

N° 96

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

**SÉCURITÉ
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

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

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexes n° 28 et 15) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « SÉCURITÉ »	10
I. UN BUDGET DE TRANSITION	14
A. LA CONSOLIDATION DE LA LOPSI	14
1. <i>L'exécution satisfaisante de la LOPSI</i>	14
2. <i>La poursuite des grands programmes en 2008</i>	15
3. <i>Deux chantiers nouveaux en 2008</i>	16
B. LES BONS RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE	17
1. <i>La baisse continue de la délinquance générale</i>	17
2. <i>Une évolution différenciée selon les types de délinquance</i>	18
II. LES DÉFIS ANNONCÉS DE LA FUTURE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	20
A. POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLICE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	20
1. <i>Une priorité reconduite</i>	20
2. <i>La police scientifique à Paris</i>	21
B. LE RECENTRAGE DES POLICIERS ET DES GENDARMES SUR DES MISSIONS LIÉES À LA SÉCURITÉ	22
1. <i>Le recrutement d'agents administratifs</i>	22
2. <i>La réduction des charges dites « indues »</i>	24
III. LES FORCES MOBILES À LA CROISÉE DES CHEMINS ?	26
A. UNE PROFONDE ÉVOLUTION DU MÉTIER EN QUELQUES ANNÉES	27
1. <i>Des effectifs et des moyens importants</i>	27
a) <i>Les compagnies républicaines de sécurité (CRS)</i>	27
b) <i>La gendarmerie mobile</i>	29
2. <i>Une frontière brouillée entre maintien de l'ordre et sécurité publique</i>	31
a) <i>Des missions variées autour d'un cœur de métier, le maintien de l'ordre</i>	31
b) <i>L'objectif affiché de la baisse progressive des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public au profit de la lutte contre les violences urbaines</i>	31
3. <i>Un objectif : optimiser l'emploi des forces mobiles</i>	34
a) <i>Une mesure de la performance perfectible</i>	34
b) <i>Un autre objectif : réduire les coûts grâce à la zonalisation</i>	36
B. FAUT-IL RÉFORMER LES FORCES MOBILES ?	36
1. <i>Bilan de la zonalisation</i>	37
2. <i>Le format des forces mobiles est-il trop important ?</i>	39
3. <i>Un rapprochement entre CRS et gendarmes mobiles encore insuffisant</i>	41
a) <i>Des différences de fonctionnement et de tactique</i>	41
b) <i>Quelques exemples de mutualisation</i>	42

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »	44
I. UNE NOUVELLE MISSION BUDGÉTAIRE POUR UN NOUVEAU MINISTÈRE	45
A. LA CRÉATION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CO-DÉVELOPPEMENT : UNE RÉFORME FONDAMENTALE DE STRUCTURE	45
1. <i>Une administration de mission</i>	45
a) Un ministère aux compétences très étendues.....	45
b) Le regroupement d'administrations dispersées	46
c) Le projet d'organigramme	48
2. <i>Un périmètre budgétaire qui ne recouvre pas l'ensemble des missions du ministère</i>	50
a) L'absence d'administrations déconcentrées	50
b) Le programme « co-développement »	50
c) La création d'un document de politique transversale	52
B. DEUX PROGRAMMES ÉQUILIBRÉS ET COHÉRENTS, UN PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES EN CONSTRUCTION	52
1. <i>Le programme 303 « immigration et asile »</i>	52
a) L'exercice du droit d'asile : une dotation qui intègre la baisse de la demande d'asile.....	53
b) L'éloignement des étrangers : une priorité réaffirmée.....	55
2. <i>Le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française »</i>	56
a) Une priorité : le contrat d'accueil et d'intégration.....	56
b) Un organisme encore en devenir : l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).....	59
c) Des dépenses diverses.....	59
C. UNE ANNÉE EUROPÉENNE	60
1. <i>Un pacte européen de l'immigration</i>	60
2. <i>Une nouvelle conférence euro-africaine</i>	62
II. LES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS	63
A. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE À L'ENTRÉE DU TERRITOIRE : DES PROGRÈS SIGNIFICATIFS À POURSUIVRE	63
1. <i>Des flux stabilisés qui restent importants</i>	64
2. <i>Des mineurs majoritairement refoulés</i>	64
3. <i>L'examen médical : une polémique persistante</i>	66
4. <i>Des administrateurs ad hoc plus présents</i>	67
5. <i>Des conditions matérielles qui s'améliorent</i>	68
6. <i>La compétence concurrente du juge des enfants et du juge des libertés et de la détention</i>	70
B. UNE PRISE EN CHARGE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS ENCORE INÉGALE	71
1. <i>Un phénomène important, des profils très différents</i>	71
2. <i>Une prise en charge spécifique</i>	73
3. <i>Quel avenir à la majorité ?</i>	76
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ	79

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, le jeudi 15 novembre 2007, et Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le mardi 20 novembre 2007, la commission des lois, réunie le mercredi 28 novembre 2007, 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 2008 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 613,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Concernant les crédits de la mission « Sécurité », **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il s'agissait d'un budget de transition survenant au terme de l'exécution satisfaisante de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 et avant l'examen de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPPSI 2.

Il a remarqué que la délinquance générale baissait pour la sixième année consécutive et qu'une inflexion de tendance était même perceptible pour les crimes et délits contre les personnes en hausse depuis dix ans.

Dans un contexte budgétaire désormais contraint, il a estimé que la police et la gendarmerie nationales devraient trouver les marges de manœuvre pour faire mieux à moyens constants. Parmi les réformes à mener, il a mis en exergue, outre le développement de la police technique et scientifique, le recentrage des forces de sécurité intérieure sur le cœur de leurs missions. Il a indiqué que cela passait :

- d'une part, par le recrutement massif de personnels administratifs, afin de décharger les policiers et gendarmes des tâches de gestion ;

- d'autre part, par la diminution des tâches dites indues, en particulier les transfèrements et extractions judiciaires. A titre personnel, il a déclaré que **le principe prescripteur-payeur** devrait être appliqué conformément à l'esprit de la LOLF.

Enfin, abordant le point particulier de la réforme des forces mobiles, il a indiqué que moins qu'un débat budgétaire sur le juste format des CRS et de la gendarmerie mobile, il convenait de réfléchir à leur juste utilisation. En effet, il en est fait une utilisation abusive par confort : pour de petites manifestations sur la voie publique, le nombre d'hommes déployés est souvent excessif.

Il a précisé que plusieurs réformes étaient en cours d'étude, aboutissant pour certaines à réduire le nombre de CRS et de gendarmes mobiles, soit en supprimant des unités, soit en réduisant les effectifs de chaque unité.

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, il a souligné que **le périmètre de la mission ne recouvrait pas l'ensemble des crédits concourant à la politique de l'immigration**. En particulier, il a indiqué que les crédits relatifs aux services des visas dans les consulats, aux services des étrangers dans les préfectures ou à la police aux frontières n'y figuraient pas. A cet égard, il a approuvé la proposition de M. André Ferrand, rapporteur spécial pour la commission des finances des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », tendant à la création d'un document de politique transversale.

Concernant l'exercice du droit d'asile, il a indiqué que les crédits alloués à l'OFPRA étaient en baisse de 5 % afin de tenir compte de la baisse des premières demandes d'asile. Toutefois, il a estimé qu'il ne serait pas de bonne méthode de baisser trop brutalement les moyens de l'OFPRA pour les ajuster sur les variations de la demande d'asile en année n-1 ; des moyens suffisants doivent être maintenus pour faire face en temps réel aux inévitables fluctuations imprévisibles de la demande d'asile et ne pas allonger le délai de traitement moyen des dossiers.

Il a également appelé de ses vœux la consécration rapide de l'autonomie budgétaire de la Cour nationale du droit d'asile, anciennement dénommée Commission des recours des réfugiés.

Le rapporteur a ensuite exposé la situation des **mineurs étrangers isolés**. Tout en relevant les progrès encore possibles à réaliser, il a indiqué que des améliorations sensibles avaient été apportées depuis quelques années s'agissant des conditions matérielles et juridiques de leur arrivée à Roissy. Concernant les mineurs se trouvant sur le territoire français, il a expliqué que leur prise en charge restait inégale, la diversité des profils expliquant pour partie ce constat. Il a salué quelques exemples de prise en charge spécialisée de ces jeunes, en particulier l'expérience du lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny.

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 2008**.

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2003, notre pays se dote progressivement d'une politique migratoire structurée et globale.

Chaque année, votre commission connaissait des questions d'immigration à l'occasion du débat budgétaire à travers l'examen des crédits du ministère de l'intérieur ou de ceux de la mission « Sécurité » depuis le passage à la LOLF.

Toutefois, cette approche budgétaire de l'immigration était partielle ; la police nationale et la gendarmerie nationale participent uniquement à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Afin de mettre en place la nouvelle politique migratoire souhaitée par le président de la République, notre pays s'est doté depuis le 18 mai 2007 d'un nouveau ministère de plein exercice en charge de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.

Cette approche globale conduit à rassembler dans cette nouvelle structure de nombreuses administrations, autrefois éclatées entre le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires étrangères et le ministère des affaires sociales.

La création d'une mission « Immigration, asile et intégration » dans le projet de loi de finances pour 2008 est la traduction budgétaire logique de cette réforme fondamentale de structure, conforme à l'esprit de la LOLF.

Votre commission a souhaité se saisir pour avis de cette nouvelle mission. Les crédits qu'y sont rassemblés intéressent directement de nombreux sujets dont elle a à traiter à l'occasion de son travail législatif ou de contrôle, qu'il s'agisse de la rétention et de l'éloignement des étrangers, de l'exercice du droit d'asile, des règles de l'entrée et du séjour en France ou encore de l'acquisition de la nationalité française.

Toutefois, il n'a pas semblé opportun 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 613,4 millions d'euros en crédits de paiement et de 601,6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2008, soit des montants équivalents 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 11.482 ETPT.

Seuls les crédits relatifs aux activités d'éloignement et de rétention des étrangers en situation irrégulière n'y figurent plus. Ils ont été transférés au programme « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » pour un total de 65,4 millions d'euros.

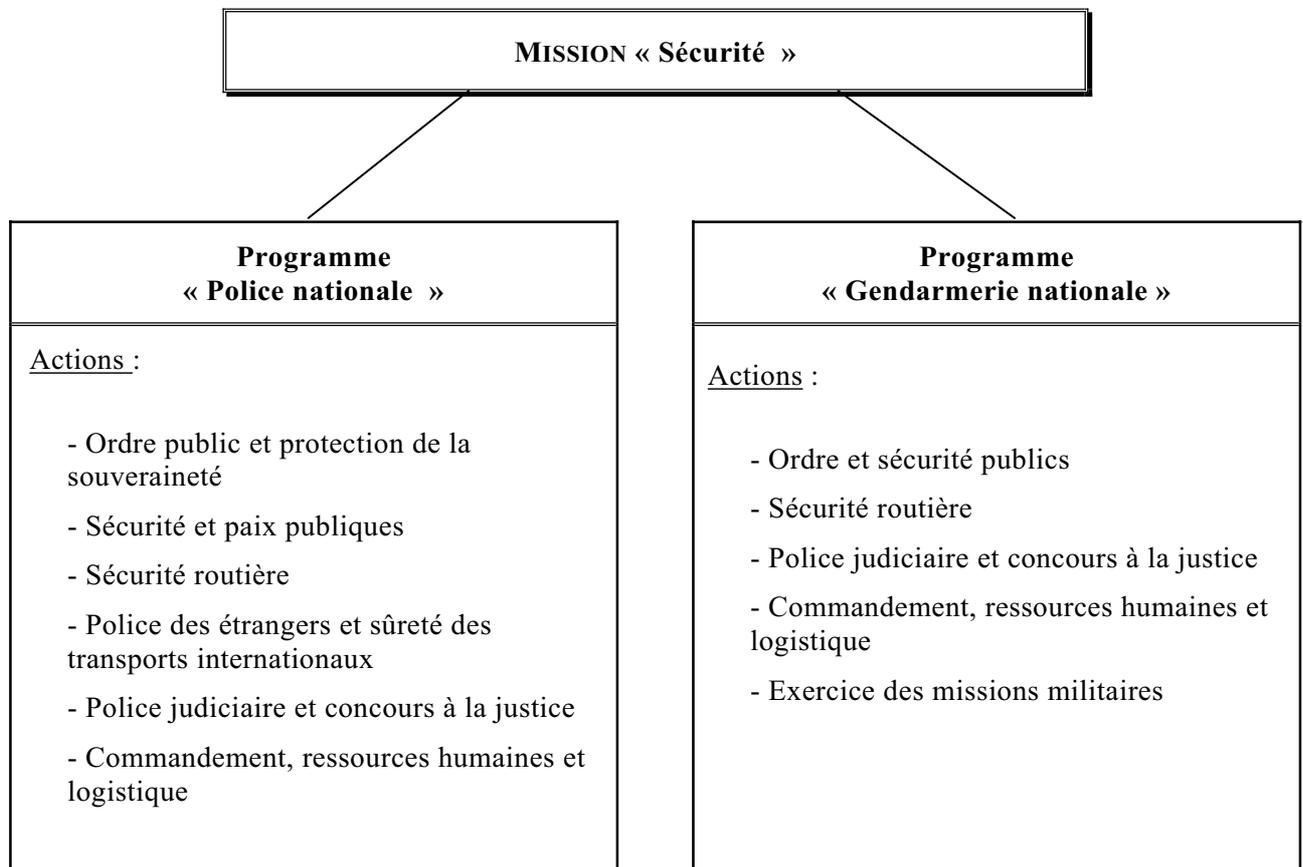
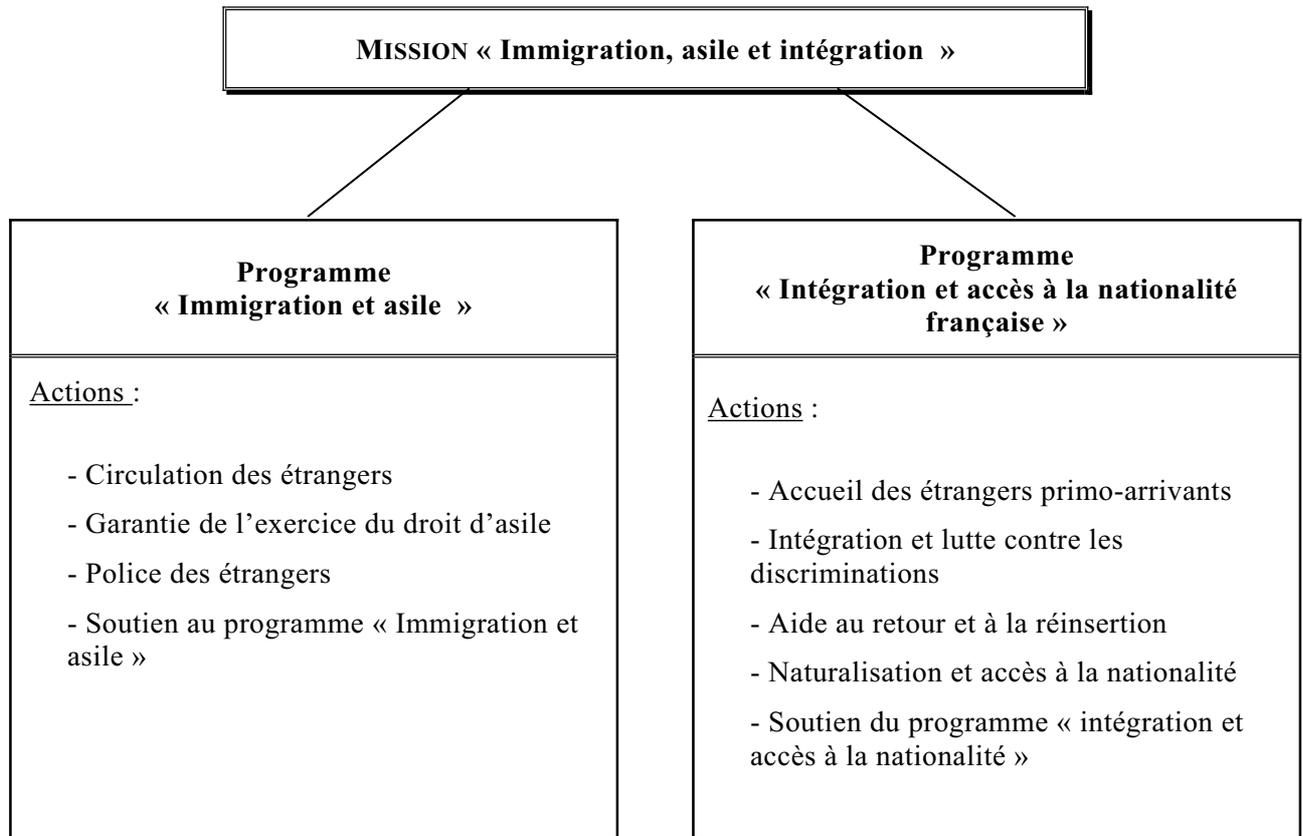
De manière générale, on soulignera que la mission « Immigration, asile et intégration » ne recouvre pas l'ensemble des missions du nouveau ministère, lequel ne maîtrise pas les crédits des divers services déconcentrés qui concourent à sa politique : police aux frontières, sécurité publique, services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

A cet égard, votre commission approuve la proposition de la commission des finances du Sénat de créer un document de politique transversale sur cette thématique.

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

Telle est la raison pour laquelle votre commission a décidé d'examiner ces deux missions au sein du même avis.

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 ».



PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « SÉCURITÉ »

Le projet de loi de finances pour 2008 est un budget de transition. Il survient au terme de l'exécution très satisfaisante de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 et avant l'adoption de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPPSI 2. Son ossature a été transmise au président de la République et au premier ministre le 18 octobre dernier.

C'est aussi sans doute le dernier budget de la gendarmerie nationale à être placé sous la responsabilité du ministre de la défense. Déjà, le décret du 31 mai 2007 a confié conjointement au ministre de l'intérieur et au ministre de la défense la définition et le suivi des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie. Dès 2009, le budget de la gendarmerie devrait être rattaché au ministère de l'intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes.

Les crédits de la mission « Sécurité » tels qu'ils apparaissent dans le projet annuel de performance atteignent 16,26 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une quasi-stabilité, et 15,91 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2007. Le périmètre des crédits est légèrement modifié en raison de la création de la mission « Immigration, asile et intégration » qui reçoit certains crédits relatifs à l'éloignement et au maintien en rétention des étrangers.

Concernant plus spécifiquement le programme « Police nationale », les autorisations d'engagement s'élèvent à 8,553 milliard d'euros et **les crédits de paiement à 8,445 milliards d'euros**, respectivement en hausse de 1,7 % et de 2,3 %. En masse, l'évolution des crédits de paiement s'élève à **319,4 millions d'euros**.

