définies par l'Administration centrale en étroite concertation avec les S.G.A.P.

• Pour 1990, des innovations nouvelles et fondamentales modifient le montant et les procédures de versement de ces dotations :

- tout d'abord, la dotation ouverte a été réduite de 55,856 millions de francs. Cette diminution correspond à la consolidation en loi de finances de mouvements de crédits effectués en gestion au titre des dépenses de fonctionnement de diverses nature intéressant en particulier les services de police installés dans les locaux de l'administration centrale.

- corrélativement, une mesure nouvelle de 10 millions de francs a été accordée pour définir un programme spécifique d'aménagement de halls d'accueil pour le public dans les commissariats. Cette mesure qui constitue une priorité essentielle, puisqu'elle permet de mieux prendre en considération les préoccupations des usagers, se concrétisera par une adaptation fonctionnelle des locaux (accessibilité à tous y compris aux personnes âgées ou handicapées, circulation des différents publics, signalisation des services ...).

- enfin, une globalisation partielle est envisagée dès 1990, sur le chapitre 34-41, des diverses dépenses de fonctionnement relatives pour la partie immobilière d'une part aux C.R.S. pour la France entière, et d'autre part, aux services actifs de police pour le S.G.A.P. de Toulouse et le département du Val-de-Marne. Cette globalisation nécessaire pour permettre une expérience de

déconcentration, portera sur 20,946 millions de francs de crédits d'amélioration et d'entretien.

3. Les investissements immobiliers

Ces dépenses d'investissement son notamment consacrées à la réalisation d'équipements immobiliers neufs ou rénovés mieux adaptés, implantés dans les zones d'urbanisation récente ou de délinquance en accroissement. Ces réalisations passent par trois phases : les acquisitions foncières, la réalisation d'études préliminaires et celle des programmes architecturaux. Les constructions peuvent faire soit l'objet d'une maîtrise d'ouvrage exercée par l'Etat, soit d'une convention de mandat en tant que de besoin avec des sociétés d'équipement qui les réalisent pour le compte de l'Etat avec financement par ce dernier. Dans certains cas, compte tenu de l'intérêt que certaines collectivités locales manifestent pour les problèmes de sécurité, celles-ci peuvent être amenées à réaliser une construction puis à la céder à l'Etat, sous forme de vente à terme, sur la base de l'estimation établie par le service des Domaines.

Les effets de ces investissements sont d'ores et déjà tangibles : les opérations livrées en 1988 ont représenté environ 76 700 m² et la majorité de ces opérations était contituée par des hôtels et des commissariats de police.

La superficie livrée en 1989 devrait être d'environ 90 000 m², si bien que depuis la fin de l'année 1985, ce sont 263 000 m² environ qui auront été livrés, le parc immobilier total de la police nationale étant, au 31 décembre 1988, de 2 300 000 m² de planchers.

**EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES
AUX INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS**

	<u>Chapitre 57-40 art. 11</u> Equipement immobilier	<u>Chapitre 57-40 article 14</u> Ecole nationale supérieure de police
<u>1985</u>		
AP	211	-
CP	213	-
<u>1986</u>		
AP	527	-
CP	284	-
<u>1987</u>		
AP	549	
CP	495	
<u>1988</u>		
AP	502	5
CP	342	1,5
<u>1989</u>		
AP	502	5
CP	378	1,5
<u>1990</u>		
AP	489	5
CP	568	8

4. Le logement des policiers

Trois modes d'intervention sont possibles :

- l'achat de terrains ou d'immeubles (chapitre 57-40, article 13);

- le financement d'opérations de réhabilitation ou de construction par voie de subvention aux organismes sociaux (chapitre 65-51, article 10 ; il s'agit du financement de conventions de réservation d'une durée trentenaire conclue avec des organismes constructeurs en contrepartie d'une subvention financière par logement de 130 000 F à 200 000 F ;

- la réservation gratuite de logements soit au titre du contingent préfectoral, soit par la mise à disposition gracieuse d'une partie du contingent municipal de Paris.

Le bilan de ces actions est le suivant :

• en ce qui concerne le chapitre 57-40, art. 13 (achat de terrains ou d'immeubles), les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1986 s'élevaient à 37,49 MF en AP et à 27 MF en CP, soit en ce qui concerne les AP, une multiplication par cinq des crédits ouverts en 1985. Cette très forte augmentation traduisait le souci de financer en régie directe la réalisation de programmes de logements. La rareté des disponibilités foncières a nécessité une recherche accue et une réorientation de cet effort. Les crédits non consommables ont été redéployés en gestion. Toutefois, un foyer de 90 chambres et logements pour jeunes policiers a bénéficié d'une partie de ces crédits pour l'équipement mobilier (Kremlin-Bicêtre). Une partie des crédits de 1987 a été utilisée pour l'équipement mobilier de 24 chambres dans un foyer pour jeunes policiers (rue des Bleuets à Paris).

• en ce qui concerne le chapitre 65-51 article 10, les crédits ont permis le financement de 414 logements en 1986, 692 en 1987, 394 en 1988 et devraient concerner 490 logements en 1989, soit au total 1990 logements en quatre ans.

**EVOLUTION DES CREDITS AFFECTÉS
AU LOGEMENT DES POLICIERS**

	<u>Chapitre 57-40 art. 13</u>	<u>Chapitre 65-51 art. 10</u>
<u>1985</u>		
AP	7,5	5,6
CP	5	
<u>1986</u>		
AP	37,5	55,6
CP	27	47,2
<u>1987</u>		
AP	4,5	88,6
CP	3	59
<u>1988</u>		
AP	4,5	88,6
CP	1,5	43
<u>1989</u>		
AP	4,5	88,6
CP	3	88,6
<u>1990</u>		
AP	4,5	88,6
CP	3	76,6

Ces résultats ne sont pas négligeables mais ils sont insuffisants : un effort d'imagination s'impose qui devrait passer notamment par la garantie apportée aux bailleurs privés par l'administration d'un versement régulier des loyers, la réévaluation de la part du logement social réservé aux fonctionnaires, la spécificité du logement des policiers et enfin l'aide apportée aux policiers sortant de scolarité.

II. L'ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE EN 1988

Avant toute autre considération, il importe de souligner -comme les années précédentes- que les statistiques doivent être interprétées avec prudence et qu'il faut se garder des jugements définitifs et catégoriques fondés sur de seules variations en pourcentage, à partir de chiffres considérés isolément. Cette réserve méthodologique étant faite, il n'en reste pas moins que ces statistiques constituent un indicateur de tendance extrêmement intéressant et que les mouvements de fond qu'elles traduisent sont à l'heure actuelle quelque peu inquiétants.

Il convient à cet égard de regretter que le recueil statistique annuel consacré aux aspects de la criminalité et de la délinquance en France n'ait pas encore été publié pour l'année 1988 : ce retard est étonnant puisque les chiffres permettant son élaboration ont été présentés à la presse à la fin du mois de mai et que d'ordinaire les services de la Documentation française le publient au début du dernier trimestre de l'année...

A. UNE RECRUESCENCE DE LA DÉLINQUANCE EST-ELLE PRÉVISIBLE ?

• Les données chiffrées fournies par les services de police et de gendarmerie font apparaître une baisse de 1,21 % de la criminalité globale au cours de l'année 1988.

Le total des crimes et délits constatés en 1988 a atteint le chiffre de 3 132 694 soit une diminution de 38 276 faits par rapport au total de 1987 (3 170 370). Cette nouvelle baisse a été enregistrée de manières très diverses par les services de police (+ 0,45 %) et de gendarmerie (- 4,39 %). Au total, la criminalité et la délinquance, qui étaient déjà revenues en 1986 à un niveau inférieur à 1982, se rapprochent encore en 1987 du niveau de 1981.

Si l'on regroupe les quatre années durant lesquelles la baisse en valeur absolue a été constatée (1985-1986-1987-1988), on observera que le nombre total d'actes recensés en 1988 est inférieur de

548 759 unités à celui de l'année 1984, qui constitue le record en la matière (3 681 453 actes recensés).

• Sur le moyen terme, c'est-à-dire pour la période 1972-1983, les quatre dernières années se singularisent par la persistance de la tendance à la baisse, bien que le taux de diminution ait lui-même tendance à diminuer et que les chiffres disponibles pour 1989 laissent malheureusement envisager une reprise de la hausse du nombre des crimes et délits constatés : la comparaison entre le premier semestre 1989 et le premier semestre 1988 indique en effet une augmentation de 40 490 faits recensés, soit une augmentation de 2,63 % compensant d'ores et déjà la diminution enregistrée en 1988.

Année	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Population en milliers	Taux pour 1 000 habitants
1972	1 675 507	---	51 485	33
1973	1 763 372	+ 5,24	51 921	34
1974	1 827 373	+ 3,62	52 340	35
1975	1 912 327	+ 4,65	52 600	36
1976	1 823 953	- 4,62	52 798	35
1977	2 097 919	+ 15,02	53 019	40
1978	2 147 832	+ 2,38	53 272	40
1979	2 330 566	+ 8,51	53 481	44
1980	2 627 508	+ 12,74	53 731	49
1981	2 890 020	+ 9,99	54 029	53
1982	3 413 682	+ 18,12	54 335	63
1983	3 563 975	+ 4,40	54 626	65
1984	3 681 453	+ 3,30	54 831	67
1985	3 579 194	- 2,78	55 062	65
1986	3 292 189	- 8,02	55 278	60
1987	3 170 970	- 3,68	55 506	57
1988	3 132 634	- 1,21	55 750	56

• **Autre phénomène inquiétant : le taux d'élucidation est en baisse.**

Après avoir progressé de façon très lente au cours des dernières années pour atteindre, en 1987, le taux maximum de 42,04 %, le taux d'élucidation a régressé en 1988 à 40,79 %. Ce taux moyen dissimule de très fortes disparités selon la nature de l'acte délictueux commis :

Infractions	1987	1988
Vols à la roulette	8	8
Vols d'automobiles	11	13
Cambriolages	16	16
Destruction et dégradation de biens	15	16
Vols violents avec ou sans arme	25	25
Vols à main armée	45	45
Coups et blessures volontaires	78	76
Viols	85	86

• **L'évolution de la délinquance en France peut-elle être utilement comparée avec celle constatée dans les autres pays de la Communauté européenne ? Les différences dans la méthode de saisie des données sont sans doute à l'heure actuelle trop importantes pour que des enseignements clairs puissent être tirés de ces évolutions. Il n'est toutefois pas inutile –et les perspectives de la mise en application des accords de Schengen comme de l'Acte Unique y convient– de mentionner les tendances des années récentes :**

Pays	1983	1984	1985	1986	1987
R.F.A.	-	- 4,90 %	+ 2 %	+ 3,6 %	+ 1,76 %
Angleterre	-	+ 7,75 %	+ 3,20 %	+ 6,50 %	+ 1,16 %
Grèce	-	- 10,5 %	- 17,5 %	+ 1 %	+ 3 %
Irlande	-	- 2,60 %	- 8,50 %	- 5,15 %	- 1,40 %
Italie	-	- 3,15 %	- 2,50 %	+ 5,65 %	- 6,50 %
Luxembourg	-	+ 9 %	+ 8,75 %	+ 4 %	+ 18,5 %
Pays-Bas	-	+ 10 %	+ 1,15 %	+ 0,05 %	+ 1,34 %
Portugal	-	+ 14 %	+ 5,40 %	- 4,80 %	+ 2,75 %
Belgique	-	+ 12,5 %	+ 12 %	- 2,15 %	+ 10,60 %
Espagne	-	+ 20,35 %	+ 7,3 %	+ 21,15 %	+ 5,35 %
France	+ 4,40 %	+ 3,30 %	- 2,8 %	- 8 %	- 3,70 %

B. LA STRUCTURE DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE A PEU ÉVOLUÉ :

1. Les vols constituent 64,38 % de la criminalité globale. Sur 100 crimes et délits commis en France, un sur deux est un vol simple, près d'un sur cinq étant un vol à la roulotte.

