

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

SÉCURITÉ
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Par MM. Jean-Patrick COURTOIS et François-Noël BUFFET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexes n^{os} 15 et 27) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « SÉCURITÉ »	9
I. DES RÉSULTATS TOUJOURS POSITIFS MALGRÉ UN BUDGET DE PLUS EN PLUS CONTRAINT	10
A. UN BUDGET DURABLEMENT CONTRAINT	10
1. <i>Des crédits hors dépenses de personnel en baisse</i>	10
2. <i>Des effectifs qui diminuent</i>	13
3. <i>Une gestion des ressources humaines perfectible</i>	15
B. LES BONS RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE	17
1. <i>Vers une sixième année consécutive de baisse de la délinquance générale</i>	17
2. <i>Une évolution différenciée selon les types de délinquance</i>	18
3. <i>Vers la mise en place d'un continuum statistique police-justice</i>	20
II. L'INLASSABLE PERFECTIONNEMENT DE LA COOPÉRATION POLICE-GENDARMERIE	22
A. LE RATTACHEMENT PROGRAMMÉ DE LA GENDARMERIE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	22
1. <i>Un rattachement budgétaire qui précède le rattachement organique</i>	22
2. <i>Un rattachement qui ne modifie pas les périmètres budgétaires</i>	23
3. <i>Un rattachement dans le respect du dualisme des forces de sécurité intérieure</i>	23
B. DES GAINS D'EFFICACITÉ ET DES ÉCONOMIES ATTENDUES	24
1. <i>La poursuite de la mutualisation des fonctions logistiques et de support</i>	25
2. <i>Un changement de degré : vers l'imbrication des fonctions logistiques des deux forces</i>	27
3. <i>Une coopération opérationnelle plus efficace</i>	28
C. JUSQU'OUÀ ALLER ?	29
1. <i>Quelques développements possibles du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur à long terme</i>	29
2. <i>Le maintien du dualisme « policier » : une limite à un rapprochement trop étroit</i>	30
3. <i>Un équilibre difficile : la parité globale de traitement entre policiers et gendarmes</i>	31
III. TROIS CHANTIERS À SUIVRE	32
A. POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLICE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	33
1. <i>Une priorité reconduite</i>	33
2. <i>La police scientifique à Paris</i>	35
B. LE RECENTRAGE DES POLICIERS ET DES GENDARMES SUR DES MISSIONS LIÉES À LA SÉCURITÉ	36
1. <i>Les concours à la justice : des résultats très timides</i>	36
2. <i>Les gardes statiques</i>	38

C. LA RÉFORME DES FORCES MOBILES.....	40
1. <i>Le format des forces mobiles est-il trop important ?</i>	41
2. <i>Un rapprochement entre CRS et gendarmes mobiles encore insuffisant</i>	43
DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »	45
I. UN MINISTÈRE RENFORCÉ, UN BUDGET EFFICACE	47
A. UN MINISTÈRE RÉGALIEN À PART ENTIÈRE.....	47
1. <i>Un ministère qui s'affirme dans le paysage ministériel</i>	47
2. <i>Une administration centrale en ordre de marche</i>	47
3. <i>Un débat tranché : le regroupement des services parisiens du ministère</i>	48
4. <i>Des relations avec les autres ministères clarifiées</i>	50
B. UN BUDGET CONCENTRÉ SUR SES PRINCIPAUX OBJECTIFS	51
1. <i>Un budget resserré</i>	51
2. <i>Des changements de périmètre importants</i>	52
a) <i>Le transfert des crédits de la Cour nationale du droit d'asile</i>	52
b) <i>Un transfert au profit de la politique de la ville</i>	53
c) <i>Le transfert des crédits du Réseau mondial Visa</i>	54
3. <i>Un opérateur auto-financé : le futur Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)</i>	55
4. <i>Une hausse de la demande d'asile qui fragilise les prévisions budgétaires du programme « Immigration et asile »</i>	57
5. <i>Une vision globale : le document de politique transversale</i>	60
II. L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE EN FRANCE : UNE TENDANCE À LA BAISSE ?	60
A. UN FAISCEAU D'INDICATEURS BIEN ORIENTÉS.....	61
B. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS : DES OBJECTIFS ATTEINTS	62
1. <i>Des mesures d'éloignement exécutées en hausse</i>	62
2. <i>La rénovation en cours du parc des centres de rétention administrative</i>	63
3. <i>Une hausse spectaculaire des retours volontaires</i>	66
C. DES QUESTIONS TOUJOURS TRÈS SENSIBLES	67
1. <i>La polémique sur l'aide juridique aux étrangers dans les lieux de rétention</i>	67
2. <i>L'organisation des régularisations</i>	69
D. DES PROGRÈS ENCORE POSSIBLES.....	71
1. <i>Le contrôle des sorties : tout reste à faire</i>	71
2. <i>Le déploiement progressif des visas biométriques</i>	72
3. <i>La réduction des escortes</i>	73
4. <i>Des marges pour améliorer encore le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées</i>	74
5. <i>Des aides au retour mieux ciblées et individualisées</i>	76
ANNEXE 1 AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS	81
ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	83

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le mardi 18 novembre 2008, et M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, le mercredi 19 novembre 2008, la commission des lois, réunie le mercredi 26 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé, sur le rapport de MM. Jean-Patrick Courtois et François-Noël Buffet, à l'**examen pour avis** des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2009 aux **missions « Sécurité » et « Immigration, asile et intégration »**.

La commission a décidé d'examiner ces deux missions au sein du même avis, afin de tenir compte du maintien au sein de la mission « Sécurité » des crédits relatifs à la police des étrangers d'un montant de 610,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Concernant les crédits de la mission « Sécurité », **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'après un budget 2008 de transition, le projet de loi de finances pour 2009 s'affirmait comme la première étape d'un nouveau cycle de réformes dans un contexte budgétaire contraint jusqu'en 2011, les crédits hors dépenses de personnel s'inscrivant à la baisse. Il a précisé que la hausse des dépenses de personnel était essentiellement absorbée par les pensions.

Il a observé que la hausse des dépenses de personnel ne se traduisait pas par une hausse ou une stabilisation des effectifs, ceux-ci s'inscrivant à la baisse avec la suppression de 7.000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur l'ensemble de la mission à l'horizon 2011.

Il a ensuite présenté les résultats de la lutte contre la délinquance, la délinquance générale étant en baisse pour la sixième année consécutive, de 3,66 % en 2007 et de 1,59 % au premier semestre 2008.

Il a expliqué qu'afin de compenser la baisse des effectifs, des réorganisations seraient indispensables. Il a précisé que ces réformes n'étaient pas toutes novatrices. Pour beaucoup d'entre elles, comme la réduction du format des forces mobiles, la substitution de personnels administratifs à des personnels actifs pour l'exécution des tâches administratives ou la réduction des charges dites indues, il s'agit au contraire de pistes anciennes, mais qui n'avaient pas été menées à leur terme.

A cet égard, la commission a adopté **un amendement** tendant à demander un rapport au gouvernement sur le coût des transfèvements et extractions judiciaires assurés par la police et la gendarmerie et sur les modalités d'un transfert de cette charge au ministère de la justice.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis, a expliqué avoir initialement envisagé de présenter un amendement prévoyant que le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice concluraient une convention pour définir les modalités de la responsabilisation financière du ministère de la justice au nom du principe prescripteur-payeur. Toutefois, il a indiqué qu'un tel amendement serait assimilé à un transfert de crédit entre deux missions ce que la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 interdit.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Après avoir présenté l'organisation du nouveau ministère de l'immigration et salué la rapidité avec laquelle il avait su s'imposer dans le paysage ministériel français, il a souligné que le budget pour 2009 était un budget resserré qui devrait rester stable jusqu'en 2011.

Il a indiqué que son périmètre était sensiblement modifié, du fait notamment du transfert de la dotation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) vers le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » pour un montant de 17,5 millions d'euros. Il s'est félicité de cette mesure qui met un terme à une situation budgétaire et statutaire qui pouvait laisser croire que la CNDA n'était pas une juridiction indépendante.

Toujours à propos de l'asile, il a estimé que la hausse des demandes d'asile en 2008 fragilisait les prévisions budgétaires relatives au coût de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente. A cet égard, il a déclaré partager les conclusions de la commission des finances.

S'agissant de la hausse des retours volontaires, tout en la saluant, il a remarqué qu'elle était surtout le fait de la hausse des aides au retour humanitaire qui visent les ressortissants communautaires, principalement roumains et bulgares. Pour améliorer encore les dispositifs d'aide au retour, il a proposé de mieux les individualiser, par exemple en direction des familles avec enfant scolarisé, et de laisser du temps pour élaborer un réel projet de retour.

Il a ensuite évoqué la question de l'organisation de l'aide juridique aux étrangers dans les lieux de rétention administrative, la commission ayant procédé à l'audition de plusieurs associations concernées, le mercredi 12 novembre 2008, et à celle de M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, le mardi 18 novembre 2008. Parmi les enseignements de ces auditions, il a jugé indispensable :

- de prévoir une période de transition suffisante pour que la qualité de l'aide juridique offerte ne se dégrade pas et pour que les étrangers ne soient pas traités inégalement selon le centre où ils se trouvent ;

- de mettre en place une coordination entre les associations qui seront choisies.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des missions « Sécurité » et « Immigration, asile et intégration », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, il n'a pas semblé opportun à votre commission des lois de disjoindre l'examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » de celui des crédits de la mission « Sécurité ». Vos deux rapporteurs ont été désignés pour examiner dans un même avis les crédits des deux missions.

Le propos n'est évidemment pas d'assimiler la lutte contre l'insécurité à l'immigration ou à l'asile. D'ailleurs, vos deux rapporteurs se sont répartis les tâches, chacun examinant les crédits d'une seule mission¹.

Mais, il est apparu à votre commission que la logique de la LOLF commandait de ne pas totalement dissocier ces deux missions en raison du maintien au sein de la mission « Sécurité » de nombreux moyens budgétaires participant à la politique migratoire française.

Pour s'en convaincre, il suffit d'observer que le programme « Police nationale » conserve une action dénommée « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux ».

Cette action est dotée de 610,9 millions d'euros en crédits de paiement et de 610,6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2009, soit des montants supérieurs de 100 millions d'euros à ceux de l'ensemble de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Cette action rassemble plusieurs aspects de la police des étrangers : le contrôle des personnes aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et le démantèlement des filières qui l'organisent. Ce sont principalement les effectifs de la police aux frontières, de la sécurité publique et des compagnies républicaines de sécurité qui y concourent, soit environ 11.257 ETPT.

De manière générale, on soulignera que la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration » ne recouvre pas l'ensemble des compétences du nouveau ministère, lequel ne maîtrise pas les crédits des divers services déconcentrés qui concourent à sa politique : police aux frontières, sécurité publique, services des visas dans les consulats et services des étrangers dans les préfectures.

¹ M. Jean-Patrick Courtois pour les crédits de la mission « Sécurité » et M. François-Noël Buffet pour les crédits de la mission « Immigration, asile, intégration ».

C'est ce constat qui a d'ailleurs conduit à la création par la loi de finances initiale pour 2008, à la suite d'un amendement de notre collègue André Ferrand, à l'époque rapporteur spécial pour la commission des finances des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », d'un document de politique transversale sur la politique française de l'immigration et de l'intégration.

En conséquence, les points de connexion entre les deux missions sont trop nombreux à ce stade pour les examiner de façon complètement distincte.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « SÉCURITÉ »

Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2008, votre rapporteur pour avis avait attiré l'attention sur la nécessité de fixer rapidement un cap et de clarifier les principales réformes envisagées. Les personnes entendues à l'époque avaient indiqué que les personnels –policiers, gendarmes et personnels de soutien– étaient déstabilisés par les rumeurs circulant en permanence.

Un an plus tard, de nombreuses réponses ont été apportées. Les syndicats de policiers ainsi que les personnes entendues à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale ont indiqué que les personnels comprenaient la nécessité de participer à l'effort budgétaire demandé à l'ensemble des administrations de l'Etat.

Le discours du président de la République le 29 novembre 2007 à l'Arche de la défense a permis de fixer un cap pour les cinq prochaines années.

En effet, plusieurs grandes réformes structurelles sont désormais engagées ou se profilent :

- le rattachement budgétaire et organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur (le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie a été déposé sur le bureau du Sénat le 21 août 2008 ; les deux commissions saisies ont adopté leur rapport¹) ;

- la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPI) qui doit couvrir les années 2009-2013 ;

- les réflexions pour garantir la parité globale de traitement et de carrière entre policiers et gendarmes ;

- la future loi de programmation militaire, laquelle traduira les travaux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui vise notamment à renforcer le lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure ;

- la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a abouti à une série de décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), le 12 décembre 2007 et le 4 avril 2008.

Après un budget 2008 de transition, le projet de loi de finances pour 2009 s'affirme comme la première étape de ce nouveau cycle de réformes.

¹ Ce projet de loi a été renvoyé au fond à la commission des affaires étrangères et de la défense qui l'a examiné lors de sa réunion du 29 octobre dernier sur le rapport de notre collègue Jean Faure (rapport n° 66 (2008-2009)).

Votre commission des lois s'est saisie pour avis de l'ensemble du projet de loi. Elle l'a examiné lors de sa réunion du 29 octobre dernier sur le rapport de votre rapporteur (avis n° 67 (2008-2009)).

Elles sont rendues nécessaires par le cadre budgétaire très contraint qui incite les forces de police et de gendarmerie, plus encore que par le passé, à faire mieux à moyens constants.

Ces réformes ne sont pas toutes novatrices. Pour beaucoup d'entre elles, comme la réduction du format des forces mobiles, la substitution de personnels administratifs à des personnels actifs pour l'exécution des tâches administratives ou la réduction des charges dites indues, il s'agit au contraire de pistes anciennes, mais qui n'ont toujours pas été menées à leur terme. Le nouveau contexte budgétaire et la nécessaire réforme de l'Etat ne permettent plus d'attendre.

Avant de poursuivre, il convient de témoigner notre soutien aux forces de police et de gendarmerie qui, dans des conditions souvent difficiles, se dévouent au péril de leur vie pour assurer la sécurité de nos concitoyens. En 2007, vingt-quatre policiers et gendarmes sont décédés dans l'exercice de leurs fonctions, dont cinq à la suite d'agressions. Qu'il soit permis à votre commission de leur rendre un hommage particulier.

I. DES RÉSULTATS TOUJOURS POSITIFS MALGRÉ UN BUDGET DE PLUS EN PLUS CONTRAINT

A. UN BUDGET DURABLEMENT CONTRAINT

1. Des crédits hors dépenses de personnel en baisse

Les crédits de la mission « Sécurité » tels qu'ils apparaissent dans le projet annuel de performance atteignent 16,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une très légère baisse (- 0,5 %), et 16,23 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une hausse de 2,2 % par rapport à 2008.

Concernant plus spécifiquement le programme « Police nationale », les autorisations d'engagement s'élèvent à 8,54 milliard d'euros, comme en 2008, et **les crédits de paiement à 8,61 milliards d'euros**, en hausse de 2,2 % par rapport à 2008. En masse, l'évolution des crédits de paiement s'élève à **187 millions d'euros**.

Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en baisse de 1 %, et **7,61 milliards d'euros de crédits de paiement**, en hausse de 2,2 %. En masse, la hausse des crédits de paiement s'élève à **162 millions d'euros**.

Programmation pluriannuelle 2009-2011

Mission/Programme		PLF 2009	2010	2011
Sécurité	<i>Plafond AE</i>	16 155 711 041	16 707 900 653	17 268 224 021
	Plafond CP	16 226 632 310	16 631 564 556	17 000 065 673
	dont contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »	4,85 Mds	5,19 Mds	5,50 Mds
Police nationale	AE	8 538 395 703	8 900 443 321	9 164 383 830
	CP	8 612 229 703	8 916 310 322	9 122 750 830
Gendarmerie nationale	AE	7 617 315 338	7 807 457 332	8 103 840 191
	CP	7 614 402 607	7 715 254 234	7 877 314 843

Avertissement – La répartition par programme, ferme pour le PLF, est indicative pour les 2^{ème} et 3^{ème} années. Les plafonds par mission sont fermes.

Cette hausse des crédits de paiement est légèrement supérieure à l'évolution des dépenses de l'Etat (+ 2% par rapport à 2008).

Toutefois, elle sera totalement absorbée par la hausse des dépenses de personnel, et plus particulièrement par les pensions, les réformes statutaires et le « glissement vieillissement technicité ». Plus que jamais, il s'agit d'un budget de main d'œuvre.

Les dépenses de personnel représenteront 88 % des crédits de la police nationale et 83 % de ceux de la gendarmerie en 2009 contre respectivement 87 % et 81,8 % en 2008.

Sur la période 2009-2011, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit des variations similaires.

Pour la mission « Sécurité », les autorisations d'engagement et les crédits de paiement devraient progresser respectivement de 6,4 et 7,1 % entre la loi de finances initiale pour 2008 et 2011. Toutefois, cette hausse sera aussi totalement absorbée par les dépenses de personnel, au premier rang desquelles figurent les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions.

En effet, comme l'indique le tableau ci-dessus, alors que les crédits de paiement de la mission « Sécurité » devraient augmenter de 774 millions d'euros en masse entre le PLF 2009 et celui pour 2011, les contributions au CAS devraient elles augmenter de 650 millions d'euros. Le solde -124 millions d'euros- sera largement absorbé par les autres dépenses de personnel, notamment par la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières dans la police nationale, du PAGRE rénové (Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées) dans la gendarmerie nationale et de diverses mesures catégorielles comme la fidélisation des personnels en Île-de-France.

Il en résulte inévitablement une baisse des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En 2009, ces dépenses baisseront de 3,8 % pour la police nationale.

Pour la gendarmerie nationale, les crédits de fonctionnement et d'investissement suivront des évolutions opposées.

Les premiers progresseront de 4,61 %. Il s'agit d'un rattrapage bienvenu après plusieurs années de sous-dotation des frais de fonctionnement courant. A titre d'exemple, la hausse des prix des carburants n'avait pas été suffisamment prise en compte. Les restructurations envisagées en 2009, comme la fermeture de quatre écoles de gendarmerie, entraîneront également des mutations et par voie de conséquence des dépenses liées au changement de résidence. Ces crédits tiennent compte du transfert à la mission « Défense » de l'indemnité compensatrice de la SNCF¹ et du budget de fonctionnement de la gendarmerie de l'armement et de la gendarmerie de la sûreté de l'armement nucléaire².

En revanche, les seconds seront en forte baisse en 2009 (- 50 % en autorisations d'engagement et - 23 % en crédits de paiement) comme en 2008 (- 30,74 % et - 17,3 % respectivement). Bien que ces baisses surviennent après le pic d'investissement de 2007, elles résultent avant tout d'arbitrages importants comme le report pour au moins deux ans du programme de renouvellement des 153 véhicules blindés à roues (VBRG) ou de la composante « surveillance-intervention » de la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie.

S'agissant des investissements immobiliers, comme l'a reconnu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de son audition par votre commission, l'Etat n'est pas en mesure de faire face seul aux besoins de la gendarmerie en matière de casernement. Les livraisons et mises en chantier, hors chantiers exceptionnels comme le déplacement du siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux, assurées par les collectivités territoriales sont près de huit fois supérieures à celles assurées par l'Etat lui-même. En outre, le recours à des modes de financement innovant tels que l'AOT/LOA (autorisation d'occupation temporaire suivie d'une location avec option d'achat) tend à lisser le coût sur plusieurs années et à le transférer sur les crédits de fonctionnement.

Cette baisse des crédits de fonctionnement et d'investissement devrait perdurer jusqu'en 2011.

¹ Cette indemnité est versée à la SNCF en contrepartie des réductions applicables aux militaires.

² En raison de leur objet, ces gendarmeries spécialisées continueront à relever du ministère de la défense.

2. Des effectifs qui diminuent

La hausse des dépenses de personnel ne se traduit pas par une hausse ou une stabilisation des effectifs, au contraire.

Il est prévu de supprimer 7.000 ETPT (équivalent temps plein travaillé) sur l'ensemble de la mission à l'horizon 2011 -4.000 policiers et 3.000 gendarmes environ.

Pour 2009, le plafond d'ETPT pour le programme « Police nationale » est de 146.180, en diminution de 2. 383 ETPT par rapport à 2008. Pour la gendarmerie nationale, il est fixé à 99.509, en baisse de 1.625 ETPT par rapport à 2008.

Cette baisse sera d'autant plus contraignante que certaines missions de sécurité et de soutien étaient assumées par les armées dans les départements et collectivités d'outre-mer. A la suite du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, les armées devraient se retirer de plusieurs de ces collectivités. Il reviendra aux forces de sécurité intérieure, et en particulier à la gendarmerie, de s'y substituer¹.

Les variations d'effectifs se répartissent de la façon suivante.

Dans la police nationale (en ETPT) :

- 920 suppressions d'emplois s'expliquent par l'extension en année pleine des suppressions d'adjoints de sécurité décidées en 2008 ;

- 1.432 suppressions de gardiens de la paix dans le cadre du remplacement partiel des départs à la retraite ;

- 31 transferts vers d'autres programmes.

Dans la gendarmerie nationale (en ETPT) :

- la suppression de 1.246 emplois (771 suppressions nettes et 475 d'extension en année pleine des mesures décidées en 2008), conséquence de la décision de remplacement partiel des fonctionnaires partant en retraite ;

- le transfert de 379 emplois majoritairement au profit des programmes du ministère de la Défense qui correspondent au transfert à ce ministère de la gendarmerie de l'armement et de la gendarmerie de la sécurité des installations nucléaires.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a indiqué lors de son audition qu'elle avait obtenu que seulement 36 % des départs à la retraite ne soient pas remplacés

¹ Pour répondre à ces nouvelles missions de souveraineté outre-mer, la gendarmerie commandera en 2009 quatre hélicoptères de manœuvre d'occasion de type Superpuma qui seront positionnés en Guyane et en Nouvelle-Calédonie

au lieu de 50 %. Ce calcul ne tient pas compte toutefois de la réduction du nombre d'adjoints de sécurité.