Les dépenses de personnels représenteront 7,354 milliards d'euros en 2008, soit 87 % des crédits. Elles absorbent la quasi-totalité de la hausse des crédits de paiement. Plus que jamais, il s'agit d'un budget de main d'œuvre. En revanche, le plafond d'autorisation d'emplois s'établit à 148.565 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2008 (-1.253 ETPT par rapport à 2007). La réduction du plafond d'emploi porte essentiellement sur les adjoints de sécurité ; elle entérine les difficultés chroniques pour recruter cette catégorie de personnels. Plusieurs mouvements inverses expliquent cette évolution du plafond d'emploi :

- 517 ETPT nouveaux résultent de l'extension en année pleine des créations d'emploi prévues par la LOPSI au titre de l'année 2007 ;
- un ajustement technique de 825 ETPT, sans incidence sur les crédits, est opéré ;

- 945 ETPT sont supprimés en application de la décision de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux (dont **920 adjoints de sécurité**) ;

- 147 ETPT sont en réalité transférés à l'école nationale supérieure de police (ENSP) qui est un opérateur du programme.

Pour sa part, le programme « Gendarmerie nationale » comporte 7,709 milliards d'euros en autorisations d'engagement et **7,465 milliards d'euros de crédits de paiement**, en baisse respectivement de 2,52 % et de 0,58 %. En masse, la baisse des crédits de paiement s'élève à **44 millions d'euros**.

Les dépenses de personnel représenteront 6,107 milliards d'euros en 2008, soit 81,8 % du budget total de la gendarmerie. Au total, le plafond d'emplois autorisés est de 101.136 ETPT, soit une baisse de 965 emplois par rapport à 2007.

Cette diminution globale recouvre plusieurs évolutions inverses :

- la création de 475 ETPT, correspondant à l'extension en année pleine des 950 créations d'emploi réalisées en 2007 au titre de la LOPSI ;

- la réduction de 512 ETPT, dont 475 au titre du non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux ;

- le transfert de 29 ETPT vers des programmes de la mission « Défense » ;

- un ajustement technique de plafond de 900 ETPT, sans incidence sur les crédits. Ils réduisent néanmoins la marge de manœuvre du programme « Gendarmerie nationale » en gestion.

Budget de transition, le budget pour 2008 est aussi un budget de consolidation de la LOPSI. Il prolonge la plupart des grandes orientations de la politique de sécurité. Il en va de même pour les programmes d'équipement lancés les années précédentes, qu'il s'agisse du déploiement du réseau de communication Acropol, du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ou du programme immobilier.

Dans un contexte budgétaire désormais contraint, y compris pour les forces de sécurité intérieure, ce budget donne à la police et à la gendarmerie les moyens d'assumer leurs missions. Il les invite également, plus encore que par le passé, à faire mieux à moyens constants.

La révision générale des politiques publiques, lancée lors du Conseil des ministres du 20 juillet 2007, devrait permettre de dégager de nouvelles pistes de réformes, visant à renforcer l'efficacité des forces de sécurité. Toutefois, votre rapporteur attire l'attention sur la nécessité de fixer rapidement un cap et de clarifier les principales réformes envisagées. Les syndicats entendus par votre rapporteur ont indiqué que les personnels étaient déstabilisés par les rumeurs circulant en permanence. Les policiers, les

gendarmes ainsi que les personnels de soutien administratif et technique sont prêts à accepter de nombreuses réformes à la condition de ne pas rester dans une incertitude prolongée.

Ce budget, ainsi que ces réformes annoncées dans le cadre de la future LOPPSI 2, devrait permettre de poursuivre la baisse de la délinquance pour la sixième année consécutive.

Cette année encore, les chiffres de la délinquance sont globalement bons. Avec 3.725.588 faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de gendarmerie, l'année 2006 enregistre un recul de la criminalité et de la délinquance qui s'établit à - 1,33 %, soit 50.250 faits de moins qu'en 2005. Cette baisse est équivalente en zone police et en zone gendarmerie.

Ce résultat conforte l'inversion de tendance de l'évolution de la délinquance enregistrée depuis le second semestre de 2002. En cinq ans, la délinquance générale a diminué de 9,6 % après avoir augmenté de 17,76 % entre 1997 et 2002.

Au premier semestre 2007, avec 1.825.268 faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de gendarmerie, la baisse de la criminalité et de la délinquance s'établit à - 2,53 %, par rapport au premier semestre 2006.

Au cours de son audition par la commission, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, s'est fixé deux objectifs ambitieux : parvenir en deux ans à un recul supplémentaire de 5 % de la délinquance générale et de 10 % de la délinquance de voie publique.

Après un tour d'horizon des principaux enjeux budgétaires et de la politique de sécurité intérieure pour 2008, le rapport apportera un éclairage particulier sur l'avenir des forces mobiles.

Avant de poursuivre, il convient de témoigner notre soutien aux forces de police et de gendarmerie qui, dans des conditions difficiles, se dévouent au péril de leur vie pour assurer la sécurité de nos concitoyens. En 2006, vingt deux policiers et gendarmes sont décédés dans l'exercice de leurs fonctions. **Qu'il soit permis à votre commission de leur rendre un hommage particulier.**

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2008 (3)	Total 2008 (2) + (3)
	Ouverts en LFI 2007 (1)	Demandés pour 2008 (2)	Variation 2008/2007 (2)/(1)		
176 Police nationale	8 126,3	8 445,7	3,9 %	20,2	8 465,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>7 054,1</i>	<i>7 354,5</i>	<i>4,3 %</i>	<i>0,0</i>	<i>7 354,5</i>
152 Gendarmerie nationale	7 509,3	7 465,3	- 0,6 %	4,8	7 470,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>6 058,0</i>	<i>6 107,2</i>	<i>0,8 %</i>	<i>0,0</i>	<i>6 107,2</i>
Mission « Sécurité »	15 635,6	15 611,0	1,8 %	25,0	15 936,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>13 112,1</i>	<i>13 461,7</i>	<i>2,7 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>13 461,7</i>

Source : projet annuel de performances pour 2008.

Crédits de paiement par actions du programme « Police nationale »

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation de l'action 6	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 – Ordre public et protection de la souveraineté	998,1	11,8 %	1 223,0	14,1 %
2 – Sécurité et paix publiques	2.674,6	31,6 %	3 326,8	38,3 %
3 – Sécurité routière	574,2	6,8 %	723,3	8,3 %
4 – Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	613,4	7,2 %	759,9	8,7 %
5 – Police judiciaire et concours à la justice	2 155,1	25,5 %	2 658,1	30,6 %
6 – Commandement, ressources humaines et logistique	1 450,5	17,1 %	0,0	0,0 %
Ensemble	8 465,9	100,0	8 691,1	100,0

Source : projet annuel de performances pour 2008.

Crédits de paiement par actions du programme « Gendarmerie nationale »

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation de l'action 4	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 – Ordre et sécurité publics	2 718,5	36,3 %	4 142,5	53,9 %
2 – Sécurité routière	735,4	9,8 %	1 098,6	14,3 %
3 – Police judiciaire et concours à la justice	1 519,3	20,3 %	2 245,4	29,2 %
4 – Commandement, ressources humaines et logistique	2 389,0	31,9 %	0,0	0,0 %
5 – Exercice des missions militaires	127,6	1,7 %	204,7	2,7 %
Ensemble	7 489,8	100 %	7 691,2	100 %

Source : projet annuel de performances pour 2008.

+ 209,5 millions d'euros*

Crédits en provenance de la mission « Défense » :

- programme « Préparation et emploi des forces » : 10,7 millions d'euros

- programme « Soutien de la politique de la défense » : 198,8 millions d'euros

I. UN BUDGET DE TRANSITION

A. LA CONSOLIDATION DE LA LOPSI

1. L'exécution satisfaisante de la LOPSI

Le rapport relatif à la LOPSI présentant l'exécution 2006 et un premier bilan¹ permet de dresser un constat positif du niveau d'achèvement de la programmation.

Dans la police nationale

En matière d'effectifs, le taux de réalisation de la LOPSI a été atteint à 95,4 % pour la police nationale avec 6.200 emplois créés, dont 4.200 emplois de fonctionnaires actifs.

En matière d'équipement et de fonctionnement, le taux de réalisation atteint 163 %. Ce résultat exceptionnel est toutefois trompeur. En effet, l'abondement de ces crédits en raison de dépenses nouvelles non prévues initialement par la LOPSI s'est fait au détriment des dépenses d'investissement dont le taux de réalisation n'est que de 80 %.

¹ Publié au mois d'août 2007 et réalisé par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général des armées.

Malgré tout, la plupart des grands programmes d'équipement et d'investissement ont été lancés et achevés.

Dans la gendarmerie nationale

La programmation budgétaire 2003-2007 destinée à la gendarmerie nationale avait été particulièrement ambitieuse, notamment pour tenir compte des retards accumulés les années précédentes. Compte tenu de l'effort à réaliser, la programmation n'aura pas pu être respectée de façon aussi intégrale que dans la police nationale.

La LOPSI avait ainsi prévu la création de 7.000 postes. Le taux de réalisation finale est de 86,4 % avec 6.050 effectifs supplémentaires.

En matière d'investissement, le taux de réalisation en crédit de paiement atteint 70,7 %. La cible de 1.020 millions d'euros ne sera pas atteinte : 292 millions d'euros manqueront au total. En autorisation d'engagement, le taux de réalisation est de 86,4 %. A l'issue de l'année 2008, le taux de réalisation devrait donc s'améliorer. Ainsi, la commande de 92 véhicules blindés de maintien de l'ordre (VBG) devrait avoir lieu cette année.

2. La poursuite des grands programmes en 2008

Le projet de loi de finances pour 2008 est dans la continuité des précédents, même s'il cesse d'augmenter dans les mêmes proportions, en particulier pour le programme « gendarmerie nationale ».

Sur le plan des personnels, la réforme des corps et carrières dans la police nationale se poursuit. Une enveloppe de 39,2 millions d'euros est prévue pour les mesures catégorielles et indemnitaires. A cet égard, 10 millions d'euros sont prévus pour accompagner le passage des officiers de police à un régime de cadre (apurement partiel du stock d'heures supplémentaires et revalorisation de 5 % du montant de la prime de commandement).

La prime de résultats créée en 2004 est également revalorisée. 25 millions d'euros sont inscrits à ce titre contre 20 millions en 2007.

Enfin, pour renforcer la fidélisation des fonctionnaires en Île-de-France, 500 nouveaux logements seront réservés et 100 places de crèches créées.

Dans la gendarmerie, le budget 2008 permet de financer la quatrième annuité du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Il s'agit du pendant de la réforme des corps et carrières dans la police nationale. 500 postes de sous-officiers seront transformés en officiers de gendarmerie, faisant passer à 3.000 le nombre de postes d'officiers créés depuis le début de la mise en oeuvre du plan. Le coût de cette annuité du PAGRE s'élève à 8,4 millions d'euros en 2008, auxquels s'ajoutent 3 millions d'euros au titre de la prime pour résultats exceptionnels.

Sur le plan des investissements, le projet de loi de finances prévoit 50,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 118,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre du réseau ACROPOL de radiocommunication numérique de la police nationale.

Un million d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour la mise en service de l'application ARIANE (application de rapprochements, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs), commune à la gendarmerie et à la police nationales, qui remplacera les applications STIC et JUDEX. Les 100.000 fonctionnaires concernés par cette application feront l'objet d'une formation en 2008.

En revanche dans la gendarmerie, les dépenses d'investissement sont en diminution, avec un montant de 397,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 30 %) et de 447,2 millions d'euros en crédits de paiement (- 21 %). Ces crédits seront consacrés au renouvellement d'une partie des matériels atteignant les critères de réforme et au maintien opérationnel des programmes prioritaires. Cette baisse survient après le pic d'investissement de 2007, dernière année d'application de la LOPSI. Une nouvelle fois, on peut regretter que les arbitrages favorisent les dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement.

3. Deux chantiers nouveaux en 2008

Un premier chantier concerne la fusion des services de renseignement. Il fait partie des quatre premiers chantiers de la révision générale des politiques publiques, lancée lors du Conseil des ministres du 20 juillet 2007. Cette fusion a été précédée par le regroupement sur un site commun, situé à Levallois-Perret, de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), de la direction de la surveillance du territoire (DST), ainsi que de la sous-direction anti-terroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire, jusqu'alors éclatées sur cinq sites.

Les grandes orientations présidant à la fusion ont été précisées. La DCRG et la DST seront regroupées au sein d'une nouvelle structure, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Certaines activités exercées par la direction centrale des renseignements généraux ne seront pas intégrées au sein de la DCRI. La direction centrale de la police judiciaire accueillera ainsi les « courses et jeux » et la direction centrale de la sécurité publique intégrera les effectifs issus des renseignements généraux chargés de l'information locale (prévision, suivi et compte-rendu des manifestations de voie publique et des événements sportifs) et du renseignement de terrain en matière de délinquance (violences urbaines, hooliganisme). Environ 20 % des effectifs de la DCRG ne rejoindront pas la future DCRI.

Un second chantier concerne le développement de la vidéosurveillance. Lors de son audition par la commission, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a annoncé l'intention du Gouvernement de tripler le nombre de caméras de vidéosurveillance d'ici 2009.

Le nombre de caméras de vidéosurveillance autorisées est estimé à 340 000 (soit + 15 % par rapport à la fin de l'année 2005). Elles sont pour la plupart déployées dans des lieux et établissements ouverts au public (74 % du total), suivis des transports publics (18 %) et de la surveillance de la voie publique (8 %).

Au 1^{er} juillet 2007, 230 villes situées en zone de compétence police étaient dotées d'un dispositif de vidéosurveillance, mais 53 seulement ont prévu un déport d'images vers un commissariat de police ou un centre d'information et de commandement.

En conséquence, un programme de raccordement des centres de supervision urbains gérés par les communes, visant à renforcer ces transferts d'images vers les services de police et de gendarmerie, a été présenté. L'État prendra intégralement à sa charge le coût de ces raccordements, au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance. 21 communes ont déjà annoncé leur accord et une enveloppe complémentaire d'un million d'euros a été confiée aux préfets concernés pour opérer ces raccordements¹.

B. LES BONS RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE

1. La baisse continue de la délinquance générale

Cette année encore, les chiffres de la délinquance sont globalement bons. Avec 3.725.588 faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de gendarmerie, l'année 2006 enregistre un recul de la criminalité et de la délinquance qui s'établit à - 1,33 %, soit 50.250 faits de moins qu'en 2005.

Au premier semestre 2007, avec 1.825.268 faits constatés par l'ensemble des services de police et des unités de gendarmerie, la baisse de la

¹ La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers a modifié l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995. Elle dispose que l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance peut prescrire que les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales sont destinataires des images et enregistrements. Elle précise alors les modalités de transmission des images et d'accès aux enregistrements ainsi que la durée de conservation des images, dans la limite d'un mois à compter de cette transmission ou de cet accès, sans préjudice des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale.

criminalité et de la délinquance s'établit à - 2,53 %, par rapport au premier semestre 2006.

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		- 1,3 %

Source : DCPJ-DGPN – Rapport relatif à l'exécution de la LOPSI 1, août 2007.

2. Une évolution différenciée selon les types de délinquance

La poursuite de la baisse de la délinquance de voie publique

En matière de délinquance de voie publique, dont la baisse constitue l'un des principaux objectifs fixés par le projet annuel de performance tant pour la police que pour la gendarmerie, les résultats sont significatifs. Après avoir connu une hausse de 10,6 % entre 1999 et 2002, la délinquance de voie publique a connu un retournement de tendance significatif (- 25 % depuis 2002). Il semble pourtant que la délinquance de voie publique n'ait pas encore atteint un palier de résistance. En 2006, cet indicateur a ainsi encore connu une baisse de 4,36 %, plus forte encore dans la gendarmerie (- 5,77 % pour un objectif de - 2 à - 5 %) que dans la police. Au 1^{er} semestre 2007, la délinquance de voie publique enregistre une baisse très forte de - 5,15 % par rapport au 1^{er} trimestre 2006.

Ces très bons résultats sont la conséquence directe d'une meilleure organisation des forces de sécurité sur le terrain. À cet égard, il faut noter l'utilité de la main courante informatisée (MCI) dans la police nationale comme outil précieux d'aide au management pour utiliser aux mieux les effectifs dont disposent les chefs de service, compte tenu de la réalité de la délinquance sur le territoire dont ils ont la charge. La MCI permet à un chef de service de répartir les missions et d'organiser les horaires en fonction d'une connaissance fine de la délinquance sur le territoire dont il a la charge, tant dans le temps que dans l'espace ou dans le type de crimes et délits commis.

Les progrès sont significatifs : le nombre moyen de fonctionnaires sur la voie publique à un instant donné est passé de 3.881 à 4.341 (+ 460), tandis que l'indice de sécurisation s'est nettement amélioré – un fonctionnaire sur la

voie publique pour 7.650 habitants au premier semestre 2005 contre 1 pour 6.838 au premier semestre 2007.

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

Les crimes et délits contre les personnes : une inflexion de tendance ?

En dix ans, le nombre de crimes et délits contre les personnes a augmenté de 74,63 % entre 1997 et 2006.

En 2006, cette catégorie d'infractions, impliquant un recours à la violence contre les personnes, a enregistré une nouvelle hausse de 5,80 %, soit 20.578 faits de plus par rapport à 2005. Au premier semestre 2007, cette catégorie d'infractions a continué d'augmenter de 5,84 %.

Toutefois, une inflexion de tendance est peut-être en train de se dessiner. Mme Michèle Alliot-Marie, lors de son audition par votre commission, a indiqué que depuis le mois d'août de cette année, cette catégorie d'infractions est en baisse. De même, selon le bilan mensuel de l'Observatoire national de la délinquance (OND), entre novembre 2006 et octobre 2007, les violences contre les personnes n'ont augmenté que de 1,2 %. Ce résultat doit être interprété avec prudence, mais il récompense indéniablement les efforts des services de police et de gendarmerie pour traiter attentivement ces faits.

Les bons résultats constants de la lutte contre la délinquance routière

L'année 2006 a vu, pour la cinquième année consécutive, l'amélioration de la situation de la sécurité routière. Les baisses enregistrées sont mêmes particulièrement fortes. En 2006, le nombre d'accidents corporels a baissé de 4,6 %, le nombre de tués de 10,8 % (4.942) et le nombre de blessés de 5,1 % (105.980 dont 41.869 hospitalisés). Pour les neuf premiers mois de l'année 2007, après quatre mois particulièrement mauvais, la situation s'est redressée et les chiffres globaux sont aujourd'hui stables par rapport à ceux des premiers mois de l'année 2006 pour le nombre de tués, mais encore en hausse pour le nombre d'accidents corporels (+5,8 %) et le nombre de blessés (+3,8 %).

Une plus grande efficacité des forces de sécurité intérieure contre la délinquance

Deux indicateurs statistiques permettent de mieux appréhender la réalité de la baisse affichée de la délinquance : le taux d'élucidation et les faits révélés à l'initiative des services.

Après avoir atteint un minimum en 2002, avec un taux de 26,27 %, le taux d'élucidation est progressivement remonté pour atteindre 34,33 % en 2006. Ce taux est traditionnellement plus élevé en zone gendarmerie (41,47 % en 2006 contre un objectif de 39,5 %) qu'en zone police (31,61 % en 2006 contre un objectif de 32,5 %).

II. LES DÉFIS ANNONCÉS DE LA FUTURE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Après cinq années d'application de la LOPSI et d'un nécessaire rattrapage, les effectifs de la police et de la gendarmerie ont atteint un niveau suffisant. Selon M. Olivier Damien, secrétaire général du Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale, il n'y a pas besoin de plus de policiers, mais de mieux les utiliser.