La stabilité d'ensemble enregistrée au cours de l'année recouvre en réalité des évolutions divergentes selon les infractions.

L'étude détaillée des différentes catégories de vols permet de noter un accroissement du recours à la violence : les vols à mains armées augmentent de 4,58 % ; au sein de cette catégorie, on constate une opposition entre la hausse des vols à main armée perpétrés contre les particuliers (+ 32 %) et la baisse de ceux commis contre des établissements financiers et transporteurs de fonds (- 20 %).

Les vols avec violences progressent de + 4,45 % : les vols avec violences commis avec une arme (arme blanche ou par destination) représentent 4 486 faits, soit 10,28 % du total des vols violents.

Les cambriolages diminuent globalement de - 1,53 % ; les vols liés à l'automobile et aux deux roues motorisés sont globalement stables (- 0,69 %) : cette tendance mérite d'être soulignée dans la mesure où ces vols représentent plus d'un million d'infractions, c'est-à-dire la moitié de l'ensemble des vols et près du tiers de toute la criminalité (1 035 000 faits/3 132 000).

STRUCTURE DE LA CRIMINALITE ET DE LA DELINQUANCE EN 1988

<u>Vols (y compris recels)</u>	64,38
- dont vols simples	50,37
- dont cambriolages	11,54
<u>Escroqueries et infractions économiques et financières</u>	18,15
- dont chèques	11,60
(infractions à la législation sur, chèques + faux et usage de chèque)	
<u>Crimes et délits contre les personnes</u>	3,92
<u>Stupéfiants, paix publique et réglementation</u>	13,55
TOTAL DES CRIMES ET DELITS	100

2. Les escroqueries et infractions économiques et financières enregistrent une baisse de 4,54 %

La catégorie des escroqueries, faux et contrefaçons est globalement en recul de 3,92 %.

La délinquance économique et financière proprement dite (délits de sociétés, délits économiques, banqueroute...) baisse légèrement (- 1,32 %).

Les infractions à la législation sur les chèques ont été isolées du reste des crimes et délits afin de mieux appréhender ce "contentieux de masse" soumis à de fortes variations liées aux pratiques judiciaires. Globalement, ce type d'infraction diminue de 6,04 %.

3. Les crimes et délits contre les personnes

Avec 122 646 faits pour 1988, cette catégorie est marquée par une hausse de 4,48 %. Elle représente 3,9 % de l'ensemble des crimes et délits.

A l'intérieur de la catégorie, on note les évolutions suivantes :

- les homicides (y compris les tentatives)
augmentent + 12,29 %
- les coups et blessures volontaires sont
également en forte hausse + 18,21 %
- les atteintes aux moeurs poursuivent
une hausse continue déjà soulignée au cours
des années antérieures + 6,08 %

Enfin, si les infractions contre la famille et l'enfant baissent, cela semble surtout dû aux non-versements de pension alimentaire et aux délits relatifs à la garde des mineurs.

4. Les stupéfiants, les infractions à la paix publique et aux réglementations

Cette dernière catégorie, qui représente 13,6 % de l'ensemble, enregistre une baisse de 1,09 %.

• Les infractions à la législation sur les stupéfiants reculent de 3,4 %, baisse qui a surpris de nombreux observateurs.... L'amélioration de la nomenclature en 1988 a conduit à distinguer pour la première fois la catégorie des usagers-revendeurs, intermédiaire entre trafiquants et simples usagers. Cette innovation permettra dans les prochaines années de mieux appréhender les problèmes de la drogue.

• Les destructions et dégradations de biens privés sont stables (- 1,56 %) : les destructions et dégradations de véhicules représentent 61,5 % de la catégorie.

• Les atteintes à la chose publique et à l'ordre public progressent légèrement (2,62 %).

• les attentats par explosifs, tant contre les biens publics (- 34,65 %) que ceux commis contre les biens privés (- 45,39 %) sont en baisse importante.

5. La lutte contre le terrorisme

L'opinion publique peut ressentir à l'égard des actes de terrorisme un sentiment d'acalmie : les succès remportés dans la lutte contre le terrorisme interne (arrestation des membres des groupes dissous Action Directe et Iparretarak notamment) ainsi que la cessation des activités du G.A.L. dans le sud-ouest du pays fondent ce sentiment. Les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur font d'ailleurs état de la diminution des actes de terrorisme depuis 1986 :

	1986	1987	1988
<u>Attentats</u>			
par explosifs	648	464	280
par armes à feu	35	54	37

Il ne faut toutefois pas se leurrer : la menace terroriste subsiste, dans toutes ses composantes, ainsi qu'en témoignent certains événements récents encore présents dans toutes les mémoires : l'attentat commis contre le DC 10 assurant le vol Brazzaville - Paris le 19 septembre, la découverte ces jours derniers d'un réseau dormant d'origine moyen-orientale en Espagne et dont la "compétence" des membres s'étendait à l'Europe, la découverte en France d'un stock d'explosifs transporté dans des boîtes de conserve, le retour des bombes en Corse, la réapparition de l'Action révolutionnaire bretonne... Selon un rapport du département d'Etat des Etats-Unis, le nombre d'attentats terroristes dans le monde aurait même atteint en 1988 un nombre record : 856 attentats en 1988 contre 837 en 1987.

C'est dire combien une vigilance de tous les instants s'impose à l'égard d'un phénomène durable et global apte à utiliser les lacunes des Etats de droit : le Parlement européen s'est d'ailleurs montré préoccupé de cette situation en considérant d'une part que "l'ouverture des frontières européennes, par delà ses innombrables conséquences positives, présente aussi le risque d'offrir aux terroristes la possibilité de se réfugier dans des pays différents de ceux dans lesquels ils ont commis leurs crimes" et, d'autre part, que "la réalisation d'un espace juridique, judiciaire et policier européen constitue la condition préalable de la réalisation de l'Union européenne".

Ces observations sont bien entendu valables pour l'espace de Schengen qui repose sur la disparition des frontières entre les Etats de Benelux, de l'Allemagne et de la France.

6. La situation en Corse

La situation en Corse est tout particulièrement préoccupante : ne sommes-nous pas en train d'assister à un processus analogue à celui qui s'est déroulé il y a quelques années, caractérisé par le fait que les décisions conciliatrices ou compréhensives du Gouvernement sont considérées comme autant d'aveux de faiblesse par ceux qui combattent les institutions ? Les éléments d'une situation explosive sont réunis et des signes inquiétants se manifestent : la longue grève des services administratifs les a plongés dans un désordre paralysant dont ils n'ont encore pu sortir ; les personnes incarcérées ont été remises en liberté, pour des raisons diverses ; le rapport Prada, qui envisageait avec une grande objectivité la situation, semble abandonné... Plus grave encore : la

trêve des attentats proclamée par l'ex-F.L.N.C. a été rompue et des immeubles à vocation touristique ont été détruits au début du mois de novembre, puis la chambre régionale d'agriculture a également été détruite la semaine suivante...

Face à cette situation grave, la politique gouvernementale ne paraît pas claire et semble traversée par des courants contradictoires. L'opinion publique a beaucoup de mal à comprendre que l'Etat ne puisse assurer son autorité dans les deux départements corses, alors même que chacun convient que le nombre des membres des groupes qui combattent les institutions ne dépasse pas 150 individus.

C. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE

En 1988, 18 circonscriptions de police urbaine comprenant une ville de plus de 100 000 habitants sur 36 sont en baisse (28 en 1987).

Sur les 96 départements métropolitains, 40 ont une évolution à la hausse et 56 ont une évolution à la baisse, 11 départements connaissant en fait de très faibles variations soit à la baisse, soit à la hausse (de - 0,60 % à + 0,50). Il s'agit de la Haute-Garonne (+ 0,49 %), de la Charente-Maritime (+ 0,48 %), des Hautes-Pyrénées (+ 0,48 %), de l'Ariège (+ 0,37 %), de la Nièvre (+ 0,16 %), du Jura (- 0,17 %), du Var (- 0,17 %), de la Dordogne (- 0,41 %), du Maine-et-Loire (- 0,44 %), du Tarn et Garonne (- 0,52 %), de l'Yonne (- 0,58 %).

Parmi les départements les plus touchés par la criminalité et la délinquance en 1988, les dix premiers départements concentrent 38,91 % de la criminalité globale et les 19 premiers (ceux qui ont plus de 50 000 faits constatés) représentent 57,20 %.

La moyenne nationale rapportée à la population est de 56 crimes et délits pour 1 000 habitants ; une grande disparité de taux est à noter pour les départements allant de 135 pour Paris (112 pour les Alpes-Maritimes) à 21 pour le Cantal.

Sur un plan plus général, il apparaît que la population vivant dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants (relevant du ressort de la police nationale) subit un taux de criminalité global de 68 pour mille habitants ; ce taux est de 42 pour les habitants vivant dans les zones rurales ou semi-rurales (relevant du ressort de la

Gendarmerie nationale), la moyenne étant de 56 pour l'ensemble du territoire. C'est ainsi que les habitants de villes de plus de 10 000 habitants subissent 1,63 fois plus de crimes et délits que ceux vivant en zone rurale. Par ailleurs, les manifestations les plus graves de la criminalité touchent plus particulièrement les zones urbaines où sont concentrés les personnes et les biens.

Enfin, les risques encourus par les populations sont liés à certaines catégories d'infractions. En zone relevant du ressort de la Police nationale, les habitants subissent 2,63 fois plus de vols ; au contraire, en zone rurale ou semi-rurale relevant de la Gendarmerie nationale, les habitants subissent 2,55 fois plus d'infractions astucieuses contre les biens ; par contre, les atteintes volontaires contre les personnes sont de même importance quelle que soit la localisation des personnes.

D. LA PART DES ÉTRANGERS DANS LA DÉLINQUANCE

• En 1988, si la criminalité et la délinquance ont baissé de 1,81 %, la proportion des étrangers mis en cause est passée de 16,77 % en 1987 à 16,22 % en 1988, soit une diminution de 3,25 % dans le nombre total des personnes mises en cause. Toutefois, ainsi que le font observer les responsables de ces statistiques, cette diminution est due à "la nette diminution des délits à la police des étrangers qui passent de 37 510 faits en 1987 à 34 495 en 1988, soit une baisse de 6,84 %".

• Sans ces délits qui leur sont spécifiques, la proportion des étrangers mis en cause pour l'ensemble des autres crimes et délits est de 12,53 % en 1988 contre 12,93 % en 1987. Rappelons que la population étrangère en France est de 4 500 000 personnes, soit 8 % de la population totale (56 millions).