Les autres évolutions entre catégories d'emplois découlent d'une part, de la poursuite de la réforme des corps et carrières et du PAGRE rénové et, d'autre part, de **la politique de transformation d'emplois afin de recentrer les policiers et gendarmes sur leur cœur de métier.**

A cet égard, il est prévu la création de 615 emplois administratifs techniques et scientifiques en contrepartie de la déflation du corps des commissaires et des officiers dans la police nationale.

Au sein de la gendarmerie, le système de soutien doit être aussi consolidé. Historiquement assuré par des officiers et sous-officiers de gendarmerie, il est depuis peu pris en compte par du personnel spécialisé, servant soit sous statut militaire¹ soit sous statut civil. La proportion de ces personnels, rapportée au volume global des effectifs de l'institution est aujourd'hui faible : 2.000 civils et 4.000 militaires des corps de soutien.

Le nombre des personnels spécialisés dans les soutiens logistique, administratif et financier sera fortement augmenté. Au cours des années 2009-2013, 3.000 personnels civils et militaires devraient être recrutés par transformation d'emplois d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie. En 2009, 300 sous-officiers du corps de soutien technique et administratif et 298 personnels civils seront ainsi recrutés.

Cette augmentation de 50 % du nombre de personnels spécialisés dans le soutien, constituera une première étape qui devrait être prolongée sur la période 2014 à 2018 par une évolution de même ampleur afin d'atteindre en 2018 les cibles de 6.000 civils et 6.000 militaires des corps de soutien.

On notera que l'article 4 du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale tend à aligner la limite d'âge des militaires du corps de soutien technique et administratif sur celle des sous-officiers de gendarmerie. Leur limite d'âge sera donc de 56 ans (57 ans pour le grade de major) au lieu de 45, 50, 56 ou 57 ans aujourd'hui.

Pour compenser la baisse des effectifs, des réorganisations sont indispensables.

En matière de formation ; quatre écoles de la gendarmerie sur huit (Montargis, Le Mans, Châtelleraut et Libourne) seront fermées ce qui devrait permettre d'économiser environ 320 ETPT.

En 2008, la reprise du réseau d'appel d'urgence par les sociétés d'autoroute aurait déjà permis une économie de 320 ETPT pour la gendarmerie.

¹ *Le corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale a été créé par le décret n° 98-1038 du 10 novembre 1998. Il se compose d'environ 240 officiers et d'un peu plus de 4.000 sous-officiers. Ces personnels occupent des emplois imposant une spécialisation poussée dans le domaine administratif ou technique.*

Les mutualisations police-gendarmerie (voir le II ci-dessous) dégageront également des moyens en supprimant des doublons.

Enfin, la rationalisation de certaines missions (gardes statiques, transfèvements et extractions judiciaires, surveillance des centres de rétention) et les réflexions en cours sur le juste format des forces mobiles (voir le II ci-dessous) devraient permettre d'améliorer encore la lutte contre la délinquance, même avec des moyens en légère baisse.

3. Une gestion des ressources humaines perfectible

Lors de leur audition, plusieurs syndicats, et notamment le syndicat des commissaires de la police nationale, ont relevé les insuffisances de la gestion des ressources humaines au sein du ministère et leurs conséquences sur l'efficacité des services.

Une première question qui doit être tranchée rapidement est celle de l'avenir des adjoints de sécurité (ADS).

L'année dernière, votre rapporteur avait déjà interrogé le gouvernement sur ce problème, fort du constat que depuis plusieurs années, les objectifs de recrutement n'étaient plus atteints.

En baisse constante depuis 2001, l'effectif des adjoints de sécurité est passé de 15.761 en 2001 à 9.918 au 1^{er} août 2008. Le plafond d'emploi a servi de variable d'ajustement en 2008, 2.000 ETPT étant supprimés. En 2009, ce reflux se poursuit, le plafond étant fixé à 9.893 ETPT.

Ces arbitrages budgétaires ont déjà pour conséquence immédiate une suppression des entrées prévues fin 2008.

En réalité, la filière ne semble plus aussi attractive malgré la diversification des voies d'entrée.

On distingue en effet trois sortes d'ADS :

- les ADS « classiques » (8.307). A l'issue d'une formation initiale de 3 mois, ils exercent leurs missions aux côtés des fonctionnaires actifs de la police nationale ;

- les CAE-ADS (788). Recrutés pour l'essentiel en 2006, et jusqu'à fin 2007, ces ADS bénéficient pendant les deux premières années de leur engagement d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Au 1^{er} août 2008, 911 d'entre eux ont au terme de leurs 24 mois de CAE, rejoint les effectifs d'ADS « classiques » ;

- les cadets de la République-option police nationale (823). Depuis 2005, 1.000 cadets sont recrutés, chaque année, sur des contrats d'ADS. A l'issue de leur formation spécifique d'une année, destinée à les préparer au concours de gardien de la paix et à l'emploi d'ADS, ils sont affectés dans un service de police du département où ils sont domiciliés.

Pour le gouvernement, l'ensemble du dispositif des ADS participe à la promotion de l'égalité des chances pour l'accès aux métiers de la sécurité, tout en permettant à la police nationale de recruter des jeunes à l'image de la société, dans ses diverses composantes. En 2008, 1.409 ADS ont été ainsi incorporés en qualité d'élèves gardiens de la paix.

Mais cette main d'œuvre peu coûteuse sert aussi de variable d'ajustement pour exercer diverses tâches périphériques aux missions de sécurité, comme :

- apporter une aide au public sur les axes de circulation, à la sortie des établissements d'enseignement, dans les îlots d'habitation et dans les transports en commun ;

- contribuer à l'information et à l'action de la police nationale dans ses rapports avec les autres services publics nationaux et locaux ;

- soutenir les victimes de la délinquance et des incivilités, en les aidant dans leurs démarches administratives, en liaison avec les associations et les services d'aide aux victimes ;

- contribuer aux actions d'intégration.

Au final, la place exacte des ADS dans le dispositif de sécurité ne semble pas bien définie. Votre rapporteur juge par conséquent important de redéfinir des objectifs clairs.

Le second problème est celui récurrent de la fidélisation des personnels de police en Île-de-France. Ce problème n'est d'ailleurs pas spécifique à la police nationale, beaucoup d'administrations étant confrontées aux mêmes difficultés, même si par son ampleur il affaiblit considérablement l'efficacité des forces de police dans les quartiers les plus difficiles.

A cet égard, le budget pour 2009 contient plusieurs mesures de nature à apporter une réponse crédible à ce défi.

Une première réponse est la création des Unités territoriales de quartier (UTEQ) en 2008.

Huit de ces unités ont été créées dans trois départements :

- 3 UTEQ dans le département de la Seine-Saint-Denis, le 28 mars 2008, qui sont opérationnelles depuis le 14 avril 2008 à La Courneuve, Saint-Denis et Clichy-Montfermeil ;

- 2 UTEQ dans la circonscription de Marseille (Bouches-du-Rhône) opérationnelles ;

- 3 UTEQ dans la circonscription de Toulouse (Haute-Garonne).

Ces unités se composent de policiers plus expérimentés qui s'engagent sur plusieurs années à travailler sur une zone précise.

En outre, Mme Michèle Alliot-Marie a annoncé un plan de « fidélisation » comportant plusieurs volets.

D'une part, un concours spécifique serait organisé afin que l'affectation en Île-de-France ne soit plus vécue comme un passage obligé avant d'obtenir une mutation dans sa région d'origine. Rappelons que la quasi-totalité des gardiens de la paix sortant de l'école de police est affectée en Île-de-France.

D'autre part, les agents bénéficieront, en échange d'un engagement de dix ans dans la région, de plusieurs mesures telles que le déplafonnement au-delà de cinq ans de l'actuelle prime de fidélisation, le versement de trois montants conséquents en début, en milieu et en fin d'affectation, et un avancement accéléré grâce à la reconnaissance des acquis de l'expérience, ou encore des aides renforcées à la vie personnelle.

A cet égard, il est prévu en 2009 le doublement des crédits consacrés au développement du parc locatif de la police nationale (44 millions d'euros) ainsi qu'une augmentation des crédits consacrés à la petite enfance (réservation de places en crèche en particulier) – 5,5 millions d'euros en 2009 contre 3,4 en 2008.

Enfin et surtout, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit 31,4 millions d'euros pour la prime de fidélisation, ce qui représente entre 201 et 800 euros par an pour les gradés et gardiens et 987 euros par an pour les officiers et les commissaires. Par ailleurs, un protocole a été signé le 14 octobre qui prévoit que la prime de fidélisation, aujourd'hui limitée à 800 euros pour les gradés et gardiens, atteindra 1.800 euros pour les policiers ayant dix ans de service en région parisienne en 2013.

B. LES BONS RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE

1. Vers une sixième année consécutive de baisse de la délinquance générale

Avec 3.589.293 faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de gendarmerie, l'année 2007 enregistre un recul de la criminalité et de la délinquance qui s'établit à - 3,66 %, soit 136.295 faits de moins qu'en 2006.

Au premier semestre 2008, le nombre de faits constatés enregistre une baisse de 1,59 %, soit 29.061 faits de moins qu'au premier semestre 2007.

Ces résultats portent à 12,75 % la baisse de la délinquance générale entre 2002 et 2007. Sur l'ensemble des dix dernières années, la criminalité globale est stable (+ 0,67 %).

Evolution globale des faits constatés depuis 1999

	Nombre	Taux pour 1 000 habitants	Évolution globale
1999	3 567 864	60,97	
2002	4 113 882	69,32	
2003	3 974 694	66,66	- 3,4 %
2004	3 825 442	63,86	- 3,8 %
2005	3 775 838	62,35	- 1,3 %
2006	3 725 588	61	- 1,3 %
2007	3 589 293	58,3	- 3,66 %

Source : DCPJ-DGPN.

2. Une évolution différenciée selon les types de délinquance

La poursuite de la baisse de la délinquance de la voie publique

L'agrégat de délinquance de proximité (anciennement délinquance de voie publique, ce changement de nom est sans incidence sur le contenu) avec 1.629.760 faits constatés a connu en 2007 une baisse de - 7,29 % (soit 128.104 faits de moins qu'en 2006).

Au premier semestre 2008, avec 780.063 faits constatés, la délinquance de proximité demeure orientée à la baisse avec - 8,25 % (soit 70.149 faits de moins).

L'évolution de cette délinquance dépend notamment du nombre de policiers et gendarmes affectés sur la voie publique à un moment donné.

S'agissant des effectifs de sécurité publique de la police nationale (hors préfecture de police), sur l'ensemble de la semaine, le nombre moyen de policiers présents sur la voie publique à un moment donné s'est établi en 2007 pour la totalité des services de la direction centrale de la sécurité publique à 4.208, soit un taux de présence sur la voie publique de 5,42 %, soit encore, un policier présent sur la voie publique pour 7.063 habitants. Ces résultats sont en progression par rapport à 2005 (amélioration de 10,38 % du taux de présence sur la voie publique).

En outre, les constats établis mettant en évidence une répartition assez homogène de la délinquance sur les sept jours de la semaine avec des pointes systématiques sur les après midi et les soirées, ont permis de mettre en œuvre une stratégie visant à rééquilibrer les horaires de service des unités en tenue en cherchant le plus possible à améliorer la présence policière sur les créneaux les plus sensibles. Le recours au régime cyclique avec horaires d'après midi et de soirée a été privilégié.

Sur le créneau 13h-19h, au moins 6.350 policiers occupent la voie publique (maximum : 9.008 à 16h) pour 4.000 sur le créneau 20h-24h. Le samedi, la présence policière représente 4.000 à 4.500 fonctionnaires, et 3 400 à 4 000 en soirée.

En revanche, l'accroissement des effectifs de nuit se heurte au défaut de volontariat des personnels concernés : les mesures d'incitation actuellement en place ne semblent pas suffisamment attrayantes au regard de la pénibilité de ce type de service et de ses inconvénients sur la vie familiale des fonctionnaires.

Rappelons que la baisse de la délinquance de voie publique est un facteur essentiel du reflux du sentiment d'insécurité.

Vers une stabilisation des atteintes volontaires à l'intégrité physique ?

Contrairement à l'évolution générale de la délinquance depuis 2002, les atteintes volontaires à l'intégrité physique n'avaient pas cessé d'augmenter.

Or, pour la première fois, en 2007, elles ont enregistré une baisse de 0,21 %. Cette stabilisation semble se confirmer même si au premier semestre 2008, l'indicateur des atteintes volontaires à l'intégrité physique est en hausse de 0,21 % par rapport au premier semestre 2007.

Au sein de cette catégorie d'infractions, les évolutions restent toutefois très contrastées. Ainsi, si les vols avec violence ont diminué de 11,40 % en 2007 et au premier semestre 2008, les coups et blessures volontaires augmentent en revanche de 7 % en 2007 et de 5,7 % au premier semestre 2008.

Néanmoins, la stabilisation globale de ces violences constitue déjà un premier succès à défaut d'un retournement de tendance.

La lutte contre la délinquance routière : des résultats encore bien orientés

Pour l'ensemble de l'année 2007, le bilan de l'insécurité routière s'élève à 83.850 accidents corporels, 4.838 personnes tuées et 106.709 personnes blessées. Ce bilan marque, malgré une augmentation du nombre des accidents corporels de 1,03 %, une baisse sensible de 2,1 % du nombre des tués et de 5,05 % du nombre de blessés hospitalisés.

En métropole, c'est la sixième année consécutive que le nombre de tués diminue, même si la baisse de 2007 (-2,1 %) est moins probante que celle de 2006 (-11,5 %) ou de 2003 (-20,9 %) qui fut une année exceptionnelle. La baisse des vitesses moyennes se poursuit également (81,8 km/h fin 2007 contre 90,7 début 2002) et les grands excès de vitesse se stabilisent.

En revanche, la tendance à la baisse du nombre de tués en 2007 est modérée par des hausses de 6,1 % du nombre des tués parmi les usagers vulnérables (piétons, cyclomotoristes, et motocyclistes) et de 25,2 % pour la classe d'âge 0-14 ans.

Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) qui s'est tenu le 13 février 2008 a décidé des mesures à mettre en œuvre pour atteindre

l'objectif fixé par le Président de la République de passer sous la barre des 3.000 personnes tuées sur les routes d'ici à 2012.

Les prévisions actualisées pour 2008 laissent espérer une baisse de 10 % du nombre de tués.

L'efficacité des forces de sécurité intérieure contre la délinquance

Parmi les 3.589.293 crimes et délits constatés en 2007, 1.296.032 ont été élucidés par l'ensemble des services de police et des unités de gendarmerie. Le nombre des élucidations est en progression de 1,33 % (soit 17.052 faits par rapport à 2006).

Le taux d'élucidation global s'établit à 36,11 % en 2007 (contre 34,33 % en 2006).

Au cours du premier semestre 2008, 665.629 ont été élucidés. Le nombre des élucidations est en hausse de 5,42 % (soit 34.252 faits de plus par rapport au premier semestre 2007).

Le taux d'élucidation global s'établit à 37,06 % (contre 34,59 % au premier semestre 2007).

Toutefois, ces taux en progression doivent être examinés en liaison avec la forte hausse simultanée du nombre d'infractions révélées¹ par l'action des services (+ 5,87 % en 2007 et + 16,83 % au premier semestre 2008 soit 28.239 faits supplémentaires). Or, par définition, les infractions révélées sont toutes élucidées. C'est en particulier le cas pour les infractions aux stupéfiants ou celles relatives à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France.

La progression du taux d'élucidation des infractions non révélées est moins importante.

3. Vers la mise en place d'un continuum statistique police-justice

Depuis de nombreuses années, votre rapporteur regrette l'absence de continuum statistique entre l'activité des services de police et de gendarmerie et celle des tribunaux. L'évaluation de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble de la chaîne répressive en souffre.

La réflexion conduite en janvier 2002 par MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, députés, dans le cadre de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance avait souligné cette carence. Mais peu de progrès ont été réalisés depuis.

¹ Les infractions révélées par l'action des services sont les infractions constatées par les forces de police et de gendarmerie à la différence des autres infractions qui sont constatées à la suite de plaintes. Parmi les principales infractions révélées, on notera les infractions à la législation sur les stupéfiants ou les infractions à la législation sur le séjour des étrangers en France.

La refonte des fichiers de police judiciaire STIC (police) et JUDEX (gendarmerie) dans le cadre du projet ARIANE, à partir de la fin 2009, devrait être enfin l'occasion de remédier à cette carence. Rappelons brièvement que ARIANE sera le système informatique commun à la police et à la gendarmerie qui permettra le traitement d'informations issues des procédures judiciaires pour les seules infractions entrant dans le périmètre des déclarations juridiques des fichiers STIC et JUDEX existants.

Une passerelle informatisée pourra alors être mise en place avec l'application CASSIOPEE du ministère de la justice destinée à remplacer les différentes applications pénales existantes. Elle permettra notamment l'échange des données contenues dans les procédures pénales entre les services d'enquête et les tribunaux. L'architecture envisagée prévoit un transfert des informations par une passerelle fonctionnant dans les deux sens.

Cet échange devra :

- répondre aux nouveaux objectifs de dématérialisation des procédures grâce à la transmission de la procédure numérisée en lieu et place des copies conformes ;

- permettre la transmission des données extraites des procédures nécessaires pour alimenter CASSIOPEE dans le cadre du continuum police/justice.

En retour, les suites judiciaires favorables aux mis en cause et les requalifications judiciaires d'infractions seront versées automatiquement dans l'application ARIANE.

Dans un second temps, les jugements et les mandats délivrés par le ministère de la justice, avec une demande d'inscription au fichier des personnes recherchées (FPR), feront également l'objet d'échanges de données entre CASSIOPEE et le fichier des personnes signalées qui remplacera le FPR à partir de 2011.

Des groupes préparatoires à ces travaux sont régulièrement réunis à la Chancellerie, avec la participation de la direction des systèmes d'information et de communication, des directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

L'application CASSIOPEE est en cours de conception et les premiers tests devraient être effectués au tribunal de grande instance de Bordeaux dans le courant du second semestre 2008, pour une généralisation aux juridictions de province à partir de 2009-2010, puis de Paris et de sa région à partir de 2011.

II. L'INLASSABLE PERFECTIONNEMENT DE LA COOPÉRATION POLICE-GENDARMERIE

A. LE RATTACHEMENT PROGRAMMÉ DE LA GENDARMERIE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1. Un rattachement budgétaire qui précède le rattachement organique

Depuis l'origine, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de la défense en sa qualité de force armée.

Répondant à la demande formulée par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007, le projet de loi de finances pour 2009 transfère la responsabilité du programme budgétaire « Gendarmerie nationale » au ministre de l'intérieur. La mission « Sécurité » qui était une mission interministérielle depuis sa création en 2005 deviendra une mission ministérielle à compter du 1^{er} janvier 2009. Il faut rappeler que depuis mai 2007 le ministre de l'intérieur exerce déjà, conjointement avec le ministre de la défense, la responsabilité de définir les moyens budgétaires de la gendarmerie et d'en assurer le suivi.

En parallèle, le Gouvernement a déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat le 21 août 2008 un projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie¹. Ce texte organise en particulier le rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie nationale au ministre de l'intérieur. Ce passage de la gendarmerie sous l'autorité principale du ministre de l'intérieur est l'aboutissement d'une évolution amorcée en 2002 lorsque la gendarmerie lui fut rattachée pour emploi pour l'exercice des missions de sécurité intérieure.

L'article 9 du projet de loi prévoit son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Toutefois, compte tenu des contraintes de l'ordre du jour, il ne devrait pas être examiné avant cette date. Son entrée en vigueur interviendrait dans le courant du premier semestre 2009.

Interrogée sur les conséquences de ce report, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, des collectivités territoriales et de l'outre-mer, a concédé, lors de son audition au Sénat, le 18 novembre dernier, que le report de l'examen du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale au début de l'année

¹ *Compte tenu de l'attachement du Sénat au statut militaire de la gendarmerie, ce projet de loi a été renvoyé au fond à la commission des affaires étrangères et de la défense qui l'a examiné lors de sa réunion du 29 octobre dernier sur le rapport de notre collègue Jean Faure (rapport n° 66 (2008-2009)).*

Votre commission des lois s'est saisie pour avis de l'ensemble du projet de loi – dix articles répartis en trois chapitres - compte tenu du rôle de la gendarmerie en matière de sécurité intérieure et de police judiciaire. Elle a examiné ce texte lors de sa réunion du 29 octobre dernier sur le rapport de votre rapporteur (avis n° 67 (2008-2009)). Elle a adopté 16 amendements qui, dans l'ensemble, rejoignent les amendements adoptés par la commission des affaires étrangères et de la défense.

prochaine était certes gênant, mais que cet entre-deux serait géré par l'attribution au directeur général de la gendarmerie nationale, à titre provisoire, de compétences particulières.

En tout état de cause, votre rapporteur qui se trouve être également le rapporteur pour avis du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale regrette ces retards qui ne peuvent que jeter le trouble parmi les personnels et compliquer la gestion quotidienne de la gendarmerie durant les prochains mois.

2. Un rattachement qui ne modifie pas les périmètres budgétaires

Le rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'emporte pas pour l'instant d'autres conséquences. Les actions restent les mêmes au sein des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » et il n'est pas prévu de créer un programme de soutien commun aux deux forces de sécurité, même si des mutualisations sont naturellement envisagées.

En outre, le programme « gendarmerie nationale » continue à bénéficier du soutien d'autres programmes budgétaires, en particulier des programmes « Préparation et emploi des forces » (9,15 millions d'euros) et « Soutien de la politique de la défense » (57,45 millions d'euros).

Pour que le soutien apporté par les armées à la gendarmerie perdure, les ministres de l'intérieur et de la défense ont signé, le 28 juillet 2008, une délégation de gestion cadre prise sur le fondement du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat. **35 conventions y sont annexées**, par exemple en matière de soutien immobilier, de paiement des soldes et des pensions, de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques ou de prestations fournies par le Service des Essences des Armées (SEA).

Le ministère de la défense conserve par ailleurs les ressources budgétaires relatives aux gendarmeries spécialisées –gendarmerie maritime, gendarmerie de l'air, gendarmerie de l'armement et gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires.

3. Un rattachement dans le respect du dualisme des forces de sécurité intérieure

L'existence de deux forces de sécurité intérieure, dont l'une à statut militaire, est une richesse dont notre pays ne peut se priver. Ce dualisme joue un rôle important d'équilibre des pouvoirs.