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 indiqué que le développement des nouvelles technologies dans la police nationale figurait au premier rang de ses priorités.

Votre rapporteur qui avait consacré l'an dernier 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. Votre rapporteur avait également salué l'intensité de la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie nationales. Une prochaine étape pourrait être le rapprochement, voire la fusion, de l'institut national de la police scientifique (INPS) et de l'institut de recherche criminelle

de la gendarmerie nationale (IRCGN). L'an dernier, votre rapporteur n'estimait pas cette fusion indispensable, la dualité de l'expertise scientifique pouvant présenter des avantages dans certaines situations. Toutefois, sans aller aussi loin, il pourrait être étudié une mutualisation de certaines fonctions (formations, recrutements, passation des marchés) si des économies substantielles en sont attendues.

Rappelons qu'il existe déjà un **Conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSPTS)**. Le CSPTS regroupe sous la présidence du ministre de l'intérieur, les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, le directeur des affaires criminelles et des grâces et le directeur général de la recherche et de la technologie. Il s'agit d'un rare exemple de structure commune à la police et à la gendarmerie¹.

Indispensable, la PTS est également coûteuse. La LOPSI 2 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.

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

2. La police scientifique à Paris

Au cours du mois de mars dernier, votre rapporteur s'est 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 a 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.

Lors de son audition, Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que ce projet immobilier était l'une de ses priorités.

Il s'agit de trouver un emplacement et un financement pour accueillir quatre laboratoires :

- le laboratoire de police scientifique de Paris ;

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.*

- le laboratoire de toxicologie ;
- le laboratoire central de la préfecture de police ;
- le centre technologique de la sécurité intérieure.

Les deux premiers sont intégrés à l'institut national de police scientifique, le troisième a un statut municipal et le quatrième relève de l'administration centrale du ministère. Au total, il s'agit de trouver environ 22.000 m² pour 700 personnes à terme.

Le coût 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, dont la clé de répartition avec la ville de Paris reste à déterminer. Votre rapporteur espère toutefois que l'Etat saura assumer sa responsabilité dans une matière aussi régaliennne.

Plusieurs sites ont été explorés en Ile de France. Celui qui retient actuellement l'attention des services se situe en bord de Seine, à proximité du boulevard périphérique. Il s'intégrerait dans la stratégie de rééquilibrage de l'Est parisien.

Au plan du calendrier, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit 12 millions d'euros, afin de lancer les opérations. L'objectif est de régler les questions de propriété du terrain et des études.

La réalisation prendrait ensuite entre 3 ans et demi et 5 ans.

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 ou de la réduction des « tâches indues ». La LOPPSI 2 devra remettre l'ouvrage sur le métier.

1. Le recrutement d'agents administratifs

La police et la gendarmerie nationales ont peu de personnels chargés d'effectuer les tâches administratives et de gestion par rapport aux polices des autres pays européens. Elles comportaient en 2002 moins de 10 % de personnels administratifs contre 20 % aux Pays-Bas et plus de 30 % en Grande-Bretagne par exemple. Or, **la rémunération d'un fonctionnaire de police actif occupant un emploi administratif est, à grade équivalent, 30 % supérieure à celle d'un administratif.**

La LOPSI prévoyait sur cinq ans le recrutement de 2.000 emplois au titre des missions d'administration, de formation et de contrôle dans la police nationale et de 800 dans la gendarmerie nationale. Ces recrutements devaient permettre de redéployer sur des postes opérationnels 1.000 personnels de statut actif de la police nationale.

Au terme de la période de programmation, les objectifs ont été intégralement respectés pour la police nationale. Dans la gendarmerie nationale, le taux de réalisation est de 90 % (723 créations d'emploi).

Au sein de la préfecture de police de Paris, des résultats significatifs ont été obtenus. Le recrutement de 488 lauréats du concours d'agents administratifs au sein de la préfecture de police a permis d'assurer, outre le remplacement d'une partie des vacances d'emploi de personnels administratifs, le redéploiement de 313 personnels actifs employés initialement à des tâches de gestion administrative et logistique. Cette politique a par la suite été étendue aux personnels actifs employés à des fonctions techniques, notamment au sein de la direction opérationnelle des services techniques et logistiques. Après l'identification de 487 postes pouvant faire l'objet d'une substitution, un plan sur 4 ans a été établi permettant le redéploiement de 200 fonctionnaires de police. Ainsi 100 postes ont été pourvus par des fonctionnaires de la filière technique en 2004, 2005 et 2006, 100 supplémentaires doivent l'être en 2007.

Concernant la direction centrale de la sécurité publique, les résultats sont moins nets. Les personnels administratifs ont crû d'environ 500 personnes. En incluant les personnels techniques et scientifiques, la hausse est de 700. Le taux de substitution entre des personnels actifs et des personnels administratifs est toutefois difficile à appréhender.

Le bilan est donc plutôt positif même si plusieurs remarques doivent être faites :

- les syndicats rencontrés par votre rapporteur ont indiqué que l'expression « personnel administratif » pouvait recouvrir le recrutement de personnels non administratifs au sens strict (psychologues, infirmières...);

- les recrutements de personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS) ont beaucoup porté sur des personnels de la police technique et scientifique ;

- le ratio policier/administratif reste inférieur aux standards européens. Il se situe autour de 12 % alors qu'il devrait être proche de 18 à 20% au minimum. Par ailleurs, des disparités très fortes peuvent exister. Selon le Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale, en Seine-Saint-Denis, ce taux serait proche de 3 %.

Cette situation se retrouve de façon encore plus nette dans la gendarmerie nationale où les tâches de soutien sont traditionnellement confiées à des officiers ou à des sous-officiers de gendarmerie, qui occupent aujourd'hui deux tiers des postes de soutien. En effet, seuls 2.000 civils et 4.000 militaires du corps de soutien ont été recrutés spécifiquement pour des

missions techniques ou administratives, soit un ratio d'environ 5 %. Il est désormais indispensable de doter la gendarmerie nationale de véritables filières de personnels scientifiques, techniques et administratifs. A cet égard, l'annonce de l'ouverture à la gendarmerie nationale du futur institut de formation des personnels administratifs et techniques de la police nationale à Lognes peut être de nature à faire naître cette prise de conscience.

Le projet de budget pour 2008 poursuit l'effort avec le recrutement annoncé de 700 personnels administratifs, techniques et scientifiques. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, un plan de recrutement de 10.000 PATS serait étudié.

Toutefois, le Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques de la police nationale (SNIPAT) regrette que le détail de ces 700 recrutements ne soit pas disponible. Les années passées ont montré que les recrutements portaient assez peu sur des personnels exerçant des fonctions purement administratives ou de gestion.

De manière générale, votre rapporteur signale le malaise récurrent des personnels administratifs et techniques de la police nationale qui souffrent d'un manque de reconnaissance tout en étant extrêmement attachés à la police nationale. A cet égard, les représentants du SNIPAT entendus ont indiqué leur souhait d'appartenir à la filière « sécurité » dans la perspective de la réforme de la fonction publique par filière.

Concernant la gendarmerie, votre rapporteur a noté la proposition originale de Mme Michèle Alliot-Marie au cours de son audition par la commission. Elle a proposé d'étudier la faisabilité pour les conjoints de gendarmes de se voir réserver des postes administratifs. En effet, pour de nombreux conjoints en zone rurale, il est difficile de trouver un emploi. Toutefois, elle n'a pas sous-estimé les obstacles juridiques soulevés par cette idée.

2. La réduction des charges dites « indues »

Les tâches ne relevant pas de la sécurisation et de la surveillance de la voie publique et considérées comme indues sont de deux types :

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

Pour la police nationale en 2005, ces missions avaient représenté l'équivalent de 2.600 fonctionnaires équivalent temps plein. Pour la gendarmerie, les concours à la justice représentent l'équivalent de 1.086 gendarmes.

La tendance observée n'était pas bonne. En 2005, les concours à la justice de la direction centrale de la sécurité publique avaient **augmenté** de

9,5 %. Dans la gendarmerie, on observait **une stabilisation** en 2005 de ces charges. Cette tendance à la hausse n'avait pu être enrayée depuis 2003.

Toutefois, en 2006, une inflexion s'est peut-être dessinée. La gendarmerie a ainsi consacré 1.813.348 heures à ces tâches en 2006 (soit une baisse de 6,5 % par rapport à 2005), correspondant à 108.875 transfèrements et extractions judiciaires, à 10.252 transfèrements et extractions dites administratives et à 222 transfèrements militaires. La charge de ce poste pour la direction de la sécurité publique est également en baisse : 3.644.154 heures fonctionnaires, correspondant à l'équivalent de 2.335 ETPT, soit une baisse de 10,7 % par rapport à 2006.

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), devrait également contribuer à réduire ces « tâches indues ». Ce transfert est déjà opéré pour les unités hospitalières sécurisées inter-régionales (UHSI) de Marseille et Toulouse. L'année 2008 concernera les sites de Paris et de Lille.

Malgré ces progrès, votre rapporteur regrette que des progrès plus significatifs n'aient pas été accomplis en matière d'utilisation de la **visioconférence** ou des salles d'audiences délocalisées à proximité des zones d'attente ou des centres de rétention administrative.

Comme l'année dernière, votre rapporteur souhaite se faire l'écho de l'exaspération des policiers et gendarmes face au gaspillage d'hommes et d'argent engendré par les extractions et transfèrements de détenus. Les magistrats ne participent pas à une meilleure organisation de ces transfèrements en ne se coordonnant pas entre eux ou en convoquant des détenus pour de simples notifications. Si la procédure pénale contraint parfois les magistrats à procéder à ces convocations, une meilleure organisation est certainement possible.

Votre rapporteur estime à titre personnel que **le principe prescripteur-payeur** devrait être appliqué en l'espèce conformément à l'esprit de la LOLF.

Si dans un premier temps les économies ne seront pas immédiates¹, à moyen terme le volume des transfèrements devrait sensiblement baisser. Le programme « administration pénitentiaire » dépend en effet de la mission « Justice ». Le ministère de la justice sera par conséquent plus incité qu'il ne l'est actuellement à réduire le nombre des extractions et transfèrements. La visioconférence serait sans aucun doute le levier le plus efficace.

Par ailleurs, les syndicats de surveillants pénitentiaires sont aujourd'hui demandeurs de cette réforme car elle permettrait de diversifier leurs missions.

Cette réforme ne pourrait toutefois se faire du jour au lendemain. Elle supposerait de réduire les moyens de la police et de la gendarmerie en

¹ *Le traitement d'un surveillant pénitentiaire est assez proche de celui d'un gardien de la paix.*

conséquence et d'allouer à l'inverse des moyens supplémentaires à l'administration pénitentiaire. Il faudrait également repenser la formation des agents pénitentiaires.

III. LES FORCES MOBILES À LA CROISÉE DES CHEMINS ?

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 classiques d'ordre public². 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.

Au moment où la recherche de synergies et de mutualisations des moyens entre la police et la gendarmerie et le bon dimensionnement des forces mobiles font l'objet d'un débat dans la perspective de la future LOPPSI 2, toutes ces interrogations restent d'actualité.

¹ Séance publique du lundi 23 juillet 2007.

² *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 de commission d'une infraction.*

A. UNE PROFONDE ÉVOLUTION DU MÉTIER EN QUELQUES ANNÉES

1. Des effectifs et des moyens importants

a) Les compagnies républicaines de sécurité (CRS)

Effectifs et organisation

Créées à la Libération, les CRS sont des unités mobiles formant la réserve générale de la police nationale. Le cœur de leurs missions est le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. Toutes leurs missions se sont diversifiées et elles concourent désormais à la plupart des missions de police.

Au 1er août 2007, les CRS se répartissent de la manière suivante :

- 60 compagnies de service général, soit 9.709 fonctionnaires, organisées en quatre ou six sections, représentant l'équivalent de 65,5 compagnies à quatre sections. En effet, 11 unités sont composées de six sections et 49 de quatre sections. Quatre sections représentent 150 hommes et six sections 210. Réparties sur l'ensemble du territoire national métropolitain, elles sont employées pour tout service de maintien de l'ordre, de service d'ordre ou toute autre opération de police ;

- 6 unités motocyclistes zonales, soit 582 fonctionnaires, affectés à la sécurité routière principalement. Implantées au siège de chaque direction zonale, à l'exception de celle de Paris, la police de la circulation routière ainsi que les escortes (transports exceptionnels ou sensibles) constituent leurs principales missions. Par ailleurs, leurs effectifs sont susceptibles d'être regroupés sur l'ensemble du territoire national afin d'assurer des services d'ordre ou de lutte contre la délinquance ;

- 9 compagnies autoroutières assurant la surveillance des principaux réseaux autoroutiers de dégagement des grandes agglomérations représentant plus de 3.000 kilomètres de voirie. Elles sont implantées en région parisienne (4) et dans les agglomérations de Lille, Bordeaux, Marseille, Lyon et Metz.

- une compagnie, la CRS n°1, qui est exclusivement attachée à des services de protection des personnalités.

S'ajoutent à ce dispositif quatre centres de formation continue et un centre spécialisé pour l'entraînement à l'alpinisme et au ski.

L'organisation des compagnies républicaines de sécurité s'articule autour d'une direction centrale des CRS, direction active de la direction générale de la police nationale, dirigée par M. Philippe Laureau depuis août 2007.

Les directions zonales au nombre de sept sont la structure territoriale de commandement opérationnel, de coordination, de contrôle et d'appui (les CRS n'interviennent pas en outre-mer). Elles correspondent aux zones de défense. Il existe également neuf délégations régionales situées dans des zones

où l'emploi des compagnies républicaines de sécurité est particulièrement important ou sensible (Paris, Corse, Pays basque).

Au total, les CRS emploient près de 14.000 fonctionnaires et un millier d'agents administratifs et techniques.

Fonctionnement

Les CRS sont des policiers comme les autres. Les gardiens de la paix et les officiers choisissent cette affectation à l'issue de leur formation initiale. Les personnels des compagnies républicaines de sécurité obéissent au régime d'indemnisation commun à l'ensemble des personnels de la police nationale et notamment lors des déplacements individuels.

Les personnels des compagnies républicaines de sécurité relèvent pour la plupart d'un régime horaire mixte hebdomadaire /cyclique (unités de service général, formations de montagne). Lorsque ces unités sont à résidence, elles sont astreintes depuis le 1^{er} janvier 2003, à l'accomplissement d'un service effectué en régime hebdomadaire sur la base de 40h30 par semaine. En revanche, en déplacement ou en mission de secours en montagne, elles obéissent à un régime cyclique sur la base de 46h48 par semaine, sur 6 jours. A ce titre, elles bénéficient, annuellement, de l'attribution de 30 jours A.R.T.T. Toutefois, compte tenu de la nécessité d'accroître leur période de disponibilité, pour les personnels affectés dans les unités de service général des compagnies 16 de ces jours sont rachetés au taux journalier de 85 euros. Pour mémoire, les autres fonctionnaires actifs de la police nationale se voient racheter 8 jours ARTT.

Lors des déplacements, les CRS sont logés et nourris gratuitement durant toute la durée du déplacement. Elles perçoivent l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT)¹ et éventuellement, en fonction de la nature de la mission, l'indemnité pour services supplémentaires aux fonctionnaires actifs (heures supplémentaires)².

Fin août 2007, la consommation des crédits s'élevait à 10,7 millions d'euros pour les heures supplémentaires et 22,9 millions d'euros pour l'IJAT. En 2006, ces dépenses s'étaient élevées respectivement à 16,17 millions d'euros et 33,29 millions d'euros.

Le coût des déplacements des unités mobiles dépend de nombreux paramètres, dont les plus significatifs sont induits par :

- la nature même de la mission et sa durée ;
- les effectifs déplacés ;
- les conditions d'accueil, sur le lieu d'emploi, notamment en matière d'hébergement (cantonnement ou recours aux structures hôtelières privées) et d'alimentation.

¹ 30 euros par jour.

² 9,25 euros par heures.

Les paramètres financiers impactant directement le coût des déplacements des unités CRS sont l'IJAT (30 €/jour/fonctionnaire), éventuellement l'indemnité pour services supplémentaires précitée (9,25 €/heure/fonctionnaire), les heures supplémentaires des personnels administratifs et techniques qui accompagnent les personnels actifs des CRS, et la prime d'alimentation (2,29 €/repas/fonctionnaire).

Concernant l'hébergement, les CRS ont recours, lorsque les capacités d'hébergement administratif sont insuffisantes ou totalement épuisées, à l'hébergement en structure hôtelière. Ils disposent à cet effet, d'un marché d'hébergement collectif. Dans ce cadre, le coût moyen de la nuitée fonctionnaire en région parisienne, pour l'année 2006, s'est élevé à 38,13 euros.

b) La gendarmerie mobile

Organisation et fonctionnement

Forte de 16.879 militaires, la gendarmerie mobile (GM) est articulée en :

- 26 unités de commandement (24 groupements et 2 groupes) ;
- 128 escadrons de gendarmerie mobile (EGM). L'escadron, unité de base de la GM comprend 120 officiers et sous-officiers. Il est articulé en cinq pelotons (un peloton hors rang, trois pelotons de marche et un peloton d'intervention entraîné à la neutralisation d'auteurs d'infractions).

Le commandant de la région de gendarmerie située au chef lieu de la zone de défense a autorité sur les groupements qui comprennent entre 4 et 7 EGM. L'emploi de la gendarmerie mobile relève de l'autorité du préfet de zone de défense.

Il n'existe pas de régime horaire défini pour les personnels servant au sein de la gendarmerie mobile en raison du statut militaire. Cela étant, le statut général prévoit des compensations aux contraintes et aux exigences de la vie dans les forces armées. Les dispositions relatives aux 45 jours de permissions annuelles, au régime d'attribution des repos hebdomadaires et aux indisponibilités accordées à l'issue des déplacements en font partie.

Les GM bénéficient également d'un régime indemnitaire. Elles peuvent prétendre :

- à l'indemnité journalière d'absence temporaire lorsque le déplacement est supérieur à douze heures consécutives et a lieu hors de la commune d'implantation de l'unité ;
- à l'indemnité de maintien de l'ordre dans les autres cas.

Les 128 escadrons sont répartis sur 105 casernes : 97 casernes domaniales, 4 casernes locatives et 4 casernes mixtes (locaux et services techniques domaniaux et logements locatifs). L'ensemble des casernes représente un volume de 16.619 logements.

Les déplacements de la GM ont un coût important comme les CRS. En 2006, les coûts se décomposent de la façon suivante :

- indemnité journalière d'absence temporaire : 44,05 millions d'euros ;
- alimentation : 17,57 millions d'euros ;
- transports : 11,35 millions d'euros ;
- hébergement des unités déplacées : 6,8 millions d'euros.

Moyens matériels

Le parc de véhicule des escadrons a été renouvelé. Grâce à la mutualisation des parcs de quelques escadrons au sein d'une même résidence, la cible a été fixée à 944 véhicules. Le plan d'acquisition s'est étalé sur 4 ans, de 2004 à 2007, pour un coût global de 110,45 M€.

De la même façon, le parc des véhicules logistiques a été renouvelé pour un coût global de 28 M€.

Pour faire face aux nouvelles missions, l'équipement (tenues, armes, protection) a été modernisé et allégé.