• La Guyane, en raison de la situation politique qui prévaut au Surinam, se trouve à cet égard dans des conditions particulières : la délinquance globale a augmenté de 46 % en 1988, les vols avec violence ayant progressé de 63 %. Parallèlement la proportion d'immigrés concernés par la délinquance est passée de 25 % en 1987 à 35 % en 1988 et elle atteint 43 % au premier semestre de l'année 1989.

• Les statistiques de la délinquance pour l'année 1988 n'ayant pas encore été publiées dans leur intégralité, il n'est pas possible de présenter la structure exacte de la délinquance étrangère. On peut toutefois recourir utilement aux statistiques de l'année 1987 puisque -on l'a vu- les chiffres globaux sont peu différents de ceux de 1988. On observe ainsi les données suivantes :

- les étrangers commettent proportionnellement plus de crimes et délits que les Français : les délinquants nationaux représentent 12,65 pour mille de leur population ; les étrangers 29,21 pour mille de la leur (qui comporte moins de femmes ou de personnes âgées). Sans les "délits à la police des étrangers", le taux de criminalité des étrangers aurait été de 21,49 pour mille en 1987.

- par rapport à la moyenne nationale de la participation des étrangers comparée au total des personnes en cause (16,77 %), la délinquance pour laquelle la participation des étrangers est la plus forte apparaît dans la liste suivante :

- Faux documents d'identité	68,73 %
- Trafic de stupéfiants	39,05 %
- Délits de courses et jeux	38,77 %
- Autres infractions de police générale	28,37 %
- Trafic de la prostitution	19,62 %
- Vols à l'étalage	19,01 %
- Viols	18,52 %
- Recels	18,19 %
- Extorsions	17,81 %
- Coups et blessures volontaires	17,39 %
- Atteintes à la sûreté de l'Etat	17,22 %

Il faut en revanche noter la faible participation des étrangers à la délinquance astucieuse (7,18 %) et aux crimes et délits contre l'enfant et la famille (7,36 %).

• Les délinquants étrangers sont particulièrement nombreux par rapport à l'ensemble des personnes mises en cause dans certains départements : Alpes-Maritimes (44 %) ; Paris (39 %) ; Seine-Saint-Denis (30 %) ; Hauts-de-Seine (29 %) ; Haute-Corse (28 %) ; Bouches-du-Rhône (28 %) ; Val d'Oise (28 %) ; Pyrénées orientales (28 %) ; Val-de-Marne (28 %) ; Corse du Sud (25 %).

Par contre, les délinquants étrangers sont en très faible proportion dans les départements suivants : Côtes-du-Nord (2 %) ; Manche (2 %) ; Morbihan (2 %) ; Vendée (2 %) ; Charente-Maritime (2 %) ; Mayenne (3 %) ; Finistère (3 %).

• On rappellera enfin que la répartition de la population pénale métropolitaine au 1er avril 1989 était la suivante : sur un total de 47 279 détenus, on comptait 15 820 détenus d'origine étrangère, soit 33,50 % du total, dont plus de 6 000 d'origine maghrébine et près de 2 500 d'origine européenne.

E. UNE PRIORITÉ : LA LUTTE CONTRE LA DROGUE

• La guerre livrée par les autorités colombiennes au cartel de Medellin a brutalement mis en lumière le poids formidable du trafic illicite des stupéfiants dans nos sociétés : la division des stupéfiants de l'O.N.U. estime à 300 milliards de dollars par an le produit du trafic de stupéfiants, soit environ 1 830 milliards de francs. Cette somme représente 9 % du commerce international, une fois et demie le budget total de la France, et dépasse largement le montant des transactions pétrolières mondiales (180 milliards de dollars).

• En ce qui concerne la France et la délinquance, on estime qu'à Paris, de 50 % à 60 % de la petite délinquance est induite par la toxicomanie ou liée au trafic de stupéfiants, que 30 % des usagers sont étrangers et 60 % des trafiquants sont également étrangers. Le "profil" de l'utilisateur est dominé par les constats suivants : 91,50 % des usagers sont âgés de 16 à 30 ans (dont 41 % pour la seule tranche d'âge de 21 à 25 ans) et les usagers sans profession définie représentent 49,61 % du total.

• La difficulté de la lutte s'est accrue : l'évolution des chiffres de la délinquance liée à la toxicomanie semble refléter l'évolution des méthodes de transaction qui auraient tendance à passer de la voie publique ou des établissements ouverts au public à la négociation dans les domiciles privés. Ainsi s'expliquerait notamment l'importante discordance entre l'énorme augmentation des saisies de cocaïne et le nombre particulièrement faible des usagers interpellés.

1. Les motifs de satisfaction

Face à cette situation, le dispositif de lutte est renforcé de façon extrêmement sensible par des initiatives prises à différents niveaux :

- le refus clair et net du ministre de l'Intérieur de s'engager dans un processus de dépenalisation de la consommation de stupéfiants ;
- le renforcement des effectifs de l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (O.C.R.T.I.S.) : les effectifs devraient passer de 100 à 200 personnes ;
- le renforcement des effectifs de la brigade des stupéfiants : ces effectifs étaient au nombre de sept en 1968, 52 en 1981, 96 en 1985, 113 en 1988. Ils sont à l'heure actuelle de 125 et devraient être de 138 en 1990 ;
- 300 fonctionnaires ayant reçu une formation spécifique leur permettant de former l'ensemble des policiers aux problèmes de la toxicomanie renforceront en 1990 les 240 fonctionnaires déjà affectés à cette tâche ;
- le fichier national des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants (F.N.A.I.L.S.) sera opérationnel en 1990 ;
- un office central de la répression de la grande délinquance financière sera également bientôt opérationnel : une quarantaine de fonctionnaires lui sont affectés ;
- un groupe de travail international composé d'experts financiers est enfin chargé d'élaborer un plan de riposte aux mécanismes de blanchiment de l'argent.

2. Les incertitudes

Malgré ces décisions qui semblent de bon augure, un certain nombre d'interrogations subsistent :

• la première tient à la non-crétion de l'Institut national de l'enseignement, de la recherche, de l'information et de la prévention sur les toxicomanies, dont la création est prévue par l'article premier de la loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants, conformément à la volonté unanime des membres du Sénat ;

• la deuxième tient au nombre véritablement excessif des personnes successivement nommées à la tête de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie : lorsque huit responsables se succèdent en sept ans et qu'il apparaît nécessaire de surcroît de créer une fonction de délégué général à la lutte contre la drogue (décret du 9 novembre 1989) ayant sous son autorité cette mission, c'est assurément qu'un problème se pose ;

• enfin, la troisième interrogation porte sur les dangers de la convention complémentaire à l'accord de Schengen en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants : cette convention, qui prévoit la disparition des contrôles aux frontières internes du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la France, n'en remettrait pas pour autant en cause la situation particulière des Pays-Bas qui pourraient conserver leur pratique de vente libre des drogues douces sur leur territoire : la France peut-elle concilier la politique de lutte contre les stupéfiants qu'elle entend mener, la disparition des frontières à l'intérieur de "l'espace Schengen", et l'acceptation de la législation néerlandaise sur les stupéfiants ?

III. DROIT D'ASILE, IMMIGRATION ET PERSPECTIVES EUROPÉENNES

Les perspectives européennes imposent une particulière vigilance pour deux raisons essentielles :

- Les bouleversements issus du processus de démocratisation dans les pays socialistes, notamment en République démocratique allemande, ne peuvent pas ne pas avoir de répercussions sur les populations étrangères immigrées en République fédérale d'Allemagne : le mouvement semble déjà amorcé d'un transfert spontané d'une partie de cette population vers les régions françaises frontalières dotées de communautés d'accueil. La "loi d'intégration" qui devrait entrer en vigueur en R.F.A. le 1er janvier 1990, généralement perçue comme remettant en cause un certain nombre d'avantages sociaux actuellement accordés aux étrangers, risque d'accentuer ce phénomène ;

- La convention complémentaire à l'accord de Schengen (14 juin 1985) pourrait être signée le 15 décembre prochain par les représentants des cinq Etats concernés (Benelux ; R.F.A. ; France). Or cette convention a pour objet la disparition des contrôles aux frontières internes des cinq Etats concernés et préfigure ainsi la mise en place de l'Acte unique au 1er janvier 1993.

A. LA PRESSION MIGRATOIRE PERSISTE

1. Elle semble même s'accroître : 66 648 étrangers ont fait l'objet d'une mesure de non-admission en 1988 et 32 608 pour les six premiers mois de l'année 1989. Le nombre d'immigrants clandestins interpellés était de 7 217 en 1988 et est de 5 449 pour les six premiers mois de l'année 1989, soit une augmentation de 51 % si cette tendance est confirmée pour le second semestre 1989.

Parmi les filières d'immigration clandestine existantes, deux semblent connaître un regain d'activité :

- Les ressortissants turcs interpellés à la frontière italienne étaient de 370 (dont 194 clandestins) en 1988 et sont de 553 (dont 361 clandestins) pour les six premiers mois de l'année 1989, soit, en année pleine, une augmentation de 200 % (et de 272 % pour les clandestins);

- Les ressortissants tunisiens interpellés à la même frontière étaient au nombre de 1 371 en 1988 (dont 1 007 clandestins) et de 1 917 (dont 1 538 clandestins) pour les six premiers mois de 1989, soit un taux d'augmentation de 180 % (et de 205 % pour les clandestins).

2. Le problème de l'immigration clandestine

- Les observations précédentes posent la question du nombre des immigrés en situation irrégulière se trouvant sur le territoire français : par hypothèse, ce chiffre est inconnu et aucun Etat n'est d'ailleurs enclin à avouer l'inefficacité de son dispositif de contrôle. Observons toutefois que selon le journal *Le Monde* (8 juillet 1987), "*les illégaux seraient deux fois plus nombreux que les étrangers déclarés en Europe méridionale. L'Espagne en compterait déjà 450 000 et l'Italie 650 000*". Le même journal (11 mai 1989) fait état plus récemment d'une étude concluant à la présence de 300 000 clandestins en Espagne, précisant que l'étude est contestée à l'Institut espagnol d'émigration, mais moins sur le chiffre global que sur le détail et le mode de calcul. Le chiffre officiel d'étrangers en situation régulière en Espagne est de 400 000 personnes.

- On sait, s'agissant de la France, que les estimations du nombre d'immigrés clandestins varient de façon considérable : de 150 000 à 350 000. Ces estimations paraissent dans l'ensemble modérées au regard des chiffres cités ci-dessus concernant l'Espagne et l'Italie, d'autant plus modérés que l'immigration clandestine semble facilitée par l'existence dans le pays d'accueil de communautés nationales déjà implantées et stimulée par la mise en oeuvre de certaines réformes : ainsi, par exemple, Mme Nicole Questiaux et M. Jacques Fournier considéraient-ils, en 1984 (*Traité du social - Dalloz - p. 473*), que la généralisation de la "*carte de 10 ans*" (qui fut d'ailleurs instituée cette même année) risquait de créer un "*appel*

d'air vis-à-vis d'une immigration clandestine que le Gouvernement réussit mal à contrôler".

La pertinence de cette observation ne peut évidemment qu'être renforcée par la promulgation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion puisque son article 8 rend la loi applicable aux étrangers titulaires de la carte de résident ou de la carte de séjour temporaire lorsque cette dernière a été délivrée trois années consécutivement, ainsi que par la loi du 2 août 1989 qui a profondément modifié les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire français.