Il est tout d'abord une garantie pour l'Etat républicain et les citoyens.

C'est aussi une garantie d'indépendance et d'impartialité pour l'autorité judiciaire qui dispose ainsi du libre choix du service de police judiciaire compétent.

Enfin, au sein des armées, le positionnement de la gendarmerie à la lisière de différents univers la destine à assumer les missions de police.

Le dualisme policier français répond également à des besoins opérationnels différents qui varient selon la nature du territoire contrôlé. La police et la gendarmerie sont compétentes sur l'ensemble du territoire de la République, notamment en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre. Elles n'en ont pas moins des zones de compétences privilégiées.

Sur le plan géographique, à la logique de concentration de la population et des unités de la police nationale dans les grandes agglomérations, s'oppose une logique de maîtrise des espaces et des flux pour la gendarmerie nationale. Ces différences commandent le choix de l'organisation et du statut de chaque force.

La maîtrise de 95 % du territoire par la gendarmerie suppose un maillage dense de petites unités très déconcentrées. Cette organisation requiert une disponibilité totale que seul le statut militaire permet, disponibilité qui implique à son tour le logement en caserne.

A cet égard, le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale s'attache à préserver le statut et les missions militaires de la gendarmerie. Pour les dispositions relevant du niveau **législatif**, les garanties susceptibles d'être apportées figurent dans le projet de loi.

En outre, ce projet de loi ne remet pas en cause la triple tutelle sous laquelle la gendarmerie est placée depuis son origine. Certes, il place la gendarmerie sous la tutelle prédominante du ministre de l'intérieur. Mais, l'autorité judiciaire et le ministre de la défense conserveront toutes leurs attributions pour les missions de la gendarmerie qui les concernent. Le ministre de la défense conservera également ses compétences dans les domaines structurant l'état militaire que sont la discipline et la formation initiale.

B. DES GAINS D'EFFICACITÉ ET DES ÉCONOMIES ATTENDUES

Si l'utilité du dualisme « policier » n'est pas contestable, il doit néanmoins être coordonné et rationalisé pour atteindre son maximum d'efficacité. Plusieurs écueils doivent être évités :

- une concurrence exacerbée et des rivalités ;
- les doublons ;
- la non interopérabilité.

Les missions de sécurité intérieure représentant 95% de l'activité de la gendarmerie nationale, contre seulement 5% pour ses missions militaires, il est indispensable de renforcer la coordination entre les deux forces de sécurité.

Le maintien d'une double tutelle sur la gendarmerie depuis 2002 demeure une source de lourdeur administrative et constitue un frein au développement des synergies entre les deux forces de sécurité, même si sur l'impulsion politique des ministres responsables des progrès importants ont été réalisés en six ans.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministre de l'intérieur permettra de réaliser l'unicité du commandement opérationnel en matière de sécurité. Il permettra également de mieux faire apparaître les doublons injustifiés grâce à une meilleure connaissance mutuelle des deux forces.

1. La poursuite de la mutualisation des fonctions logistiques et de support

Depuis 2002, de nombreuses mutualisations ont déjà été développées :

- acquisition de matériels communs, notamment en matière d'armement ;
- coopérations entre services de soutien ;
- création de fichiers de police judiciaire communs (Fichier national des empreintes génétiques, projet ARIANE qui fusionnera le STIC et JUDEX)
- interopérabilité des réseaux de communication.

Ces différentes mesures permettent de réaliser des économies du fait, soit de l'abandon de certains projets (moins de doublons), soit de la massification des achats (coût unitaire moins élevé), soit de la réduction de dépenses de fonctionnement.

Les travaux du Conseil de l'Équipement et de la Logistique créé par l'article 3 du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 ont permis de dégager de nouveaux axes de mutualisation et de complémentarité.

Le futur rattachement au ministère de l'intérieur devrait permettre d'accentuer encore les mutualisations, notamment **en matière de matériels et de formations continues**. Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a ainsi annoncé lors de son audition que les moyens aériens et nautiques de la gendarmerie seraient engagés au profit des deux forces, la police ne disposant pas d'hélicoptères par exemple.

En matière automobile, l'arrivée à échéance en 2009 des marchés d'approvisionnement automobile conduira à relancer une procédure commune, police/gendarmerie, d'acquisition de véhicules de patrouille. Cette massification devrait permettre d'envisager une diminution du prix d'achat des véhicules d'environ 300 euros. Sur cette base près de 1 M€ pourrait être économisé sur les trois années à venir.

La police nationale et la gendarmerie viennent également de procéder au renouvellement de leur marché commun d'approvisionnement de motocyclettes lourdes sérigraphiées. Celui-ci, étendu à l'achat de motocyclettes sérigraphiées de type « tous chemins », a été dimensionné pour couvrir les besoins des deux forces de sécurité pour les quatre prochaines années. On

constate une baisse significative du prix unitaire de la moto lourde de près de 2.500 euros.

En matière de maintenance automobile, il existe depuis 2004 un protocole cadre entre la police et la gendarmerie autorisant localement des services des deux forces à mutualiser les moyens en matière de maintenance automobile (échange d'outillage, soutien spécifique aux directions départementales de la sécurité publique implantées dans les départements les plus ruraux, réalisation de contrôles techniques...).

Il a été décidé de passer à une nouvelle étape en rationalisant l'implantation des ateliers de soutien des deux forces.

Là où les deux forces disposent d'ateliers distincts, deux solutions sont offertes :

- soit la fermeture de l'une des structures avec transfert de la charge vers l'atelier le mieux adapté ;

- soit la spécialisation des structures existantes pour un meilleur service et afin d'optimiser les taux d'exploitation.

Dans les autres cas, les ateliers seront ouverts aux véhicules des deux forces afin d'améliorer la couverture géographique et limiter ainsi les déplacements liés à la maintenance.

A brève échéance -1er semestre 2009-, quatre sites seront concernés. Fin 2012, sept autres sites, qui nécessitent des travaux d'aménagement préalable, devraient faire l'objet de mesures similaires.

Outre les gains de productivité générés par la mise en œuvre de ce plan, il sera possible à terme de liquider les actifs immobiliers restant sans emploi (6 M€), et d'économiser le montant des loyers en résiliant les baux des sites dont l'administration n'est pas propriétaire (0,247 M€/an).

L'Île-de-France devrait également faire l'objet dans les mois avenir d'un plan de rationalisation de la maintenance automobile.

Un dernier exemple de mutualisation dans ce domaine concerne la transformation de certains véhicules spécialisés. L'atelier central automobile de la police nationale réalisera pour la gendarmerie nationale en 2009 la production de 15 fourgons de techniciens d'identification criminelle ce qui permettra la baisse du coût unitaire du véhicule d'environ 5 000 €. La production de petites séries pour la gendarmerie nationale sera appelée à se développer dans les prochaines années à l'issue de l'installation de l'atelier central automobile dans de nouveaux locaux plus modernes.

En matière d'armement, la coopération entre la police et la gendarmerie est sans doute la plus développée et la plus fructueuse. Le cas du pistolet automatique SIG-SAUER SP2022 qui équipe chaque policier et gendarme est exemplaire. Cette mutualisation a permis de faire baisser le prix unitaire de l'arme de 992 € à 340 €. L'économie ainsi réalisée est estimée à 130 millions d'euros pour la seule police nationale. Elle a aussi l'avantage de

permettre une formation unique de tous les services de sécurité (police, gendarmerie et douanes).

La maintenance et le reconditionnement des armes de la gendarmerie nationale (notamment le pistolet SIG SAUER) seront à terme traités au Centre Technique de l'Armement (CTA) sur le nouveau pôle logistique de la police nationale de l'Etablissement Central Logistique de la Police Nationale à Limoges. Le reconditionnement des gilets pare-balles individuels sera, quant à lui, transféré aux services du matériel de la gendarmerie.

Dans d'autres domaines encore, des mutualisations sont prévues.

Ainsi, la consultation des fichiers de police sur la voie publique via les terminaux informatiques embarqués s'accélère aussi bien pour la police que pour la gendarmerie. Début 2009, un lecteur de titres d'identité électronique dit « 4 en 1 » commun à la police et à la gendarmerie sera expérimenté. Il permettra d'améliorer la qualité de la détection de la fraude documentaire et la rapidité du contrôle d'identités.

En matière de communication, l'interopérabilité des systèmes ACROPOL (police) et RUBIS (gendarmerie) tend à se généraliser. A plus long terme (2010-2015), la mise en place d'un réseau d'infrastructure IP (Internet Protocol est le protocole employé dans les systèmes de communication de type Internet) devrait encore plus faciliter l'interopérabilité.

2. Un changement de degré : vers l'imbrication des fonctions logistiques des deux forces

Toutefois, le plus remarquable est moins la multiplication des mutualisations que le changement de degré de celles-ci. Comme le montre le cas de la maintenance automobile, l'année 2009 verra le début d'une véritable imbrication des fonctions logistiques et supports des deux forces. La mutualisation ne se limite plus à la passation de marchés communs.

En matière de formation, domaine jusqu'alors resté à l'écart des mutualisations, un conseil de coordination de la formation police/gendarmerie a été créé le 25 mars 2008.

L'accent devrait être particulièrement mis sur la mutualisation des formations continues spécialisées. Ainsi, pour l'entraînement au maintien de l'ordre en milieu urbain, les CRS bénéficieront du centre national d'entraînement des forces de gendarmerie à Saint-Astier (Dordogne) qui est reconnu comme un pôle d'excellence par tous nos partenaires européens. Pour la formation des plongeurs, le centre d'instruction nautique de la gendarmerie servira aux deux forces. Pour la cynophilie, les structures d'enseignement des deux forces seront regroupées sur le site du centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie à Gramat. Selon le rapporteur de la commission

des lois de l'Assemblée nationale¹, l'abandon du projet de centre de formation canine de la police nationale représente une économie de 17,5 millions d'euros. Les stands de tir seront également partagés.

En outre, comme votre rapporteur l'évoquait l'année dernière, le futur institut de formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale à Lognes (77) sera ouvert à leurs homologues de la gendarmerie nationale.

Le regroupement sur un seul site des formations spécialisées améliorera le rendement et le taux d'exploitation de chaque centre.

En matière de systèmes d'information et de communication, les projets sont encore plus ambitieux.

En effet, à la suite du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 et comme l'a confirmé à votre rapporteur Mme Bernadette Malgorn, secrétaire général du ministère de l'intérieur, lors de son audition sur le projet de loi relatif à la gendarmerie, il est envisagé de créer une direction générale des systèmes d'information et de communication ministérielle. Elle définirait les grandes orientations et les normes techniques pour l'ensemble du ministère (gendarmerie, police, administration territoriale et les autres directions du ministère).

3. Une coopération opérationnelle plus efficace

La mutualisation des moyens n'a pas pour seul effet de réduire les coûts. Elle contribue à renforcer l'efficacité des services dans bien des cas, notamment lorsqu'il s'agit de créer des fichiers de police judiciaire communs ou d'améliorer l'interopérabilité des moyens.

Le rapprochement police-gendarmerie permettra néanmoins de donner un nouvel essor à la coopération opérationnelle proprement dite, que ce soit à travers les GIR ou les offices centraux de police judiciaire.

Il devrait également entériner le principe d'une adaptation constante des zones de compétence police-gendarmerie en fonction des évolutions démographiques. A cet égard, de nouveaux ajustements sont encore prévus. Ils porteraient sur le transfert de 17 circonscriptions de sécurité publique² à la gendarmerie et de 29 communes à la police.

¹ Avis n° 1203 tome 8 (XIIIème législature) sur le projet de loi de finances pour 2009 de M. Guy Geoffroy, député, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

² A ce jour, 48 circonscriptions de sécurité publique comptent moins de 20.000 habitants.

C. JUSQU'OUÀ ALLER ?

1. Quelques développements possibles du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur à long terme

A ce jour, il existe très peu de structures communes à la police et à la gendarmerie.

Outre le Conseil de l'équipement et de la logistique précité et le conseil de coordination de la formation police/gendarmerie récemment créé le 25 mars 2008, il existe le Conseil supérieur de la police technique et scientifique¹.

Mais il n'existe pas de structure administrative supervisant la coordination et la mutualisation de l'ensemble des moyens de la police et de la gendarmerie. Ce rôle sera assumé par le ministre de l'intérieur et son cabinet.

La direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) restent chacune autonome. La gendarmerie nationale deviendra au plus tard à la fin du premier semestre 2009 une direction générale du ministère de l'intérieur au même titre que la direction générale de la police nationale. Matériellement, le cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale devrait s'installer dans les prochains mois place Beauvau.

Sans l'approuver, une piste de réflexion pourrait être la création d'une sorte de secrétariat général à la sécurité qui chapeauterait la DGPN et la DGGN. C'est le cas en Espagne par exemple. A moins que le secrétariat général du ministère de l'intérieur n'endosse ce rôle. C'est d'ailleurs lui qui est à l'initiative du projet de direction général des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, le rapprochement police-gendarmerie devrait inévitablement relancer les réflexions sur un partage des compétences entre les deux forces. A ce jour, chacune exerce des missions civiles identiques. Leur seule spécialisation est une spécialisation géographique en matière de sécurité publique : la police dans les agglomérations et la gendarmerie dans les zones rurales et sur les axes de communication. Les différences de nature du terrain contrôlé justifient pleinement ce partage des compétences entre deux forces, dont l'une à statut militaire.

Toutefois, pour les missions ne relevant pas de la sécurité publique – maintien de l'ordre, coopération internationale, renseignement¹-, la justification du dualisme est moins évidente.

¹ Il a pour mission de proposer un schéma directeur définissant les orientations de la police technique et scientifique, de veiller à la cohérence de l'application de la politique mise en œuvre par les services compétents et de s'assurer de l'adéquation des moyens mis en œuvre aux besoins exprimés par les autorités judiciaires.

Au demeurant, s'agissant du renseignement intérieur, l'essentiel des moyens spécialisés relève déjà de la police nationale, et en particulier de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). Certes, la mission de renseignement reste l'une des missions quotidiennes des gendarmes comme de chaque policier d'ailleurs. Mais la gendarmerie ne dispose pas de services spécialisés dans ce domaine.

S'agissant de la coopération internationale, il importe de parler d'une seule voix face à nos partenaires étrangers.

Enfin, en matière de maintien de l'ordre, les techniques restent peu ou prou les mêmes².

2. Le maintien du dualisme « policier » : une limite à un rapprochement trop étroit

Les remarques précédentes montrent qu'il peut être difficile de conserver un équilibre entre la recherche de l'efficacité et la préservation du dualisme police-gendarmerie.

Or, la lutte contre les doublons ou les défauts de coordination, aussi légitime qu'elle soit, ne doit pas faire perdre de vue les vertus du dualisme.

La mutualisation des moyens ne doit pas être recherchée systématiquement, par principe, car au final c'est la spécificité de chaque force qui perdrait sa justification.

Sauf exception, la capacité à travailler en commun ne doit pas conduire à fusionner des unités ou services. La concurrence entre deux forces, à la condition qu'elle ne soit pas exacerbée, est aussi un facteur d'efficacité.

Ces remarques valent également pour certaines des fonctions supports qui font l'objet des principales mutualisations.

Ainsi, s'agissant de la police technique et scientifique, des progrès très importants ont été accomplis, par exemple en créant des fichiers de police judiciaire communs. Certaines fonctions comme la formation, la passation des marchés, voire le recrutement, doivent encore faire l'objet d'une meilleure mutualisation. Toutefois, votre rapporteur n'estime pas qu'une fusion de l'institut national de la police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) soit indispensable pour autant.

L'existence de deux structures importantes de police scientifique permet d'entretenir une saine concurrence, et donc l'excellence, dans des matières de plus en plus pointues et complexes. Elle offre également l'avantage

¹ S'agissant de la police judiciaire, le maintien de deux forces compétentes se justifie notamment par le fait que l'autorité judiciaire doit conserver le libre choix du service enquêteur. En outre, en pratique, il serait très difficile de spécialiser chaque force selon un type de délinquance.

² Sur le maintien de l'ordre et l'avenir des forces mobiles, voir le III. C. de cette première partie.

de permettre des contre-expertises, notamment lorsque le mis en cause est un gendarme ou un policier.

De manière générale, la mutualisation des fonctions supports et logistiques doit se réaliser en conservant à l'esprit qu'elle ne doit pas affaiblir les capacités opérationnelles de chacune des deux forces dans l'éventualité où l'une d'entre elles viendrait à faire défaut.

3. Un équilibre difficile : la parité globale de traitement entre policiers et gendarmes

Cet équilibre entre rapprochement et maintien du dualisme est particulièrement difficile à trouver s'agissant de la question de la parité globale de traitement entre policiers et gendarmes, laquelle conditionne une cohabitation apaisée de la police et de la gendarmerie au sein du même ministère.

La parité ne signifie pas une identité de traitement et doit s'apprécier de manière globale et sur l'ensemble d'une carrière. Ce fut le sens des travaux du groupe de travail conjoint au ministère de la défense et au ministère de l'intérieur chargé de procéder à un état des lieux exhaustif afin d'identifier les différences entre les personnels des deux forces et de faire des propositions afin de réduire les écarts, dans le respect de la dualité des statuts.

Son rapport¹ conclut que la parité globale existe déjà entre les deux forces, sous réserve de quelques aménagements. Les conclusions de ce rapport ont été ensuite soumises à l'examen de deux personnalités indépendantes, M. Eric Gissler, inspecteur général des finances, et M. Pierre Séguin, contrôleur général des armées. Dans leur avis de mai 2008, les conclusions du rapport ont été validées pour l'essentiel.

Pourtant, l'audition des syndicats de la police nationale par votre rapporteur a montré que cette analyse n'était pas du tout partagée, une certaine animosité étant même perceptible. En sens inverse, même si elles s'expriment de manière plus feutrée et selon des canaux différents – les gendarmes ne peuvent pas être membres d'un syndicat –, des critiques s'élèvent également du côté de la gendarmerie.

Sans prétendre trancher ce débat, il semble à votre rapporteur que seul un dialogue constant et de bonne foi permettra de lever des malentendus et d'examiner la parité de manière globale sur l'ensemble d'une carrière.

En outre, la parité ne peut pas se résumer à un exercice comptable. Le choix de devenir policier, gendarme ou militaire des armées est un choix de vie compte tenu de la nature des missions et des conditions dans lesquelles elles sont accomplies.

¹ Rapport intitulé « Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère » et remis le 14 mars 2008.

A cet égard, votre rapporteur soutient l'idée avancée par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de créer des passerelles entre les deux forces, permettant aux gendarmes ou aux policiers qui le souhaitent, de changer de statut.

Le projet de loi de finances pour 2009 comporte plusieurs mesures correspondant à certains des aménagements évoqués par les rapports précités.

Ainsi, il met en œuvre le PAGRE rénové (Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées). Ce dernier propose d'arrêter le volume du corps des officiers de gendarmerie à 6.887 (au lieu de 9.200) et de repyramider le corps des sous-officiers de gendarmerie dans sa partie sommitale (3.300 majors au lieu de 1.900 et 6.950 adjudants-chefs au lieu de 5.500), à comparer avec les 7.500 brigadiers-majors et les 17.500 brigadiers-chefs de la police nationale en 2012.

Il s'agit ainsi de permettre, au travers de carrières-types comparables, un déroulement de carrière pour les sous-officiers et les officiers de gendarmerie similaire à celui des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale.

En outre, conformément à l'engagement du président de la République, le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale reconnaît à l'Arme le bénéfice d'une grille indiciaire spécifique.

Ces deux éléments –carrières-types comparables grâce au PAGRE rénové et grille indiciaire spécifique- sont de nature à préserver dans l'avenir la parité globale de traitement.

III. TROIS CHANTIERS À SUIVRE

Ces trois chantiers –le développement de la police scientifique, le recentrage des forces de sécurité sur leur cœur de métier et la réduction du format des forces mobiles- étaient déjà au premier rang des priorités de la LOPSI. Des progrès ont été accomplis sur le premier sujet, mais les évolutions techniques obligent à un effort constant. En revanche, les deux autres sujets sont sans doute ceux sur lesquels les avancées ont été les moins importantes. Telles sont les raisons pour lesquelles ces trois chantiers sont les priorités de la future LOPPSI, l'année 2009 étant par anticipation sa première année de mise en œuvre.

On notera qu'à la différence de la LOPSI de 2002, la future LOPPSI s'exécutera à moyens constants, voire en baisse. Elle n'offrira pas de moyens supplémentaires, mais elle fixera des priorités.

Enfin, il faut relever que ces trois chantiers ont de nombreux liens avec le rapprochement police-gendarmerie déjà évoqué.

A. POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLICE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

1. Une priorité reconduite

Lors de son audition, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a rappelé que le développement des nouvelles technologies dans la police nationale figurait au premier rang de ses priorités.

Votre rapporteur qui consacre depuis deux ans une partie de son avis à la police technique et scientifique ne peut que souscrire à cet objectif.

En effet, le renforcement de la police technique et scientifique (PTS) est au cœur de différents enjeux :

- accompagner le passage d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve pour confondre les délinquants ;
- adapter les forces de sécurité intérieure aux évolutions technologiques ;
- répondre à la sophistication des méthodes employées par les délinquants.

La LOPSI avait déjà fait de la PTS une priorité, notamment en mutualisant et en étendant l'accès aux fichiers de police, en développant considérablement le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) et le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Les moyens humains et matériels ont été accrus, de même l'organisation a été rationalisée avec la création d'un établissement public regroupant les différents laboratoires de police scientifique de la police nationale et l'Institut national de la police scientifique.

L'objectif avoué est de faire de la police scientifique et technique un outil quotidien de travail pour l'ensemble des policiers et gendarmes et pour tout type d'infractions.

L'effort de formation continue est essentiel. Chaque service ou unité doit être en capacité de procéder à des relevés de traces de bonne qualité.

A cet égard, pour répondre aux préconisations du comité de suivi du plan d'action national relatif à la police technique et scientifique, il a été décidé la mise en place d'un réseau de techniciens en identification criminelle de proximité (TICP) à raison de deux par communauté de brigades ou brigade autonome. Ces 3.600 TICP devraient être formés en 2009 en recevant 3 jours d'enseignement dispensé localement par des TIC spécialement désignés à cet effet.