Ils sont désormais dotés d'un ensemble de protection pare-coups composé de protections d'épaules et de bras, de manchettes et d'une protection pelvienne. Ces équipements sont compatibles avec le port du gilet pare-balles à port discret. Compte tenu de la quantité globale achetée (25.000), le prochain plan d'équipement est prévu pour janvier 2009.

Par ailleurs, des boucliers rectangulaires vont se substituer aux boucliers ovoïdes de maintien de l'ordre actuellement en dotation car ces derniers rencontrent des problèmes de résistances aux chocs. La cible est de 6.250 boucliers pour un coût total d'acquisition de 3,48 M€.

Les premières commandes de 2006 et 2007 ont permis de renouveler le matériel de 72 EGM et de combler de nombreux déficits. Les commandes 2008 permettront d'équiper les escadrons non équipés et de renouveler une partie du matériel mais ne constitueront pas une réserve en cas de situation de crise (exemple des manifestations anti-CPE).

La réalisation d'une chasuble d'intervention destinée aux pelotons d'intervention de la gendarmerie mobile, compatible avec tous les équipements en dotation, permet le transport, la mise en place et l'accessibilité à tous les matériels individuels et à l'armement.

A été également notifié le 26 décembre 2006 un marché pour l'acquisition de 2.600 chasubles d'intervention destinées aux pelotons d'intervention.

2. Une frontière brouillée entre maintien de l'ordre et sécurité publique

a) Des missions variées autour d'un cœur de métier, le maintien de l'ordre

Les forces mobiles assument plusieurs missions :

- à titre principal, le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ;
- en renfort de la sécurité publique, la lutte contre la petite et moyenne délinquance de voie publique ;
- en renfort de la police aux frontières, la surveillance des frontières ;
- la lutte contre l'insécurité routière.

Les CRS ont certaines spécialités. En montagne, les agents des sections de montagne participent à des missions d'assistance et de sauvetage en altitude. Plus de 200 agents y sont affectés. Sur les plages en 2007, près de 643 maîtres-nageurs sauveteurs étaient déployés.

La gendarmerie mobile a quelques particularités également. Outre qu'elle assure les missions classiques des forces mobiles outre-mer, elle peut être engagée en opérations extérieures (OPEX) du fait de son statut militaire. Au 1^{er} juillet 2007, la gendarmerie nationale déployait 502 militaires en OPEX, dont un escadron de gendarmerie mobile au Kosovo et deux en République de Côte d'Ivoire.

b) L'objectif affiché de la baisse progressive des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public au profit de la lutte contre les violences urbaines

En application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, l'instruction NOR/INT/C/0200/197/C du 30 octobre 2002 commune à l'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale est venue préciser les modalités d'emploi de ces forces.

L'emploi des forces mobiles, totalement centralisé depuis la création de celles-ci, est désormais partiellement déconcentré au niveau des préfets de zone, l'objectif affiché étant de rapprocher le niveau de décision du niveau opérationnel. En effet, les forces mobiles se sont vues attribuer pour mission d'apporter un soutien opérationnel aux services territoriaux de la sécurité publique et de la police aux frontières en matière de lutte contre la délinquance et l'immigration irrégulière. Il convenait donc de mieux territorialiser l'action des forces mobiles sur des zones où elles auraient l'habitude de travailler.

Des tactiques nouvelles

Cette nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles s'est traduite par une nouvelle organisation tactique des compagnies républicaines de

sécurité et de la gendarmerie mobile reposant notamment sur l'adaptabilité et la mobilité.

Le maintien de l'ordre public obéit à un cadre juridique de police administrative et à des tactiques d'emploi précises. Nos forces mobiles sont un exemple pour de nombreux pays étrangers. Elles démontrent que le maintien de l'ordre doit être le fait de professionnels spécialement formés.

Le principe tactique d'exécution est de maintenir l'engagement au plus bas niveau de violence. L'action comprend généralement des unités au contact, un dispositif de recueil du renseignement et une réserve d'intervention. La force est souvent affichée afin d'obtenir un effet dissuasif sur l'adversaire. Mais le dispositif peut également privilégier la force ou la surprise. En fonction de l'agressivité des manifestants, il peut être fait graduellement et dans le respect du cadre légal (**réquisition de l'autorité civile**, sommations,...) usage de la force et des armes (gaz lacrymogènes...).

Toutefois, ces tactiques sont relativement figées et ne sont pas conçues pour l'interpellation.

La réorientation des forces mobiles vers la lutte contre la petite et moyenne délinquance, et en particulier les violences urbaines dans les quartiers sensibles, a contraint à repenser les tactiques traditionnelles.

Les opérations dans les quartiers sensibles se déroulent surtout de nuit et visent à sécuriser des zones très urbanisées par des dispositifs mobiles et réactifs, le plus souvent offensifs. Elles tendent également à intervenir en protection des moyens de secours. Les manoeuvres sont dynamiques, combinent vitesse, sécurité et surprise afin d'interpeller les auteurs et de faire cesser les infractions.

Comme le souligne une des réponses au questionnaire de votre rapporteur, *« la difficulté de ces opérations réside dans la maîtrise du terrain par un adversaire très mobile, qui souvent ne recherche pas le contact et montre une capacité de mobilisation très rapide »*.

Les forces mobiles, particulièrement les CRS, ont développé des tactiques en petits groupes mobiles. Le CRS ne se déplace plus en car mais en camionnette, chaque groupe étant autonome et communiquant avec les autres.

Des investissements lourds ont été engagés au niveau des véhicules de reconnaissance (VR) et dans une moindre mesure au niveau des camions de transport de bagages. Les 49 compagnies à quatre sections disposent désormais de 16 VR au lieu de 10 et les 11 compagnies à six sections de 24 VR au lieu de 16, soit un investissement de 29 millions d'euros de 2004 à 2006. Cette organisation a permis de réduire les besoins à un car par compagnie, au lieu de 4 il y a quelques années, auquel il faut ajouter une réserve répartie entre les zones de 34 cars.

De même, la gendarmerie a décidé d'adopter le concept de véhicules de groupe de 9 places, soit un parc de 8 véhicules par escadron, en cohérence avec la nouvelle organisation opérationnelle des EGM.

Le colonel Jean-Régis Véchambre, directeur de la sous-direction Défense et ordre public de la direction générale de la gendarmerie nationale, entendu par votre rapporteur, a expliqué que des réflexions étaient en cours pour réduire le parc automobile en mutualisant encore plus les véhicules. En effet, toutes les unités n'étant pas employées en même temps, des pools de véhicules pourraient être créés.

Les armements et l'équipement ont également évolué. Chaque compagnie détient deux pistolets à impulsion électrique Taser X26, susceptibles d'être mis en œuvre à l'occasion du déclenchement des violences urbaines. Elles sont également dotées de grenades DMP (dispositif manuel de protection) : lancées uniquement à la main, elles permettent à un groupe de se dégager en cas d'agression sans avoir recours aux moyens lacrymogènes classiques.

Il est actuellement procédé au développement d'un gilet tactique individuel, pour lequel un marché d'acquisition est en cours d'élaboration. Ce gilet permettra d'une part la protection du fonctionnaire contre les projectiles de toute nature et d'autre part, l'emport des moyens de défense et de communication (moyens radio).

Les compagnies disposent enfin d'un caméscope et d'un appareil photo numérique. Ces moyens permettent les prises de vues nécessaires à l'identification des auteurs de troubles, préalable nécessaire au traitement judiciaire des actes constatés.

Les résultats

Au cours du premier semestre 2005, l'équivalent de 19,20 EGM/jour et de 20,12 unités/jour avaient été employées au profit de la lutte contre la délinquance. Ces résultats montraient une stabilisation après les fortes progressions en 2003 et 2004 de la part des effectifs affectés à des missions de sécurisation.

Un point d'équilibre semblait avoir été atteint compte tenu de l'organisation des forces mobiles, des nombreuses missions qui leur échouaient (opérations extérieures pour les gendarmes mobiles, hausse importante de la durée annuelle de formation continue, charges dites « indues » telles que les gardes statiques ou les transfèrements de détenus) et des contraintes de gestion (récupérations, congés).

Toutefois, le second semestre et plus particulièrement les événements de novembre ont encore augmenté et pérennisé le déploiement sur des missions de sécurisation. Dès avant le début des violences urbaines à Clichy-sous-Bois le 27 octobre 2005, le ministre de l'intérieur avait ainsi décidé d'affecter de façon permanente un minimum de 17 compagnies républicaines de sécurité et de 7 EGM dans les agglomérations connaissant des violences

urbaines. Elles devaient travailler en rotation mais sur des périodes longues en renfort de la sécurité publique.

Depuis, cette orientation a été confirmée. Les forces mobiles s'avèrent en effet très bien adaptées aux violences urbaines. Au cours des événements de novembre 2005, les unités déployées ont su mettre en pratique de nouvelles tactiques pour procéder aux interpellations grâce à de petits groupes d'hommes très mobiles et coordonnés.

Ainsi, le plan de lutte contre les violences urbaines a maintenu à un niveau de 20 compagnies républicaines de sécurité en janvier 2006 puis de 25,5 en mars 2006 le niveau d'engagement en sécurisation. Au total, les missions de sécurisation et de police aux frontières ont mobilisé une moyenne de 29,26 unités/jour en 2006 contre 23,10 unités/jour en 2005.

Cette évolution est très marquée pour les CRS. En 2006, leur taux d'emploi en mission de sécurité publique était de 59 %, soit plus de la moitié, tandis que les gendarmes mobiles étaient encore employés à 67 % sur des missions plus traditionnelles d'ordre public.

3. Un objectif : optimiser l'emploi des forces mobiles

a) Une mesure de la performance perfectible

Le programme « police nationale » distingue deux actions :

- l'action « ordre public et protection de la souveraineté » regroupe les missions de maintien de l'ordre (police des manifestations et des rassemblements, protection des autorités et des personnalités, protection des sites sensibles) et de renseignement (lutte anti-terroriste, surveillance des violences urbaines). Les documents budgétaires pour 2008 n'indiquent pas exactement les effectifs de CRS qui devraient être consacrés à ces missions. Ils prévoient toutefois que la fonction « maintien de l'ordre » devraient occuper 10.089 ETPT composés d'une partie des effectifs des CRS, de la sécurité publique et de la préfecture de police de Paris ;

- l'action « sécurité et paix publiques » regroupe les missions de sauvegarde des personnes et des biens (assistance en cas de catastrophe ou d'accident) et de sécurité générale et de prévention (surveillance générale de la voie publique, intervention sur appels). Les documents budgétaires pour 2008 indiquent que 5.701 ETPT des CRS y seront consacrés.

En revanche, le programme « gendarmerie nationale » regroupe dans une seule action « ordre et sécurité publics » l'ensemble de ces tâches.

Ce découpage différent des actions est difficile à justifier.

Toutefois, les programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » ont en commun l'objectif de performance intitulé « Optimiser l'emploi des forces mobiles ». L'intitulé est révélateur des interrogations sur le bon emploi des forces mobiles. Il n'existe pas d'objectifs de performance

« Optimiser l'emploi de la police judiciaire » ou « Optimiser l'emploi des personnels de sécurité publique ».

Les lois de finances pour 2006 et 2007, les premières votées selon les règles de la LOLF, comportaient trois indicateurs de performance.

Le premier, dont il a déjà été fait mention ci-dessus, mesurait le taux d'emploi des forces mobiles (CRS et gendarmes mobiles) en ordre public et devait évoluer à la baisse. Le second était son miroir : il mesurait le taux d'emploi en sécurité publique et devait évoluer à la hausse. Ils traduisaient la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles mise en œuvre depuis l'instruction commune du 30 octobre 2002, mais ne mesuraient pas à proprement parler une performance, à moins de considérer que le maintien de l'ordre public est une tâche indue ou inutile. Ces indicateurs n'apparaissent plus dans le projet annuel de performances pour 2008.

Le troisième indicateur retenu n'est pas le même pour chaque programme. La police nationale mesure un « indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre », soit un ratio entre le nombre de fonctionnaires réellement disponibles et l'effectif théorique de la compagnie. En dessous de 60 %, la capacité opérationnelle d'une compagnie n'est pas assurée. Cet indicateur existe toujours pour 2008. Les objectifs ont été dépassés puisqu'en 2005 et 2006 ce taux était de 64 % et devrait se maintenir au même niveau en 2007 et 2008.

De son côté, la gendarmerie nationale évaluait le nombre moyen de jours de déplacement par EGM. En 2008, cet indicateur a été abandonné au profit du taux d'EGM ayant suivi depuis moins de deux ans le stage de recyclage en maintien de l'ordre public au centre national de formation de Saint-Astier (Dordogne).

La réflexion sur le choix des indicateurs se poursuivant, un nouvel indicateur a été retenu par le projet annuel de performances pour 2008 : le taux d'efficacité de l'emploi des CRS et des gendarmes mobiles en sécurité générale. Il rapporte le nombre d'auteurs d'infractions interpellés et mis à disposition des officiers de police judiciaire au nombre d'unités de forces mobiles déployés. Malheureusement, il n'est pas calculé de la même façon par les CRS et les gendarmes mobiles, rendant à moyen terme les comparaisons plus difficiles.

Votre rapporteur approuve dans l'ensemble ces nouveaux indicateurs. Toutefois, une meilleure stabilité serait souhaitable afin de permettre des comparaisons sur le moyen terme. En outre, il est indispensable que les indicateurs soient identiques entre la gendarmerie mobile et les CRS. Aucune raison objective ne justifie des indicateurs différents dans cette matière.

L'efficacité croissante des personnels des C.R.S. dans la lutte contre la délinquance, déjà constatée les années précédentes, a été marquante en 2006, avec 48.089 personnes interpellées en flagrant délit et mises à la

disposition des OPJ. Ce bilan est en augmentation de 24,5 % par rapport à 2005 (38.626 personnes interpellées et mises à disposition des OPJ).

Une étude reste toutefois à mener pour comparer l'effet de la présence de forces mobiles sur le niveau de la délinquance par rapport à un nombre identique d'agents classiques de sécurité publique.

b) Un autre objectif : réduire les coûts grâce à la zonalisation

En application de la LOPSI, l'instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale du 30 octobre 2002 a déconcentré leur emploi au niveau des zones de défense.

Un premier objectif était de renforcer le concours de ces forces aux missions de sécurité générale en appuyant les services territoriaux de la police et de la gendarmerie de leur zone d'implantation.

Un second objectif était également d'optimiser leur emploi en limitant les déplacements des unités loin de leur casernement. Des économies importantes étaient attendues.

Ainsi, depuis plus de quatre ans, la doctrine d'emploi des compagnies républicaines de sécurité et de la gendarmerie mobile répond au principe de zonalisation. Le préfet de zone de défense décide de l'emploi des unités implantées dans son ressort de compétence. Il reçoit des préfets de département de sa zone, les demandes de concours, les étudie et, en liaison avec le directeur zonal des CRS ou le commandant de la région de gendarmerie, décide, en fonction des priorités, la nature des forces à engager.

Cependant, au titre de la réserve générale et en raison de leur spécificité, certaines missions nationales -plan Vigipirate, plan national de lutte contre la délinquance et les violences urbaines, missions Corse, grands événements, renforts saisonniers, déplacements ponctuels hors zones- continuent à être organisées et mises en œuvre selon le schéma antérieur, c'est-à-dire au niveau national.

B. FAUT-IL RÉFORMER LES FORCES MOBILES ?

Au cours des cinq dernières années, les forces mobiles se sont modernisées pour s'adapter à la délinquance et développer leur polyvalence. Elles assument leur rôle de réserve générale des forces de sécurité intérieure aussi bien en ordre public qu'en sécurité générale.

Toutefois, alors que les discussions sur la future LOPPSI sont déjà lancées, les forces mobiles sont encore au cœur des débats, d'une part, sur leur juste dimensionnement et, d'autre part, sur les rapprochements entre gendarmerie mobile et CRS. Les forces mobiles doivent justifier leur coût réputé élevé au moment où les contraintes budgétaires vont peser également sur la gendarmerie et la police.

1. Bilan de la zonalisation

Dès 2005, année marquée par des événements exceptionnels sur le plan de l'ordre public, le dispositif de zonalisation a été fortement perturbé, le niveau central devant reprendre le contrôle de l'emploi de la majeure partie des forces mobiles.

L'année 2006 s'est inscrite dans la continuité de l'année 2005 avec le maintien puis l'augmentation du nombre d'unités engagées dans le cadre du plan national de lutte contre les violences urbaines.

Concernant les CRS, l'emploi des 60 compagnies de service général s'est élevé, pour l'année 2006, à une moyenne de 45,31 unités chaque jour, soit en nette augmentation par rapport aux années précédentes (2005 : 42,50 unités/jour, 2004 : 41,79 unités/jour, 2003 : 41,65 unités/jour). Ce niveau d'engagement est le plus élevé jamais constaté depuis la mise en place des statistiques relatives à l'emploi des CRS.

Cet accroissement de l'activité s'est concentré plus particulièrement sur la zone de défense de Paris. Les autres zones ont subi les conséquences de l'emploi intensif sur la région parisienne et ont vu leur part d'emploi diminuer, hormis la zone Nord.

Activité des compagnies républicaines de sécurité répartition géographique

ZONES	2006	2005	2004
PARIS	42,78 %	35,54 %	28,50 %
NORD	8,11 %	6,96 %	7,25 %
OUEST	7,24 %	7,79 %	10,82 %
SUD-OUEST	12,28 %	12,64 %	13,33 %
SUD	16,54 %	19,94 %	20,15 %
SUD-EST	6,56 %	8,48 %	9,45 %
EST	6,49 %	8,65 %	10,50 %

Parmi les événements ayant justifié cette mobilisation exceptionnelle, on citera, en particulier, les manifestations des lycéens contre la mise en place du CPE au premier trimestre 2006, la conférence interministérielle des ministres de l'intérieur de la Méditerranée occidentale à Nice, les services mis en place à l'occasion de la coupe du monde de football 2006 en Allemagne, l'expulsion des sans papiers à Cachan et **surtout le maintien du plan de lutte contre les violences urbaines à un niveau de 25,5 unités/jour.**

Ainsi pour l'année 2006, ce sont près de 13,67 unités/jour qui ont été quotidiennement prélevées des autres zones au profit de celle d'Île de France.

Il est évident que dans ces conditions, la doctrine d'emploi de la zonalisation a trouvé ses limites. Une décision centralisée s'est imposée de fait pour pouvoir répondre à la décision ministérielle d'un emploi aussi important.

Au total, sur 45,31 unités/jour employées quotidiennement en 2006, moins de 8 unités/jour l'ont été dans le cadre d'un emploi zonal.

De la même façon, l'objectif fixé de 20 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) par jour en 2006 en emploi zonal n'a pu être tenu, en raison des charges qui pèsent en permanence sur la gendarmerie (l'outre-mer et les OPEX, le maintien de l'ordre, l'accroissement de la charge liée au fonctionnement des centres de rétention administratif).

Néanmoins, le principe de la zonalisation conserve sa pertinence en situation « normale » car il responsabilise les préfets de zones et engendre des économies (moins de frais de déplacement, d'IJAT...)

D'ailleurs, malgré un niveau exceptionnel d'emploi et un dispositif de zonalisation réduit à la marge, la tendance constatée en 2004 et 2005, concernant la réduction des temps de trajet et de préparation de mission consacrés par les unités, a été confirmée en 2006 avec une moyenne de 2,16 unités/jour. Elle était de 2,37 unités/jour en 2005.