Un élément de calcul officiel vient toutefois d'être fourni par le président de l'office des migrations internationales (Le Monde - 10 octobre 1989) qui estime que l'on peut évaluer le nombre des clandestins à 30 000 par an. Bien que les éléments permettant d'aboutir à ce chiffre ne soient pas connus, le nombre de 30 000 paraît raisonnable et correspondre aux estimations officieuses par sondages faites il y a quelques années lorsque le système des diptyques était en place.

• **Comment lutter contre l'immigration clandestine ?** Il faut évidemment avant tout assurer le contrôle des frontières –ce que ne permettent ni les effectifs de la police de l'air et des frontières, ni la configuration géographique de la France– et sanctionner l'entrée et le séjour clandestins –ce que ne permet plus, dans des conditions satisfaisantes, notre législation depuis la promulgation de la loi du 2 août 1989–. Mais il convient également de lutter contre le trafic de main d'oeuvre clandestine et sanctionner les employeurs complices. Il est regrettable à cet égard que le Gouvernement ait retiré, après l'avoir déposé lors de l'examen par le Sénat de la loi n° 89-488 du 10 juillet 1989 portant diverses mesures relatives au Code du travail, un amendement autorisant le constat sur place du travail clandestin lorsqu'il existe une présomption d'infraction. Cet incident prouve que la lutte contre l'immigration clandestine postule une action gouvernementale homogène et coordonnée et qu'il n'est plus possible de la laisser gérer par les différents ministères au gré de leurs compétences respectives.

B. LE DÉTOURNEMENT DU DROIT D'ASILE : DU RÉFUGIÉ POLITIQUE AU RÉFUGIÉ ÉCONOMIQUE

Malgré la décision de principe de cesser, depuis 1974, toute immigration nouvelle, les chiffres enseignent que le flux annuel d'immigrants en France est aujourd'hui analogue à ce qu'il était

avant cette date, soit environ 100 000 personnes. Il serait, depuis trois ou quatre ans, selon le président de l'office des migrations d'environ 120 000 immigrants officiels chaque année (Le Monde - 10 octobre 1989). Il n'est pas inintéressant de constater que ce flux d'immigration n'entraîne aucune augmentation, ou une augmentation très faible, du nombre total d'étrangers séjournant en France : ce paradoxe est très simplement résolu par le constat que 100 000 étrangers environ acquièrent chaque année, à un titre ou à un autre, la nationalité française (les "sorties juridiques"). Deux causes expliquent la persistance de cette immigration : d'une part le droit au regroupement familial dont le Conseil d'État a considéré qu'il résultait des principes généraux du droit et du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (C.E. 8 décembre 1978 - G.I.S.T.I.), d'autre part le droit d'asile, explicitement formulé par ce même Préambule en les termes suivants : "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République". Ce droit d'asile soulève actuellement de graves difficultés, la procédure étant détournée de son objet -la protection des réfugiés politiques- par ceux que la presse a baptisé les "réfugiés économiques".

1. L'admission au statut de réfugié politique

a) la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés laisse à chaque État contractant le soin de mettre en oeuvre les principes qu'elle adopte. Elle comporte toutefois certains éléments qu'il est ici utile de rappeler :

- le réfugié politique est défini comme "toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques" (article premier) ;

- la Convention ne s'applique pas "aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser... qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés" (article premier) ;

- elle dispose que "tout État contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement" (art. 26) ;

- elle prévoit que "ces États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où

leur vie ou leur liberté était menacée entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières" (art. 31) ;

- elle n'autorise l'expulsion d'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire national que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public et interdit en toute hypothèse l'expulsion ou le refoulement d'un réfugié "sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée" (art. 32 et 33) ;

- elle impose enfin aux États contractants de "faciliter dans toute la mesure du possible l'assimilation et la naturalisation des réfugiés" (art. 34).

b) la procédure d'octroi du statut de réfugié est déterminée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides et le décret n° 53-377 du 2 mai 1953.

• L'O.F.P.R.A. est une institution profondément originale : en premier lieu il s'agit d'un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative qui est créé auprès du ministre des Affaires étrangères et non pas du ministre de l'Intérieur ; en second lieu, il est soumis à la surveillance du Haut Commissaire des Nations-unies pour les réfugiés dont le délégué assiste aux séances du Conseil et peut y présenter ses observations et ses propositions ; de même un représentant de ce Haut Commissaire est l'un des trois membres composant la Commission des recours, les deux autres membres étant un membre du Conseil d'État et un représentant du conseil de l'O.F.P.R.A..

• L'examen de la demande du statut de réfugié politique obéit à des principes simples :

- la demande est examinée par le directeur de l'O.F.P.R.A. qui doit se prononcer dans un délai maximum de quatre mois, le silence constituant une décision implicite de rejet susceptible d'appel ;

- l'appel est porté devant la Commission des recours qui n'est soumise à aucun délai particulier pour rendre sa décision. La procédure est contradictoire, le recours est gratuit, les séances sont publiques et l'appelant peut se faire assister d'un conseil ;

- les décisions de la Commission des recours peuvent enfin faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

c) une circulaire du Premier ministre, publiée au Journal Officiel du 23 mai 1985, a précisé la situation des demandeurs d'asile durant ces différentes phases :

- Dès sa première visite auprès des services préfectoraux, l'étranger qui demande l'asile est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour d'un mois portant la mention "en vue de démarches auprès de l'O.F.P.R.A.."

- Une fois sa demande déposée auprès de l'O.F.P.R.A. -dans le délai d'un mois à compter de la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour-, le demandeur reçoit un récépissé valant autorisation de séjour et de travail pour une durée de trois mois, "renouvelé automatiquement jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur la demande de réfugié".

- En cas d'octroi de la qualité de réfugié, l'étranger reçoit, depuis la loi du 17 juillet 1984, un titre unique de séjour et de travail valable dix ans et automatiquement renouvelable, de même que son conjoint ou ses enfants mineurs depuis la loi du 2 août 1989.

- En cas de refus définitif de la qualité de réfugié, le demandeur n'a en théorie aucun droit au maintien sur le territoire national. La circulaire du 17 mai 1985 précise d'ailleurs qu' "afin de préserver le crédit qui s'attache au statut du réfugié, les décisions de rejet définitives prises par l'O.F.P.R.A. et la Commission des recours doivent être suivies du départ effectif des intéressés".

2. Le fonctionnement du mécanisme

Le fonctionnement concret du mécanisme d'examen des demandes de statut de réfugié politique soulève aujourd'hui de réelles

difficultés. Il est clair que les moyens mis à la disposition de l'O.F.P.R.A. et de la commission de recours ne sont pas à la hauteur de leurs missions : la qualité et le dévouement des personnels ne sont pas en cause et la totalité des observateurs suivant cette question louent tout au contraire leur efficacité. Mais la faiblesse des moyens dont ils disposent les met tout simplement dans l'incapacité matérielle d'accomplir une tâche délicate dans des délais convenables avec les garanties souhaitables : beaucoup semblent ne pas le savoir ; beaucoup le savent, qui utilisent, avec d'habiles conseils, les carences de notre administration.

a) l'engorgement du mécanisme

• de 1975 à 1989, le nombre de demandes déposées auprès de l'O.F.P.R.A. est multiplié par 33 dans l'hypothèse la plus sage. L'évolution est la suivante :

1975	1 800
1983	15 000
1986	25 000
1987	27 000
1988	34 000

et le nombre probable des demandeurs d'asile pour 1989 serait d'environ 60 000.

• Le nombre total de personnes sous statut est au 1er janvier 1989 de 183 946 personnes (dont 2 267 apatrides), compte non compris des mineurs puisqu'aucun titre n'est délivré avant l'âge de 16 ans. Ce chiffre était de 155 363 au 31 décembre 1984 et de 86 324 au 31 décembre 1974. En 14 ans, il a donc progressé d'environ 115 % mais surtout la composition de la population sous statut a profondément évolué puisque le retour à la démocratie dans un pays donné autorise la radiation sur les listes de l'O.F.P.R.A. des ressortissants de ce pays : ainsi en a-t-il été des 35 000 ressortissants espagnols inscrits en 1974 sur les listes de l'O.F.P.R.A..

• Les demandes déposées sont de moins en moins fréquemment acceptées.

Cette diminution très sensible des taux d'acceptation traduit la déviation du mécanisme qui est moins utilisée par de véritables réfugiés politiques que par des ressortissants étrangers

désireux de contourner, pour des raisons économiques, la réglementation de l'immigration. Le taux d'acceptation a évolué de la façon suivante :

1976	96 %
1980	90,50 %
1981	73,25 %
1982	69,50 %
1983	65,50 %
1984	65,24 %
1985	43,2 %
1986	39,1 %
1987	32,64 %
1988	32 %

• Les procédures sont de plus en plus complexes et longues :

- Le taux d'appel des décisions de l'O.F.P.R.A. devant la commission des recours est de 89 % en 1985 et de 84 % en 1986. Pour 1988, ce taux est de 80 à 90 % des décisions de rejet, soit de 70 à 80 % des affaires traitées, ce qui représenterait de 45 000 à 50 000 recours sur la base des chiffres de 1989.

- Le taux de succès de ces appels est de 7,07 % en 1988...

- Les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat, rarissimes jusqu'en 1970, restent modestes mais représentent actuellement de 5 à 6 % des affaires jugées par la commission des recours, ce qui représenterait sur la base des chiffres de 1989 environ 2 500 pourvois ... La taux de succès de ces pourvois est de l'ordre de 2 à 4 %...

- le nombre de demandes réouvertes pour fait nouveau après qu'il ait été statué définitivement s'élève pour les mois de février à août 1989 à 1 778...

- le stock des demandes sur lesquelles il n'a pas été statué de façon définitive s'élevait au 1er janvier 1989 à environ 19 000 dossiers. Il était au 31 août 1989 d'environ 38 000 dossiers, c'est-à-dire 21 fois le nombre total des demandes déposées en 1974...

- on ne peut s'étonner, dans ces conditions, que la durée moyenne d'une procédure soit fréquemment de l'ordre de 3 ans, durée qui, en fait, rend hautement improbable le départ du territoire national de l'étranger auquel la qualité de réfugié a été refusée. Aucun chiffre n'a été fourni à la commission sur le taux d'exécution

réelle des décisions de rejet définitives, c'est-à-dire le départ effectif des étrangers. Le ministère de l'Intérieur n'a pu fournir à cette question que la réponse suivante, dont l'éloquence résulte de ses silences :

"Les étrangers dont la demande de statut de réfugié a été rejetée définitivement doivent quitter le territoire français dans le délai d'un mois suivant la notification de la décision préfectorale de refus de séjour prise en application de la décision de l'O.F.P.R.A. ou de la commission des recours.

S'ils ne défèrent pas à cette injonction, ils peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière prononcée par l'autorité préfectorale en application de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée ou de poursuites judiciaires en application de l'article 19 de l'ordonnance précitée.

La règle de l'éloignement connaît cependant deux exceptions fondées sur des considérations humanitaires confirmées par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 août 1987.