On rappellera que le plan d'action triennal 2008-2010 fixe des objectifs ambitieux :

- 100 % de signalisations papillaires sur les personnes placées en garde à vue ;
- 100 % de signalisations biologiques pour les infractions entrant dans le périmètre du FNAEG.

Par ailleurs, les objectifs en matière de police technique et scientifique de la direction centrale de la Sécurité publique sont de pratiquer les recherches de traces et indices sur :

- 100 % des découvertes de véhicules volés ;
- 100 % des cambriolages ;
- 80 % des vols à la roulotte.

Le projet annuel de performances pour 2009 prévoit également de nouveaux indicateurs ciblés sur l'efficacité de la police scientifique. Il s'agit du taux de signalisation au FNAEG des individus mis en cause et du taux d'identification des traces papillaires exploitables recueillies sur les scènes d'infraction. Votre rapporteur regrette seulement que le mode de calcul de ces indicateurs ne soit pas identique pour la police et la gendarmerie. Les premiers chiffres semblent indiquer que les objectifs de 100 % de signalisations en 2010 seront difficiles à atteindre.

Votre rapporteur avait également salué l'intensité de la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie nationales.

Le système de dépistage salivaire de consommation de stupéfiants est le dernier exemple d'un marché passé conjointement par la police et la gendarmerie. Au terme d'une procédure de dialogue compétitif prise en charge par la police mais menée en commun pendant plus de deux ans, le marché a été notifié au mois de juillet dernier. Il prévoit la possibilité d'acquérir jusqu'à 210.000 dispositifs de dépistage salivaire par an pendant 3 ans.

Toutefois, si les coopérations doivent être approfondies, votre rapporteur ne juge pas opportune une fusion de l'institut national de la police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)¹.

Indispensable, la PTS est également coûteuse. La LOPPSI devra intégrer une croissance structurelle prévisible de l'activité et des coûts de la PTS, même si ponctuellement certains tarifs peuvent baisser brutalement comme ceux des analyses génétiques.

Le bilan coûts/avantages en matière de PTS doit prendre en compte le fait qu'en l'absence d'une preuve scientifique, certaines affaires requéraient la

¹ Voir le II.C de cette partie.

mobilisation de nombreux enquêteurs pendant de long mois, là où une simple comparaison d'empreintes peut permettre d'élucider une affaire.

L'Etat a fait un effort considérable pour équiper les laboratoires dans le domaine de la biologie (analyses génétiques) afin de faire face à la très forte augmentation d'activité résultant de l'évolution législative. L'équipement dans ce domaine est d'un niveau très satisfaisant. En revanche l'effort doit être poursuivi pour l'ensemble des autres activités où les laboratoires de l'INPS souffrent d'une forte obsolescence des matériels scientifiques lourds.

Une ressource de trois millions d'euros par an pendant trois ans serait nécessaire pour remettre les six laboratoires de la PTS à un niveau comparable à ceux de nos voisins européens et prétendre à l'accréditation.

Or, pour 2009, ces crédits semblent insuffisants. Il en va de même pour les laboratoires de la gendarmerie. Plusieurs projets immobiliers sont également reportés.

En réalité, ce budget fait le choix de cibler les crédits relatifs à la modernisation technologique des forces de sécurité sur :

- le FNAEG qui continue d'absorber une part importante de la hausse des coûts de fonctionnement de l'INPS ou de l'IRCGN ;
- le FAED qui sera modernisé pour notamment intégrer les empreintes palmaires ;
- le projet ARIANE qui remplacera les fichiers de police judiciaire STIC et JUDEX ;
- le développement du système de lecture automatique des plaques d'immatriculations (LAPI).

2. La police scientifique à Paris

En mars 2007, votre rapporteur s'était rendu, avec plusieurs de ses collègues, dans les locaux des laboratoires de Paris (laboratoire de police scientifique de la préfecture de police et laboratoire de toxicologie).

Tout en saluant la qualité des personnels, la délégation de la commission avait constaté l'extrême vétusté, voire l'insalubrité des locaux. Ainsi, certains laboratoires sont installés dans des appentis au niveau du sol et donnant directement sur le métro aérien qui passe à seulement quelques mètres. Ces conditions inadaptées à une police scientifique moderne appellent une réimplantation immobilière rapide, d'autant qu'elles rendent impossible la certification européenne des analyses réalisées.

Le budget pour 2008 prévoyait 12 millions d'euros, afin de lancer les opérations de relogement de quatre laboratoires (le laboratoire de police scientifique de Paris, le laboratoire de toxicologie, le laboratoire central de la préfecture de police et le centre technologique de la sécurité intérieure).

Le coût total de ce projet est estimé à 85 millions d'euros pour les trois laboratoires de l'Etat, qui seraient totalement financés par le ministère, et à 30 millions d'euros pour le laboratoire municipal de police scientifique de Paris, dont la clé de répartition avec la ville de Paris reste à déterminer.

Toutefois, un an plus tard, ce projet avance lentement. Il demeure un des projets immobiliers prioritaires de la LOPPSI au titre de l'année 2009.

B. LE RECENTRAGE DES POLICIERS ET DES GENDARMES SUR DES MISSIONS LIÉES À LA SÉCURITÉ

La problématique du recentrage des policiers et des gendarmes sur les missions directement liées à la sécurité avait été soulevée par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995. Elle n'a pas véritablement évolué depuis. Si la LOPSI du 29 août 2002 l'avait remise au cœur des projets de modernisation, les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des enjeux, qu'il s'agisse du recrutement d'agents administratifs (voir le I.A.) ou de la réduction de certaines tâches qualifiées, parfois improprement, d'« indues ».

Ces tâches sont de trois types :

- les concours apportés à la justice (tenue des dépôts, extractions, escortes et présentations au parquet, garde de détenus hospitalisés, conduites et surveillance de détenus en soins et consultations) ;
- les gardes statiques ;
- les tâches administratives réalisées au profit d'autres administrations (procurations, enquêtes administratives).

Si les dernières ne sont pas des missions de sécurité, les deux premières en relèvent certainement.

Elles détournent néanmoins les policiers et gendarmes de leurs principales missions que sont la surveillance de la voie publique et l'investigation. En outre, elles sont peu valorisantes pour les personnels et très consommatrices d'ETPT. Enfin, les concours apportés à la justice sont à l'origine d'un agacement des personnels à l'encontre des magistrats qui n'ont pas toujours conscience de désorganiser les brigades de gendarmerie ou les services de police.

La future LOPPSI devra remettre l'ouvrage sur le métier.

1. Les concours à la justice : des résultats très timides

Pour la police nationale en 2005, les missions de transfèrements et extractions, judiciaires et administratives, avaient représenté l'équivalent de 2.600 fonctionnaires équivalent temps plein par jour. Pour la gendarmerie, les concours à la justice représentaient l'équivalent de 1.086 gendarmes.

Trois ans plus tard, on observe une stabilisation, voire une légère baisse pour la police nationale, de ces missions.

La tendance à la hausse enregistrée depuis 2002 semble donc enrayée. Ce résultat est positif si l'on tient compte depuis 2005 de la hausse du nombre de personnes écrouées.

Le transfert de la charge des escortes et de la garde des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire, à l'exception des détenus particulièrement signalés, prévu sur trois années (2007-2009), a contribué à stabiliser le poids de ces missions.

En 2007, la gendarmerie a consacré 1.968.973 heures-gendarmes contre 1.981.701 en 2006, soit une diminution de 0,6 %. Cela équivaut toujours à environ 1.100 gendarmes par jour.

Pour la direction de la sécurité publique de la police nationale, la charge de ce poste semble être aussi stabilisée après une baisse importante de 10,7 % en 2006 qui succédait à une hausse similaire en 2005. En 2007, cette direction y a consacré 3.735.809 heures fonctionnaires correspondant à 2.395 fonctionnaires, soit une légère hausse de 60 ETPT par rapport à 2006.

Votre rapporteur regrette toutefois que les données transmises par les ministères soient très difficiles à agréger pour obtenir une vision d'ensemble. Les données sur les années passées font l'objet d'actualisations et chaque service (direction centrale de la sécurité publique, préfecture de police...) retient des modes de calcul différents. Une harmonisation serait souhaitable pour l'avenir.

En tout état de cause, la charge de travail reste très importante pour les services de police et de gendarmerie au moment où leurs moyens vont être durablement contraints.

Votre rapporteur regrette que des progrès plus significatifs n'aient pas été accomplis en matière d'utilisation de la **visio-conférence** ou des salles d'audiences délocalisées à proximité des zones d'attente ou des centres de rétention administrative. Pourtant, l'ensemble des établissements pénitentiaires et des tribunaux sont désormais équipés. Le ministère de la justice s'est fixé comme objectif pour 2009 d'accroître l'utilisation de cette technique.

En outre, il pourrait être utile de revoir la liste des actes qui doivent être notifiés en présence d'un magistrat.

Enfin, des économies pourraient être faites grâce à une meilleure organisation des transfèrements et extractions. Cela supposerait un minimum de coordination des magistrats entre eux.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur estime que le **principe prescripteur-payeur** devrait être appliqué en l'espèce conformément à l'esprit de la LOLF. Une responsabilisation financière des magistrats serait le levier le plus sûr pour obtenir des résultats significatifs.

Sur le modèle de la réforme des frais de justice et après conclusion d'une convention entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, un droit de tirage serait défini au profit du ministère de la justice, lequel le

répartirait ensuite entre les juridictions. En cas de dépassement, chaque juridiction rembourserait au ministère de l'intérieur tout ou partie des frais correspondants.

Votre rapporteur aurait souhaité présenter un amendement en ce sens. Toutefois, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 interdisant les transferts entre missions, votre commission a adopté un **amendement** ayant simplement pour objet de demander un rapport au gouvernement sur ce sujet. Il n'a naturellement pas la même portée que l'amendement envisagé initialement. Mais, cela permettra d'obliger le gouvernement à réfléchir enfin sérieusement à un mécanisme de responsabilisation financière du ministère de la justice.

2. Les gardes statiques

La gendarmerie nationale et la police nationale consacrent respectivement environ 2.000 et 2.500 emplois équivalents Temps Plein à des missions de garde statique au profit de différentes autorités, à Paris comme en province.

Gardes statiques assurées par la direction centrale de la sécurité publique (volume horaire hors DOM-COM)

	2006	2007	Evolution 2006/2007
Gardes statiques permanentes (hors préfecture)	786.502	613.561	- 21,98 %
Gardes statiques temporaires (hors préfecture)	178.518	166.629	- 6,6 %
Total gardes statiques (hors préfecture)	965.020	780.190	- 19,15 %
Gardes statiques permanentes des préfectures	654.356	626.233	- 4,2 %
Gardes statiques temporaires des préfectures	103.641	75.575	- 27,08 %
Total gardes statiques des préfectures	757.997	701.808	- 7,4 %
Total général	1.723.017	1.481.998	- 13,98 %

Gardes statiques assurées par la préfecture de police (en nombre de fonctionnaires)

	Au 1 ^{er} août 2007	Au 1 ^{er} août 2008
Gardes statiques	936	921
- Service de garde de l'Elysée	232	233
- Compagnie de garde de l'hôtel préfectoral	147	125
- Compagnie de garde du dépôt	174	176
- Unité générale de protection	383	387
Gardes dynamiques - U.M.I.P.	255	230
TOTAL	1 191	1 151

Gardes statiques assurées par la gendarmerie en 2007 et 2008

MISSIONS	2007	2008	Observations
Présidence de la République	365 ETP	387 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Hôtel Matignon	137 ETP	137 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Sénat	166 ETP	166 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Assemblée Nationale	169 ETP	169 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Hôtel du Quai d'Orsay	33 ETP	33 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté
Hôtel de Brienne	88 ETP	67 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par arrêté réduite en 2007, puis en 2008
Garde du ministère de la justice	18 ETP	18 ETP	
Hôtel de Castries	4 ETP	8 ETP	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008
Garde du groupement interministériel de contrôle	11 ETP	11 ETP	
Conseil Constitutionnel	7 ETP	7 ETP	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008.
Protection de la résidence du Président Chirac à Bity (19)	37 ETP	6 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence du PR Valérie Giscard d'Estaing à Authon	15 ETP	15 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence du PR Valérie Giscard d'Estaing à Chanonat	3 ETP		Mission confiée dans le cadre du service courant depuis 2008
Garde de la résidence du Premier ministre à Solesmes (72)	16 ETP	16 ETP	
Sécurité du palais de justice de Paris	540 ETP	540 ETP	
Garde des locaux du ministère de la défense (Ilot Saint-Germain)	76 ETP	76 ETP	Mission devrait être allégée le 1 ^{er} janvier 2009 suite à l'externalisation du filtrage des accès
Sécurité de la résidence du Chef d'état-major des armées	15 ETP	15 ETP	Mission devrait être allégée le 1 ^{er} janvier 2009 suite à l'externalisation du filtrage des accès
Hôtel national des Invalides	72 ETP	72 ETP	
Sous-préfecture de Corte	7 ETP	7 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Emprises diplomatiques Etats-Unis, Israël et Royaume-Uni	278 ETP	278 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
TOTAL	2.057 ETP	2.028 ETP	

Enfin, s'agissant des compagnies républicaines de sécurité, elles y consacrent depuis quatre ans les effectifs suivants :

- en 2005, 654 fonctionnaires/jour ;
- en 2006, 472 fonctionnaires/jour ;
- en 2007, 476 fonctionnaires/jour ;
- sur les sept premiers mois de 2008, 441 fonctionnaires/jour.

Ces résultats montrent une baisse assez sensible des gardes statiques pour la police nationale. Ils restent néanmoins insuffisants, notamment pour la gendarmerie nationale, même si de nombreuses gardes statiques ne peuvent être supprimées complètement.

Plusieurs solutions peuvent être mise en œuvre :

- le développement de l'utilisation de dispositifs de vidéoprotection, ainsi que l'installation de systèmes de détection et d'alarmes électroniques ;
- de matériels de défense passive (barrages empêchant l'accès aux abords des immeubles à protéger par des véhicules risquant de commettre des attentats) ;
- de systèmes de surveillance vidéo signalés, reliés à un centre de surveillance (privé ou public). Il existe des logiciels capables de détecter sur une transmission vidéo des « mouvements » suspects dans des zones prédéfinies.

En outre, les missions de gardes statiques assurées par la gendarmerie mais qui ne sont pas prévues par un texte normatif seront imputées financièrement à leur bénéficiaire, si ce dernier souhaite continuer à en bénéficier. Cette responsabilisation financière pourrait utilement inspirer les réflexions sur la diminution des charges de transfèrements et d'extractions judiciaires. C'est désormais le cas pour le Conseil constitutionnel.

C. LA RÉFORME DES FORCES MOBILES

Lors de l'examen de la loi de règlement du budget de l'année 2006¹, votre rapporteur avait souhaité interroger le gouvernement sur le devenir des forces mobiles. Le rapport annuel de performances faisait ressortir des évolutions contrastées de l'emploi des forces mobiles composées, d'une part, des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et, d'autre part, de la gendarmerie mobile.

En effet, l'indicateur du taux d'emploi des CRS montrait que 59 % de ces derniers avaient été employés en 2006 pour des missions de sécurité publique, alors que seuls 36 % d'entre eux avaient effectué des missions

¹ Séance publique du lundi 23 juillet 2007.

classiques d'ordre public¹. Ce résultat était inattendu, puisque, selon l'objectif fixé initialement en loi de finances pour 2006, seulement 44 % des CRS auraient dû être affectés à des missions de sécurité publique.

Cette évolution très forte était propre aux CRS, puisque, dans le même temps, l'emploi des gendarmes mobiles avait évolué en sens inverse. En effet, 67 % d'entre eux avaient été employés pour des missions classiques d'ordre public, alors même que l'objectif était d'atteindre un taux inférieur à 64 %.

Ces indicateurs soulevaient de nombreuses questions. Fallait-il y voir un simple résultat conjoncturel et ponctuel ou, au contraire, cela révélait-il une véritable différenciation des missions à la charge des CRS et des gendarmes mobiles ? Par ailleurs, l'implication croissante des forces mobiles dans des missions de sécurité publique posait le problème de l'articulation entre une police d'intervention et de soutien et une police locale, pour ne pas dire une police de proximité.

Deux ans plus tard, des réponses commencent à être apportées :

- sur le juste dimensionnement des forces mobiles, compte tenu de leur coût ;
- sur le rapprochement des CRS et de la gendarmerie mobile.

1. Le format des forces mobiles est-il trop important ?

Cette question peut sembler étonnante alors même que le taux d'emploi des forces mobiles n'a jamais été aussi élevé qu'en 2006.

Elle n'est pas nouvelle. Les grands mouvements sociaux, parfois violents, de l'après-guerre et des années 60 et 70, pour lesquels les forces mobiles ont été créées, sont moins nombreux. Cela pose légitimement le problème du maintien d'un format de force aussi important (près de 30.000 hommes).

Pour répondre à cette critique, les forces mobiles ont développé leur adaptabilité et leur polyvalence assumant leur rôle de réserve générale de la police et de la gendarmerie. La frontière ainsi que le débat entre ordre public et sécurité publique doivent également être dépassés, la gestion des violences urbaines relevant par bien des aspects des deux à la fois.

Moins qu'un débat budgétaire sur le juste format des forces mobiles, votre rapporteur estime que la réflexion devrait porter d'abord sur la juste utilisation des forces mobiles.

¹ *Le maintien de l'ordre public est une mission de police administrative, le plus souvent à l'occasion d'un événement donné. Il n'y a pas d'infractions constatées. Le rétablissement de l'ordre public est à la frontière de la police administrative et de la police judiciaire. En cas de débordements d'une manifestation publique, des infractions sont souvent commises (dégradation des biens publics et privés...). Des interpellations peuvent avoir lieu. Les missions de sécurité publique consistent le plus souvent en des patrouilles sur un territoire donné, afin de prévenir les infractions et d'intervenir en cas de commission d'une infraction.*

En premier lieu, votre rapporteur estime qu'il y a trop souvent une utilisation abusive des forces mobiles. Pour de petites manifestations sur la voie publique, le nombre d'hommes déployés est souvent excessif. Ce luxe de précaution a un coût.

En second lieu, les missions de garde statique ou de transfèvements pèsent beaucoup sur l'activité des forces mobiles.

En troisième lieu, il conviendrait de mieux évaluer l'apport spécifique des forces mobiles en matière de sécurité publique. Les premiers résultats montrent une baisse de la délinquance et une hausse des interpellations dans les secteurs bénéficiant de l'apport de forces mobiles en sécurisation. Mais un tel résultat n'est pas surprenant. Il est normal que des effectifs supplémentaires fassent baisser la délinquance. En réalité, il faudrait déterminer si la contribution des personnels des forces mobiles à la sécurisation est équivalente à celle d'un nombre identique d'agents ordinaires de sécurité publique. En dépit des indicateurs et des données déjà fournies, le rapport coût-efficacité reste à déterminer. Sans doute y a-t-il là un levier fort d'amélioration de la performance dans les années à venir.

Ces réflexions ont conduit à plusieurs réformes.

En premier lieu, les effectifs des forces mobiles devraient diminuer.

Conformément aux conclusions du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, les effectifs des CRS devraient baisser de 1.000 ETPT d'ici 2011. En 2008, 400 emplois ont déjà été supprimés.

Comme votre rapporteur l'annonçait l'année dernière, cet objectif a été atteint en 2008 en réduisant de six à quatre le nombre de sections qui composent chacune des onze compagnies républicaines de sécurité de la région parisienne¹. En outre, alors qu'une compagnie de quatre sections compte 150 hommes, cet effectif est désormais ramené à 140.

Cette solution a pour avantage de ne pas briser le maillage territorial.

Toutefois, pour atteindre l'objectif fixé par la RGPP, il sera nécessaire de supprimer entre 3 et 5 compagnies sur les 60 existantes. Les compagnies basées dans les grands centres urbains seraient les premières touchées afin de ne pas créer des problèmes d'aménagement du territoire.

Dans le même but de recentrer les forces mobiles sur la mission de maintien de l'ordre, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé de confier la gestion de l'ensemble des centres de rétention administrative actuellement sous la responsabilité de la gendarmerie à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). Cette décision aura des conséquences sur le format de la gendarmerie mobile. En effet, la gendarmerie gère aujourd'hui 314 places dans 5 CRA. Cela devrait entraîner une réduction des effectifs de gendarmes mobiles de l'ordre de 850 ETPT.

¹ Les autres compagnies républicaines de sécurité se composent déjà de quatre sections.

En second lieu, pour la police nationale, cette réduction du format des CRS permet **la mise en place des compagnies de sécurisation**. Ces compagnies ne seraient pas des forces mobiles, mais des unités dépendant de la direction centrale de la sécurité publique.

Au 1^{er} septembre 2008, la première compagnie de sécurisation a été mise en place en Seine-Saint-Denis. Elle est opérationnelle depuis le 1^{er} octobre 2008.

Au cours du premier semestre 2009, trois nouvelles compagnies seront mises en place dans les Bouches-du-Rhône (Marseille), la Haute-Garonne (Toulouse) et l'Essonne.

Au deuxième semestre, la création de cinq unités est envisagée dans le Nord (59), le Bas-Rhin (67), le Rhône (69), les Yvelines (78) et le Val d'Oise (95).

A la fin de l'année 2009, ce sont donc neuf compagnies qui devraient être opérationnelles ou en cours d'installation.

Excepté la compagnie de sécurisation de la Seine-Saint-Denis, qui comptera 145 policiers, toutes les autres compteront 100 policiers.

Les compagnies de sécurisation sont des unités exclusivement dédiées à la lutte contre la délinquance, notamment de proximité, à la prévention et à la lutte contre les actes de violence urbaines, ainsi qu'à l'assistance et à l'appui dans le domaine judiciaire. **Sont exclues de leur compétence les missions relevant de l'ordre public classique.**

Polyvalentes, elles sont placées sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique et non du préfet de zone comme le sont les forces mobiles.

Ces compagnies constituent une force d'appui ou de réserve spécialisée sur les missions de sécurité publique. Les forces mobiles sont en revanche une réserve spécialisée dans le maintien de l'ordre.