Votre rapporteur estime qu'il faut prendre acte des limites de la zonalisation et faire porter l'effort de réduction des coûts sur l'hébergement des forces mobiles en déplacement. C'est le principal poste de dépense, les frais de transport n'étant pas très lourds. M. Philippe Laureau, directeur central des compagnies républicaines de sécurité, a indiqué que chaque jour, entre 10 et 15 unités étaient hébergées dans des structures hôtelières privées, faute de cantonnements suffisants. Le logement d'une unité revenant à environ 3.000 euros par jour, le budget de l'hébergement atteint 19 millions d'euros par an.

Une source d'économie pourrait consister à construire de nouveaux cantonnements, en particulier en Île de France qui concentre près de la moitié des interventions. L'Île de France compte seulement 12 cantonnements pour une moyenne de 20 compagnies y travaillant en permanence. En 2008, la situation devrait un peu s'améliorer avec la livraison du cantonnement de pont d'Orly.

Si le coût initial de la construction d'un cantonnement est important en investissement, son entretien courant sur un an équivaut à deux mois d'hébergement en hôtel.

Enfin, il conviendrait en loi de finances initiale de prévoir des crédits correspondant au niveau réel d'activité des forces mobiles. En effet, les prévisions de dépenses sont calculées sur la base de l'emploi de 40 unités par jour en moyenne. Or, le taux d'emploi est supérieur chaque année.

2. 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.

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.

Les seuils à partir desquels l'intervention des forces mobiles est requise devraient être mieux évalués. De la même façon, certains événements exceptionnels donnent lieu à des dispositifs très, voire trop lourds. Le récent conseil des ministres en Corse a mobilisé 11 unités de CRS, deux étant seulement à demeure.

Une utilisation mieux proportionnée des forces mobiles supposerait également d'affiner le renseignement pour évaluer correctement le risque de violence ou de débordements.

En second lieu, les missions de garde statique ou de transfèrements pèsent beaucoup sur l'activité des forces mobiles. La gendarmerie mobile a par exemple la garde de l'ambassade des Etats-Unis et de celle d'Israël à Paris. Trois unités sont ainsi en permanence immobilisées. Trois escadrons sont également employés pour la protection et les transfèrements du palais de justice de Paris¹. Un peloton est également employé pour surveiller la résidence du premier ministre.

Le colonel Jean-Régis Véchambre a estimé que la mise en place de certains moyens techniques permettrait de réduire les effectifs ainsi déployés.

¹ Selon les projets en cours d'étude de déménagement du Tribunal de grande instance de Paris sur un nouveau site, il faudrait 1,5 EGM supplémentaire pour assurer les mêmes missions. Votre rapporteur estime que ce n'est pas admissible et que la conception des nouveaux locaux devrait mieux prendre en considération les problématiques de sécurité pour éviter l'accroissement de cette charge.

Concernant la garde des ambassades, les unités devraient avoir accès sur place aux images de vidéosurveillance qui sont actuellement envoyés à la préfecture de police. De même, pour la surveillance de la résidence du premier ministre, l'installation de caméras ou de détecteurs permettrait là encore de réduire le dispositif humain.

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.

Plusieurs réformes sont d'ores et déjà en cours d'étude par la direction générale de la police nationale et, dans une moindre mesure, par la direction générale de la gendarmerie nationale.

Comme l'a indiqué Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales lors de son audition par la commission des lois, les premières conclusions proposent **la création d'une vingtaine de compagnies d'intervention à compétence zonale.**

Ces compagnies ne seraient pas des forces mobiles, mais des unités dépendant de la direction centrale de la sécurité publique.

Il existe déjà des compagnies départementales d'intervention. Leurs effectifs totaux sont de 2.000 hommes environ. Il s'agit d'unités de sécurité publique intervenant en renfort ponctuel des services de sécurité publique locaux, notamment pour le maintien de l'ordre public de basse intensité. Le projet à l'étude les placerait donc au niveau de la zone et relèverait leurs effectifs.

Ces unités de renfort polyvalentes seraient également chargées d'apporter un appui aux effectifs locaux de sécurité publique dans les domaines de l'anti-criminalité, de l'activité judiciaire et de la lutte contre les violences urbaines. Elles présenteraient l'avantage, par rapport aux forces mobiles, de mieux connaître leurs périmètres géographiques d'emploi, d'être plus facilement mobilisables et d'obéir à des règles d'emploi plus souples. Au lieu d'envoyer une unité entière de gendarmes mobiles, un ou deux pelotons peuvent parfois suffire.

Toutefois, les modalités exactes de cette réforme et son calendrier ne sont pas encore arrêtés.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé que l'évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau dispositif pourrait aboutir à prélever des personnels des CRS.

M. Philippe Laureau a indiqué à votre rapporteur que dans une telle hypothèse la solution préférable consisterait à réduire le nombre d'hommes par compagnie plutôt que de réduire le nombre de compagnies. Toutes les compagnies pourraient être ramenées à quatre sections, 11 comptant actuellement 6 sections. En outre, alors qu'une compagnie de quatre sections compte 150 hommes, cet effectif pourrait être ramené à 140. Au total, la réduction d'effectif atteindrait 1.200 hommes.

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

Une réflexion est également engagée sur la territorialisation de plusieurs escadrons de gendarmerie mobile (ils n'interviendraient que sur un territoire donné). Toutefois, un préalable serait la réduction des gardes statiques ou des missions outre-mer par les gendarmes mobiles afin de dégager des marges de manœuvre (voir ci-dessous).

3. Un rapprochement entre CRS et gendarmes mobiles encore insuffisant

a) Des différences de fonctionnement et de tactique

La coordination nationale des forces mobiles est opérée au ministère de l'intérieur par l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) en liaison avec la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité et la direction générale de la gendarmerie nationale.

L'instruction du 30 octobre 2002 commune à l'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale traite également de la compétence de chaque force :

- en mission de sécurité générale, les CRS interviennent dans la zone de compétence police et les escadrons de gendarmerie dans la zone de compétence de la gendarmerie nationale, sans préjudice de l'application de mesures exceptionnelles (plan Vigipirate, plan ORSEC...) ;

- de même, lorsque la situation le justifie, ces forces sont employées dans des missions ponctuelles de maintien de l'ordre public indifféremment dans les deux zones de compétence.

Toutefois, le principe reste que chaque force intervienne dans sa zone de compétence.

Au niveau tactique, quelques différences sont également notables. Les gendarmes mobiles auraient un peu moins développé les tactiques mobiles par petits groupes.

Ces différences sont peu justifiables en matière d'ordre public ou de lutte contre les violences urbaines. Les CRS et les gendarmes mobiles devraient pouvoir intervenir plus facilement en zone police ou gendarmerie.

Certaines spécialisations pèsent également lourdement sur l'organisation de ces forces. Ainsi, seule la gendarmerie mobile opère en outre-mer. Aucun 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.

Le colonel Jean-Régis Véchambre, directeur de la sous-direction Défense et ordre public de la direction générale de la gendarmerie nationale, a indiqué que cette contrainte pesait très lourdement sur l'organisation de la gendarmerie mobile et contraignait à maintenir au moins 115 EGM. La réduction du format de la gendarmerie mobile ou la territorialisation de certaines unités ne pourrait donc pas aller trop loin, 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.

b) Quelques exemples de mutualisation

Au niveau des matériels, quelques projets sont en cours.

Dans le domaine des véhicules, seul un véhicule a fait l'objet d'un marché commun police/gendarmerie/douanes. Il s'agit des motocyclettes sérigraphiées YAMAHA 1300 FJR.

Dans le domaine de l'armement, trois armes sont actuellement en dotation au sein des unités des compagnies républicaines de sécurité ainsi que des escadrons de gendarmerie mobile :

- le pistolet SIG SAUER SP 2022 ;
- le fusil léger de précision TIKKA T3 ;
- le lanceur de grenades Cougar.

Concernant les matériels de protection, l'élaboration d'un casque de maintien de l'ordre de 3ème génération a fait l'objet d'une définition commune avec la police nationale. Avant la fin de l'année 2007, les différents prototypes seront testés. En outre, les EGM seront équipés de boucliers de maintien de l'ordre déjà en dotation dans les unités CRS.

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.

Dans le domaine de l'habillement, aucun rapprochement n'est en cours.

Au total, la mutualisation des moyens matériels est assez faible alors même que les situations rencontrées et les techniques d'intervention sont très proches, voire identiques.

Ce constat vaut également pour la formation. La gendarmerie mobile serait prête à mutualiser son centre de formation de Saint-Astier (Dordogne) moyennant une extension du site actuel. La police nationale pourrait ainsi économiser la construction d'un site à Oissel (Seine maritime).

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.

Du chemin reste toutefois à parcourir pour passer d'une politique de maîtrise des flux à une politique de pilotage des flux dans un espace européen ouvert.

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 dernier, inscrit son action dans la continuité en indiquant que le cœur de la mission du ministre sera double : « *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* ».

Elle marque ensuite une rupture à travers précisément la création d'un ministère dédié à la question des flux migratoires réunissant l'ensemble des administrations concernées, autrefois éclatées entre le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires étrangères et le ministère des affaires sociales. Cette réforme fondamentale de structure doit garantir la cohérence d'ensemble de la politique migratoire et d'intégration, bien plus que ne pouvait le faire, malgré la qualité de son travail, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) créé en mai 2005. Son champ de compétence est également beaucoup plus large puisqu'il comprend le droit d'asile, le codéveloppement et les relations avec les pays sources des flux migratoires.

La création d'une mission « Immigration, asile et intégration » est la traduction budgétaire logique de cette réforme fondamentale de structure, conforme à l'esprit de la LOLF.

Dotée de 618,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 609,6 millions d'euros en crédits de paiement, la mission « Immigration, asile et intégration » comporte deux programmes dédiés, l'un, à l'immigration et l'asile (programme n° 303), l'autre, à l'intégration et l'accès à la nationalité française (programme n° 104).

Bien qu'il soit moins aisé de retracer exactement l'évolution des crédits par rapport à 2007 en raison du changement de l'architecture budgétaire, les principales orientations et composantes de cette mission témoignent d'une forte continuité de l'action gouvernementale en matière d'asile, d'éloignement et d'intégration. Les crédits en AE et CP sont quasi-stables et sont suffisants pour mener à bien les actions inscrites au projet de loi de finances pour 2008.

Votre rapporteur souhaite profiter de ce premier budget pour inaugurer une nouvelle démarche. Après un tour d'horizon des principaux enjeux pour 2007, le rapport apportera un éclairage particulier sur un aspect de cette politique. Cette année, le thème retenu est celui des mineurs étrangers isolés.

I. UNE NOUVELLE MISSION BUDGÉTAIRE POUR UN NOUVEAU MINISTÈRE

A. LA CRÉATION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CO-DÉVELOPPEMENT : UNE RÉFORME FONDAMENTALE DE STRUCTURE

1. Une administration de mission

a) Un ministère aux compétences très étendues

Le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 détermine les attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement. Ce décret donne une compétence très large au ministre, lequel prépare et met en oeuvre les règles relatives aux conditions d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des étrangers. Il est également compétent en matière d'asile, de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes concernées, ainsi que pour l'accueil et l'intégration des populations immigrées. Il a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage, ainsi que du co-développement.

Enfin, le ministre est associé à la politique menée en faveur du rayonnement de la francophonie et participe à la politique de la mémoire et à la promotion de la citoyenneté.

Cette nouvelle organisation s'inspire de celles retenues par d'autres États, qui se sont également dotés d'un ministère chargé de l'immigration et de l'intégration. C'est le cas notamment au Canada. En revanche, rares sont les pays à y avoir associé également la dimension co-développement. L'« Approche globale des migrations », qui constitue désormais le cadre de référence de la politique de l'Union en matière migratoire, plaide d'ailleurs en ce sens. On remarquera pourtant que la Commission européenne distingue les questions migratoires, sous la responsabilité de M. Franco Frattini, et les questions de co-développement, sous la responsabilité de M. Louis Michel.

b) Le regroupement d'administrations dispersées

Pour l'exercice de ces attributions, le décret précité précise que le ministre de l'immigration a :

- une autorité propre sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, ainsi que sur l'ambassadeur chargé du co-développement ;

- une autorité conjointe avec ses homologues de l'intérieur, des affaires étrangères ou du travail sur, respectivement, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la direction générale de la police nationale, la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France ainsi que la direction de la population et des migrations ;

Le ministre a également la possibilité de 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.

Toutefois, cette mosaïque administrative ne peut constituer une solution durable. Il s'agit d'une solution provisoire, le transfert en cours d'année des services d'un ministère à un autre n'étant pas chose aisée.

Aussi, le ministère sera doté à compter du 1er janvier 2008 d'une administration centrale composée de tout ou partie de plusieurs des directions précitées. Le projet de loi de finances pour 2008 traduit ce choix budgétairement en rattachant les emplois correspondant à la mission « Immigration, asile et intégration », laquelle est gérée par le ministre de l'immigration.

Au total, 609 équivalents temps plein travaillé (ETPT) seront affectés à la mission « Immigration, asile et intégration », parmi lesquels 100 créations, les autres étant transférés d'autres départements ministériels. Les dépenses de personnels atteindront 31,5 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale seront d'un montant de 6,7 millions d'euros.

**Répartition des emplois du ministère de l'immigration, de l'intégration,
de l'identité nationale et du co-développement**

Origine ministérielle	Origine budgétaire (loi de finances initiale pour 2007)		Nombre, en ETPT
	Mission	Programme	
Travail et solidarité (<i>direction de la population et des migrations + Haut conseil à l'intégration</i>)	Solidarité et intégration	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales (n° 124)	239
Affaires étrangères et européennes (<i>service des étrangers en France</i>)	Action extérieure de l'Etat	Français à l'étranger et étrangers en France (n° 151)	140
Intérieur (<i>sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière + mission Visa</i>)	Administration générale et territoriale de l'Etat	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (n° 216)	110
Budget	NC	NC	20
Mesures nouvelles	-	-	100

Au total, 489 ETPT sont transférés. Les 100 emplois créés et 20 emplois pris dans le plafond d'emplois du ministère de l'économie et du budget sont destinés à doter les services du cabinet du ministre, d'une part, le secrétariat général du ministère, d'autre part.

Comme l'a indiqué M. Patrick Stefanini, conseiller du ministre et futur secrétaire général du ministère, les personnels des services transférés conserveront leur appartenance statutaire actuelle. Il n'y aura donc pas de création d'un corps propre au ministère de l'immigration. Cela n'aurait pas de sens pour des effectifs aussi réduits. Ces personnels continueront à relever de leur ministère d'origine sur le plan du statut comme de la rémunération, par le biais de conventions de délégation de gestion qui seront prochainement passées entre le nouveau ministère et les ministères chargés des affaires étrangères, de l'intérieur et de la solidarité.

Le ministère de l'immigration s'occupera exclusivement de la gestion de proximité de ces personnels (congés, sanctions les plus légères). Les emplois créés seront également rattachés à des corps préexistants.

Ce système souple, cohérent avec la taille modeste de l'administration centrale et l'absence de services déconcentrés (voir ci-dessous), a toutefois des inconvénients. Un défi sera de parvenir à ce que ces personnels passent outre les cloisonnements administratifs et les méthodes de travail de leur corps d'origine pour s'adapter rapidement aux méthodes de travail du nouveau ministère. Les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé lors de l'examen de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile font penser que certains des services agrégés sont moins disposés que d'autres à jouer le jeu de ce rapprochement. Cela suppose également que ces personnels ne soient pas pénalisés au moment de leur retour dans leur administration d'origine.

Enfin, cette administration centrale est toujours en quête d'un site pour regrouper les effectifs parisiens aujourd'hui disséminés, soit environ 400 personnes. Le cabinet du ministre demeurerait dans le VIIème arrondissement de Paris et la sous-direction des naturalisations de la direction des populations et des migrations ainsi que la sous-direction de la circulation des étrangers, actuellement implantées à Nantes et à Rezé y resteraient.

c) Le projet d'organigramme

Le projet d'organigramme du nouveau ministère a pu être communiqué à votre rapporteur. Il est encore soumis à la consultation des commissions techniques paritaires dans les différents ministères concernés. Les ultimes arbitrages devraient être rendus fin décembre.

Sans commenter l'ensemble de l'organigramme, quelques remarques peuvent être faites.

Tout d'abord, votre rapporteur se félicite de la création d'un département des statistiques au sein du service de la stratégie. La commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine avait déploré le manque de lisibilité, voire de fiabilité des statistiques en matière d'immigration, chaque ministère ou service au sein d'un ministère donnant des chiffres différents sur un même sujet. Pour la première fois, un département statistique sera commun aux différents services en charge de l'immigration.

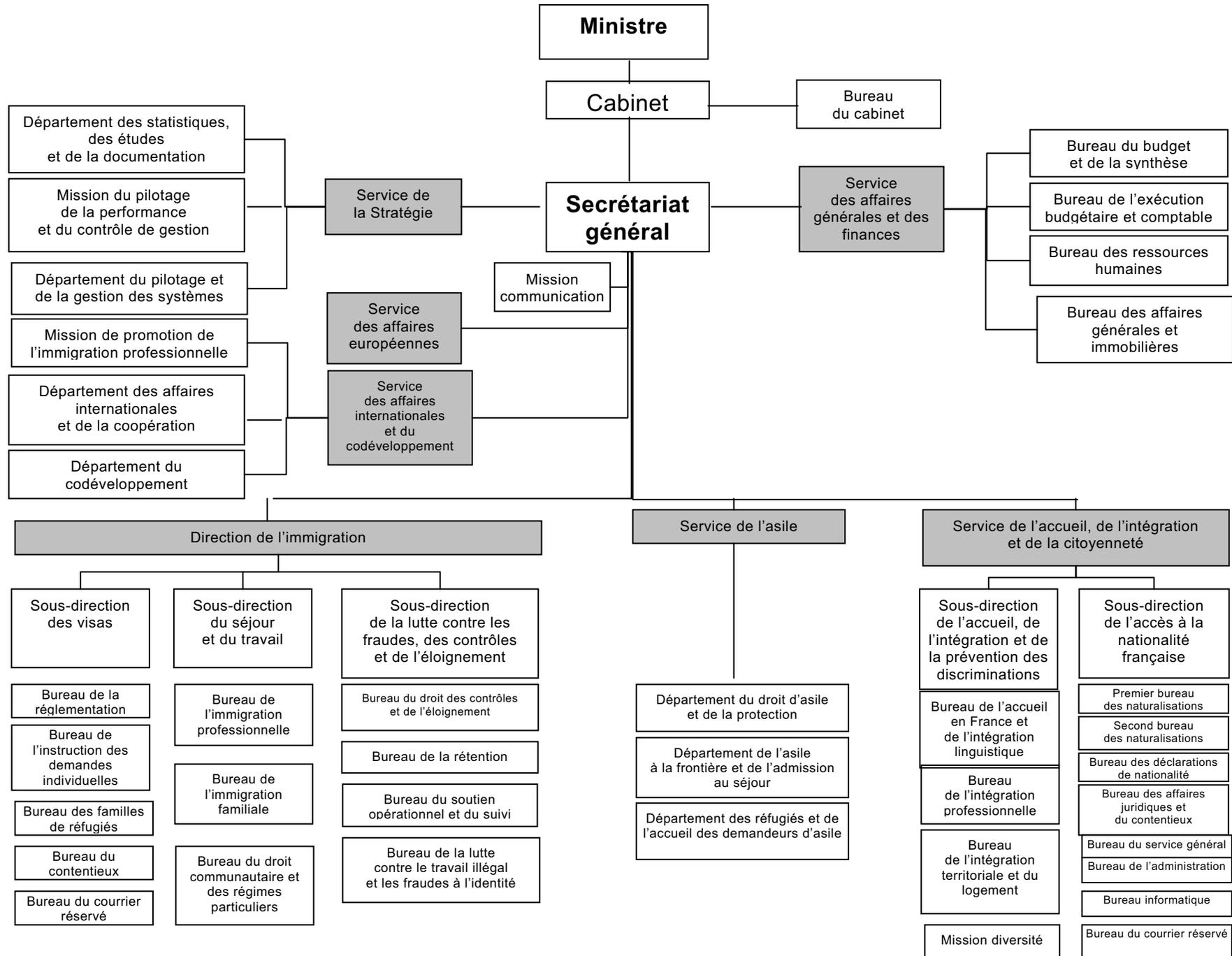
On remarquera également la création d'une mission de promotion de l'immigration professionnelle au sein du service des affaires internationales et du co-développement. Elle devra notamment faire connaître les dispositions plus favorables de la loi du 24 juillet 2006 en matière d'immigration de travail. Elle pourrait éventuellement démarcher en fonction de besoins identifiés de main d'œuvre et en application des accords de gestion concertés des flux migratoires qui auront été signés. On relèvera à cet égard l'accord conclu en octobre de cette année avec les Philippines pour développer l'immigration de travail ainsi que l'accueil d'étudiants.