La première de ces exceptions concerne des étrangers qui se trouvent en France depuis de nombreuses années, où ils sont bien insérés, y occupant un emploi stable et permanent et y ayant parfois contracté des attaches familiales.

La seconde de ces exceptions concerne des étrangers qu'un renvoi dans leur pays d'origine pourrait exposer à des risques graves pour leur sécurité.

Dans ces deux hypothèses, des décisions d'admission exceptionnelle au séjour peuvent être prises par l'autorité administrative.

Les statistiques dont dispose le ministère de l'Intérieur ne distinguent pas, dans l'ensemble des étrangers faisant l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière, ceux d'entre-eux qui ont pu, par le passé, solliciter le statut de réfugié qui leur a, en définitive, été refusé. En effet, ces étrangers lorsqu'ils sont interpellés pour vérification de régularité de leur séjour en France ne sont plus, le plus souvent, en possession des documents de séjour qui pourraient attester de leur ancienne qualité de demandeur d'asile."

b) l'origine géographique des demandeurs d'asile est en pleine mutation : le tableau suivant montre que de 1984 à 1988, le pourcentage de demandeurs européens varie peu (de 5 à 6,7 % du total), que le pourcentage de demandeurs originaires du continent

américain varie sensiblement mais en restant faible (de 3,8 % à 7 % selon les années), que les demandeurs d'origine asiatique sont en baisse sensible (de 67,8 % en 1984 à 44,1 % en 1988) et que par conséquent les demandeurs originaires d'Afrique sont en nombre sans cesse croissant : ils représentaient 18,3 % du total en 1984 et en représentent 43 % en 1988. En valeur absolue, la progression est de 10 760 demandes (soit + 271 % de 1984 à 1989).

Pour les neuf premiers mois de l'année 1989, le nombre de demandes déposées par des étrangers d'origine africaine est de 16 404 (dont 5 372 zaïrois et 2 791 maliens). Pendant le même délai le nombre de demandeurs d'origine turque qui s'élevait à 6 735 en 1988 (sur un total de 8 915 demandeurs européens) atteint 11 023 personnes...

REPARTITION PAR CONTINENT D'ORIGINE
DES DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

Continent et pays	1984		1985		1986		1987		1988	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Europe	1 455	6,7	1 427	5	1 318	5	1 419	5,2	2 180	6,4
<i>dont</i>										
- Pologne	553	2,6	665	2,3	530	2	534	1,9	1 040	3
- Roumanie	436	2	413	1,4	438	1,7	470	1,7	658	1,9
Afrique	3 965	18,3	9 984	34,6	10 708	40,9	10 478	38	14 725	43
<i>dont</i>										
- Angola	219	1	782	2,7	1 055	4	1 201	4,4	1 876	5,5
- Cap-Vert	50	0,2	866	3	1 040	4	685	2,5	400	1,2
- Ghana	1 159	5,4	2 581	9	1 822	7	1 081	3,9	1 240	3,6
- Mali	47	0,2	121	0,4	313	1,2	802	2,9	2 706	7,9
- Zaïre	1 244	5,7	2 620	9,1	3 314	12,6	3 494	12,7	4 255	12,4
Amérique	1 521	7	1 110	3,8	1 057	4	1 247	4,5	2 236	6,5
<i>dont</i>										
- Chili	363	1,7	344	1,2	302	1,1	275	1	376	1,1
- Haïti	1 015	4,7	635	2,2	569	2,2	648	2,3	1 451	4,2
Asie	14 651	67,8	16 243	56,4	13 071	49,9	14 424	52,3	15 112	44,1
<i>dont</i>										
- Iran	1 547	7,1	1 014	3,5	892	3,4	564	2	324	0,9
- Sri Lanka	3 061	14,2	4 536	15,7	1 445	5,5	1 356	4,9	1 498	4,4
- Turquie	1 463	6,8	2 116	7,3	3 276	12,5	5 490	19,9	6 735	19,7
- Cambodge	3 143	14,5	2 087	7,2	1 695	6,5	1 393	5	1 416	4,1
- Laos	1 575	7,3	2 042	7,1	1 762	6,7	1 272	4,6	1 377	4
- Viêt-nam	2 738	12,7	2 666	9,2	2 023	7,7	1 557	5,6	1 670	4,9
Autres	32	0,2	45	0,2	42	0,2
Ensemble	21 624	100	28 809	100	26 196	100	27 568	100	34 253	100

Source : O.F.P.R.A.

c) les mesures prises pour faire face à cet engorgement

• L'effectif des personnels de l'O.F.P.R.A. s'établissait au 31 décembre 1983 à 115 personnes. La loi de finances pour 1984 a créé 22 emplois pour l'O.F.P.R.A. et 11 pour la Commission des recours. Un décret n° 80-683 du 3 septembre 1980 avait ouvert la voie à ce renforcement des effectifs en permettant à la Commission des recours de siéger en sections composées comme la Commission elle-même.

• La loi de finances rectificative pour 1988 a accordé un crédit supplémentaire de 10 millions de francs à l'O.F.P.R.A. afin notamment de lui permettre de se doter d'outils informatiques performants. Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit une augmentation de 10 millions de francs de la subvention versée à l'O.F.P.R.A., celle-ci passant de 43 à 53 millions de francs (chapitre 36-91 art. 10) : cette somme est destinée au renforcement des moyens de l'O.F.P.R.A. par la création de 35 emplois pour l'office et de 19 pour la Commission des recours.

En fait, et ainsi que le note M. Jean-François DAILLET au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale l'objectif consistant à améliorer, à légiférer constante, les conditions de fonctionnement de l'O.F.P.R.A. et les moyens de lutte contre les demandes frauduleuses semble "difficile à atteindre, faute de moyens adéquats".

En 1989, l'O.F.P.R.A. n'a pu examiner que 30 000 demandes. L'année prochaine, ce seront vraisemblablement 100 000 dossiers qu'il faudra traiter (stocks + flux). En septembre 1989, l'O.F.P.R.A. a enregistré 5 700 demandes d'asile, soit 130 % de plus qu'en septembre 1988.

Lorsque le chapitre 36-91 du budget du ministère des Affaires étrangères relatif à la subvention de fonctionnement versée à l'O.F.P.R.A. a été abondé de 10 millions de francs dans la loi de finances rectificative de 1988 de la fin de l'année dernière, il va de soi que cette augmentation de crédits était fondée sur la situation enregistrée alors et devait permettre de créer quelque 55 emplois portant le total des effectifs de l'O.F.P.R.A. à 250. C'est à dire s'ils ne répondent pas aux besoins actuels. Or, les 10 millions de francs de mesures nouvelles prévus dans le projet de budget 1990 représentent en fait la consolidation des services votés l'année dernière, ce qui signifie que l'enveloppe budgétaire est reconduite à l'identique alors que les

besoins ont doublé". Bref, pendant que le nombre de demandes déposées quadruplait et que le recours à l'appel se systématisait, les effectifs doublaient alors même qu'ils étaient déjà insuffisants au départ...

• L'insuffisance des effectifs a-t-elle été compensée par l'informatisation de certaines tâches ? La question a été posée et la réponse montre qu'il n'en est rien :

"L'O.F.P.R.A. s'est doté en 1985 d'une informatique, dont la mise en service a eu lieu en septembre 1986. Quelques semaines plus tard, les applications étaient mises hors service, puis relancées en janvier 1987 et de nouveau arrêtées en avril 1987. En raison des études d'organisation lancées en 1987 puis 1988, il fut décidé de ne pas faire d'investissement nouveau pour mettre l'installation à niveau avant que les organisateurs aient achevé leur travail.

L'échec de la première expérience fut analysé en son temps comme la juxtaposition d'un choix erroné d'architecture centralisée et d'un matériel dont la capacité était inférieure aux performances théoriques, en raison de l'utilisation d'un logiciel gros consommateur de mémoire. Les temps d'attente, lorsque plusieurs dizaines d'utilisateur se connectaient, atteignaient jusqu'à 20 minutes ...

Aujourd'hui l'informatique O.F.P.R.A. fonctionne à régime très réduit."

Une nouvelle tentative est en cours...

C. LE DROIT D'ASILE ET LA CONVENTION COMPLÉMENTAIRE À L'ACCORD DE SCHENGEN

Les Etats parties à l'accord de Schengen ont étudié les conséquences de la suppression des contrôles frontaliers internes sur les possibilités de déplacement des demandeurs d'asile à l'intérieur d'un "espace unique".

Il est apparu nécessaire d'éviter deux risques :

• Un accroissement des demandes déposées simultanément ou successivement dans plusieurs Etats membres, les procédures

d'examen pouvant être multipliées et la procédure garantissant alors un droit de séjour qui peut atteindre 25 ans...

• Le refus par tous les Etats concernés d'examiner une demande, chacun rejetant sur l'autre la responsabilité de l'accueil de l'intéressé au détriment de ce dernier (phénomène appelé "*mise sur orbite*").

Les projets actuels auraient pour double objet d'éviter les abus pouvant résulter de demandes multiples d'une même personne et de garantir aux demandeurs d'asile le droit d'obtenir que leur requête sera examinée par l'un des Etats.

Les textes examinés dans le cadre de Schengen s'efforcent donc de définir les règles objectives par lesquelles sera déterminé l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats concernés.

• Les critères

Les critères dégagés par les négociations prennent en compte les liens familiaux éventuels du demandeur d'asile et le rôle qu'a joué l'Etat dans son arrivée sur le territoire des Etats membres.

Sera ainsi responsable du traitement de la demande : l'Etat où résident déjà, en qualité de réfugiés, des membres de la famille du demandeur ; l'Etat qui lui a délivré un titre de séjour ou un visa ; celui qui a autorisé l'entrée sur son territoire sans exiger le visa ; ou encore le premier pays des Cinq sur le territoire duquel le demandeur a pu de fait pénétrer, même irrégulièrement.

L'application successive de ces différents critères n'est cependant pas enfermée dans un cadre rigide ni trop contraignant pour les Etats ou les individus :

- un Etat peut toujours déroger au jeu normal de ces critères et accepter d'examiner une demande d'asile, notamment pour des raisons humanitaires, des motifs familiaux ou culturels, même si un autre Etat est normalement compétent pour examiner cette demande ou même l'a précédemment rejetée.

- en d'autres termes, un demandeur d'asile dont le dossier devrait être normalement examiné par l'un de nos partenaires pourra toujours solliciter de voir son dossier examiné par l'O.F.P.R.A. plutôt que dans ce premier pays. La France pourra toujours aussi offrir, de sa

propre initiative, l'asile politique à une personne dont le dossier sera déjà traité dans un autre pays.

• Les conséquences

La responsabilité de l'Etat désigné en vertu des règles ci-dessus comprend l'obligation de prendre en charge le demandeur d'asile s'il s'est déplacé dans un Etat "*non responsable*", en vertu des critères définis par la convention, ainsi que de mener à son terme l'examen de la demande et d'en tirer les conséquences.

La mise en oeuvre de ces règles implique un minimum d'échanges d'informations entre les Etats (recherche de documents d'identité, informations sur la délivrance de visas, sur un document de séjour, sur des demandes présentées antérieurement, etc...). L'échange d'informations individuelles qui peut être nécessaire n'est envisagé que sur une base bilatérale, sur demande, sans traitement automatisé (le principe d'une "*banque centrale de données*" ayant été expressément écarté), entre autorités et juridictions spécialement désignées à cet effet.