Il est encore trop tôt pour en faire un bilan. Leurs résultats devront être examinés en liaison avec ceux des unités territoriales de quartier (UTEQ) qu'elles soutiennent.

2. Un rapprochement entre CRS et gendarmes mobiles encore insuffisant

Ce recentrage des forces mobiles sur leur cœur de métier devrait conduire à un rapprochement plus étroit des CRS et des gendarmes mobiles qui interviennent généralement sur les mêmes terrains et souvent conjointement sur des événements importants.

Or, des différences subsistent en matière de tactique, d'équipements et de règles d'engagement.

A cet égard, le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale tend à aligner les règles d'engagement des deux forces mobiles en supprimant le principe de la réquisition pour la gendarmerie (article 2 du projet de loi).

Certaines spécialisations pèsent également lourdement sur l'organisation de ces forces. Ainsi, seule la gendarmerie mobile opère en outre-mer. Aucun escadron de gendarmerie mobile (EGM) n'est basé sur place¹. Les unités se relaient par rotation tous les trois à quatre mois. En comptant les OPEX, cela oblige à faire tourner tous les EGM, au nombre de 128, tous les 15 à 18 mois, soit en outre-mer, soit en OPEX.

Cette contrainte pèse très lourdement sur l'organisation de la gendarmerie mobile et contraint à maintenir au mois 115 EGM. La réduction du format de la gendarmerie mobile, au moment où son engagement outre-mer risque de s'accroître du fait du retrait des armées de certains territoires ultramarins, risque de créer des problèmes importants d'organisation, à moins par exemple d'étendre aux CRS les missions outre-mer. Cela introduirait une souplesse dans la gestion du « turn-over » des unités.

Les différences tactiques ou d'emploi, si elles occasionnent des surcoûts importants, doivent répondre à de vrais impératifs opérationnels.

Les forces mobiles sont certainement l'un des domaines où le rapprochement police-gendarmerie pourrait être plus étroit, notamment dans le domaine des matériels, voire des cantonnements.

Votre rapporteur salue en revanche la mutualisation du centre de formation de Saint-Astier (Dordogne) de la gendarmerie mobile. L'extension de ce centre permettra d'économiser la construction pour la police nationale d'un site à Oissel (Seine Maritime).

¹ Il revient moins cher d'envoyer à période régulière des EGM que d'implanter des EGM sur place en permanence. Le régime salarial ne serait pas le même en particulier. Le surcoût estimé serait de 50 millions d'euros.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Depuis 2003, notre pays se dote progressivement d'une politique migratoire structurée après avoir longtemps balancé entre le mythe de « l'immigration zéro » et une certaine résignation à subir les bouleversements d'un monde de plus en plus ouvert à la libre circulation des biens et des idées et traversé de mouvements migratoires puissants.

Cette politique est fondamentale pour notre pays et pour l'Europe.

Pour notre pays, elle doit nous permettre de rester fidèle à notre tradition d'accueil, cet enjeu étant un élément essentiel de notre identité nationale.

A cet égard, une récente étude¹ sur la perception de l'immigration en Europe et aux Etats-Unis montre que la France est le pays où l'immigration est le plus perçue comme une chance que comme un problème (46 contre 35 %). Dans tous les autres grands pays, y compris les Etats-Unis, le rapport est inversé : en moyenne, 47 % considère l'immigration comme un problème contre 35 % comme une chance.

Pour l'Europe, elle doit l'aider à faire face au vieillissement de sa population tout en prenant garde à ne pas bouleverser les équilibres socio-économiques.

L'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile par le Conseil européen du 16 octobre 2008 a montré que par delà les situations nationales très différentes, les Etats membres ont pris conscience de la nécessité d'une réponse commune ordonnée autour de quelques principes.

A cet égard, l'expérience française a été mise en avant à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne. Au cours des six dernières années, la France a défini sa politique d'immigration par paliers successifs, trois lois en 2003, 2006 et 2007 ayant précisé le cadre juridique de son action.

L'aboutissement de cet effort constant fut la création en mai 2007 du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, qui a permis de mutualiser et d'améliorer la coordination et la synergie de services qui travaillaient auparavant sur les mêmes problématiques mais relevaient de ministères différents.

La lettre de mission du président de la République à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, datée du 9 juillet 2007, inscrit son action dans la continuité en indiquant que le cœur de la mission du ministre sera double :

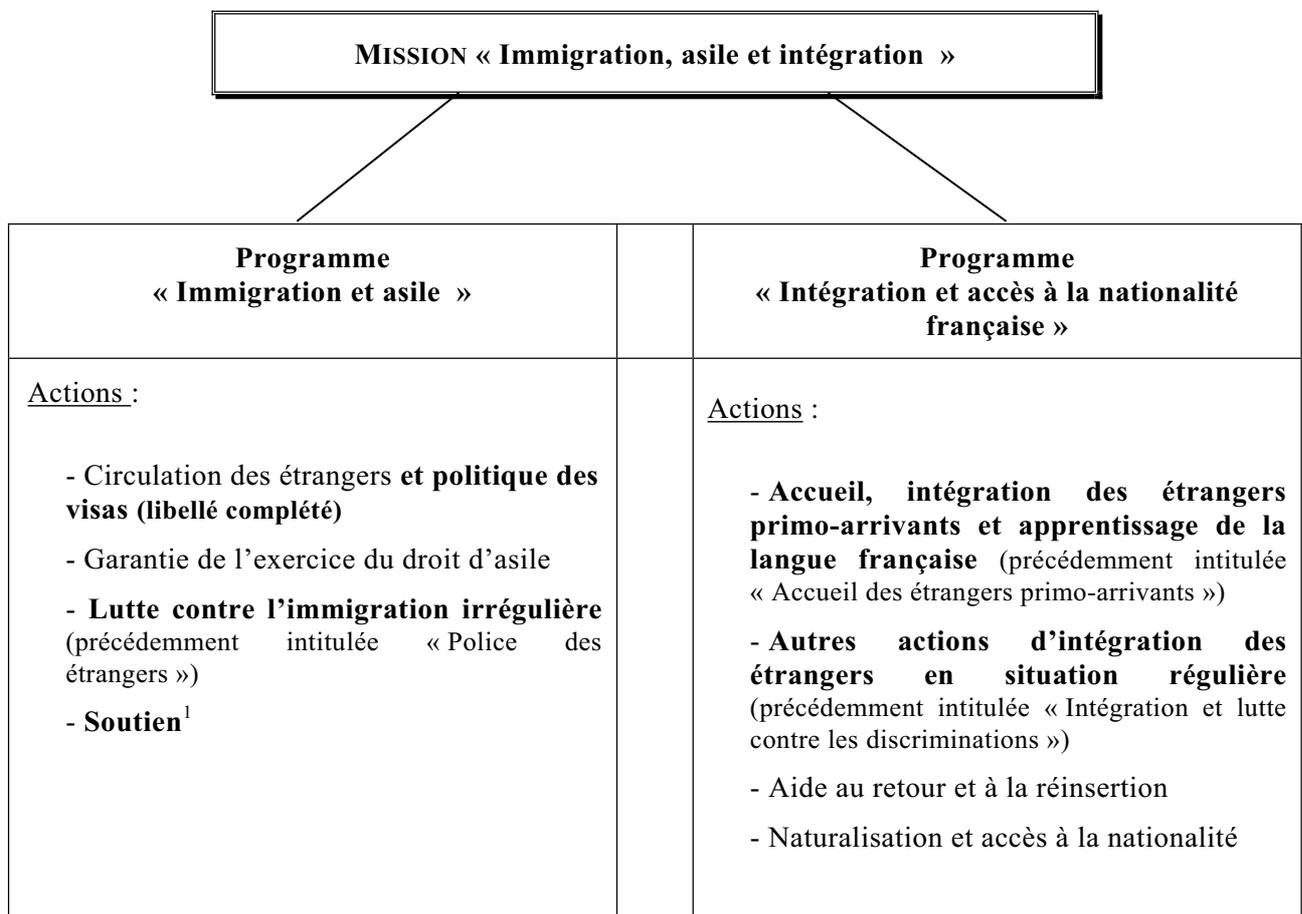
¹ « *Transatlantic trends : Immigration 2008* ». Cette étude a été menée à l'initiative du German Marshall Fund of the United States, avec le soutien de la Lyndre and Harry Bradley Foundation, la compagnie di San Paolo et le Barrow Cadbury Trust.

« conforter et approfondir la politique d'immigration choisie, telle qu'elle a commencé de se mettre en œuvre depuis 2002, et convaincre nos partenaires de s'engager dans la définition d'une politique de gestion des flux migratoires à l'échelon européen et international ».

Avec l'adoption du Pacte européen, une grande partie des objectifs semble d'ores et déjà atteint.

On peut d'ailleurs se demander s'il eut été possible de parvenir à l'adoption de ce Pacte en l'absence d'un ministère dédié à ces questions.

Après un tour d'horizon du nouveau ministère et des principaux axes du budget pour 2009, le rapport insistera plus particulièrement sur la lutte contre l'immigration irrégulière.



¹ Cette action était précédemment intitulée « Soutien au programme « Immigration et asile » ». Le programme « Intégration et accès à la nationalité française » avait son pendant intitulé « Soutien du programme « Intégration et accès à la nationalité française ».

Toutefois, compte tenu de la taille très resserrée de l'administration centrale de ce ministère ainsi que de l'absence de services déconcentrés, le projet de loi finances pour 2009 fait le choix de regrouper tous les crédits des fonctions supports du ministère au sein d'une seule action « Soutien », notamment toutes les dépenses de personnel.

Cette action comprend également les crédits de soutien du programme 301 « Développement solidaire et migrations » de la mission « Aide publique au développement » qui est piloté par le ministère de l'immigration.

I. UN MINISTÈRE RENFORCÉ, UN BUDGET EFFICACE

A. UN MINISTÈRE RÉGALIEN À PART ENTIÈRE

1. Un ministère qui s'affirme dans le paysage ministériel

En un peu plus d'un an, force est de constater que le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) a su s'imposer comme l'organisateur et le coordonnateur de la politique française d'intégration et d'immigration.

La naissance de ce ministère ne garantissait pourtant pas la réussite de ce projet assez inédit. Malgré des compétences très étendues sur tous les aspects touchant à l'immigration et à l'intégration et définies par le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007, le ministère ne disposait d'aucune administration déconcentrée pour mettre en œuvre sa politique et il n'avait pas encore constitué son administration centrale.

La négociation et l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile ont illustré sa capacité à s'affirmer comme l'interlocuteur unique sur ces questions.

Incontesté désormais, ce ministère a su conserver sa spécificité : être une administration d'état-major.

2. Une administration centrale en ordre de marche

Lors de la présentation du budget pour 2008, le MIINDS ne disposait pas encore d'une administration centrale propre. Un projet d'organigramme avait été transmis à votre rapporteur, mais il devait encore être soumis à la consultation des commissions techniques paritaires dans les différents ministères concernés.

L'organigramme a été arrêté par le décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007. Il est pratiquement identique au projet qui avait été transmis à votre rapporteur.

Cette administration comprend à titre principal, sous l'autorité d'un secrétaire général épaulé par une équipe de 15 personnes :

- la direction de l'immigration (179,3 ETPT), chargée de la réglementation de l'entrée, du séjour et de l'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, ainsi que de la réglementation relative à l'éloignement et à la lutte contre l'immigration et le travail illégaux ou la fraude documentaire ;

- la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (193,1 ETPT), en charge notamment de l'égalité des chances, de la lutte contre les discriminations et de la nationalité ;

- le service de l'asile (70,4 ETPT), chargé de la réglementation relative au droit d'asile et aux réfugiés et, en liaison avec l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), de la prise en charge sociale des personnes concernées ;

- au titre des fonctions support, le service de la stratégie (29,2 ETPT), ainsi que le service de l'administration générale et des finances (31,8 ETPT) ;

- le service des affaires européennes (6 ETPT) et le service des affaires internationales et du développement solidaire (20,8 ETPT) ;

- enfin, le cabinet du ministre (28,8 ETPT) auquel il faut ajouter le bureau du cabinet (23,8 ETPT) soit un peu plus de 50 personnes.

Le choix initial d'une administration de mission a été maintenu, aucun service déconcentré ne lui étant rattaché (agents des services des visas dans les consulats, des services des étrangers des préfectures, de la police aux frontières).

Le nouveau ministère n'a pas souhaité disposer de corps de fonctionnaires spécifiques, la tendance étant plutôt de réduire leur nombre dans la fonction publique. Par conséquent, les recrutements se feront sur contrat ou, s'agissant des titulaires, par détachement ou mise à disposition.

D'une certaine manière, la Révision générale des politiques publiques devrait renforcer encore cet aspect, puisque la sous-direction de l'accès à la nationalité française ne devrait bientôt plus connaître que des demandes de naturalisation ayant été rejetées par les préfectures, celles-ci instruisant seules les dossiers ne présentant pas de difficultés¹. Rappelons qu'aujourd'hui, l'ensemble des demandes de naturalisation sont examinées au niveau central par cette sous-direction, anciennement située au sein de la direction des populations et des migrations du ministère des affaires sociales.

On notera toutefois qu'est à l'étude la création dans les préfectures de région les plus importantes de services départementaux spécifiquement chargés de l'immigration et de l'intégration. La question se poserait de les rattacher au ministère de l'immigration.

3. Un débat tranché : le regroupement des services parisiens du ministère

La question de l'implantation immobilière des services rattachés au ministère depuis sa création en mai 2007 a été au centre de ses priorités d'action en raison de l'éclatement des personnels tant en province qu'à Paris. Après une période de transition assez longue et de nombreuses réunions d'arbitrage avec le cabinet du Premier ministre, ponctuées de trois auditions du secrétaire général du ministère par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale (le 7 février 2008), par le conseil immobilier de l'Etat (le 25 juin

¹ Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007.

2008) et enfin par la commission des finances du Sénat (le 5 juin 2008), une solution de regroupement des services parisiens a été arrêtée par le cabinet du Premier ministre pour 2009.

Le ministère est en effet implanté sur 6 sites à Paris et 2 sites en province (Nantes et Rezé). Ces sites représentent 6.519 m² en province et 6.882 m² à Paris (bureaux du ministre et de son cabinet compris).

Le ratio d'occupation moyen par agent est de 26 m² en province et de 27 m² à Paris, contre un ratio optimum rappelé par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 de 12 m² par agent.

Les sites sont soit des implantations domaniales de l'Etat (Nantes, Beauvau, rue de Lille, et rue de Grenelle) relevant de la logique des loyers budgétaires soit des sites pris à bail (Rezé, Montparnasse Nord Pont, rue Saint Georges, rue de Rennes).

Les effectifs localisés en province représentent 42% de l'effectif total du ministère.

Les implantations du ministère de l'immigration

Implantations	Surface (m2)	Nombre de postes de travail	m2 par agent
Rezé	4.713	156	30,21
Nantes	1.806	96	18,8
Beauvau	1.437	110	13,06
Montparnasse	2.203	76	29
Rue de Grenelle	1.918	135	14,2
Rue de Lille	92	11	8,36
Haut Conseil à l'intégration	415	8	51,9
Rue de Rennes	817	65	12,57
Total	13.401	657	20,40

Très rapidement après la création du ministère, M. Brice Hortefeux, a souhaité regrouper les services parisiens sur un seul site afin de souder les équipes et créer un sentiment d'appartenance à un ensemble administratif homogène. Rappelons que l'administration centrale du ministère créé le 1^{er} janvier dernier a été bâtie à partir de services ou de morceaux de services provenant de trois ministères différents. Plusieurs de ces services se situent dans des locaux abritant d'autres services de ces ministères.

Si cette volonté était légitime, sa mise en œuvre devait néanmoins ne pas entraîner de coûts exagérés.

Le choix d'installer ces services au 103, rue de Grenelle, c'est-à-dire dans un immeuble mitoyen de celui du cabinet du ministre, a été abandonné en raison de son coût et du début de polémique que cela avait suscité.

L'année 2009 devrait être marquée, au plus tard le 1^{er} juin 2009 si les occupants actuels libèrent les locaux dans les délais prévus, par le regroupement des services éclatés à Paris sur 6 sites sur deux sites domaniaux situés au 68, rue de Bellechasse (814 m² pour 59 postes de travail) et au 3, rue Barbet de Jouy (2.597 m² pour 172 postes de travail) à proximité immédiate du cabinet du ministre (101, rue de Grenelle).

Ces locaux dont le ministère sera rendu affectataire par le ministre en charge du budget en 2009 font l'objet d'une inscription au programme 303 action 04 « soutien du programme », de loyers budgétaires pour un montant de 2,37 millions d'euros. Par ailleurs, les bâtiments situés au 101 rue de Grenelle occupés par le ministre et son cabinet sont dotés d'un loyer budgétaire de 1,05 millions d'euros.

Ces dotations devraient être stables sur la période 2009-2011.

En revanche, la cession des locaux de l'ANAEM, envisagée l'an passé, n'est plus à l'ordre du jour.

4. Des relations avec les autres ministères clarifiées

Le décret du 31 mai 2007 portant attributions du ministre de l'immigration prévoit qu'il peut disposer, en tant que de besoin, de différentes administrations relevant de l'autorité d'autres ministres, telles la direction générale de la coopération internationale et du développement, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction générale des douanes et des droits indirects, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal ou la délégation interministérielle à la ville. Environ quinze directions sont ainsi énumérées.

Il ne semble pas que des difficultés particulières soient apparues, la collaboration des différents services se passant plutôt bien.

Il en va de même pour la plupart des services sur lesquels le ministre a autorité conjointe comme la direction générale de la police nationale pour la police aux frontières. La RGPP invite ces ministères à travailler conjointement. C'est ainsi qu'est mise en oeuvre la suppression d'unités de la police aux frontières dans les départements à faible activité ou la suppression des unités de gendarmerie mobile affectées à la garde de centres de rétention administrative, la police aux frontières se substituant à elles grâce à ces nouveaux moyens dégagés..

En revanche, des tensions et des conflits de compétences ont perduré avec le ministère des affaires étrangères s'agissant de la politique des visas et de la ligne de partage entre les deux ministères.

Deux arbitrages ont été rendus en faveur du MIINDS.

D'une part, les crédits correspondants à la gestion informatique des visas (Réseau mondial visas et le déploiement des visas biométriques) ont été

transférés sur le programme « Immigration et asile » pour un montant de 2,6 millions d'euros.

D'autre part, la RGPP a reconnu la responsabilité opérationnelle du ministère de l'immigration, même si les effectifs des services des visas ne figurent pas dans son budget. La répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats fera désormais l'objet chaque année d'une décision conjointe des ministères de l'immigration et des affaires étrangères.

Il conviendra de suivre attentivement les résultats de cette co-décision délicate.

B. UN BUDGET CONCENTRÉ SUR SES PRINCIPAUX OBJECTIFS

1. Un budget resserré

Les crédits pour 2009 de la mission « Immigration, asile et intégration » s'élèvent à 511,04 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 513,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP). A périmètre constant, les AE sont en baisse de 6,9 % et les CP reculent de 5,1 %. Toutefois, cette baisse ne porte que sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » qui diminue de 34 %. Le programme 303 « Immigration et asile » progresse en revanche de 7,3 %.

Enfin, dans le cadre de la programmation triennale des finances publiques 2009-2011 les crédits de paiement de cette mission devraient diminuer très légèrement passant de 513,8 millions en 2009 à 508,6 millions en 2011.

Le plafond d'emplois du ministère est fixé à 613 ETPT, contre 609 pour l'exercice budgétaire en cours. Cette évolution s'explique par les mouvements suivants :

- suppression d'un ETPT en application de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (sur la période 2009-2011, vingt départs à la retraite sont prévus) ;

- transfert de 8 ETPT vers la Cour nationale du droit d'asile dont les crédits figurent désormais au sein du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;

- transfert de 10 ETPT en provenance du ministère des affaires étrangères, plus précisément de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France ;

- transfert de 3 ETPT depuis le ministère de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, plus précisément depuis la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées.

2. Des changements de périmètre importants

Ce budget est marqué par trois changements de périmètre importants qui clarifient le champ d'intervention du ministère par rapport à trois acteurs : le Conseil d'Etat, le ministère de la ville et l'ANAEM.

a) Le transfert des crédits de la Cour nationale du droit d'asile

En premier lieu, la dotation à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), d'un montant de 17,5 millions d'euros, est transférée du programme 303 vers le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »¹. L'OFPRA proprement dit devrait recevoir en 2009 une subvention de 29 millions d'euros.

Cette réforme était annoncée depuis l'année dernière. Elle vise à mettre un terme à une situation budgétaire et statutaire qui pouvait laisser croire que la CNDA n'était pas une juridiction indépendante.

En effet, l'établissement public OFPRA comporte deux entités en réalité : l'OFPRA proprement dit et la Cour nationale du droit d'asile. Le budget de la CNDA est donc inclus dans la dotation budgétaire allouée à l'OFPRA². Le contrôlé finance le contrôleur.

Bien que l'indépendance de la CNDA soit largement reconnue -le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA en témoigne³-, elle souffre d'une apparence contraire. La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a d'ailleurs changé sa dénomination pour affirmer plus clairement son statut de juridiction administrative à part entière.

Le budget de l'établissement public OFPRA depuis 2002

Ventilation OFPRA/CNDA M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses communes (personnel/informatique)			27,2	31,7	32,4	31,2	30,8
Dépenses communes (Marchés/contrats)			8,9				
OFPRA			1,3	6,9	8,1	7,3	7,3
CRR			1,1	9,4	8,8	7,8	7,1
Total	23,1	35,0	38,5	48,0	49,3	46,3	45,2

¹ Voir le rapport pour avis n° 104-4 de notre collègue Simon Sutour au nom de la commission des lois sur les crédits de cette mission.

² Le budget de la CNDA représente environ 38 % de la subvention attribuée à l'OFPRA.

³ 19,5 % au premier semestre 2007.

Cette séparation budgétaire s'inscrit dans un ensemble de réformes tendant à professionnaliser la CNDA.

Un rapport a été rendu au Premier ministre par M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, en avril 2008. Ses propositions ont été validées en réunion interministérielle et seront mises en œuvre en 2009.