Cette mission devrait notamment s'appuyer sur le réseau international de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM)¹.

Au total, ce ministère est une administration de mission, recentrée sur ses métiers de base et développant une approche stratégique.

¹ L'ANAEM a des implantations en Algérie, au Maroc, en Tunisie, en Turquie, au Sénégal et au Mali. Ce réseau devrait être étendu.

Ministère de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement



2. Un périmètre budgétaire qui ne recouvre pas l'ensemble des missions du ministère

a) L'absence d'administrations déconcentrées

Le nouveau ministère ne disposera pas de services déconcentrés, sauf si l'on prend en considération les implantations sur le territoire français et à l'étranger de l'ANAEM, lequel est un opérateur du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et est placé sous la tutelle conjointe des ministres de l'immigration et du travail.

En effet, les agents des services des visas, ceux des services des étrangers des préfectures ainsi que de la police aux frontières ou de la sécurité publique ne figurent pas au sein de la mission. Cette situation peut s'expliquer par les résistances des autres ministères, mais aussi plus simplement en raison des inconvénients et difficultés pratiques qu'il y a à distinguer des personnels actuellement intégrés dans des dispositifs plus larges.

A ce stade, votre rapporteur n'a pu apprécier exactement les avantages et les inconvénients d'un transfert d'un ou plusieurs de ces services au sein de la mission « Immigration, asile et intégration ». Mais, en fonction du retour d'expérience de ce premier budget, des évolutions de périmètre pourraient être étudiées lors des prochains exercices budgétaires.

Quelque soit finalement l'architecture budgétaire retenue, votre rapporteur tient à rappeler, comme il l'avait déjà fait lors de l'examen de la loi du 24 juillet 2006, l'urgence d'une modernisation du service public de l'immigration. Le passage d'une politique de maîtrise des flux à une politique de pilotage de ceux-ci impose de renforcer impérativement les moyens humains et matériels de ces services. La réhabilitation d'une vision positive de l'immigration passe nécessairement par une rénovation des administrations en charge de ces matières, surtout habituées à faire du contrôle.

Une voie à explorer est sans doute de développer la mobilité des agents de l'Etat entre les préfectures et les consulats, de telle sorte que se mette en place une filière des métiers de l'immigration.

b) Le programme « co-développement »

Bien que la mission « Immigration, asile et intégration » ne prévoit pas de crédits consacrés au co-développement, le ministre de l'immigration aura les moyens d'affirmer sa compétence en cette matière.

En effet, le projet de loi de finances pour 2008 crée un programme spécifique « Co-développement » au sein de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». Le responsable de ce programme sera le futur secrétaire général du ministère de l'immigration.

Une autre solution aurait pu être de rattacher directement ce programme à la mission « Immigration, asile et intégration ». L'expérience dira si l'architecture des missions doit être modifiée.

Le programme sera doté de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29 millions d'euros en crédits de paiement. L'évolution, à structure constante, des crédits du programme « Co-développement » (+ 224 % en AE et + 100 % en CP par rapport à 2007) témoigne de la nouvelle priorité accordée à ce type de projets.

Ces crédits serviront notamment à assurer la promotion des accords de gestion concertée des flux migratoires ainsi qu'à contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine.

Ce programme finance l'aide au retour volontaire (ARV) ainsi que, pour un montant de 5 millions d'euros, l'aide au projet individuel ou collectif.

L'ARV s'adresse à tout étranger en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire ou d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Les candidats au retour reçoivent une somme d'argent de 2.000 euros par adulte, de 3.500 euros pour un couple et de 1.000 euros par enfant de moins de 18 ans jusqu'au troisième et de 500 euros par enfant mineur supplémentaire. L'ANAEM prend en charge les frais de voyage et d'acheminement des bénéficiaires. En 2006, près de 2.000 personnes en ont bénéficié, pour l'essentiel des déboutés du droit d'asile isolés. Entre le 1er janvier et le 15 juillet 2007, ils étaient au nombre de 844. Ce relatif succès comparativement au nombre de bénéficiaires des aides au retour les années précédentes est en réalité un échec. En particulier, ce dispositif n'a pas su séduire les familles en situation irrégulière.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Patrick Stefanini a estimé qu'il fallait proposer d'autres dispositifs mieux adaptés à cette catégorie de population.

Cela sera le cas avec les aides individuelles ou collectives à la réinsertion par le co-développement. Il ne s'agira plus d'une aide sèche au retour. Le programme « Co-développement » prévoit le financement, dans une vingtaine de pays francophones, de 700 dossiers individuels, pour un montant maximum de 7.150 euros, et d'une trentaine de projets collectifs, d'un montant n'excédant pas 37.500 euros.

A titre personnel, votre rapporteur place beaucoup d'espoir dans la contractualisation et la mise en place de procédures d'accompagnement au retour des familles étrangères en situation irrégulière. Il conviendrait d'étudier la création d'un « contrat pour le retour ».

c) La création d'un document de politique transversale

La mission « Immigration, asile et intégration » ne fait pas apparaître les crédits :

- des services des visas ;
- des services des étrangers dans les préfetures et des directions départementales du travail chargées de délivrer les autorisations de travail ;
- de la police aux frontières, de la sécurité publique et des forces mobiles qui participent à la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- du co-développement ;
- de l'aide médicale d'Etat qui permet aux personnes en situation irrégulière de bénéficier d'une couverture médicale.

On peut songer également à l'activité de l'inspection du travail dans la lutte contre le travail clandestin, du moins pour la part qui implique des étrangers.

Pour pallier ces manques et restaurer une vision complète et exhaustive des crédits consacrés à la politique de l'immigration et d'intégration, notre collègue André Ferrand, rapporteur spécial pour la commission des finances des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » a présenté un amendement tendant à créer un document de politique transversale.

Votre rapporteur soutient cette initiative.

B. DEUX PROGRAMMES ÉQUILIBRÉS ET COHÉRENTS, UN PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES EN CONSTRUCTION

1. Le programme 303 « immigration et asile »

Avec près de 423 millions d'euros en autorisations d'engagement et plus de 414 millions d'euros en crédits de paiement (hors FDC et ADP), le programme 303 représente environ les deux tiers des crédits de la mission. Il est doté de 370 ETPT.

Au sein de ce programme, les trois quarts des crédits sont relatifs à la garantie de l'exercice du droit d'asile. Le projet annuel de performances reflète cette prédominance puisque sur les quatre objectifs, déclinés en neuf indicateurs de performance, que compte le programme 303, deux objectifs et quatre indicateurs sont relatifs à l'asile.

On regrettera l'absence d'indicateurs de performance mesurant l'attractivité de notre territoire au regard de l'objectif fixé par le président de la République de 50 % d'immigration économique en 2012.

a) L'exercice du droit d'asile : une dotation qui intègre la baisse de la demande d'asile

Entre 2005 et 2006, la demande d'asile a baissé de 38,3 %, avec 30.748 premières demandes. Au premier semestre 2007, la baisse atteint 21 %. Lors de son audition, M. Brice Hortefeux a estimé que la baisse devrait se poursuivre en 2008 dans une proportion de 10 %.

Cette diminution est concomitante à la résorption du stock des dossiers pendants devant la cour nationale du droit d'asile, anciennement dénommée « commission des recours des réfugiés ».

En conséquence, les crédits de l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile » s'affichent en baisse de 4,1 % en AP et de 3,7 % en CP par rapport à 2007 à 304 millions d'euros.

Seulement 43 millions d'euros correspondant à la subvention de l'Etat à l'OFPRA sont consacrés au traitement de la demande d'asile en tant que telle. Cette subvention est en baisse de 5 % par rapport à l'exercice en cours. Les autres dépenses sont liées à l'hébergement et à l'accompagnement social des demandeurs d'asile :

- 5,28 millions d'euros au titre des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile ;

- 192,9 millions d'euros au titre des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Le nombre de places atteint 20.689, soit un quadruplement de la capacité en 7 ans ;

- 35,5 millions d'euros au titre des dispositifs d'hébergement d'urgence d'une capacité estimée de 5.659 places, destinées principalement à accueillir à titre transitoire des demandeurs d'asile avant leur admission en CADA ;

- 28,04 millions au titre de l'allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande. Elle est réservée aux personnes ne pouvant être hébergées en CADA, faute de place. Elle s'élève à 306 euros par mois.

Les indicateurs de performance retenus sont assez pertinents qu'il s'agisse du pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure, du pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure ou du délai de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPRA et d'un dossier de recours par la cour nationale du droit d'asile (CNDA).

En revanche, l'indicateur relatif au coût de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA et de traitement d'un dossier de recours par la CNDA est moins probant. D'ailleurs, les coûts enregistrés en 2005, 2006 et 2007 montrent des variations erratiques difficiles à interpréter. En outre, on voit mal sur quels éléments agir pour obtenir une baisse significative de ces coûts. Les coûts fixes sont en effet très importants d'une année sur l'autre. En outre,

comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, il ne serait pas de bonne méthode de baisser trop brutalement les moyens de l'OFPRA et de la CNDA pour les ajuster sur les variations de la demande d'asile en année n-1. Des moyens suffisants doivent être maintenus pour faire face en temps réel aux inévitables fluctuations de la demande d'asile, et surtout d'éviter de les réduire à la portion congrue dès qu'une crise est passée- au risque de précipiter la suivante.

Le résultat serait un allongement de la durée des procédures et donc des frais d'hébergement et de prise en charge des demandeurs d'asile. Or, on l'a vu, ces dépenses sont beaucoup plus importantes que la seule subvention versée à l'OFPRA. Ce qui serait gagné d'un côté, serait perdu au décuple de l'autre.

Une réforme est en revanche attendue, celle de l'autonomie de la CNDA.

L'indépendance de la CNDA est largement reconnue. Le taux d'annulation des décisions de l'OFPRA en témoigne¹. Pourtant, elle souffre d'une apparence contraire en raison de son fonctionnement et de son financement. 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.

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.

En outre, les rapporteurs qui présentent à la formation de jugement les dossiers sur lesquels elle doit statuer, appartiennent statutairement au même corps que les officiers de protection de l'OFPRA qui prennent la décision d'accorder ou pas le statut de réfugié. La procédure disciplinaire est également commune.

Cette apparence de non indépendance de la CNDA pourrait conduire à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme.

Une réforme est donc indispensable. Le projet de budget ne prévoit pas d'accorder l'autonomie budgétaire à la CNDA dès 2008. Des problèmes liés à la passation de marchés publics et aux règles comptables s'y opposeraient. Toutefois, le gouvernement s'est engagé à rattacher le budget de la CNDA au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » à partir de la loi de finances pour 2009. Cette évolution mérite d'être saluée, tout en regrettant que cela ne puisse se faire dès le budget pour 2008.

¹ 19,5 % au premier semestre 2007.

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

Cette réforme devrait être également l'occasion de titulariser une partie des magistrats qui exercent au sein de la CNDA comme vacataires. De même, les rapporteurs ne devraient plus appartenir au même corps que les officiers de protection de l'OFPRA.

Enfin, votre rapporteur souhaiterait qu'à l'occasion de la réforme de l'organisation et du fonctionnement de la CNDA s'engage 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.

b) L'éloignement des étrangers : une priorité réaffirmée

L'autre partie importante du programme « Immigration et asile » concerne le coût des éloignements. Les coûts liés à la police des étrangers continuent en revanche de figurer dans la mission « Sécurité » pour un montant de 613,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Dotée de 80,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 79,1 millions d'euros en crédits de paiement, elle représente 19 % des crédits du programme 303. La dépense se répartit comme suit :

- 27,6 millions d'euros au titre du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) pour 2.391 places prévues à la mi-2008. Le plan triennal de construction et de modernisation des CRA qui s'achèvera en 2009 ne devrait pas être suivi d'un nouveau plan à moyen terme ;

- 39,65 millions d'euros au titre des frais d'éloignement (transports) ;

- 8,09 millions d'euros au titre de la prise en charge sanitaire dans les CRA et en zone d'attente ;

- 5,16 millions d'euros en AE et 3,86 millions d'euros en CP au titre de l'accompagnement social des retenus. Cette mission est exercée par la CIMADE.

Selon le projet annuel de performances pour 2008, ce montant doit permettre de tendre vers un nombre de 26.000 reconduites à la frontière l'an prochain (hors outre-mer), pour un coût moyen de 1.523 euros par reconduite.

Le coût réel est néanmoins supérieur, ne serait-ce qu'en y ajoutant les crédits de la police aux frontières. Il est également difficile de prévoir l'évolution de ces coûts, ceux-ci variant énormément en fonction de la destination de retour (les frais de transport représentant la plus grosse partie du coût total).

2. Le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française »

Sous une dénomination nouvelle, le programme 104 de la mission « Immigration, asile et intégration » reprend certains crédits du programme « Accueil des étrangers et intégration » qui, dans la loi de finances initiale pour 2007, se trouvait rattaché à la mission « Solidarité et intégration ».

Par rapport à l'exercice 2007, les crédits devraient peu évoluer. Ils s'élèvent à 195,3 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, soit 32 % des crédits de la mission. Il est doté de 239 ETPT provenant pour l'essentiel de la direction de la population et des migrations transférée du ministère du travail. La majeure partie des crédits est toutefois constituée des crédits d'intervention versés à l'ANAEM et à l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Votre rapporteur regrette la faiblesse des indicateurs de performance retenus. Le programme 104 ne compte que deux objectifs et deux indicateurs.

a) Une priorité : le contrat d'accueil et d'intégration

Au titre du budget 2008 figurent 44,6 millions d'euros de crédits de paiement dévolus à l'ANAEM. L'agence bénéficie également de ressources propres. Elle est en effet affectataire de six taxes ou redevances dont la taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour¹, la taxe perçue lors du renouvellement des autorisations de travail et des titres de séjour valant autorisation de travail², ainsi que la taxe perçue lors de la demande de validation d'une attestation d'accueil³. Son budget total s'élève en 2007 à 134,5 millions d'euros. Ses effectifs ont été portés à 926 ETPT en 2007, contre 888 en 2006, en raison notamment de la prise en charge du contrat d'accueil et d'intégration.

L'article 45 rattaché à la présente mission dans le projet de loi de finances pour 2008 prévoit à cet égard une augmentation de la taxe sur les attestations d'accueil de 30 à 45 euros. Cette hausse rapporterait 3,58 millions d'euros et financerait notamment la mise en place d'un test de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et de cours de langue préalable à l'entrée en France des bénéficiaires du regroupement familial et des conjoints de Français. Ce test et ces cours ont été instaurés par la loi du 20 novembre 2007. Au cours des débats, ce mode de financement qui pèse sur

¹ Cette taxe est d'un montant de 55 euros pour la carte « étudiant » et de 275 euros pour les autres cartes. Le produit total de cette carte est de 22 millions d'euros

² Cette taxe est d'un montant de 70 euros.

³ Tout étranger qui souhaite effectuer en France un séjour de moins de 3 mois, dans le cadre d'une visite privée et familiale, doit présenter un justificatif d'hébergement. Ce justificatif consiste en une attestation d'accueil. L'attestation est demandée et signée par la personne (française ou étrangère) qui se propose de l'héberger en France.

l'ensemble des étrangers et pas seulement sur les bénéficiaires de ces tests et de ces cours avait été annoncé par le Gouvernement.

Un premier bilan du contrat d'accueil et d'intégration, créé en 2003 et rendu obligatoire au 1er janvier 2007, est possible.

Du 1^{er} janvier au 31 juillet 2007, 62.266 personnes ont été accueillies sur les plates formes de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). Sur cette même période, 61.905 personnes ont signé le contrat d'accueil et d'intégration, soit un taux de signature de 99,42%.

Les premiers résultats du CAI sont plutôt encourageants, même si des ajustements restent à faire, notamment sur la qualité de certains prestataires des formations. Les signataires semblent apprécier le déroulement de la journée d'accueil et les formations prescrites dans leur très large majorité.

Le choix de rendre obligatoire la signature d'un CAI est conforté par le constat d'une corrélation en 2005 entre le niveau de connaissance du français et le taux de signature du contrat : mieux on comprend le français, plus on est enclin à signer le contrat. Le caractère obligatoire du contrat permet donc de toucher les publics ayant le plus de handicap au départ pour s'intégrer, en particulier les femmes ne parlant pas le français.

Fort de ce constat encourageant, la loi du 20 novembre 2007 a rendu obligatoire le bilan de compétences professionnelles.

Bilan du contrat d'accueil et d'intégration depuis 2005

	Nombre de signataires	Statut des signataires					% de femmes	Taux de prestations linguistiques prescrites	Taux de bénéficiaires de la journée d'information « Vivre en France »	Taux de signataires du CAI auxquels a été prescrit un suivi social	
		Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Liens personnels et familiaux	Regroupement familial	Réfugiés et membres de leur famille					Travailleurs
1er janvier au 31 juillet 2007	61.905	23.785 (38,3 %)	20.708 (33,48 %)		6.948 (11,3 %)	5.550 (8,5 %)	4.423 (7,1 %)	54,17 %	25,1 %	36,4 %	8,7 %
2006	95.693	53 % (dont 80,3 % de conjoints de Français)		20,3 %	11,6 %	9,6 %	8,5 %	54 %	25,1 %	21,7 %	10,6 %
2005	66.450	44,4 %	10,1 %	13,5 %	11,7 %	13,8 %	5,1 %	53,1 %	25,1 %	18,8 %	8,1 %

Source : Commission des Lois du Sénat

b) Un organisme encore en devenir : l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)

Les moyens de l'ACSé dont les missions concernent aussi bien la politique de la ville que la lutte contre l'illettrisme, l'organisation du service civil volontaire et l'intégration ainsi que la lutte contre les discriminations touchant les étrangers régulièrement installés dans notre pays, figurent principalement au programme 147 de la mission « Ville et logement ».