Les catégories d'informations pouvant être transmises seront précisément limitées (état civil, documents d'identité, etc...) et les modalités de ces échanges entourées des garanties juridiques et de confidentialité indispensables.

S'il est envisagé une communication de renseignements sur des demandes d'asile déjà présentées (motifs invoqués par le demandeur, motifs de la décision prise), ce n'est qu'en subordonnant celle-ci à la fois à l'appréciation de l'Etat sollicité et au consentement explicite de l'intéressé.

CONCLUSION

L'examen des crédits affectés en 1990 à la police nationale permet de porter un jugement d'ensemble sur la politique de sécurité menée par les responsables gouvernementaux et de déceler les problèmes fondamentaux des années à venir.

Depuis 1985 –et sous la responsabilité de deux ministres se réclamant de deux majorités différentes–, il y a au ministère de l'Intérieur une continuité dans la politique de réformes entreprise en matière de sécurité, continuité qui n'exclut pas au demeurant de sensibles divergences d'appréciations à l'égard de certaines questions majeures, telle, par exemple, l'attitude à adopter face à l'immigration. Le constat tend toutefois à prouver que les faits s'imposent aux hommes qui gouvernent lorsqu'ils sont réalistes et soucieux des intérêts supérieurs de l'Etat.

Le résultat de cet effort poursuivi durant cinq ans est net :

- La police est aujourd'hui en meilleur état qu'elle n'était, dans le désordre syndical et la revendication permanente des années 1983-1984.**

- Le plan quinquennal adopté en 1985 s'est exécuté dans de bonnes conditions.**

- La rénovation des services de police technique et scientifique est bien engagée.**

- Les efforts en faveur de l'équipement immobilier de la police sont notables, même s'ils sont encore insuffisants.**

- La qualité du recrutement des fonctionnaires de police s'est améliorée. La sélection est forte. Les formations initiales et permanentes portent leurs fruits. Elles ont des conséquences psychologiques favorables sur le comportement du personnel et ses performances.**

- Enfin, et surtout, est envisagée une réflexion en profondeur sur les voies et moyens d'une politique globale de sécurité intérieure pour notre pays et son environnement européen. Grâce à la**

mise en place de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, on pourra espérer sortir de ce dialogue de sourds opposant les tenants et les adversaires d'une politique sécuritaire, dont les ravages, pendant tant d'années, ont occulté le vrai débat sur les problèmes qui conditionnent le bon fonctionnement des institutions démocratiques de ce pays.

*

* *

Malheureusement, cette persévérance dans la mobilisation des moyens en faveur d'une police rénovée n'a pas porté ses fruits.

La France et l'Europe connaissent trois phénomènes de société qui vont s'amplifier durant la fin du siècle :

- La délinquance ne régresse plus. Elle s'accroîtra cette année.

- La prévention s'essouffle. Elle n'arrive pas à trouver un régime de croissance.

- La lutte contre la drogue est insuffisamment coordonnée, malgré le dévouement des personnels spécialisés affectés dans les organismes créés à cet effet. Les changements importants constatés dans la méthode de pénétration des trafiquants, l'ampleur des moyens financiers mis en oeuvre débordent les multiples initiatives prises depuis des années par les gouvernements successifs.

L'instabilité chronique, pour ne pas dire la valse des responsables, interdit d'espérer tout effort en profondeur qui peut seul provoquer une mobilisation des moyens et des forces vives de la nation contre ce péril majeur.

L'immigration clandestine prend une ampleur inquiétante. Un flot de demandeurs d'asile, dont les motivations économiques ne font aucun doute, emporte les procédures devenues dérisoires mises en place en des temps où l'asile avait toute sa résonance dans le pays des droits de l'homme.

L'incapacité des autorités à fournir des chiffres fiables sur les flux d'immigration est flagrante. Une politique cohérente pour les vingt années à venir reste à définir face à une situation explosive,

caractérisée par une Europe en dépression démographique et une Afrique en forte expansion démographique.

La disparition des frontières prévue par l'article 13 de l'Acte unique et la mise en application de l'accord de Schengen, appellent également une grande vigilance. Il est séduisant de mener une politique des symboles mais il n'est pas raisonnable de s'en tenir à cet aspect des choses : les Etats sont confrontés à des criminels organisés qui s'avèrent vite être d'excellents juristes, aptes à profiter des lacunes de la législation. Les événements des pays de l'Est font d'ailleurs rebondir le problème : une Europe sans frontières, mais jusqu'où ?

Il est navrant de constater que le Parlement n'a pu, jusqu'ici, débattre sans passion, dans la clarté et dans la stricte analyse des faits, des problèmes fondamentaux pour notre société posés par l'immigration de populations nombreuses, normalement attirées par le niveau de vie des démocraties occidentales, mais difficiles à assimiler en raison de leurs origines et de leurs croyances. Intégration, assimilation, immigration : le débat est dans nos villes et dans nos quartiers. Il se pose au quotidien dans les écoles, les universités, les ateliers et les familles. Seule la classe politique de ce pays ne peut l'aborder sans brandir l'anathème. Est-il vain d'espérer que les événements majeurs qui nous arrivent de l'Est et qui retentiront profondément sur nos frontières, donneront au Gouvernement l'occasion de revoir certains aspects de sa politique, en concertation avec nos partenaires européens, et au Parlement la possibilité d'ouvrir, enfin, le vrai dossier de l'immigration.

La commission des Lois, en conclusion de ces observations, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur.

ANNEXE

Le droit d'asile en République Fédérale d'Allemagne

*(Note établie par le Service des Affaires européennes du Sénat -
cellule d'études comparatives européennes)*

Dans l'exposé qui suit, on a utilisé le terme de "réfugié" pour désigner l'étranger cherchant refuge en R.F.A. Le "réfugié politique" ou "réfugié statutaire" est celui à qui le droit d'asile a été octroyé à l'issue d'une procédure administrative.

Le problème du droit d'asile ne concerne pas tous les réfugiés de l'Est à cause de la définition de la nationalité allemande. En effet, sont considérés comme citoyens allemands de plein droit (Deutsche Staatsangehörige) ceux qui viennent des territoires compris dans les frontières du Reich allemand au 31 décembre 1937, et comme membres du peuple devant fournir la preuve de leur qualité d'Allemand (Volkszugehörige) ceux qui viennent de colonies allemandes existant hors des frontières du Reich à la date ci-dessus.

.../...

LE DROIT D'ASILE EN R.F.A.**RESUME**

Parce qu'elle a inscrit le droit d'asile dans la loi fondamentale et parce qu'elle symbolise la prospérité, la R.F.A. attire un grand nombre de réfugiés. Elle seule reçoit plus de la moitié des demandes d'asile de la C.E.E.

Depuis 1985, année où le nombre de réfugiés avait doublé par rapport à l'année précédente, la R.F.A. doit faire face à une vague importante de réfugiés venus pour l'essentiel de Turquie, du Proche-Orient, du sous-continent indien et du Ghana.

L'afflux et le changement d'origine géographique des demandeurs, autrefois issus des pays européens, ont incité la R.F.A. à mettre en place des mesures dissuasives, qui se sont révélées incapables de limiter les entrées de réfugiés, et le droit d'asile est devenu un vrai problème politique et un thème de campagne électorale.

Aujourd'hui, à l'issue d'une procédure administrative particulièrement complexe, qui dure en moyenne quatre à cinq ans, et pendant laquelle le réfugié, obligé de se tenir à la disposition de l'administration, est hébergé généralement dans des camps de regroupement et n'est pas autorisé à travailler, les taux de reconnaissance et de retrait spontané des demandes d'asile se montent respectivement à environ 10 % et 25 %.

Même si plus de 65 % des demandeurs n'obtiennent pas la reconnaissance, en pratique ceux de certains pays comme l'Iran, l'Ethiopie, le Liban et surtout ceux du bloc de l'Est sont tolérés. L'augmentation du nombre de réfugiés de facto pose des problèmes de plus en plus aigus à cause de leur nombre croissant et de la charge qu'ils représentent pour le pays, contraint de supporter leur présence en attendant une régularisation hypothétique.

LE DROIT D'ASILE EN R.F.A.

Contrairement à d'autres pays où la Constitution précise que le droit d'asile s'exerce "dans les conditions prévues par la loi" (1), la République fédérale d'Allemagne garantit le droit d'asile dans sa Constitution (voir annexe n° 1).

D'après l'article 16-2 de la loi fondamentale (2), "les persécutés politiques jouissent du droit d'asile". En outre, l'article 19-4 autorise, le cas échéant, les étrangers à faire valoir leurs droits par la justice. Ni le législateur, ni le pouvoir exécutif ne peuvent donc intervenir pour restreindre le droit d'asile. Comme, par ailleurs, la notion de "persécution politique" pose des problèmes d'interprétation aux tribunaux, des discussions sont actuellement en cours au sujet d'une éventuelle modification de la loi fondamentale.

L'article 6-2 de la loi fondamentale implique le droit d'entrer dans le pays, de réquerir l'asile dès l'arrivée sur le territoire de la R.F.A. et de bénéficier de l'asile dès que le danger de persécution est confirmé. En réalité, la R.F.A. applique une politique restrictive depuis plusieurs années pour limiter le nombre des réfugiés et effectuer une sélection parmi les nombreux demandeurs d'asile : la loi du 28 avril 1965 relative au statut des étrangers (voir annexe n° 2), qui régissait aussi le droit d'asile, a été remplacée par celle plus stricte du 16 juillet 1982 sur le droit d'asile modifiée en dernier lieu le 6 janvier 1987.

Ainsi, il apparaît qu'une procédure lourde et complexe et des mesures dissuasives limitent le nombre de bénéficiaires du droit d'asile mais n'empêchent pas les réfugiés de facto.