Outre l'examen, domaine par domaine, des questions techniques et pratiques liées à la partition -marchés publics, règles comptables...-, ce rapport préconise la création de dix postes de présidents permanents dès 2009 comme le proposait votre rapporteur l'année dernière. En effet, à ce jour, les magistrats siégeant à la CNDA sont tous vacataires. Cette réforme permettrait de confier la présidence des formations de jugement à titre principal à des magistrats administratifs financiers ou judiciaires d'une ancienneté et d'une expérience suffisante qui y consacraient la totalité de leur activité. L'objectif principal est de tendre à la réduction sensible des délais de procédure.

Cette réforme suppose de modifier la partie législative du code de justice administrative. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le gouvernement pourrait présenter un amendement sur le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique actuellement en navette à l'Assemblée nationale¹. Votre rapporteur s'y rallie naturellement. En outre, une loi organique devra aussi être modifiée pour permettre le détachement en avancement de juges judiciaires auprès de la CNDA.

Cette réforme de l'organisation et du fonctionnement de la CNDA pourrait être aussi l'occasion d'une réflexion sur son champ de compétence. La CNDA est en effet la juridiction spécialisée en matière de droit d'asile. Il pourrait dès lors y avoir une certaine cohérence à lui confier les recours contre les décisions de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile auxquels la loi du 20 novembre 2007 précitée a donné un effet suspensif.

Bien que la dotation de la CNDA ne figure plus dans la présente mission, votre rapporteur continuera à suivre son activité. Les évolutions des délais de traitement des recours ont en effet une incidence directe sur le coût de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile. Ces crédits figurent à l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile ».

b) Un transfert au profit de la politique de la ville

Le changement de dénomination de l'action « Intégration et lutte contre les discriminations » du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et la forte réduction des crédits résultent pour l'essentiel du fait que l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) ne sera plus opérateur du programme 104 en 2009.

À la suite de la RGPP, il a été décidé de répartir plus clairement les fonctions et les moyens entre les différents programmes. À cet effet, 40 millions

¹ Le Sénat a adopté ce projet de loi en première lecture le 19 avril 2008.

d'euros sont transférés vers le programme 147 « Équité sociale et territoriale et soutien » de la mission « Ville et logement ».

Lors de son audition par votre commission, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, a expliqué que la ligne de partage entre son ministère et le secrétariat chargé de la politique de la ville était désormais simple, seules les actions en direction des étrangers primo-arrivants, c'est-à-dire ceux résidant en France depuis moins de cinq ans, restant dans son champ de compétence.

Ce transfert ainsi que la réduction de la subvention de l'Etat à l'ANAEM de 44,6 millions d'euros en 2008 à 15 millions d'euros en 2009 expliquent en grande partie la diminution des crédits du programme 104 qui passent de 179,3 millions d'euros en 2008 à 77,8 millions d'euros en 2009.

c) Le transfert des crédits du Réseau mondial Visa

La question du transfert des crédits du système d'information Réseau mondial Visa du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'Etat » vers le programme 303 fait l'objet de discussions intenses depuis plus d'un an.

Si ce transfert avait été refusé lors de l'examen du budget pour 2008, le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a finalement tranché en faveur du ministre de l'immigration.

2,6 millions d'euros sont ainsi transférés pour permettre au ministère chargé de l'immigration d'exercer **sa responsabilité de mise en œuvre opérationnelle** de la politique des visas.

Il faut ajouter à cette somme 1,63 million d'euros en 2009 -1,7 million en 2010 et 2 millions en 2011- pour conduire les réformes de la RGPP et intégrer le Réseau mondial Visa (RMV) dans le schéma de cohérence globale des systèmes d'information du ministère :

- 1,03 million serviront à expérimenter l'externalisation du recueil des données biométriques dans des consulats pilotes¹ et à mettre en place les interfaces entre le RMV et la future application GREGOIRE qui remplacera notamment le traitement AGDREF dans le courant de l'année 2010. Cette interface est indispensable pour pouvoir développer les visas de long séjour valant titre de séjour ;

- 0,6 million serviront à mettre en place l'interface entre le RMV et le futur système de visa biométrique européen, le VIS (« Visa Information System »).

¹ On notera que les crédits de personnel et de fonctionnement des services des visas dans les consulats continuent de relever du ministère des affaires étrangères.

3. Un opérateur auto-financé : le futur Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Lors de sa réunion du 4 avril 2008, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé la création sur la base de l'ANAEM d'un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration, financé sur ressources propres.

Cet organisme dénommé Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) reprendrait l'intégralité des compétences de l'ANAEM et celles de l'ACSE en matière d'accueil des primo-arrivants et de formations linguistiques. Il verrait le jour au cours du premier semestre 2009.

Cette réforme fait suite aux critiques unanimes du Sénat et de l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2008 sur les doublons entre l'ANAEM et l'ACSE en matière de formations linguistiques.

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement à l'article 22 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, tendant à élargir les missions de l'ANAEM aux actuelles compétences de l'ACSE en matière d'accueil des primo-arrivants et de formations linguistiques des primo-arrivants.

L'article L. 5223-1 du code du travail disposerait désormais que l'ANAEM participe aux actions relatives « *à la préparation de l'intégration en France et à la réalisation du parcours d'intégration dont la durée ne peut excéder cinq années à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour autorisant son détenteur à séjourner durablement en France* ». Elle serait chargée en outre « *de la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des étrangers, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs* ».

En revanche, ce même article supprime sa mission d'aide à l'emploi des Français à l'étranger. Logiquement, la commission des finances du Sénat a présenté un amendement au projet de loi de finances pour 2009 tendant à diminuer la subvention accordée à l'ANAEM d'un montant équivalent au coût de cette mission. Votre rapporteur soutient cette initiative d'autant que la justification de cette subvention est elle-même sujette à caution (voir ci-après).

L'ANAEM deviendrait ainsi le seul opérateur compétent pour toute la durée du parcours d'intégration, fixée à cinq ans.

Cette réorganisation du paysage institutionnel doit s'accompagner d'un accroissement des moyens de l'OFII, afin de lui permettre d'assumer les fonctions jusqu'ici dévolues à l'ACSE. Tel est, entre autres, l'objet de la réforme des ressources propres de l'ANAEM prévue par l'article 62 rattaché du présent projet de loi de finances.

Le coût des compétences transférées de l'ACSE vers l'ANAEM est évalué à environ 20 millions d'euros par le projet annuel de performances 2009 de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La réforme des ressources propres de l'ANAEM par l'article 62 rattaché devrait quant à elle procurer un produit supplémentaire de 18,5 millions d'euros environ.

Compte tenu de l'existence d'un fonds de roulement important (près de 55 millions d'euros), et du surplus de recettes propres attendu de l'adoption de l'article 62 rattaché, la dotation budgétaire de l'ANAEM inscrite au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » serait seulement de 15 millions d'euros en 2009. Elle était de 43,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008, mais l'importance du fonds de roulement a permis de ne pas verser la subvention.

L'objectif est donc que l'OFII s'autofinance complètement. Dans ce contexte, on peut même s'interroger sur l'utilité d'inscrire dans le budget une subvention de 15 millions d'euros qui n'a pas vocation à être versée.

L'article 62 rattaché du projet de loi de finances pour 2009 tend à simplifier le régime des taxes et redevances affectées à l'ANAEM et supprime un certain nombre d'exonérations. Pour 2008, l'ANAEM évalue le rendement de ces ressources propres à 90 millions d'euros.

Taxes et redevances affectés à l'ANAEM en 2008
(prévisions en loi de finances initiale pour 2008)

- Redevance due par les employeurs de main d'œuvre étrangère permanente et saisonnière (7 millions d'euros)
- Taxe applicable lors du renouvellement des autorisations de travail aux travailleurs étrangers (22 millions d'euros)
- Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France (3 millions d'euros)
- Contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière (3 millions d'euros)
- Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour (22 millions d'euros)
- Taxe applicable aux demandes d'attestation d'accueil¹ (15 millions d'euros)

Votre rapporteur approuve globalement cette simplification qui tend également à alléger la fiscalité applicable à l'immigration professionnelle.

¹ Cette taxe est de 45 euros.

Toutefois, votre rapporteur estime que l'adoption des amendements de la commission des finances du Sénat serait de nature à améliorer encore ce dispositif. Votre rapporteur approuve en particulier :

- l'actualisation de ces taxes¹ tous les trois ans dans les mêmes proportions que l'évolution des prix, qui doit permettre d'éviter des réévaluations brutales. L'actualisation permettra également de pérenniser les moyens de l'OFII ;

- la proposition de taxation proportionnelle des employeurs en cas d'embauche pour un emploi permanent, ce qui éviterait les effets de seuil.

- l'augmentation du montant minimal de la contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière. En effet, cette contribution est actuellement fixée à un niveau trop proche² des redevances dues par les employeurs de main d'œuvre étrangère permanente en situation régulière. Cet amendement attire également l'attention du gouvernement sur le très faible taux de recouvrement de cette sanction administrative.

4. Une hausse de la demande d'asile qui fragilise les prévisions budgétaires du programme « Immigration et asile »

La dépense liée à l'exercice du droit d'asile s'établit pour 2009 à 287,6 millions d'euros. Elle représente plus de 66 % des crédits du programme « Immigration et asile ». La quasi-totalité de ces crédits sont consacrés à la prise en charge des demandeurs d'asile, l'OFPRA ne recevant que 29 millions d'euros pour le traitement de la demande d'asile proprement dite³.

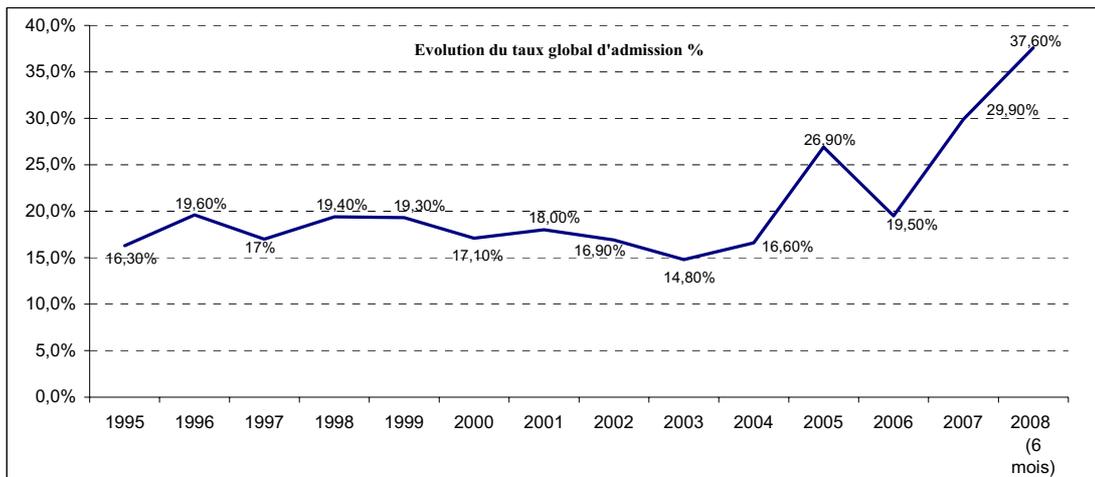
S'agissant du traitement de la demande d'asile, plusieurs remarques peuvent être faites.

En premier lieu, on observe une hausse du taux de reconnaissance du statut de réfugié.

¹ La taxe applicable aux demandes d'attestation d'accueil n'entre pas dans le champ de cette actualisation.

² Le montant de la contribution spéciale est fixé par décret en Conseil d'Etat et doit être au moins égale à 500 fois le taux horaire du minimum garanti, soit 1.655 euros. Le décret a fixé le montant à 1.000 fois le taux horaire. L'amendement porte le montant minimum à 1.000 fois le taux horaire.

³ La Cour nationale du droit d'asile relève désormais du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ». Elle est dotée pour 2009 de 17,5 millions d'euros.



Cette évolution tend à accréditer l'hypothèse selon laquelle la réforme du droit d'asile depuis 2003 a mis fin à une partie des détournements de la procédure d'asile aux fins de se maintenir sur le territoire français le plus longtemps possible.

Cette hausse du taux de reconnaissance intervient dans un contexte de hausse de la demande d'asile sur l'année 2008 après plusieurs années consécutives de baisse depuis 2005. Sur les neuf premiers mois de 2008, 29.544 demandes d'asile ont été enregistrées, soit une hausse de 12,6 % par rapport à la même période en 2007.

S'agissant des délais moyens de traitement des premières demandes par l'OFPRA, il s'établit pour le premier semestre 2008 à 129 jours - 105 si l'on inclut les décisions sur réexamens.

Ce délai est en légère hausse en 2008 car une priorité a été donnée au traitement des dossiers les plus anciens en début d'année ; il est en baisse progressive depuis le mois d'avril.

Délai moyen de traitement des demandes par l'OFPRA

Délai de traitement en jours	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (*)
Délai moyen sur les premières demandes	324	258	130	108	140,8	130,2	129,2
Délai moyen toutes décisions	<i>non disponible</i>				110	105,1	105,3
Délai médian	<i>non disponible</i>		91	83	106	97	112

2008 (*) données provisoires 6 mois

Source : ministère de l'immigration

En revanche, les délais moyens de traitement de la Cour nationale du droit d'asile augmentent plus fortement. La principale raison est l'effort d'assainissement du stock de dossiers les plus anciens. La priorité donnée aux dossiers les plus anciens a pour conséquence mécanique une augmentation du délai de jugement.

**Délai moyen de traitement des recours
devant la Cour nationale du droit d'asile**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stock	35.363	48.324	26.027	27.378	22.803	19.996
Délai moyen	8 mois et 18 jours	9 mois et 18 jours	9 mois et 8 jours	10 mois et 11 jours	11 mois et 21 jours	13 mois et 16 jours
Délai médian	7 mois et 23 jours	8 mois et 14 jours	7 mois et 28 jours	7 mois et 25 jours	10 mois et 16 jours	12 mois et 10 jours
Taux de rejet	85,7%	84,4%	82,8%	80,3%	77,5%	74,1%

Toutefois, cette augmentation du délai de jugement doit être relativisée. En effet, l'ancienneté moyenne des dossiers encore en stock serait désormais de 9 mois et 6 jours au 21 juillet 2008 contre 10 mois et 3 jours au 31 décembre 2007.

Les prévisions pour 2009 sont difficiles à construire.

Si la réforme de la CNDA doit améliorer les délais d'examen, la généralisation prévue au 1^{er} décembre 2008 du bénéfice de l'aide juridictionnelle¹, ainsi que l'augmentation possible du flux de la demande d'asile conduisent à envisager la persistance d'un délai moyen de traitement supérieur à un an en 2009.

Or, l'augmentation de la demande d'asile combinée à une stabilisation, voire un allongement des délais d'examen des demandes entraîne mécaniquement un alourdissement du coût global de la prise en charge des demandeurs d'asile.

L'évolution des crédits relatifs aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), à l'hébergement d'urgence et à l'allocation temporaire d'attente dépend directement de ces deux facteurs.

Dans ces conditions, votre rapporteur rejoint les conclusions de la commission des finances du Sénat sur la non-soutenabilité des prévisions budgétaires au titre de ces dépenses pour 2009.

L'exécution budgétaire sur 2008 montre d'ores et déjà que les dotations relatives à l'hébergement d'urgence et à l'allocation temporaire d'attente sont insuffisantes, le décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 ayant ouvert 36 millions d'euros de crédits supplémentaires. Or, les crédits prévisionnels pour 2009 sont de 60 millions d'euros, soit 2,5 millions d'euros de moins qu'en loi de finances initiale pour 2008.

1 L'accroissement du taux de constitution d'avocats est déjà perceptible. Il est passé de 61,4 % en 2007 à plus de 70% sur les cinq premiers mois de 2008.

Si la hausse des demandes d'asile se poursuivait, les crédits pour 2009 seraient sous dotés dans des proportions encore plus importantes.

L'article 63 rattaché du projet de loi de finances pour 2009 qui exclut du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente les demandeurs d'asile qui, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive- le cas échéant à la suite d'une décision de la CNDA-, présentent une demande de réexamen à l'OFPRA, ne suffira pas à rétablir l'équilibre budgétaire. L'économie attendue est évaluée à 6 millions d'euros.

5. Une vision globale : le document de politique transversale

A l'initiative du Sénat, et de sa commission des finances en particulier, la loi de finances initiale pour 2008 a créé un document de politique transversale sur la politique française de l'immigration et de l'intégration, dont la première version est annexée au projet de loi de finances pour 2009.

Ce document évalue à 2,6 milliards d'euros de crédits de paiement l'effort budgétaire de la nation en faveur de cette politique pour 2009. Ce montant est quasi-stable par rapport à 2008.

Il définit quatre principaux objectifs à cette politique :

- mieux contrôler les flux migratoires ;
- favoriser l'immigration professionnelle ;
- réussir l'intégration des migrants réguliers ;
- garantir l'exercice du droit d'asile.

La mission « Immigration, asile et intégration » représente 20,5 % des crédits de paiement de la politique transversale.

Le principal programme contributeur est le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » (725 millions d'euros de crédits de paiement) qui correspond au coût de la formation des étudiants étrangers.

Le second est le programme « police nationale » pour un montant de 610 millions d'euros en CP correspondant à la police aux frontières.

Tout en soulignant l'intérêt de ce document de politique transversale qui fait apparaître l'effort de la nation pour mener cette politique, **votre rapporteur tient à rappeler que la contribution n'est pas à sens unique, l'immigration étant également une source de richesse et de développement.**

II. L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE EN FRANCE : UNE TENDANCE À LA BAISSÉ ?

La lutte contre l'immigration illégale constitue une politique globale, qui ne relève pas seulement de la présente mission. En particulier, les moyens

de la police aux frontières n'y figurent pas. Toutefois, le programme « Immigration et asile », et plus particulièrement l'action « Lutte contre l'immigration irrégulière », y concourent directement. De manière indirecte, l'action « Garantie du droit d'asile » y contribue également en évitant, par un examen aussi rapide que possible des demandes d'asile, que cette procédure ne soit détournée de son objet aux fins de se maintenir sur le territoire français pendant la durée de cet examen.

L'action « Lutte contre l'immigration irrégulière » concentre une partie du coût de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière : les dépenses du maintien en zone d'attente, de rétention et d'éloignement proprement dit.

Les crédits de cette action sont globalement stables par rapport à l'année dernière : 80,8 millions en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

A. UN FAISCEAU D'INDICATEURS BIEN ORIENTÉS

Les travaux de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine avaient mis en évidence l'extrême difficulté d'évaluer l'ampleur de l'immigration clandestine en France. Les estimations étaient et restent très imprécises -entre 200.000 et 400.000 étrangers en situation irrégulière résideraient en France.

A cet égard, la commission d'enquête avait préconisé le développement de nouveaux outils statistiques, notamment par le biais d'enquêtes ciblées. Bien qu'il n'en ait encore rien été, gageons que le nouveau département des statistiques, des études et de la documentation du ministère de l'immigration les développera bientôt.

A défaut d'avoir une idée précise du nombre d'étrangers en situation irrégulière, il est en revanche possible d'avoir une idée de la tendance grâce à un faisceau d'indicateurs.

L'évaluation du volume de l'immigration irrégulière est actuellement basée sur le suivi des entrées irrégulières sur le territoire (estimation du flux annuel) ainsi que sur des indicateurs permettant d'apprécier le nombre de personnes en séjour irrégulier (connaissance du « stock »).

Or, ces indicateurs révéleraient une baisse de l'immigration clandestine en France.

Tout d'abord, entre septembre 2006 et septembre 2007, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État a diminué de 4 % puis, de septembre 2007 à mars 2008, de 6,2 %.

Ensuite, les mesures d'éloignement ont doublé (23.196 mesures exécutées en 2007 contre 11.692 en 2003).

En outre, la pression migratoire à nos frontières serait stabilisée, voire en légère baisse. Le nombre d'étrangers ayant tenté de pénétrer de manière

illicite sur le territoire national mais qui en ont été empêchés a amorcé une décrue, en passant de 23 162 entre juin 2006 et mai 2007 à 22 403 entre juin 2007 et mai 2008.

Enfin, le nombre de demandeurs d'asile déboutés, qui était en constante augmentation depuis 1998, a diminué sensiblement en passant de 27.744 sur la période allant de juin 2006 à mai 2007 à 26 187 sur les douze mois suivants.

Le ministère de l'immigration évalue à 8 % la diminution du nombre de clandestins séjournant en France. Si une évaluation aussi précise est audacieuse, il est raisonnable de penser que l'immigration clandestine en France est stabilisée, et probablement en baisse.

B. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS : DES OBJECTIFS ATTEINTS

L'éloignement des étrangers en situation irrégulière n'est pas le seul axe de la lutte contre l'immigration clandestine.

La lutte contre le travail illégal y contribue de manière importante. A cet égard, des résultats ont été obtenus. Sur les huit premiers mois de 2008, 2.171 employeurs d'étrangers en situation irrégulière ont été interpellés, soit une augmentation de 26,8 % par rapport à la même période de 2007.

Mais la politique d'éloignement reste au cœur de la lutte contre l'immigration clandestine en France.

1. Des mesures d'éloignement exécutées en hausse

Lors de son audition par votre commission, M. Brice Hortefeux a indiqué que sur les huit premiers mois de 2008, 21.263 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits, soit une hausse de 55,5 % par rapport à la même période de 2007.

La cible pour l'année en cours, initialement fixée à 26.000, a ainsi été réévaluée de 4.000 reconduites supplémentaires et, pour 2009, le projet annuel de performances reconduit à 30.000 l'objectif du nombre de reconduites effectives à la frontière. Toutefois, le budget pour 2009 est construit sur une hypothèse technique de 28.000 mesures exécutées.