Pourtant, ce ne sont pas moins de 98,9 millions d'euros de crédits d'intervention, c'est-à-dire de subventions à des organismes et à des associations pour des actions en faveur de l'intégration, qui sont prévus au titre du présent programme – en plus des 7 millions d'euros de participation aux frais de fonctionnement de l'ACSé.

Ces crédits sont notamment destinés à la mise en place de partenariats locaux en faveur de l'intégration des immigrés, à la transformation des foyers de travailleurs immigrants et à la délivrance d'un enseignement linguistique aux migrants non primo-arrivants (les primo-arrivants relevant du contrat d'accueil et d'intégration géré par l'ANAEM).

Plusieurs critiques peuvent être faites.

Tout d'abord, aucun objectif ou indicateur de performance relatif à l'ACSé ne figure dans le projet annuel de performance.

Ensuite, se pose la question de la répartition des tâches entre l'ANAEM et l'ACSé, en particulier sur le volet des formations linguistiques. La distinction entre les primo-arrivants et les autres étrangers n'est pas nécessairement pertinente sous l'angle de l'apprentissage linguistique.

Enfin, les organismes divers auxquels l'Agence délègue la réalisation des prestations ne sont pas suffisamment évalués.

c) Des dépenses diverses

D'autres dépenses moins importantes figurent au sein du programme 104.

On notera en particulier :

- une subvention de 3,04 millions d'euros à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, dont le budget global s'élève à 7 millions d'euros ;

- 12,3 millions d'euros pour financer les 28 centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH). D'une capacité de 1.083 places, ils accueillent principalement les réfugiés en graves difficultés d'insertion et nécessitant une prise en charge totale ;

- 1,47 million d'euros couvrant les dépenses de personnel de la sous-direction des naturalisations, composée de 157 agents. Ce service a pour mission d'instruire les demandes de naturalisation des étrangers installés durablement en France par décision de l'autorité publique

(87.878 naturalisations et réintégrations par décret en 2006 et 30.177 au premier semestre 2007), ainsi que les demandes d'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage avec un conjoint français (29.276 en 2006 et 19.247 au premier semestre 2007).

C. UNE ANNÉE EUROPÉENNE

Lors de son discours aux ambassadeurs le 27 août 2007, le président de la République a annoncé que l'élaboration d'une politique européenne d'immigration serait l'une des trois priorités de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008.

La présidence française interviendra après une présidence slovène qui ne devrait pas mettre en avant ces sujets et avant une année 2009 occupée par le renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne.

Pour préparer cette échéance, l'administration centrale du nouveau ministère sera dotée au 1^{er} janvier 2008 d'un service des affaires européennes.

1. Un pacte européen de l'immigration

La présidence française de l'Union européenne devrait proposer à l'ensemble des Etats membres, avec le soutien de la Commission européenne, la conclusion d'un pacte européen de l'immigration.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ce pacte ne doit pas être confondu avec le futur programme d'action pluriannuel de l'Union européenne en matière de justice et affaires intérieures. Ce programme doit prendre la suite du programme de La Haye de 2004 qui avait lui même succédé au programme de Tampere de 1999.

Le pacte européen de l'immigration devrait comporter plusieurs engagements politiques à caractère général à chacun desquels correspondraient deux ou trois propositions concrètes.

Un premier engagement consisterait à renoncer à toutes régularisations collectives et massives au nom de la solidarité entre les Etats membres.

Un deuxième engagement serait relatif au renforcement de la solidarité des Etats membres dans le contrôle des frontières extérieures de l'Union. Les Etats membres ne peuvent se désintéresser de la pression migratoire aux frontières de la Grèce, de Malte. A cet égard, la présidence française pourrait pousser en faveur d'une consolidation de l'agence Frontex qui fait l'objet de nombreuses critiques pour son manque de résultats. Elle pourrait être mandatée pour organiser pour le compte des Etats membres des vols groupés.

Un troisième engagement porterait sur la mise en place d'un régime européen d'asile. Il part du constat qu'au sein de l'Union européenne, des demandeurs d'asile ressortissants d'un même Etat tiers obtiennent le statut de réfugié dans des proportions très variables selon l'Etat membre dans lequel ils déposent leur demande. De telles différences ne sont pas compréhensibles dans une communauté d'Etats partageant les mêmes valeurs.

Les Etats membres devraient s'engager à achever l'application des directives déjà adoptées et à initier une seconde phase d'harmonisation plus poussée. Depuis deux ans, la mise en place d'une politique européenne de l'asile n'a en effet guère progressé ; les discussions sur l'établissement d'une liste communautaire de « pays dits d'origine sûrs » ont été abandonnées et la Commission a seulement transmis une communication sur le renforcement de la coopération pratique entre administrations nationales chargées de l'asile.

Toutefois, cette volonté de donner un nouvel élan à la politique européenne d'asile n'est pas isolée. La Commission européenne a en effet présenté en juin 2007 un Livre vert sur l'établissement d'un régime européen commun, en vue de proposer un programme d'action au premier semestre 2007. Les travaux de la Commission européenne et le futur pacte européen devront aller de concert pour vaincre les réticences à un rapprochement plus poussé.

M. Patrick Stefanini, conseiller du ministre de l'immigration et futur secrétaire général du ministère, entendu par votre ministère, a indiqué qu'il espérait aboutir sous présidence française à la mise en place d'une structure de coopération pratique entre les Etats membres qui serait une sorte de bureau de liaison entre les organismes chargés de l'asile dans les différents Etats membres. L'OFPRA et ses homologues pourraient ainsi échanger sur leur appréciation de la situation politique dans un Etat ou une région donnée.

Un quatrième engagement concernerait l'organisation des migrations légales. Il inclurait l'engagement de tous les Etats membres à lutter contre le travail clandestin, notamment en réprimant plus fortement les employeurs. La présidence française devrait également faire avancer autant que possible les discussions sur les deux directives présentées par la Commission européenne sur les droits fondamentaux accordés aux travailleurs migrants installés dans l'Union européenne et sur l'admission au séjour des travailleurs hautement qualifiés.

Un cinquième engagement mettrait en avant la mutualisation consulaire. Le déploiement du système VIS serait l'occasion de créer des centres communs d'examen des demandes de visa.

Enfin, **un sixième engagement** concernerait le co-développement, éventuellement abondé par un financement communautaire nouveau.

Un premier projet de pacte européen devrait être envoyé par la France à la Commission européenne ainsi qu'à nos principaux partenaires européens vers la mi-janvier. Le Parlement devra également en débattre.

2. Une nouvelle conférence euro-africaine

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement sera chargé d'organiser trois conférences importantes comme l'a annoncé M. Brice Hortefeux lors de son audition par la commission.

Outre une conférence informelle des ministres chargés de l'asile et une conférence sur l'intégration, la France organisera la seconde conférence euro-africaine sur les migrations et le développement.

Rappelons que lors de leur réunion informelle d'Hampton Court en octobre 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient entendu faire de la question migratoire une priorité d'action pour l'Union européenne. Le Conseil européen de décembre 2005 avait par conséquent adopté une « Approche globale des migrations », qui constitue désormais le cadre de référence de la politique de l'Union en matière migratoire. Cette approche repose sur une gestion équilibrée et globale des flux et sur un principe de partenariat entre les pays d'origine, de transit et de destination.

Un accent particulier avait été mis sur la collaboration avec l'Afrique et la Méditerranée. Elle avait abouti à l'organisation, en lien étroit avec l'Espagne, de la conférence euro-africaine de Rabat sur les migrations et le développement en juillet 2006.

C'est cette approche que la conférence dite Rabat II devra poursuivre.

La France pourra mettre en avant son expérience des accords d'immigration concertée déjà signés avec plusieurs Etats ou en cours de négociation. Cette nouvelle génération comporte des dispositions non seulement sur le retour dans leur pays des migrants en situation irrégulière, mais aussi sur la circulation des personnes, l'admission au séjour, la surveillance des frontières, la participation des migrants au développement de leur pays d'origine et le co-développement.

La France a signé un accord de gestion concertée des flux migratoires avec le Sénégal et le Gabon et négocie un tel accord avec le Bénin et la République démocratique du Congo. Au cours de son audition par la commission des lois, M. Brice Hortefeux a loué la souplesse de ces accords qui permettent d'adapter et d'individualiser la politique migratoire en fonction des spécificités de chaque pays d'origine.

II. LES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS

Depuis la fin des années 90, la présence de mineurs étrangers isolés sur le territoire français¹ se révèle être un phénomène pérenne appelant des réponses organisées et systématiques. Toutefois, en dépit de progrès importants, celles-ci tardent à se mettre en place, notamment en raison de la situation juridique de ces mineurs écartelés entre le droit de la protection de l'enfance et le droit des étrangers.

Une enquête commanditée en 2001 par la direction de la population et des migrations² dressait une typologie en cinq catégories, toujours pertinente, des mineurs isolés étrangers en fonction de leur histoire et des raisons les ayant poussés à quitter leur pays d'origine. Elle distingue :

- **les exilés** fuyant une région en guerre ou des persécutions. Demandeurs d'asile le plus souvent, les possibilités de retour sont très difficiles. Il s'agit souvent de mineurs d'origine africaine ;

- **les mandatés** envoyés en Occident par leurs parents pour y poursuivre leurs études ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille restée au pays. Cette catégorie concerne en majeure partie des jeunes venus d'Asie ;

- **les exploités** victimes de la traite (réseaux de prostitution, d'activités délictueuses, de mendicité, etc.). Dans cette catégorie, on trouve en majorité des jeunes d'Europe de l'Est ;

- **les fugueurs**. Ce cas de figure concerne en particulier des enfants du Maghreb et d'Europe de l'Est ;

- **les errants**. Ces mineurs étaient déjà dans la rue dans leur pays, et au cours de leur errance, ils ont franchi plusieurs frontières.

Ces profils sont perméables et non exhaustifs³. Un mineur peut relever de plusieurs de ces catégories, ou bien, évoluer d'une catégorie à une autre.

A. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE À L'ENTRÉE DU TERRITOIRE : DES PROGRÈS SIGNIFICATIFS À POURSUIVRE

Les mineurs étrangers isolés non-admis à la frontière⁴ et maintenus, le cas échéant, en zone d'attente peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine ou de provenance, à la différence des mineurs se trouvant sur le territoire

¹ Ce terme désigne la situation juridique d'un mineur étranger sans représentant légal en France. Certains mineurs isolés se présentent à la frontière accompagnés d'un adulte qui n'est pas leur représentant légal.

² Rapport de Mme Angelina Etienne publié dans la revue *Migrations* (n° 109, septembre-octobre 2002)

³ Des mineurs peuvent également rejoindre leurs parents se trouvant en France.

⁴ Il s'agit des frontières aériennes, ferroviaires et maritimes. Les mineurs entrant par les frontières terrestres sont considérés comme étant sur le territoire français.

national qui ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement (expulsion, reconduite à la frontière ou interdiction du territoire)¹.

Durant cette phase, leur situation juridique est quasi-identique à celle des majeurs. La minorité n'entraîne pas l'application d'un régime dérogatoire.

1. Des flux stabilisés qui restent importants

Selon les informations fournies par la police aux frontières à votre rapporteur, les outils statistiques actuels ne permettent pas de recenser au niveau national les MEI s'étant présentés à la frontière. En revanche, les mineurs **isolés ou non** ayant fait l'objet d'une mesure de non-admission sont comptabilisés depuis janvier 2006.

En 2006, 976 mineurs ont été non-admis en métropole. Sur les sept premiers mois de 2007, 574 ont fait l'objet d'une telle mesure contre 514 au cours de la même période l'année précédente.

Pour les périodes antérieures, à défaut de données nationales, le principal baromètre est celui du nombre de mineurs isolés non admis arrivant à Roissy-Charles de Gaulle, premier point d'entrée sur le territoire.

En 2001, un pic exceptionnel avait été atteint avec 1.416 mineurs. En 2006, 604 étrangers se sont déclarés mineurs isolés contre 780 en 2005, soit une baisse de 9,87 %. Après examen médical, 515 ont été reconnus mineurs, dont 413 âgés de plus de 13 ans et 102 âgés de moins de 13 ans.

Pour le premier semestre 2007, sur 311 étrangers se déclarant mineurs, 240 ont été reconnus comme tels. Ce nombre est quasi-constant par rapport au premier semestre 2006.

Comme l'a confirmé lors de son audition M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny, le nombre de mineurs étrangers isolés (MEI) arrivant à Roissy chaque année et déclarés non-admis en France tend à se stabiliser. La décrue depuis le pic de 2001 a suivi l'évolution générale du nombre d'étrangers non admis à Roissy.

2. Des mineurs majoritairement refoulés

En 2006 à Roissy, sur 515 mineurs non-admis, 327 ont été effectivement refoulés soit 63 %. Cette estimation est corroborée par M. Philippe Jeannin qui estime à 36 % le taux des mineurs en zone d'attente

¹ Les mineurs peuvent toutefois faire l'objet d'une mesure de réadmission vers un autre Etat membre de l'Union européenne. Ils peuvent également être renvoyés dans leur pays sur décision du juge des enfants si ce dernier juge que l'intérêt de l'enfant le commande.

finalement admis sur le territoire¹. En 2005, sur 648 mineurs non admis à Roissy, 500 ont été effectivement refoulés soit un taux de 77 %.

Ces résultats contrastent avec ceux de 2002 où 29 % seulement des mineurs placés en zone d'attente à Roissy étaient refoulés². Cette évolution s'explique de manière générale par l'amélioration des contrôles sur la plateforme de Roissy.

Une situation particulière est celle **des mineurs isolés sollicitant l'asile à la frontière**.

Les mineurs isolés étrangers demandant à être admis sur le territoire français au titre de l'asile

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de mineurs sollicitant l'asile à la frontière	1067	628	514	213	167	158
% des demandes d'asile à la frontière déclarées non manifestement infondées par l'autorité administrative après avis de l'OFPRA	NC	NC	NC	NC	14 %	20 %
% de ces mineurs admis sur le territoire français tous motifs confondus (asile, non prolongation du maintien en zone d'attente par le juge...)	NC	NC	NC	NC	61 %	80 %

Leur nombre a diminué très fortement depuis 2001. Toutefois, leur taux d'admission, tous motifs confondus, est très supérieur à celui des MEI dans leur ensemble. Il est également supérieur à celui constaté pour les demandeurs d'asile à la frontière majeurs (53% en 2005 et 63 % en 2006).

¹ Sur ces 36%, 21,5 % le seraient à la suite d'une décision judiciaire. Le solde se compose de mineurs soit admis sur le territoire au titre de l'asile ou de motifs humanitaires, soit n'ayant pu être refoulés dans les délais du maintien en zone d'attente.

² Ce chiffre est issu des travaux du groupe de travail sur les modalités d'accès des mineurs isolés sur le territoire français menés sous l'égide du préfet de la région Ile-de-France en 2003.

3. L'examen médical : une polémique persistante

L'établissement de la minorité des personnes se déclarant mineurs à la frontière reste un sujet important de critiques, notamment de la part des associations.

En 2005 et 2006, respectivement 124 et 89 personnes se déclarant mineurs à leur arrivée à la frontière ont été reconnus majeurs à la suite de l'examen médical. Pour le premier semestre 2007, elles étaient 71.

M. Philippe Jeannin a indiqué que 25 % des mineurs déclarés maintenus en zone d'attente étaient soumis à cet examen, 50 % d'entre eux étant finalement reconnus majeurs.

Toujours selon M. Philippe Jeannin, la méthode utilisée a été affinée. Elle consiste en trois examens : un examen général et psychologique, un examen dentaire et un examen osseux.

Cette méthode fait l'objet de nombreuses critiques en raison de son imprécision et de la marge d'erreur de 18 mois pour les individus de plus de seize ans.

Dans une question écrite au ministre de l'intérieur¹, notre collègue Mme Nicole Borvo Cohen-Seat relevait que « *la méthode d'évaluation de l'âge la plus couramment utilisée se fonde sur la radiographie de la main et du poignet gauche par comparaison avec des clichés de référence, répertoriés dans l'atlas de Greulich et Pyle. Or, ces clichés de référence datent des années 1930 et sont issus d'une population américaine "d'origine caucasienne". La finalité initiale de ces clichés n'a jamais été juridique mais purement médicale. De telles références recèlent, en outre, un risque d'erreur majeur : le développement osseux d'enfants non caucasiens peut être hétérogène par rapport à ces références anglo-saxonnes remontant à plus d'un demi-siècle. De ce fait, les résultats obtenus d'après cette expertise osseuse ne sont pas fiables et présentent une marge d'erreur d'environ 18 mois, amplifiée dans le cas d'enfants ayant connu la malnutrition ou la famine* ».

Dans un avis du 23 juin 2005, le Comité consultatif national d'éthique faisait le même constat quant à l'imprécision de la méthode employée. Dans le même temps, il reconnaissait la difficulté pour élaborer d'autres méthodes et préconisait en attendant la constitution d'un groupe de travail pour élaborer une méthode plus fine.

M. Philippe Jeannin a toutefois indiqué le souci d'affiner l'évaluation en combinant les examens psychologiques, dentaires et osseux. Il a ajouté que d'autres éléments comme l'état civil étaient évidemment pris en compte par le juge. Par ailleurs, il a noté la nécessité, dans une procédure civile, de recueillir

¹ Question écrite n° 20011 publiée au JO du 20 octobre 2005. Réponse publiée au JO du 9 février 2006.

le consentement du mineur, par le biais de l'administrateur ad hoc désigné pour le représenter, aux fins de procéder à l'examen médical.

En définitive, il a qualifié le contentieux lié à l'établissement de la minorité de résiduel. Il a indiqué qu'en cas de contestation de l'expertise par l'administrateur ad hoc, il arrivait que ce dernier continue d'assister l'étranger, l'administration réfutant alors sa présence à l'audience.

Toutefois, ces polémiques ne doivent pas faire oublier que l'établissement de la minorité n'a pas d'effet sur le maintien ou non en zone d'attente, ni sur la mesure de non-admission sur le territoire français. La minorité d'un étranger voyageant seul et interpellé à l'occasion d'une tentative de franchissement irrégulier de la frontière conduit seulement à la désignation d'un administrateur ad hoc par le procureur de la République territorialement compétent. Elle rend également plus délicate la mesure de réacheminement, l'autorité administrative devant s'assurer que le mineur pourra être pris en charge dans le pays de renvoi.

En revanche, l'expertise d'âge a des effets déterminants pour les étrangers qui sont finalement admis sur le territoire français. S'ils sont reconnus majeurs, ils peuvent être éloignés. Dans le cas contraire, ils peuvent prétendre aux dispositifs administratifs ou judiciaire d'assistance aux mineurs.

4. Des administrateurs ad hoc plus présents

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale a prévu la désignation par le procureur de la République d'un administrateur ad hoc (AAH) afin d'assurer la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente.

Cette avancée importante pour garantir le respect des droits de la défense des MEI a toutefois souffert de difficultés de mise en œuvre faute d'opérateurs crédibles. La commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine relevait dans son rapport¹ que sur l'année 2004 à Roissy, sur 650 cas, seulement 220 à 250 mineurs avaient pu faire pleinement l'objet d'une prise en charge par un AAH.