I - LA PROCEDURE D'ELIGIBILITE AU STATUT DE REFUGIE

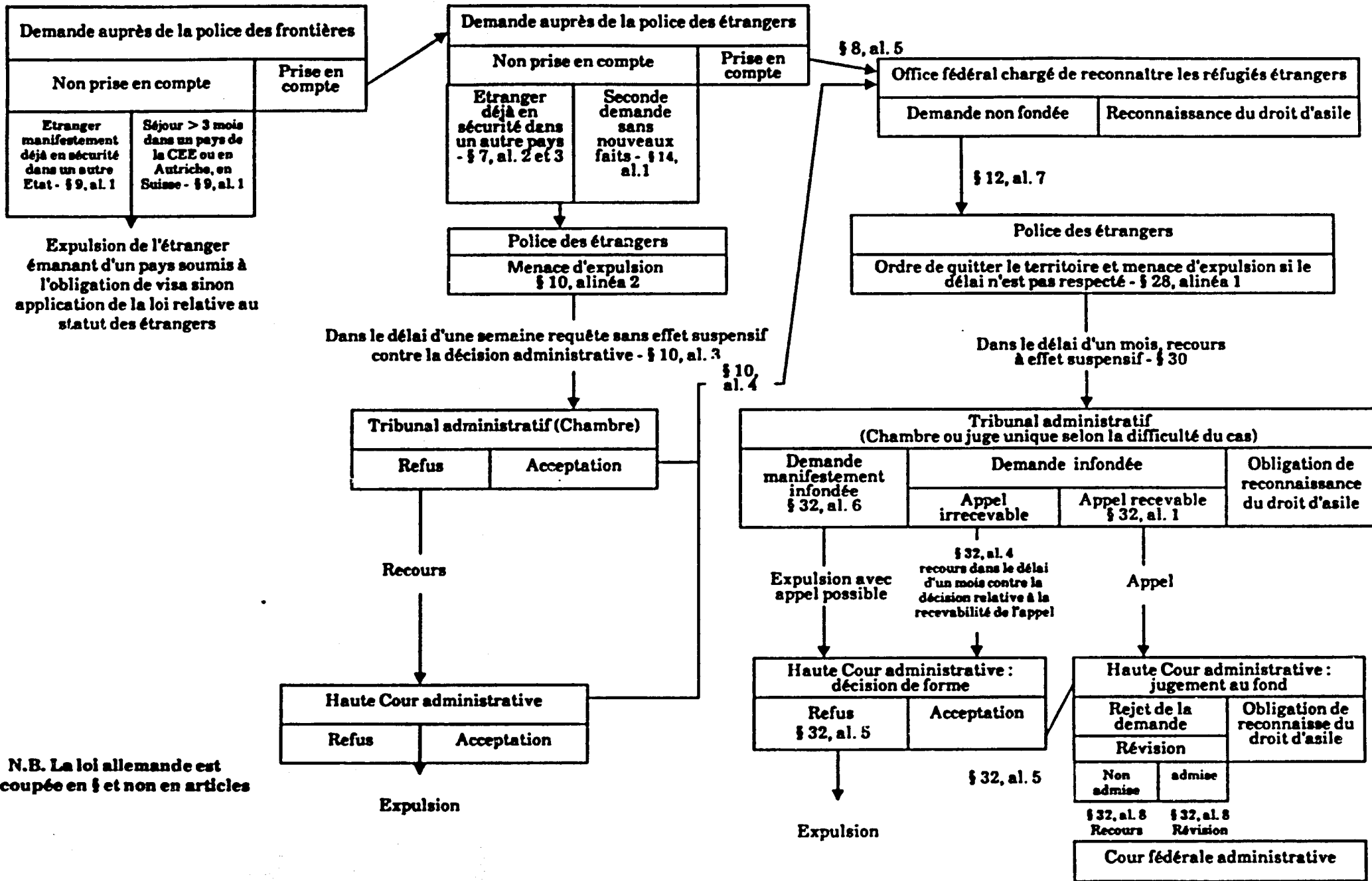
Le droit d'asile est établi au terme d'une procédure administrative particulièrement lourde décrite dans le schéma ci-après et commentée plus loin.

Tout intéressé doit déposer une demande afin de faire reconnaître son droit par l'autorité compétente, l'Office fédéral chargé de reconnaître les réfugiés étrangers (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge). Pour se faire connaître, les étrangers qui demandent asile se présentent immédiatement au poste de contrôle des frontières. Ceux qui séjournent déjà légalement en R.F.A. doivent déposer leur demande auprès du bureau de la police des étrangers le plus proche.

A) Schéma

(1) Ainsi, dans son article 10-3, la Constitution italienne mentionne que "l'étranger qui se verrait interdire dans son pays l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne a droit d'asile sur le territoire de la République dans les conditions fixées par la loi" et, dans son article 13, la Constitution espagnole précise que "la loi définira les conditions dans lesquelles les ressortissants d'autres pays et les apatrides pourront obtenir le droit d'asile en Espagne".

(2) La Constitution de la R.F.A. est appelée "loi fondamentale" (Grundgesetz) pour en marquer le caractère provisoire.



B) Commentaires

1) La police des frontières

Elle intervient seulement dans les cas de demandes déposées immédiatement à l'entrée en R.F.A.

Le paragraphe 9 de la loi règle ses compétences. Elle détient un pouvoir de décision puisqu'elle vérifie si la demande peut ou non être prise en compte.

Elle rejette (§ 9, alinéa 1) les demandes émanant d'étrangers bénéficiant de "la protection dans un autre pays", c'est-à-dire qui étaient déjà en sécurité dans un autre Etat (cette notion est définie au paragraphe 2), ou qui avaient séjourné au moins trois mois dans un pays de la Communauté, en Suisse ou en Autriche où ils étaient considérés comme en sécurité.

Dans ce cas, les demandes d'asile ne sont pas enregistrées comme telles et sont écartées, les requérants tombent sous les dispositions générales de la loi sur les étrangers et sont refoulés s'ils ne disposent pas de visa, et la compagnie aérienne avec laquelle ils sont arrivés doit les reprendre sur le vol retour.

La jurisprudence sur "la protection dans l'autre pays" étant fluctuante, il peut sembler hasardeux de confier un pouvoir d'appréciation en la matière à la police des frontières.

Si la demande d'asile est prise en compte, la police des frontières la transmet à la police des étrangers. Les étrangers sont alors dirigés vers un camp de transit, puis répartis dans les différents Länder selon des clés fixées par la loi (§ 22, alinéa 2).

2) La police des étrangers

Le paragraphe 8 fixe les règles de l'instruction de la demande d'asile par la police des étrangers.

Le réfugié est obligé de se présenter personnellement, d'expliquer les faits qui justifient sa crainte de persécution politique et de dire s'il a déposé des demandes d'asile dans d'autres pays. Il doit montrer les documents sur lesquels il se fonde. Un procès-verbal de ses déclarations est établi. S'il ne répond pas à la convocation, la police des étrangers transmettra la requête à l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés qui prendra sa décision d'après la situation matérielle et en tenant compte de la non coopération de l'intéressé.

L'étranger peut se faire assister d'un avocat ou d'un interprète, mais cette possibilité n'est guère appliquée pour des raisons de temps.

La police des étrangers apprécie l'opportunité de la prise en compte de la demande et ne la transmet que si elle la juge recevable (§ 8, alinéa 5).

Plusieurs cas d'irrecevabilité sont prévus par la loi : motif de la demande d'asile apparu postérieurement au départ du pays d'origine (§ 1 a), possibilité de se prévaloir de la "protection dans un autre pays" (§ 7, alinéas 2 et 3), seconde demande introduite en l'absence de faits nouveaux (§ 14, alinéa 1).

Le demandeur reçoit alors une menace d'expulsion (§ 10, alinéa 2) contre laquelle il peut déposer, auprès du tribunal administratif, dans un délai d'une semaine (§ 10, alinéa 3), une requête qui n'a pas d'effet suspensif. Pendant l'examen de la requête par le tribunal administratif, le demandeur d'asile peut être expulsé. Il doit donc aussi, dans un délai d'une semaine, déposer auprès du tribunal administratif un recours contre la menace d'expulsion afin de pallier l'absence d'effet suspensif de la requête contre la décision de la police des étrangers. Si la requête est acceptée, la demande d'asile est transmise à l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés (§ 10, alinéa 4), sinon la Haute Cour administrative examine la requête en urgence et conclut soit à l'expulsion de l'étranger, soit à la recevabilité de la demande d'asile malgré la décision de la police des étrangers.

3) L'Office fédéral chargé de reconnaître les réfugiés étrangers (§ 4 et 12)

Implanté à Zirndorf près de Nuremberg, composé de plus de 600 fonctionnaires (ses effectifs ont doublé au cours des quatre dernières années) et placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés décide de l'octroi du droit d'asile au terme d'une audition.

Celle-ci peut suivre immédiatement le dépôt de la demande auprès de la police des étrangers car l'Office fédéral peut créer des "antennes" dans les Länder pour accélérer la procédure. Dans ce cas, l'assistance d'un avocat est exclue. Or, il semble important, compte tenu de la technique de l'interview (cf. annexe n° 5) utilisée par le représentant du Bundesamt, qui questionne notamment le réfugié sur ses activités politiques dans son pays d'origine et sur la composition de l'organisation à laquelle il appartenait, que l'étranger se soit bien préparé à l'entretien. S'il ne se présente pas, le requérant peut, dans un délai d'un mois, fournir des explications écrites.

Si le droit d'asile n'est pas accordé, la décision de l'Office est transmise à la police des étrangers qui donne l'ordre de quitter le territoire dans un certain délai et adresse ensuite une menace d'expulsion si ce délai n'est pas respecté.

4) Le Délégué fédéral pour les problèmes d'asile

Si l'Office accorde le droit d'asile, sa décision peut toujours être remise en cause par le Délégué fédéral pour les problèmes d'asile (§ 5). Nommé et révoqué par le Ministre de l'Intérieur, il peut participer aux discussions de l'Office et faire appel de toutes ses décisions au motif de veiller à l'uniformité de la jurisprudence dans les Länder.

On lui reproche de retarder inutilement la procédure par ses nombreux recours car il peut transmettre à l'instance supérieure afin de les faire réviser toutes les décisions des tribunaux (voir annexe n° 11). Ainsi a-t-il eu l'occasion de faire vérifier par la Cour fédérale administrative l'opportunité de reconnaître que des ressortissants du Sri Lanka appartenaient au peuple Tamoul.

5) Le tribunal administratif (§ 30 et 31)

Auparavant les décisions y étaient prises par une chambre composée de trois juges et de deux assesseurs. Désormais, un seul juge suffit pour les affaires simples.

Il peut intervenir après la décision de la police des étrangers de non prise en compte de la demande. Dans ce cas, il accepte ou refuse la requête du demandeur d'asile et celui-ci est ensuite entendu par l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés ou par la Cour fédérale administrative si l'intéressé fait appel du jugement du tribunal administratif.

Il peut aussi intervenir après une décision négative de l'Office fédéral des étrangers. Dans ce cas, le recours du demandeur vaut à la fois contre les décisions de l'Office et de la police des étrangers qui donne l'ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé et qui menace ensuite d'expulsion si ce délai n'est pas respecté. Le tribunal administratif peut alors conclure à une reconnaissance d'asile, à une demande manifestement infondée qui exclut tout recours devant une juridiction supérieure et qui entraîne l'expulsion, ou à une demande infondée avec possibilité ou non d'appel devant la Cour fédérale administrative.

6) La Haute Cour administrative

La Haute Cour administrative ne peut accepter l'appel que si les conditions énumérées au paragraphe 32, alinéa 2, sont réunies (importance fondamentale de la situation juridique, jugement divergent de la jurisprudence antérieure, lacune dans la procédure).

Elle doit d'abord décider de la recevabilité de l'appel et ensuite reconnaître la demande d'asile comme justifiée ou la rejeter. Dans ce cas, demeure la possibilité, fort rare car elle suppose des problèmes juridiques particulièrement difficiles, d'une révision devant la Cour administrative fédérale.

•

• •

Lorsque le requérant a épuisé toutes les voies d'appel, il peut déposer une seconde demande. D'après le paragraphe 14, celle-ci n'est examinée que si des faits nouveaux importants sont intervenus après la première procédure. Il convient de souligner que, d'après le paragraphe 21, le requérant peut être expulsé avant la fin de la procédure. Dans la pratique, ces seconds demandeurs se trouvent donc dans une situation d'insécurité totale.

.../...

La décision de reconnaissance du droit d'asile se traduit dans les faits par la remise d'un permis de séjour valable pour un endroit déterminé et celle d'un passeport d'étranger mentionnant le droit d'asile. De plus, les dispositions de la Convention de Genève sur le statut juridique des réfugiés s'appliquent alors à l'intéressé.