Mesures de reconduites à la frontière hors outre-mer : prononcées (P) et exécutées (E)

	2005		2006		2007		1 ^{er} semestre 2008	
	P	E	P	E	P	E	P	E
Interdictions du territoire	5.278	2.250	4.697	1.892	3.580	1.544	1.421	720
OQTF					42.263	1.816	18.280	1.546
APRF	61.595	14.897	64.609	16.616	50.771	11.891	24.076	5.655
Arrêtés d'expulsion	285	252	292	223	258	206	130	83
Décisions de réadmission	6.547	2.442	11.348	3.681	11.138	4.428	5.779	2.820
Départs volontaires				1.149		4.949		7.065
Totaux	73.705	19.841	80.672	23.831	112.010	23.196	49.686	17.210

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Une tendance qui restera à confirmer est l'amélioration du taux d'exécution des mesures prononcées. Alors que l'année 2007 a été marquée par un taux d'exécution particulièrement peu élevé des décisions de reconduite (20,7 %) contre 29 % en 2006, sur le premier semestre 2008 ce taux atteint 34,5 %. La réduction du décalage entre mesures prononcées et exécutées est importante pour l'activité des juridictions, en particulier administratives, qui ont à connaître du contentieux de l'éloignement. D'une part, on observe une baisse du nombre des mesures prononcées par rapport à 2007, ce qui réduit mécaniquement le nombre de recours potentiels. D'autre part, un taux d'exécution en hausse donnera moins le sentiment au juge administratif de statuer sur des décisions vouées par avance à ne pas être exécutées.

La commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine avait notamment montré que moins de 3 % des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) notifiés par voie postale étaient exécutés.

Ces arrêtés ont été supprimés par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) créée par la même loi, qui fusionne la décision de refus de séjour et l'arrêté de reconduite, a peu ou prou remplacé ces APRF notifiés par voie postale. Si en 2007, le taux d'exécution des OQTF était similaire aux APRF par voie postale, on observe au premier semestre 2008 un taux d'exécution en hausse à 8,5 %. Ces bons résultats sur le noyau dur des mesures non exécutées sont à confirmer.

2. La rénovation en cours du parc des centres de rétention administrative

L'année 2008 marque l'achèvement du plan triennal d'augmentation des places en centre de rétention administrative (CRA) qui a permis de faire passer leur capacité de 943 places en juin 2005 à environ 1.500 cette année. Il devrait néanmoins se poursuivre jusqu'en 2010.

Le nombre de places en centre de rétention, au 1^{er} juillet 2008, était de 1.445 places en métropole contre 1.663 à la même période en 2007. En effet, l'incendie des deux centres Paris I et II à Vincennes, survenu en juin dernier, a représenté une perte de 280 places. L'augmentation du nombre de places du centre de Sète (28 à 32) en décembre 2007 ainsi que l'ouverture du centre d'Hendaye (30 places) et celle de Perpignan qui remplace le site de Rivesaltes (50 au lieu de 22) réduisent ce déficit à 218.

Le programme de construction et de réhabilitation comporte plusieurs projets de construction dont la livraison est prévue avant 2010 : fin 2008 Metz (95 places au lieu de 30), courant 2009, Nantes (19 places au lieu de 8) dans le futur Hôtel de police, le Mesnil Amelot (2 centres de 120 places s'ajoutant à celui existant de 140 places) et Roissy (96 places). En outre, l'extension du centre de Coquelles permettra de porter sa capacité de 75 à 96 places.

La réalisation du programme devrait donc permettre d'atteindre 2.326 places à l'été 2010.

On notera que le financement de la réalisation des nouveaux centres, au titre de l'investissement, n'a pas été imputé sur ce programme budgétaire et reste à la charge des ministères qui en ont la responsabilité (ministères de l'intérieur et de la défense) jusqu'au terme du plan triennal prévu au premier semestre 2009.

Si les conditions matérielles de la rétention se sont améliorées ces dernières années avec la fermeture de plusieurs centres de rétention vétustes et indignes, un débat est apparu récemment sur la taille des nouveaux CRA.

Lors de son audition, M. Jean-Marie Delarue¹ a observé que la bonne tenue d'un centre dépendait souvent des contacts entre les retenus et le chef du centre. Citant l'exemple du CRA de Metz, qui devrait passer prochainement de 30 à 95 places, il a pronostiqué que son directeur aurait beaucoup de mal à maintenir la même relation compte tenu de l'accroissement de ses tâches de gestion et du nombre de retenus. En conséquence, il a évalué à 70 la capacité d'accueil par centre à ne pas dépasser.

Cette recommandation rejoint celle de M. Bernard Chemin, ancien président de la commission de contrôle des centres de rétention et des zones d'attente (CRAZA) que votre commission avait entendu le mercredi 7 mai 2008².

Il convient de rappeler que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) -article R. 553-3- limite la capacité d'accueil d'un CRA à 140 places.

Toutefois, le cahier des charges type de construction pour la métropole prévoit d'ores et déjà un nombre de places limité à 96 avec possibilité d'extension à 120 en cas de nécessité.

¹ Compte rendu de cette audition sur : <http://www.senat.fr/bulletin/20081117/lois.html#toc2>

² Compte-rendu de cette audition sur : <http://www.senat.fr/bulletin/20080505/lois.html#toc2>

En outre, tirant certainement les conséquences de l'incendie des centres de Vincennes, les études concernant leur reconstruction prévoient trois entités autonomes de 60 places. Le premier de ces modules devrait ouvrir à la fin du mois de novembre ou début décembre de cette année.

Votre rapporteur souhaite que ce modèle inspire les autres centres, en particulier les projets relatifs à l'extension du CRA du Mesnil-Amelot. La partie réglementaire du CESEDA pourrait également être modifiée pour prendre en compte cette réduction de fait de la capacité d'accueil des nouveaux centres.

La situation dans les locaux de rétention administrative (LRA) ne doit pas être négligée également.

Rappelons que lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, les étrangers ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative, le préfet peut les placer dans des locaux adaptés à cette fin, dénommés « locaux de rétention administrative ». Ces locaux sont créés, à titre permanent ou pour une durée déterminée, par arrêté préfectoral. Il s'agit le plus souvent de commissariats ou de chambres d'hôtel.

Sauf exception, les étrangers ne peuvent être maintenus dans les locaux de rétention que pendant une durée n'excédant pas 48 heures.

Les LRA doivent disposer des équipements suivants :

- des chambres collectives non mixtes, accueillant au maximum six personnes ;
- des équipements sanitaires en libre accès comprenant des lavabos, douches et w.-c. ;
- un téléphone en libre accès ;
- un local permettant de recevoir les visites (autorités consulaires, familles, médecins, membres d'associations);
- un local réservé aux avocats ;
- une pharmacie de secours.

Il existe environ **70 LRA permanents** d'une capacité de 2 à 14 places environ. La capacité totale est de 450 places. En 2007, 14.000 étrangers y ont séjournés.

Plusieurs LRA temporaires sont créés chaque année. En 2007, 1.083 personnes y ont été placées. Dans un de ces LRA (Oise), 506 étrangers ont séjourné.

A la suite des recommandations du 17 novembre 2008¹ du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au local de rétention de

¹ Elles ont été publiées au Journal Officiel du 25 novembre 2008. Il s'agit des premières recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Choisy-le-Roi¹, votre rapporteur souligne que ces lieux de rétention ne doivent pas être oubliés, les conditions d'accueil y étant moins organisées que dans les CRA.

En général, la durée moyenne de rétention en LRA tourne autour de 30 heures. Mais, au premier semestre 2008, la durée moyenne de séjour dans les seuls locaux de rétention **temporaire** a atteint 55 heures en moyenne pour 136 étrangers. Il faudra vérifier s'il s'agit d'une variation ponctuelle. En 2007, la durée moyenne avait été de 26 heures pour 1.000 étrangers retenus.

3. Une hausse spectaculaire des retours volontaires

Les chiffres des éloignements effectifs ci-dessus incluent les retours volontaires.

La grande nouveauté réside dans la progression spectaculaire des retours volontaires qui passent de 913 sur les huit premiers mois de 2007 à 7.456 sur la même période de 2008, soit **un peu plus d'un tiers du total des éloignements**. Sur dix mois, cette tendance semble même s'accélérer avec 10.577 retours volontaires.

Rappelons que le coût de l'aide au retour² est pris en charge par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) qui s'autofinance grâce aux taxes qui lui sont affectées. Si cette hausse des retours volontaires se confirme, l'enveloppe budgétaire prévue pour les retours forcés devrait être suffisante pour atteindre l'objectif global de 30.000 retours.

Au cours de son audition par votre commission, M. Brice Hortefeux a expliqué cette évolution inattendue, bien qu'espérée, par la fermeté de la politique d'éloignement conduite depuis 2002 qui porte aujourd'hui ses fruits. Elle dissuade désormais les étrangers en situation irrégulière de rester, ceux-ci ayant désormais intérêt à profiter des aides au retour pour organiser dans de bonnes conditions leur retour.

Votre rapporteur se réjouit de cette évolution. En tant que rapporteur de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, votre rapporteur avait souligné l'inefficacité complète de notre système d'aide au retour et avait appelé à une refonte totale du système dans le sens d'une plus grande simplicité et d'une incitation financière plus importante. Lors de l'examen de la loi du 24 juillet 2006, le Sénat avait d'ailleurs adopté un

¹ Ce LRA peut accueillir 14 personnes (12 hommes et deux femmes). A la suite des recommandations du Contrôleur, le ministère de l'immigration a décidé qu'il n'accueillerait plus désormais que des hommes. En 2007, 1.177 étrangers y ont été retenus pendant une durée moyenne de 48 heures.

² En 2007, le montant des aides financières attribuées aux bénéficiaires s'est élevé à 4.202.783 euros -3.709.000 euros au titre de l'aide au retour volontaire (ARV) et 493.783 euros au titre de l'aide au retour humanitaire (ARH).

Au premier semestre 2008, les aides financières attribuées aux bénéficiaires s'élèvent à 3.327.500 euros -1.650.000 euros au titre de l'ARV et 1.677 500 euros au titre de l'ARH.

amendement étendant le bénéfice de l'aide au retour à l'ensemble des étrangers en situation irrégulière, sauf s'ils se trouvent en rétention au moment où ils formulent leur demande.

Le constat était qu'un retour volontaire coûte bien moins cher qu'un retour forcé et qu'il est de nature à contribuer, s'il fait l'objet d'un accompagnement, au développement du pays d'origine. Enfin, pour l'individu, le traumatisme du retour n'est évidemment pas le même.

C. DES QUESTIONS TOUJOURS TRÈS SENSIBLES

1. La polémique sur l'aide juridique aux étrangers dans les lieux de rétention

L'action « Lutte contre l'immigration irrégulière » comprend les crédits des centres de rétention administrative. A ce titre, y figurent les dépenses d'accompagnement social et humanitaire des étrangers retenus –cette mission est assurée par l'ANAEM- et d'aide à l'exercice effectif de leurs droits. Cette mission d'aide juridique est assurée par l'association la CIMADE. La Croix-rouge française et l'ANAFE remplissent également ces missions mais dans les zones d'attente.

L'année 2008 a été et continue d'être agitée par la modification des règles relatives à l'attribution du marché de l'aide juridique aux étrangers dans les lieux de rétention administrative qui comprennent les centres de rétention administrative (CRA) et les locaux de rétention administrative (LRA)¹.

En effet, le marché public qui attribue cette mission à la CIMADE arrive à son terme le 31 décembre 2008. Compte tenu de l'augmentation du nombre d'étrangers retenus depuis plusieurs années, le coût annuel de ce marché tourne désormais entre 4 et 4,5 millions d'euros.

Le ministère de l'immigration a publié le 23 août 2008 un décret modifiant l'organisation de l'aide juridique aux étrangers dans les lieux de rétention. Les principales modifications sont les suivantes :

- toute personne morale peut soumissionner, et non uniquement « une association à caractère national » ;
- dans un centre de rétention, il ne peut y avoir qu'un seul intervenant.

En conséquence, l'appel d'offres publié une semaine plus tard a divisé en huit lots, selon des zones géographiques, le marché de l'aide juridique. Il remet ainsi en cause l'exclusivité de la CIMADE qui assure cette mission seule depuis 1983, date de création des premiers centres de rétention.

¹ Sauf exception, les étrangers ne peuvent être maintenus dans les locaux de rétention que pendant une durée n'excédant pas 48 heures.

Quelques repères chronologiques

- 23 août 2008 : publication au *Journal officiel* du décret n° 2008-817 du 22 août 2008 qui tend notamment à modifier l'organisation de l'aide juridique aux étrangers dans les centres et locaux de rétention pour permettre l'exercice effectif de leurs droits ;
- 28 août 2008 : lancement de l'appel d'offres pour l'attribution du marché de l'aide juridique aux étrangers dans les centres et locaux de rétention ;
- 13 octobre 2008 : le tribunal administratif de Paris est saisi d'un référé précontractuel contre l'appel d'offres par cinq associations (ADDE, ELENA-France, GISTI, LDH, SAF) ;
- 14 octobre 2008 : ordonnance du juge des référés enjoignant au ministre de l'immigration de différer la signature du marché ;
- 22 octobre 2008 : date de remise des offres par les candidats (la CIMADE, Ordre de Malte, Forum réfugiés, France Terre d'Asile, l'Association service social familial migrants et Collectif respect) ;
- 22 octobre 2008 : dépôt par dix associations d'un recours devant le Conseil d'Etat contre le décret du 22 août 2008 ;
- 30 octobre 2008 : ordonnance du juge des référés annulant l'appel d'offres.

Situation au 26 novembre 2008 :

- le ministère de l'immigration devrait lancer une nouvelle procédure de passation vers le mois d'avril 2009 ;
- le Conseil d'Etat n'a pas encore statué sur le décret du 22 août.

Votre commission des lois a souhaité procéder à plusieurs auditions sur ce sujet. Outre la CIMADE, elle a entendu d'autres associations d'aide aux étrangers, certaines ayant soumissionné à l'appel d'offres annulé, ainsi que M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté¹.

Il ressort de ces auditions que le monopole de la CIMADE est le fruit des circonstances historiques et que, compte tenu du changement d'échelle de sa mission, le gouvernement est libre de la confier à plusieurs intervenants sauf à considérer que la CIMADE est un opérateur unique de l'Etat.

En outre, comme l'a rappelé M. Olivier Brachet, directeur général de Forum réfugiés, le débat entourant cet appel d'offres s'inscrit de façon plus générale dans un mouvement, initié il y a une quinzaine d'années, de suppression des monopoles en matière de droit des étrangers. Il a cité les exemples de l'accueil des demandeurs d'asile, de la prise en charge des mineurs isolés ou de l'attribution de l'allocation temporaire d'attente.

Enfin, votre commission a constaté que si cette polémique révélait les divergences de point de vue des associations sur la légitimité du principe de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, toutes n'étaient pas assez compétentes juridiquement pour assumer cette tâche.

¹ *Compte-rendu de l'audition sur* : <http://www.senat.fr/bulletin/20081117/lois.html#toc2>

Cette nouvelle organisation ne doit pas se faire sans prendre certaines précautions.

En premier lieu, M. Jean-Marie Delarue ayant alerté la commission sur ce point, il est indispensable de prévoir **une période de transition suffisante** pour que la qualité de l'aide juridique offerte ne se dégrade pas et pour que les étrangers ne soient pas traités inégalement selon le centre où ils se trouvent. Aujourd'hui, aucune association ne possède la compétence pour reprendre sans rupture le rôle de la CIMADE. Il serait certainement plus prudent que la CIMADE continue à assurer sa mission dans certains centres.

En deuxième lieu, l'expertise juridique doit être le premier critère retenu, avant la disponibilité par exemple.

En troisième lieu, une coordination entre les associations choisies sera indispensable, notamment afin qu'un étranger qui changerait de CRA ne subisse pas de rupture dans le suivi de son dossier.

Cette coordination, plus ou moins formalisée, contribuera également à conserver une vision d'ensemble sur les conditions de la rétention administrative.

Votre commission prend également acte de la déclaration de M. Brice Hortefeux lors de son audition affirmant que les clauses de confidentialité figurant dans l'appel d'offres n'ont pas pour effet d'interdire aux associations de s'exprimer publiquement sur des cas individuels ou les conditions générales de la rétention.

Enfin, votre rapporteur attire l'attention sur les locaux de rétention administrative. Les conditions de la rétention y sont moins bonnes, car moins organisées, que dans les CRA. L'aide juridique est par exemple plus incertaine. Toutefois, ces insuffisances sont compensées par le fait que normalement la durée de rétention ne peut y excéder 48 heures.

2. L'organisation des régularisations

Les régularisations des étrangers en situation irrégulière et la lutte contre l'immigration clandestine sont deux débats étroitement liés, le risque étant que des régularisations soient interprétées comme une régularisation collective qui ferait appel d'air.

C'est d'ailleurs le sens du Pacte européen sur les migrations et l'asile adopté par le Conseil européen du 16 octobre 2008 qui proscrit les régularisations collectives.

En France, l'application de la circulaire du 13 juin 2006 visant à examiner la situation des familles avec enfants scolarisés, qui a permis de délivrer un titre de séjour à 6.924 personnes, a été faite au cas par cas. La plus grande prudence était nécessaire pour qu'elle ne soit pas interprétée à tort comme une régularisation collective.

C'est notamment pour trouver un nouvel équilibre entre, d'une part, des régularisations collectives et, d'autre part, des décisions préfectorales pouvant apparaître comme arbitraires, que la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé **la procédure d'admission exceptionnelle au séjour**.

Rappelons que l'article L. 313-14 du CESEDA permet au préfet de délivrer une carte de séjour temporaire (CST) portant la mention « vie privée et familiale » à l'étranger dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard de motifs exceptionnels.

En outre, le préfet est tenu de soumettre à la commission du titre de séjour, la demande d'admission exceptionnelle au séjour de l'étranger qui justifie de dix ans de présence en France.

La loi du 20 novembre 2007 est venue compléter le dispositif en prévoyant la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » à l'étranger se prévalant de l'engagement d'un employeur à l'embaucher en contrat à durée indéterminée dans un métier figurant sur la liste des métiers en tension.

Une commission nationale d'admission exceptionnelle au séjour est notamment chargée de rendre un avis sur les critères permettant de bénéficier de cette procédure.

Malheureusement, le ministère de l'immigration n'est pas en mesure de communiquer de statistiques sur les résultats de la procédure d'admission exceptionnelle au séjour en raison notamment de l'adaptation tardive de l'outil statistique. Plus de deux années après l'adoption de la loi du 24 juillet, ce manque de données sur un dispositif aussi important est regrettable. Rappelons à cet égard les polémiques du printemps dernier sur la régularisation de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Incidentement, même s'il ne s'agit pas de régularisations à proprement parler¹, on observera que le nombre d'étrangers entrant dans le champ du 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA –c'est-à-dire ceux dont les liens personnels et familiaux sont tels qu'un refus d'autoriser leur séjour porterait une atteinte au respect de leur vie privée et familiale qui serait disproportionnée au regard des motifs de refus- tend à décroître après avoir atteint un niveau assez élevé en 2006. Les raisons de ces variations ne sont pas établies à ce stade.

**Evolution du nombre de titres délivrés
pour liens personnels et familiaux depuis 2003**

	2003	2004	2005	2006	2007 (provisoire)	2008 sur 8 mois (provisoire)
Liens personnels et familiaux	11.289	13.724	14.542	22.900	18.052	10.769

¹ En application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'Etat, ces personnes ont acquis un droit à résider légalement en France.

D. DES PROGRÈS ENCORE POSSIBLES

1. Le contrôle des sorties : tout reste à faire

La majorité des étrangers en situation irrégulière sur notre territoire sont entrés régulièrement grâce en particulier à un visa de court séjour. A l'expiration de leur visa, ils se sont maintenus sur le territoire.

Ce constat avait conduit la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine à inviter le gouvernement et l'Union européenne à progresser dans la voie du contrôle des entrées et des sorties de l'espace Schengen.

Outre un meilleur contrôle de l'immigration clandestine, un tel dispositif peut également favoriser l'attribution de visas à entrées multiples aux personnes qui respectent les durées de séjour. Or, l'on sait que certaines personnes restent au-delà de la durée légale parce qu'elles craignent précisément de ne pas obtenir un nouveau visa.

Votre rapporteur se réjouit donc de l'expérimentation qui devrait être prochainement lancée sur l'île de la Réunion.

Un projet de décret en Conseil d'Etat devrait créer, à titre expérimental pour une période de trois années, un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « GIDESE », relatif à l'entrée et à la sortie des ressortissants étrangers en court séjour sur l'île de La Réunion. Il modifierait la partie réglementaire du CESEDA.

Le département de La Réunion a été retenu pour expérimenter le traitement GIDESE en raison de la géographie de l'île et des caractéristiques de son immigration irrégulière, la majorité de la population irrégulière semblant en effet être entrée régulièrement dans le département pour s'y maintenir par la suite en situation irrégulière.

La finalité du traitement GIDESE est de contrôler la conformité de la durée du séjour effectif par rapport à la durée du séjour autorisée, de constater le maintien de l'étranger sur le territoire de La Réunion au-delà de la durée autorisée et de déclencher la recherche de l'étranger pour procéder à l'éloignement.

Ce traitement automatisé serait alimenté par la lecture optique des documents de voyage et par la saisie manuelle de données. La photographie du document de voyage serait numérisée.

Les données seront effacées sans délai à la date de sortie effective du département des personnes s'étant conformées à la durée du séjour autorisée. Lorsque les personnes se seront maintenues sur le territoire de La Réunion au-delà de la durée du séjour autorisée, ces données seront conservées trois ans à compter de la date d'inscription dans le traitement automatisé.

Le projet GIDESE doit être replacé dans la perspective européenne. En effet la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 13 février 2008 relative aux évolutions de la gestion intégrée des frontières dans l'Union européenne, prévoit parmi les outils liés au développement des nouvelles technologies, en particulier la biométrie, la mise en place d'un registre des entrées et des sorties de l'Espace Schengen permettant d'identifier les ressortissants de pays tiers dépassant la durée du séjour autorisé.

Le Pacte européen pour l'immigration et l'asile reprenant les conclusions du Conseil de juin 2008, met également l'accent sur la future mise en œuvre d'un enregistrement électronique des entrées et des sorties. Ce projet ne devrait pas aboutir avant 2015.

2. Le déploiement progressif des visas biométriques

Pour le contrôle des étrangers soumis à l'obligation de visa, le déploiement du visa biométrique constituera un progrès important.

Le logiciel Biodev et les matériels mis en œuvre pour la prise des données biométriques sont maintenant opérationnels dans 59 postes diplomatiques et consulaires dans 44 pays et ont fait la preuve de leur fiabilité. Depuis le démarrage de la biométrie en 2005, 926.991 visas biométriques ont été délivrés et une centaine de postes seront équipés à la fin de 2008.