II - DES MESURES DISSUASIVES

A) Un contrôle renforcé aux frontières

Dès 1980, la R.F.A. exigeait, à l'entrée de son territoire, un visa pour les citoyens du Sri Lanka, d'Ethiopie, d'Afghanistan, de Turquie, d'Inde et du Bangladesh. En 1981, pour éviter "l'abus grandissant du privilège de transit", un visa de transit a été imposé aux Afghans, puis en 1982 aux Ethiopiens. En 1986, cette obligation a été étendue à plusieurs pays du Proche et du Moyen-Orient ainsi qu'au Ghana.

Les consulats et ambassades Ouest-allemands, implantés à l'étranger, ont pendant l'été 1986 reçu l'ordre d'appliquer des critères beaucoup plus stricts dans l'attribution des visas pour la R.F.A. Cette disposition, conjuguée à l'obligation pour les compagnies aériennes de ne transporter que des passagers en règle, a permis d'infliger des amendes, notamment aux compagnies Est-allemande et soviétique Interflug et Aéroflot, qui acheminaient les demandeurs d'asile par Berlin jusqu'à l'accord intervenu en septembre 1986 entre la R.D.A. et la R.F.A. aux termes duquel seuls les réfugiés munis d'un visa d'entrée en R.F.A. pourraient y être accueillis.

Ces mesures ont donné lieu à un débat juridique sur la mission de police implicitement transférée aux compagnies aériennes (cf. annexe n° 6).

B) Le statut social des demandeurs d'asile

La loi du 16 juillet 1982 et les dispositions réglementaires locales leur octroient un statut très précaire.

1) Obligation de résidence (cf. annexe n° 7)

Le paragraphe 20 de la loi sur la procédure d'asile prévoit l'obligation de résidence dans une commune ou même dans un appartement donné et, le cas échéant, l'obligation de déménager. Le réfugié peut ou non être autorisé à sortir de sa commune de résidence pour circuler dans les communes environnantes. La police des étrangers peut autoriser un étranger à quitter temporairement son lieu de résidence pour des raisons impératives ou pour satisfaire à des obligations auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou d'autres organisations s'occupant de l'encadrement des réfugiés (§ 25).

2) Hébergement collectif

Il est prévu par le paragraphe 23 de la loi sur la procédure d'asile.

L'hébergement est en principe assuré dans des camps de regroupement. En réalité, le problème est résolu de manières sensiblement différentes dans les Länder, notamment parce que les camps ne suffisent plus.

Ainsi, en Rhénanie du Nord-Westphalie, les demandeurs d'asile sont le plus souvent logés dans des appartements pris en location par la ville.

Dans les camps, les réfugiés sont abrités dans des baraques ou dans des tentes, chacun disposant d'environ 5 m², et les repas sont pris en commun. Ceux-ci ne tiennent pas compte des habitudes alimentaires ethniques et religieuses et il en résulte des troubles fréquents dans les camps.

3) Regroupement familial

Il est prévu par le paragraphe 22, alinéa 6, mais ne concerne que les époux et les enfants de moins de 18 ans.

4) Interdiction de travailler

Pendant cinq ans (deux ans avant la loi du 6 juillet 1987), les émigrés dont le statut de réfugié politique n'est pas reconnu n'ont pas le droit d'exercer une profession. Cette interdiction est limitée à quatre ans pour les conjoints et à deux ans pour les enfants. Pour les jeunes, elle signifie interdiction de se former et absence d'obligation scolaire.

Passé le délai de cinq ans, les droits prioritaires dont jouissent certaines catégories (Allemands, ressortissants de la C.E.E., titulaires de cartes de travailleur spéciales) les empêchent de bénéficier effectivement du droit au travail.

5) Prestations fournies

La loi fédérale du 1er janvier 1981 sur l'aide sociale prévoit la réduction de l'aide sociale aux demandeurs d'asile : ils n'ont plus droit qu'à une "aide à la survie". Ainsi, à Berlin, le règlement relatif à l'aide sociale dit : "il est présumé que les demandeurs d'asile peuvent s'acconmoder de conditions de vie plus modestes que les bénéficiaires d'aide sociale allemands sans que, pour autant, ils manquent des choses nécessaires à la vie".

En réalité, la pratique diffère dans les Länder. Dans le cas d'hébergement décentralisé, le demandeur d'asile doit en général assurer lui-même sa subsistance grâce à l'aide sociale fédérale (environ 1500 DM par mois). Le plus souvent, il bénéficie de repas de groupe et reçoit une allocation mensuelle d'environ 60 DM pour assurer ses petites dépenses personnelles. Les frais sont supportés par les communes qui sont remboursées par le Land ou par l'Etat.

Par ailleurs, le demandeur d'asile a droit pour lui-même et ses proches à des prestations d'assurance-maladie réduites mais ne bénéficie pas d'allocations familiales.

6) L'encadrement dans les camps

Il y a très peu de personnel d'encadrement des réfugiés et les possibilités de distraction dans les camps sont très limitées. Rares sont les interprètes chargés d'assurer la communication entre l'administration et les réfugiés. L'assistance émane surtout des églises et des services sociaux associatifs.

7) Remise du passeport

Pendant toute la durée de la procédure, le demandeur remet son passeport ou le document qui en tient lieu à la police des étrangers. On ne le lui rend provisoirement que s'il a besoin de se déplacer dans les cas énumérés au § 25. En échange de son passeport, le réfugié reçoit un permis de séjour qui lui sert de pièce d'identité.

8) Durée de la procédure

Elle atteint en moyenne quatre ans mais peut aller jusqu'à huit ou neuf ans. Dans les autres pays de la C.E.E., la procédure dure moins longtemps.

Elle est considérablement rallongée en cas de recours devant le tribunal administratif ou lorsque le Délégué fédéral pour les problèmes d'asile intente une action en appel car, en principe, il faut trois à quatre mois pour que les services locaux des étrangers transmettent une demande à l'Office fédéral des réfugiés et environ un an à ce dernier pour mener à bien la procédure.

III - PEU DE REFUGIES DE DROIT MAIS DE NOMBREUX REFUGIES DE FAIT

Face à un flux croissant de demandeurs, la R.F.A. accorde le droit d'asile à un petit nombre d'entre eux, mais n'expulse pas pour autant les autres.

A) Les flux de demandes

Selon le Ministère de l'Intérieur allemand, les demandes nouvelles suivantes ont été enregistrées au cours des dernières années :

1980	108.000
1981	49.400
1982	37.400
1983	19.700
1984	35.300
1985	74.000
1986	99.600
1987	57.500
1988	103.000

La diminution constatée entre 1980 et 1983 s'explique par la politique restrictive de délivrance des visas. L'accélération en 1984 et 1985 est due à l'ouverture de la frontière entre Berlin Est et Berlin Ouest. En septembre 1986,

.../...

la fermeture de la "brèche" de Berlin par l'accord signé entre la R.F.A. et la R.D.A., selon lequel seuls les réfugiés munis d'un visa d'entrée en R.F.A. pourraient y être accueillis, se traduit par une nette réduction du nombre des demandes. La tendance récente à l'augmentation est surtout due aux demandeurs des Etats du bloc de l'Est (voir annexes n° 8 et 9).

Il convient cependant de souligner la difficulté à mesurer des flux car, comme le constatait, en juillet 1983, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, "... dans les années de croissance économique, beaucoup de réfugiés politiques sont effectivement venus en R.F.A., mais ils ne demandaient pas l'asile parce qu'ils obtenaient facilement un permis de séjour en tant que travailleurs ou étudiants étrangers". A contrario, de nos jours, le droit d'asile est souvent demandé par des étrangers dont la motivation est seulement économique.

B) Peu de réfugiés de droit

Depuis qu'elle existe, la R.F.A. a accordé le droit d'asile à moins de 150.000 personnes.

Depuis 1986, l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés a donné suite de façon positive à environ 8.000 dossiers chaque année (voir annexe n° 10), ce qui correspond à 10 à 15 % des demandes examinées.

C) De nombreux réfugiés de fait

Compte tenu du taux de reconnaissance d'environ 10 % et du taux de retrait spontané des dossiers, entre 20 et 30 %, correspondant à des départs volontaires vers d'autres pays ou à des retours dans les pays d'origine, il demeure environ 65 % de demandeurs à qui le droit d'asile n'est pas accordé. Seulement une petite partie d'entre eux est expulsée et les autres demeurent en R.F.A. comme réfugiés de fait bénéficiant des statuts de tolérance sur la base du § 14 de la loi sur les étrangers (voir annexe n° 2) : "Un étranger ne doit pas être refoulé dans un pays où sa vie ou sa liberté sont menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou à cause de ses convictions politiques", et de l'article 33 de la Convention de Genève : "Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques". Des permis de séjour provisoires, valables trois à six mois et renouvelables leur sont délivrés.

La présence même de ces quelque 300.000 réfugiés de fait dans le pays apporte la preuve d'une certaine inadéquation de la réglementation du droit d'asile.

Créée pour les réfugiés d'Europe de l'Est de l'après-guerre et aménagée dans un sens restrictif pour endiguer l'afflux des réfugiés du tiers-monde, elle ne peut empêcher, de nos jours, que de nombreux candidats à l'asile prennent la décision de demeurer en R.F.A. à l'issue du rejet de leur demande.

POURCENTAGE DES DEMANDEURS D'ASILE D'EUROPE DE L'EST

<u>Année</u>	<u>Demandes d'asile</u>	<u>Demandes émanant d'Europe de l'Est</u>	<u>en pourcentage</u>
1976	1.123	2.370	21,3
1977	16.410	2.693	16,4
1978	33.136	3.628	10,9
1979	51.493	4.288	8,3
1980	107.818	7.736	7,2
1981	49.391	14.832	30,0
1982	37.423	11.460	30,6
1983	19.737	5.026	25,5
1984	35.278	7.360	20,9
1985	73.832	10.644	14,4
1986	99.650	16.458	16,5
1987	57.379	25.197	43,9
1988	103.076	56.530	54,8

Source : Office fédéral de reconnaissance des réfugiés étrangers.

DEMANDES D'ASILE ACCORDEES

<u>Année</u>	<u>Demandes</u>	<u>Demandes reconnues</u>	<u>Taux de reconnaissance</u>
1953 - 1968	70.425	16.871	-
1969	11.664	6.097	-
1970	8.645	3.569	-
1971	5.388	5.674	57,0 %
1972	5.289	2.844	39,8 %
1973	5.595	2.047	33,0 %
1974	9.424	4.133	32,4 %
1975	9.627	2.928	22,2 %
1976	11.123	2.654	18,4 %
1977	16.410	1.854	10,0 %
1978	33.136	2.307	10,3 %
1979	51.493	6.573	16,5 %
1980	107.818	12.783	12,0 %
1981	49.391	8.531	7,7 %
1982	37.423	6.209	6,8 %
1983	19.737	5.032	13,7 %
1984	35.278	6.566	26,6 %
1985	73.832	11.224	29,2 %
1986	99.650	8.853	15,9 %
1987	57.379	8.231	9,4 %
1988	103.076	7.621	8,6 %
TOTAL	821.803	132.874	

Source : Office fédéral de reconnaissance des réfugiés étrangers.