L'objectif est que dans le courant de l'année 2010 l'ensemble des postes soient équipés.

Les crédits relatifs au système d'information Réseau mondial visa ont été transférés sur le programme « Immigration et asile ». Ils figuraient précédemment sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Ce transfert fait suite à la désignation du ministère de l'immigration comme responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008.

Le ministère de l'immigration dispose désormais de l'ensemble des crédits relatifs aux traitements de données et aux systèmes d'information afférents à l'immigration.

Toutefois, la délivrance de visas biométriques n'aura qu'un intérêt partiel si nos partenaires européens n'avancent pas au même rythme et si les postes frontières ne sont pas équipés pour contrôler ces visas.

Or, si le déploiement dans les consulats est bien avancé, force est de constater que ce n'est pas le cas au sein de la police aux frontières et encore moins chez nos partenaires européens.

Le système européen d'information sur les visas (VIS) doit théoriquement être opérationnel en 2010. Mais cette échéance semble très optimiste.

3. La réduction des escortes

Depuis de nombreuses années, la question des escortes des étrangers en rétention ou en zone d'attente reste sans réponse, alors même que le législateur a fourni au gouvernement les moyens nécessaires au développement de la visioconférence ou à l'utilisation de salles d'audience à proximité des CRA et des zones d'attente.

Quelques salles d'audience ont été aménagées dans les enceintes des centres de rétention de Coquelles (Pas-de-Calais) -ouverte en juin 2005-, Cornebarrieu (Haute Garonne) -ouverte en juillet 2006- et du Canet (Bouches-du-Rhône) -ouverte en septembre 2006.

Toutefois, trois arrêts du 16 avril 2008 de la première chambre civile de la Cour de cassation ont retenu la violation caractérisée des dispositions de l'article L. 552-1 s'agissant de la tenue des audiences dans une salle spécialement aménagée, au motif de sa situation dans l'enceinte du centre de rétention nonobstant des accès et fermetures autonomes.

L'autorité de chose jugée attachée à ces arrêts a imposé la suspension immédiate de la tenue des audiences dans les salles spécialement aménagées dans les centres de Toulouse et de Marseille.

Au vu de la configuration des lieux, la salle d'audience située à proximité du centre de rétention de Coquelles a pu continuer à fonctionner. 250 audiences se sont tenues à Coquelles pour l'année 2007, et 130 pour le premier semestre 2008. Ces chiffres représentent pour les deux périodes concernées 85% des audiences totales, seules les audiences du samedi ayant lieu au tribunal de Boulogne sur-Mer.

A Marseille, un bâtiment actuellement en rénovation, devant être livré début 2009, accueillera une nouvelle salle d'audience située à proximité immédiate du centre de rétention administrative (CRA), conformément aux dispositions du CESEDA et à la jurisprudence récente de la Cour de cassation. La création de cet équipement a fait l'objet d'une concertation préalable avec les services du ministère de la justice.

Concernant la salle d'audience de Roissy située à proximité de la zone d'attente, aucun progrès n'a été accompli alors que cette salle existe depuis 2001. Une seconde salle d'audience a même été construite en 2007 pour un coût de 2,7 millions d'euros. Chaque demande d'aménagement des avocats et magistrats a obtenu satisfaction et la jurisprudence de la Cour de cassation ne s'y appliquerait pas. Pourtant, ces salles restent inutilisées. Votre rapporteur ne peut que déplorer ce gaspillage d'argent public et s'indigner que la volonté du législateur, plusieurs fois exprimées, soit tenue en échec.

S'agissant de la visio-conférence, les progrès ne sont guère plus satisfaisants.

Seul le centre de rétention Lyon Saint Exupéry l'utiliserait à titre expérimental. Elle serait utilisée pour les auditions des demandeurs d'asile retenus en CRA par les officiers de protection de l'OFPPRA.

Les premières auditions ont eu lieu le 14 février 2008 et ont bénéficié à deux ressortissants algériens. Ces premières auditions se sont déroulées sans incident.

Du bilan établi il ressort que depuis février 2008 et jusqu'au 10 septembre 2008, il y a eu 203 demandes d'asile faites au CRA. 36 personnes ont eu accès à la visioconférence pour 44 convoquées à l'OFPPA à Paris, le différentiel est dû essentiellement au fait que l'OFPPA ne les a pas convoqués et a statué sur dossier, les désistements étant minimes. Il y a eu une interruption du 15 février au 15 avril pour effectuer les travaux d'insonorisation demandés par l'OFPPA.

Ce bilan très mince, bien que positif, est décevant. Pourtant, l'ensemble des tribunaux dispose désormais d'équipements de visio-conférence. Votre rapporteur espère que l'année 2009 permettra de progresser sur ce point.

Des économies pourraient être faites sur le coût des escortes.

Une étude menée par la police aux frontières (PAF) a estimé le coût des escortes en 2007, pour les douze CRA gérés par elle, à 1,3 millions d'euros par an hors temps d'attente et d'audience. Le coût de la visioconférence reviendrait à 660.000 euros la première année puis 84.000 euros les années suivantes.

4. Des marges pour améliorer encore le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées

Bien qu'en progression sur 2008, le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées reste faible.

Trois raisons principales peuvent l'expliquer :

- les étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ne sont pas interpellés ;
- les juridictions administratives et judiciaires annulent de nombreuses décisions (29 % des causes d'échec des mesures d'éloignement en 2007) ;
- les Etats d'origine des étrangers en instance d'éloignement refusent de délivrer les laissez-passer consulaires nécessaires.

S'agissant du deuxième point, malgré tous les efforts de simplification des procédures qui pourraient être entrepris, il est normal et sain pour le respect de l'état de droit et du droit des étrangers qu'une application ferme de la loi suscite un contentieux important étant donné l'impact de ces décisions administratives sur la vie des étrangers.

Acté étant pris de cet état de fait, il faut chercher à améliorer l'organisation de l'administration.

C'est en ce sens que la commission d'enquête sur l'immigration clandestine avait salué l'expérience de la préfecture du Rhône qui est systématiquement représentée lors des audiences. De nombreuses annulations

sont le fait de vices de forme ou d'un défaut de représentation de l'Etat devant les magistrats.

Plus de deux ans plus tard, des progrès sont encore possibles dans ce domaine. Il a été décidé lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 de mettre en place une cellule d'experts en matière de contentieux des étrangers auprès des préfets.

S'agissant du troisième point, les résultats sont en revanche moins encourageants.

Le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) au premier semestre 2008, toutes nationalités confondues, est de 30,95 % soit une baisse de 6 points par rapport au premier semestre 2007 (37,02%).

Cette diminution s'explique principalement par :

- la progression du nombre de demandes de délivrance adressées par les préfetures en l'absence de tout document d'identité (926 demandes supplémentaires au premier semestre 2008 par rapport à la même période en 2007) ;

- la diminution du nombre de LPC délivrés dans les délais utiles (2.459 LPC délivrés en 2008 contre 2.597 au premier semestre 2007, soit 138 LPC en moins) ;

- l'augmentation du nombre de demandes de LPC laissées sans réponse (3.135 demandes au premier semestre 2008, soit une augmentation de 988 unités par rapport au premier semestre 2007) ;

- les mauvais taux affichés par certains des pays dits « peu coopératifs » (liste de 14 pays établie le 27 juillet 2005 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration).

Quelques exemples permettent d'avoir une idée des obstacles rencontrés ainsi que des solutions possibles.

La moitié des pays dits « peu coopératifs » affichent une baisse de leur taux de délivrance de LPC. Cette baisse est particulièrement importante pour la République populaire de Chine (31 %), le Pakistan (15 %) et l'Egypte (10 %).

Avec le Pakistan, un accord communautaire de réadmission a été conclu en 2007, mais aucune date pour sa signature n'a encore été fixée.

Concernant l'Egypte, la forte hausse du nombre de demandes de LPC présentées aux autorités consulaires de ce pays (+ 95%) est préoccupante. Toutefois, les négociations qui se sont engagées aux fins de conclusion d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire devraient permettre d'améliorer, à terme, la situation.

Concernant la Chine, le Maroc et le Pakistan, les mandats de négociation en vue de la conclusion d'un accord communautaire de réadmission, confiés à la Commission européenne, entraînent l'impossibilité

pour la France -comme pour tous les autres Etats membres- de négocier ce type d'accord en bilatéral.

A contrario, la signature au cours des derniers mois d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, de réadmission ou de procès-verbaux relatifs à la délivrance des LPC avec certains pays peu coopératifs a entraîné des résultats encourageants, ces pays se distinguant de la tendance générale à la baisse. C'est le cas de la Géorgie (procès-verbal signé le 10 avril 2006 et projet d'accord de réadmission à l'étude) et du Soudan (procès-verbal signé le 12 juin 2006), dont les taux de délivrance de LPC se stabilisent autour de 40%.

S'agissant de la Tunisie, le taux de délivrance des LPC a progressé de plus de sept points alors que le nombre de demandes de LPC a augmenté de 49,8%. La signature d'un accord de gestion concertée sur les flux migratoires le 28 avril 2008, d'ores et déjà ratifié par la Tunisie, devrait permettre d'amplifier cette tendance dès son entrée en vigueur.

Enfin, on constate une progression encourageante du taux de délivrance de LPC par le Mali alors que le nombre de demandes a progressé sur la période. Cette évolution doit encore être confirmée. Afin d'amplifier cette tendance, des négociations aux fins de signature d'un accord de gestion concertée sur les flux migratoires sont actuellement en cours et en bonne voie.

5. Des aides au retour mieux ciblées et individualisées

La progression des retours volontaires est spectaculaire. Il convient néanmoins de distinguer deux types d'aide au retour.

En premier lieu, l'aide au retour volontaire (ARV) prévoit, outre l'organisation du retour, par la prise en charge des coûts de transport et de bagages, une aide financière de 2.000 euros pour un adulte seul, 3.500 euros par couple, 1.000 euros par enfant mineur jusqu'au troisième inclus et 500 euros à partir du quatrième enfant. Cette aide financière est versée en trois montants fractionnés (30 % versés en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20 % 12 mois après le retour, les sommes payables à l'étranger étant versées par l'intermédiaire des ambassades et consulats de France ou par les représentations de l'ANAEM à l'étranger).

En second lieu, l'aide au retour humanitaire (ARH) s'adresse à tous les étrangers en situation régulière ou non, y compris communautaires, en situation de dénuement ou de grande précarité. Outre l'organisation du retour, dont les prestations assurées par l'ANAEM sont identiques à celles de l'ARV, elle prévoit une aide financière de 153 euros par adulte et de 46 euros par enfant, **portée à titre expérimental** à 300 euros par adulte et à 100 euros par enfant depuis le 26 novembre 2007.

Répartition des aides au retour

	2006	2007	Premier semestre 2008
ARV	1.978	2.040	916
ARH	397	2.898	6.149
Total	2.375	4.949	7.065

En réalité, la hausse des retours volontaires est imputable au seul dispositif de l'aide au retour humanitaire.

Or, si l'on observe l'origine des bénéficiaires, on constate qu'il s'agit essentiellement de ressortissants communautaires. En 2007, sur 2898 personnes (dont 836 conjoints et enfants), les bénéficiaires étaient principalement originaires de Roumanie (1693), de Bulgarie (496) et du Mali (79). Au premier semestre 2008, sur 6.149 personnes (dont 1.505 conjoints et enfants), les bénéficiaires sont principalement originaires de Roumanie (5.170), de Bulgarie (542 personnes) et de Pologne (54 personnes).

Plusieurs interrogations peuvent être soulevées.

Compte tenu de la libre circulation dans l'Union européenne, il est assez aisé pour ces ressortissants communautaires de revenir dans notre pays. Il sera intéressant de voir si le doublement de l'aide financière à la fin de l'année 2007 n'a pas créé un effet d'aubaine.

A cet égard, il faut rappeler que l'article 62 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a autorisé le relevé et l'enregistrement des empreintes digitales et de la photographie des bénéficiaires des aides au retour aux fins de s'assurer qu'ils ne reviennent pas en France pour bénéficier une nouvelle fois de ces aides. Toutefois, le décret d'application n'a toujours pas été pris.

Budgétairement, il est plus économique d'éloigner volontairement ces étrangers que de les y forcer¹. Toutefois, à moyen terme, une évaluation sera nécessaire.

Votre rapporteur juge en revanche que l'enjeu est désormais d'augmenter l'aide au retour volontaire (ARV).

Elle bénéficie principalement à des adultes isolés -en 2007, sur 2.040 bénéficiaires, 358 étaient des conjoints et enfants-, originaires de Chine, d'Algérie, de Moldavie, de Russie ou de Serbie.

Compte tenu des zones géographiques visées et du montant de l'aide financière, cette aide permet à leurs bénéficiaires de monter un projet dans leur

¹ Le coût de l'ARH a logiquement explosé. Il est passé de 493.793 euros sur l'ensemble de l'année 2007 à 1.677.500 euros pour le seul premier semestre 2008.

pays. Ces retours volontaires semblent plus pérennes que ceux réalisés dans le cadre de l'ARH.

Surtout, ces aides au retour peuvent se combiner avec les programmes d'aide à la réinstallation. Les aides à la réinstallation ne relèvent pas de la mission « Immigration, asile et intégration » mais du programme 301 « développement solidaire et migrations », qui figure au sein de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». Toutefois, le programme 301 ressort toujours de la responsabilité du ministre de l'immigration.

Prioritairement tournées vers les pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, ces aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine visent à accompagner par un appui à la création d'activités économiques génératrices de revenus les étrangers ayant bénéficié d'une aide au retour, en particulier s'il s'agit d'une ARV. Ce dispositif est mis en œuvre par l'ANAEM.

La commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine avait plaidé en faveur du développement de ces aides au co-développement.

Les crédits de cette action, dotée de 5 millions d'euros en 2008, sont gérés par l'ANAEM et complétés par un cofinancement du Fonds européen pour les réfugiés (FER) d'un montant de 1.800.000€.

L'élargissement à de nouveaux pays de ce dispositif doit être salué, après avoir été longtemps cantonné à la Roumanie, au Mali et au Sénégal.

Désormais, il concerne aussi les pays suivants : l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, le Cameroun, le Congo RDC, la Géorgie, la Guinée-Conakry, la Moldavie et l'Ukraine. Sous réserve que les moyens de l'ANAEM le permettent, d'autres pays devraient également pouvoir en bénéficier comme l'Algérie.

Ces aides incluent :

- une aide d'un opérateur technique pour l'étude de faisabilité du projet et le suivi de sa réalisation pendant un an ;
- une aide financière au démarrage du projet de 7.000 euros maximum.

Cet appui peut, selon les pays, être complété par un accompagnement social et une formation professionnelle.

En 2007, 347 aides financières au démarrage de projets ont été acceptées, ce qui a représenté pour l'ANAEM un engagement financier de 1,63 million d'euros.

Ces projets ont surtout concerné l'Afrique -le Mali, avec 153 projets validés, reste le principal bénéficiaire de ces aides- essentiellement dans les secteurs du commerce (37%) et du transport (33%).

Au premier semestre 2008, 156 aides financières ont été validées.

Si ces résultats sont meilleurs que ceux du début des années 2000, force est de constater qu'ils restent malheureusement d'une ampleur limitée.

Ces diverses observations sur les retours volontaires conduisent votre rapporteur à proposer la mise en place d'aides au retour mieux ciblées et mieux préparées.

Le retour volontaire s'organise généralement dans des délais assez courts, ce qui ne permet pas de le préparer réellement, du moins si l'ambition est d'élaborer un véritable projet de retour.

Certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière sont particulièrement difficiles à éloigner de force. On songe naturellement aux étrangers en situation irrégulière dont un ou plusieurs enfants sont scolarisés en France.

Chaque éloignement donne lieu notamment à une mobilisation très forte des professeurs et parents d'élèves. La régularisation de certaines familles avec enfants scolarisés au cours de l'été 2006 n'a pas mis fin au problème.

En conséquence, tout en maintenant le principe de l'éloignement forcé en l'absence duquel la simple scolarisation des enfants vaudrait régularisation, il pourrait être intéressant de proposer une autre solution consistant à encadrer et à garantir par la loi un retour volontaire pour toute la famille dans des conditions optimales de préparation. Pendant un délai de plusieurs mois à définir, la famille préparerait en France son projet de retour.

Cette période serait mise à profit pour préparer sereinement le retour. Outre des aides financières classiques, un véritable projet de retour serait élaboré, le cas échéant avec des entreprises françaises ou européennes ayant des activités dans le pays d'origine. Des formations adaptées pourraient être suivies.

Une autre piste, déjà évoquée l'année dernière par votre rapporteur à propos des mineurs étrangers lorsqu'ils atteignent leur majorité, serait de développer des partenariats avec des entreprises françaises, notamment dans le BTP ou le tourisme, intervenant dans les pays d'origine. Ces entreprises soutiendraient la formation de ces étrangers en vue de leur embauche dans le pays d'origine.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a donné un avis favorable aux crédits inscrits au titre des missions « Sécurité » et « Immigration, asile et intégration » dans le projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE 1

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article additionnel après l'article 73

Après l'article 73 insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les frais occasionnés par les transfèrements et les extractions judiciaires effectués par la police nationale ou la gendarmerie nationale, y compris les dépenses de personnels affectés à ces tâches, font l'objet d'un rapport comprenant une évaluation chiffrée transmis aux commissions compétentes des deux assemblées. Ce rapport comprend également l'examen des modalités d'un transfert progressif de cette charge au ministère de la justice.

OBJET

Depuis plusieurs années, les concours apportés à la justice au titre des transfèrements et extractions pèsent lourdement sur l'organisation de la police et de la gendarmerie. Ces concours représentent environ 1100 ETPT pour la gendarmerie et 2500 ETPT pour la police.

Si quelques résultats ont été obtenus, ils restent encore très timides. Ils ont seulement permis de stabiliser la charge de travail dans un contexte de hausse des personnes écrouées.

Bien qu'elles relèvent des missions de sécurité incombant aux forces de sécurité intérieure, ces tâches détournent les policiers et gendarmes de leurs principales missions que sont la surveillance de la voie publique et l'investigation. En outre, elles sont peu valorisantes pour les personnels et très consommatrices d'ETPT. Enfin, les concours apportés à la justice sont à l'origine d'un agacement des personnels à l'encontre des magistrats qui n'ont pas toujours conscience de désorganiser les brigades de gendarmerie ou les services de police.

Cette charge de travail va particulièrement peser au moment où les moyens de la police et de la gendarmerie vont être durablement contraints.

Pourtant des solutions existent.

Il est regrettable que depuis plusieurs années des progrès plus significatifs n'aient pas été accomplis en matière d'utilisation de la visio-conférence ou des salles d'audiences délocalisées à proximité des zones d'attente ou des centres de rétention administrative. Pourtant, l'ensemble des établissements pénitentiaires et des tribunaux sont désormais équipés. Le ministère de la justice s'est fixé comme objectif pour 2009 d'accroître l'utilisation de cette technique.

En outre, il pourrait être utile de revoir la liste des actes qui doivent être notifiés en présence d'un magistrat.

Enfin, des économies pourraient être faites grâce à une meilleure organisation des transfèvements et extractions. Cela supposerait un minimum de coordination des magistrats entre eux.

Pour toutes ces raisons, le principe prescripteur-payeur devrait être appliqué en l'espèce conformément à l'esprit de la LOLF. Une responsabilisation financière des magistrats serait le levier le plus sûr pour obtenir enfin des résultats significatifs.

Sur le modèle de la réforme des frais de justice et après conclusion d'une convention entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, un droit de tirage pourrait être défini au profit du ministère de la justice, lequel le répartirait ensuite entre les juridictions. En cas de dépassement, chaque juridiction rembourserait au ministère de l'intérieur tout ou partie des frais correspondants.

Votre rapporteur avait envisagé initialement de présenter un amendement prévoyant que le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice concluraient une convention pour définir les modalités de ce remboursement en cas de dépassement. Toutefois, la commission des finances a rejeté un amendement de ce type présenté par notre collègue Jean Faure au nom de la commission de la défense.

Selon la commission des finances, un tel amendement serait équivalent à un transfert de crédit entre deux missions ce que la LOLF interdit. Cette interprétation me semble très stricte mais j'en prends acte.

En conséquence, en concertation avec mon collègue Jean Faure, je vous propose d'adopter l'amendement suivant qui a simplement pour objet de demander au gouvernement un rapport sur ce sujet.

Il n'a naturellement pas la même portée que l'amendement envisagé initialement. Mais, cela permettra d'obliger le gouvernement à réfléchir enfin sérieusement à un mécanisme de responsabilisation financière du ministère de la justice.

ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions de la commission des lois sur l'organisation de l'aide juridique aux étrangers dans les lieux de rétention

Mercredi 12 novembre 2008

- **M. Laurent Giovannoni**, secrétaire général de la CIMADE, et **M. Damien Nantes**, responsable du service défense des étrangers reconduits.
- **M. Stéphane Maugendre**, président du GISTI.
- **M. Patrick Delouvin**, responsable France d'Amnesty international.
- **Mme Florence Boreil**, responsable des lieux privés de liberté à l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT).
- **M. Olivier Brachet**, directeur général de Forum réfugiés.
- **Mme Edith de Rotalier**, directeur des activités de secours et de solidarité à l'Ordre de Malte « France ».
- **Mme Mariz Lechesne**, coordinatrice au Collectif respect.

Mardi 18 novembre 2008

M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté

Auditions de M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis, sur les crédits de la mission « Sécurité »

Syndicat indépendant des commissaires de police

M. Olivier Boisteaux, président

M. Jean-Paul Mégret, adjoint au président

Syndicat des commissaires de la police nationale

Mme Sylvie Feucher, secrétaire générale

M. Nicolas Bouferguene

Synergie officiers

M. Fabrice Jacquet

Syndicat national des officiers de police

M. Dominique Achispon, secrétaire général

Fédération professionnelle indépendante de la police

M. Erick Acoulon, capitaine de Police, Directeur Administratif

M. Richard Rigaut sous brigadier, secrétaire régional de Paris

UNSA police

M. Bernard Le Dily