Dans un rapport de janvier 2005, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)² recommandait que, d'une part, les AAH disposent du délai nécessaire et suffisant à l'accomplissement de leur mission et, d'autre part, que la qualité de leurs recrutements et de leurs interventions soit contrôlée. Elle demandait également que les AAH disposent d'un guide méthodologique précis et spécifique.

¹ Rapport n° 300 (2005-2006) de votre rapporteur sous la présidence de notre collègue Georges Othily.

² Rapport n° 2005-010 de janvier 2005 : Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France.

Afin de remédier à ces insuffisances, la Croix-Rouge française s'est vue confier en février 2005 cette fonction d'AAH auprès des mineurs isolés placés en zone d'attente à Roissy. En 2005 et 2006, 80 % de ces mineurs ont bénéficié de l'intervention d'un AAH. Dans 60 cas toutefois, la Croix-rouge a du refuser faute de personnel disponible.

Lors de son audition, M. Philippe Jeannin a estimé que la Croix-rouge avait contribué à professionnaliser la mission d'AAH en forgeant une déontologie et un mode opératoire.

Toutefois, il a indiqué que la Croix-rouge se plaignait, d'une part, de désignations tardives voire de l'absence de désignation et, d'autre part, de son manque de moyens. Mme Sylvie Guichard, responsable de l'action sociale à la Croix-rouge, a confirmé ces observations.

Concernant la première critique, elle est due principalement à la multiplication des contrôles à la passerelle des avions qui permettent d'identifier immédiatement sans contestation possible le pays de provenance ou, en cas d'escale, de destination du mineur. Bien que les textes ne le prévoient pas, la police aux frontières ferait systématiquement bénéficier les mineurs du jour franc. Mme Sylvie Guichard a toutefois indiqué que ce n'était pas toujours le cas, en particulier pour les chinois qui se voient refuser un visa d'escale et sont maintenus systématiquement en zone internationale sans être placés en zone d'attente afin que la police puisse s'assurer qu'ils prendront bien leur vol de continuation.

Pourtant, la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a réaffirmé la nécessité d'une désignation sans délai d'un AAH, l'article L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoyant l'information du procureur de la République, qui déclenche la désignation d'un administrateur ad hoc, dès la notification du refus d'entrée en France et non plus à compter du placement en zone d'attente du mineur.

Concernant le manque de moyens, le dispositif actuel repose sur deux coordinateurs et une dizaine de bénévoles qui ne peuvent être en permanence disponibles. Chaque mission dure en général quatre à six jours. Ces moyens sont insuffisants pour une prise en charge pleine et entière de l'ensemble des mineurs. Lors de son audition par votre commission, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, a partagé ce constat. Ces missions requièrent une grande disponibilité. Sans remettre en cause le bénévolat, une indemnisation réévaluée pourrait faciliter le recrutement de volontaires.

5. Des conditions matérielles qui s'améliorent

L'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant prévoit que « *tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant,*

et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles ».

Les MEI de moins de treize ans sont placés dans des chambres d'hôtel sous la surveillance d'une garde d'enfant. Ce mode d'hébergement assure la séparation avec les adultes. Quelques critiques sont toutefois formulées.

Ces lieux ne seraient pas toujours très bien identifiés et ne faciliteraient donc pas la visite de l'administrateur ad hoc ou de la famille. Un effort doit certainement être fait pour lever tout obstacle aux visites de l'AAH. En revanche, concernant la visite des familles, elle ne peut être automatique. Au préalable, il convient de s'assurer de la réalité du lien familial et de l'intention. Il peut s'agir d'un membre d'un réseau de traite.

Les MEI de plus de treize ans sont en revanche maintenus classiquement en zone d'attente. Votre rapporteur qui s'est rendu à plusieurs reprises à la ZAPI de Roissy a pu juger des bonnes conditions d'hébergement et de prise en charge sanitaire et sociale des personnes maintenues.

Toutefois, il est certain qu'une meilleure séparation entre les adultes et les mineurs doit être recherchée.

Une convention avec la Croix Rouge, qui assure déjà la mission d'AAH et apporte une aide matérielle à tous les étrangers en zone d'attente depuis 2003, a été conclue en juillet 2007 pour assurer également l'accueil et la garde des MEI en zone d'attente, y compris des moins de treize ans.

Alors que les chambres sont à l'étage, la ZAPI est désormais équipée de deux chambres de deux lits au rez-de-chaussée, tout près du bureau où sont installés les personnels de la Croix Rouge qui assurent la permanence de nuit. Les enfants de moins de treize ans y dormiront sous leur surveillance. Au cours de la journée, des salariés de la Croix Rouge embauchés spécialement s'en occuperont. Compte tenu des flux annuels de MEI sur la plateforme de Roissy, ce dispositif devrait pouvoir répondre à la demande.

Au cours de son audition, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, a évoqué le projet d'aménager encore mieux l'espace pour les mineurs au sein de la zone d'attente.

Enfin, si Roissy concentre toutes les attentions, il ne faut pas oublier que des mineurs arrivent également par d'autres points d'entrée (Orly et Marseille notamment). Bien qu'il s'agisse d'une minorité, ils doivent bénéficier des mêmes garanties.

6. La compétence concurrente du juge des enfants et du juge des libertés et de la détention

Dans le rapport précité de janvier 2005 de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), les auteurs notaient, « *quant à la possibilité de saisine du juge des enfants par un mineur retenu en zone d'attente ou par son administrateur ad hoc, qu'un arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 7 décembre 2004¹ conclut à l'applicabilité du droit de l'assistance éducative à un mineur qui bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait de fait sur le territoire français* ». La cour a donc admis la compétence du juge des enfants tout en écartant l'hypothèse d'un danger inhérent au maintien en zone d'attente et, en l'espèce, le danger lié au rapatriement dans le pays d'origine.

Face à cette incertitude juridique susceptible de ruiner le dispositif en vigueur de maintien en zone d'attente consécutif à un refus d'admission sur le territoire français, le rapport de l'IGAS concluait en suggérant que la Cour de cassation soit saisie pour avis afin de déterminer :

- si le statut juridique de la zone d'attente peut fonder la compétence territoriale du juge des enfants ;

- quelle acception du danger encouru par le mineur peut fonder la compétence du juge des enfants.

Cette compétence concurrente entre juge des enfants et juge des libertés et de la détention (JLD) reflète la contradiction potentielle entre le droit des étrangers et le droit de la protection de l'enfance.

La commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine s'inquiétait des possibles effets pervers d'une compétence pleine et entière du juge des enfants, estimant que cela pourrait envoyer un signal contre-productif aux filières d'immigration clandestine qui repèreraient immédiatement une faille dans le dispositif de contrôle des entrées. La commission d'enquête recommandait d'apporter un plus grand soin à la prise en charge des mineurs dans la zone d'attente de sorte qu'elle soit irréprochable.

Près de deux ans ont passé et force est de constater que la compétence concurrente du juge des enfants et du JLD est restée largement théorique.

D'une part, les administrateurs *ad hoc* n'ont pas développé une stratégie de saisine systématique du juge des enfants.

D'autre part, M. Philippe Jeannin a indiqué qu'au tribunal de grande instance de Bobigny, les juges des enfants reconnaissaient la compétence de principe du JLD et refusaient de prendre des mesures d'assistance éducative sauf cas très particuliers (enfants atteints de tuberculose, situation objective de danger...). En 2005 et 2006, respectivement 5 et 6 mineurs ont été admis sur le territoire français à la suite d'une décision du juge des enfants.

¹ Arrêt Haidera.

Votre rapporteur ajoute que l'amélioration des conditions d'accueil et de prise en charge des mineurs isolés, bien qu'encore imparfaites, justifie moins l'intervention du juge des enfants.

Toutefois, ce *modus vivendi* ne doit pas cacher l'extrême difficulté à apporter des réponses totalement satisfaisantes.

D'un côté, admettre sans condition sur le territoire français tous les MEI, comme le réclament certaines associations, ouvrirait incontestablement la voie à des filières d'immigration clandestine, voire de traite d'êtres humains.

D'un autre côté, face à un mineur, il est nécessaire de vérifier suffisamment son origine pour voir s'il n'a pas cherché à fuir une réelle situation de danger et, parfois, s'il ne vient pas à travers une filière pour rejoindre ses représentants légaux, que ceux-ci se trouvent en France ou dans un autre pays européen comme le Royaume-Uni.

Face à de telles situations, le refoulement très rapide du mineur sans placement en zone d'attente ou au contraire l'impossibilité de l'y maintenir plus de vingt jours posent des problèmes.

L'idée de créer une cellule spécialisée qui serait l'interlocuteur privilégié des différentes administrations de l'Etat, des opérateurs extérieurs (Croix-rouge, associations) et des représentants des pays d'origine mériterait d'être étudiée. Elle serait chargée, après évaluation de l'enfant, de rechercher les parents, de retracer le parcours du mineur et de s'assurer des conditions de prise en charge du mineur en cas de refoulement. La décision finale (refoulement, admission sur le territoire français) serait prise en toute connaissance de cause.

B. UNE PRISE EN CHARGE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS ENCORE INÉGALE

Les mineurs étrangers isolés se trouvant sur le territoire français ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Ils relèvent des règles applicables à la protection de l'enfance. Toutefois, dès leur majorité, le droit commun de la législation sur les étrangers redevient applicable.

1. Un phénomène important, des profils très différents

En 2005, le rapport précité de l'IGAS révélait que 3.100 mineurs étrangers isolés avaient été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en 2003. Pour les neuf premiers mois de 2004, ce nombre s'élevait à un peu plus de 2.300 mineurs. Ces estimations avaient été obtenues à partir des réponses de 60 départements, parmi lesquels les plus touchés par l'arrivée de MEI.

Il reste très difficile de connaître l'évolution exacte du phénomène. Il semble toutefois qu'il y ait eu une forte expansion entre 1999 et 2001 puis une relative stabilisation consécutive à l'action de la police aux frontières sur la plateforme de Roissy et à la modification de la législation.

Des départements sont plus concernés que d'autres par l'arrivée de ces jeunes. C'est notamment le cas des départements de la région Ile de France ainsi que des départements frontaliers tels le Pas de Calais ou la Moselle.

Soulignant l'incertitude des statistiques, l'Association des départements de France estime que l'aide sociale à l'enfance des départements (ASE) prend en charge, chaque année, 2.500 mineurs étrangers, et 1.200 jeunes majeurs. Plusieurs départements comme la Moselle ont dû créer des structures spécifiques pour les prendre en charge.

Ces chiffres ne sont qu'un indicateur. Ils ne donnent pas le nombre de MEI en France, tous n'étant pas en contact avec l'ASE.

Votre rapporteur a entendu M. Philippe Coste, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de Paris (DASS Paris). Depuis juin 2003, a été conclue à l'initiative de Mme Dominique Versini¹, alors secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, une convention-cadre entre la DASS de Paris et des associations opératrices. Cette convention met en place un dispositif de repérage et de mise à l'abri des MEI à Paris, afin de les préparer à une prise en charge par les services de protection de l'enfance.

Les chiffres donnés dans le cadre de ce dispositif sont intéressants en raison de la situation particulière de Paris. Selon le rapport de l'IGAS précité, Paris représentait en 2003 et 2004 autour de 20 à 25 % de l'ensemble des MEI pris en charge en France. En outre, les profils y sont très divers et reflètent pour partie les évolutions des pays d'origine de ces mineurs.

Les chiffres fournis à votre rapporteur montrent la stabilité à un niveau assez élevé du nombre de MEI passant par ce dispositif.

Activité du dispositif parisien de repérage et de suivi des MEI

	2004	2005	2006
Nouveaux contacts (MEI rencontrés par chacune des associations, bénéficiaires potentiels d'un suivi)	1.013	951	937
Nombre de MEI suivis (suivi au titre du repérage, accueil de jour, mise à l'abri)	794	609	604

¹ Que votre rapporteur a entendu au titre de ses nouvelles fonctions de défenseur des enfants.

Mme Dominique Versini, défenseur des enfants, évalue le nombre de MEI sur le territoire français à environ 5.000. Enfin, les MEI présentant une demande d'asile auprès de l'OFPRA ont fortement augmenté passant de 150 en 1999 à 1.222 en 2004. Cette évolution pourrait s'expliquer par la modification en 2003 des règles relatives à l'acquisition de la nationalité française par les mineurs placés à l'ASE, qui a poussé certains mineurs à déposer une demande d'asile pour se maintenir sur le territoire au-delà de leur majorité.

Le rapport de l'IGAS montre également la diffusion progressive du phénomène sur l'ensemble du territoire. En 2004, une vingtaine de départements accueillaient plus de 20 mineurs, dont une dizaine plus de 50 mineurs. 25 départements représentaient toutefois 90 % du total des MEI pris en charge par les conseils généraux au titre de l'ASE.

Au final, la présence de MEI est devenue une réalité significative sur l'ensemble du territoire national.

Cet enracinement du phénomène n'exclut pas que les profils de ces mineurs évoluent. 62 nationalités étaient représentées en 2003. Quelques nationalités dominent les flux : Roumanie, Chine, Maroc et Congo. Depuis deux ans, on observe une hausse très forte de mineurs afghans.

Les objectifs varient également. Certains, comme les chinois, arrivent en France en ayant connaissance des dispositifs d'accueil et cherchent à s'intégrer en suivant des formations. D'autres ne font que passer par la France, notamment pour gagner le Royaume-Uni. C'est le cas par exemple des pakistanais ou des afghans. Enfin, d'autres encore sont ancrés dans la délinquance et rejettent les dispositifs de protection. M. Philippe Coste et Mme Dominique Versini ont confirmé cette dichotomie entre des mineurs désireux de s'intégrer et des mineurs délinquants réticents à la protection.

M. Philippe Coste a indiqué que, parmi les mineurs en transit vers le Royaume-Uni (irakiens, afghans, pakistanais), neuf sur dix ne restaient pas plus de quinze jours dans les structures de mise à l'abri. M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny, a également indiqué que 30 % des MEI placés en foyer fuyaient.

C'est cette diversité de profils et la situation juridique particulière des MEI qui expliquent les difficultés pour élaborer des dispositifs de prise en charge efficaces.

2. Une prise en charge spécifique

Les spécificités des MEI –l'obstacle de la langue, l'ignorance de leur parcours et de leur situation familiale, la crainte de l'expulsion à leur majorité– appellent des réponses propres que les modes classiques de prise en charge des mineurs en danger n'apportent que partiellement. Elles ne doivent pas faire oublier également que le retour des MEI dans leur pays n'est pas

impossible, même si les éloignements forcés relevant du droit des étrangers ne s'appliquent pas à eux.

Sans entrer dans le détail de la prise en charge de ces mineurs, ni dans celui de la procédure suivie, matière qui relève davantage de la compétence de la commission des affaires sociales, on peut distinguer plusieurs étapes :

- la phase de repérage et d'accueil ;
- la phase d'orientation et d'évaluation ;
- le choix d'une prise en charge à moyen terme.

De manière générale, les difficultés rencontrées par les départements dans l'exercice de leurs compétences sont :

- l'insuffisance des moyens de contrôle des services de l'ASE sur les jeunes qui leur sont présentés ;
- l'absence d'une procédure d'accueil uniforme sur l'ensemble du territoire ;
- le manque de coordination entre les services de l'Etat (juge des enfants, juge des libertés, services de police) et les services sociaux des départements.

Une partie des départements considère que les mineurs étrangers isolés devraient être pris en charge par l'Etat au titre de sa compétence en matière d'immigration.

Votre rapporteur s'est intéressé particulièrement aux deux principales structures créées spécialement pour les MEI : le centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile (CAOMIDA) et le Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny.

Ces structures dédiées bénéficient par rapport aux dispositifs de droit commun de l'avantage de la spécialisation et de l'adaptation aux besoins des MEI. Elles viennent également soulager la charge qui pèse sur les conseils généraux, l'Etat les finançant entièrement.

Le Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny (Val d'Oise)

Créé en 2002 à la demande conjointe des ministres de la justice et de la famille, le LAO accueille tous les MEI sortant de la zone d'attente de Roissy¹ ainsi que les mineurs déjà entrés sur le territoire français et qui se voient refuser l'embarquement sur un vol à Roissy². Il est géré par la Croix-rouge³. Ces mineurs sont hébergés au LAO le temps de leur évaluation, puis de leur orientation vers une prise en charge à moyen terme.

¹ A l'exception toutefois des MEI directement confiés à l'ASE, souvent les plus jeunes, et de ceux remis directement à leur parent à la sortie de la zone d'attente.

² A destination des Etats-Unis ou du Royaume-Uni par exemple.

³ Le budget est de 1,8 million d'euros pour 26,5 équivalent temps plein travaillé.

Bien que dédié aux MEI, le LAO a une mission assez proche de celle d'une structure classique d'accueil et d'orientation. Son fonctionnement est en revanche différent.

En moyenne depuis sa création, le LAO accueille chaque année une centaine de mineurs, tous placés sur décision de justice. Une trentaine fugue assez rapidement, le plus souvent pour continuer leur voyage vers l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, voire les Etats-Unis ; certains reviennent après quelques jours.

Les 60 ou 70 restants se répartissent de la façon suivante :

- entre 3 et 8 sont renvoyés dans leur pays d'origine, avec l'accord de la famille qui les y attend et avec l'accord du juge. C'est l'ANAEM qui s'occupe des modalités pratiques du retour ;

- la moitié est placée auprès d'un membre de la famille (oncle, tante...) résidant en France ou dans l'espace Schengen ;

- une petite moitié est placée d'office par décision du juge dans un établissement agréé. Les départements refusent la plupart du temps de les prendre en charge au titre de l'ASE en raison de la charge financière. Le juge prend donc une décision de placement dans un établissement agréé qui in fine est financé par le conseil général. Toutefois, afin d'éviter de faire peser sur quelques départements le coût du placement de ces MEI, la stratégie retenue consiste à placer ces jeunes dans des départements différents, de préférence en Province. Il est rare qu'un département prenne en charge plus d'un mineur par an.

L'âge moyen des mineurs est légèrement supérieur à quinze ans. Le plus souvent, ils sont originaires des pays d'Afrique centrale, d'Afghanistan, du Liban, de Palestine, d'Iran, plus rarement d'Albanie, de Moldavie ou de Russie. Les chinois qui étaient assez nombreux les premières années ne sont pratiquement plus représentés, du fait que la quasi-totalité des chinois faisant escale à Paris sont immédiatement contrôlés à leur descente d'avion et embarqués sur leur vol de continuation. Ils ne sont donc pas placés en zone d'attente.

Le LAO remplit plusieurs missions : internat, école, évaluation, orientation.

Les mineurs qui ont un membre de leur famille en France restent en moyenne de trois à cinq semaines au LAO avant d'être confié par le juge. Ce délai est mis à profit pour s'assurer de la réalité du lien familial et de la bonne volonté du membre de famille. Il arrive que des membres de réseau tentent de se faire passer pour la famille. Une véritable enquête sociale est réalisée par le personnel du LAO.

Les mineurs placés dans des établissements restent plus longtemps au LAO, jusqu'à six mois pour certains, afin de définir le projet d'orientation qui conviendra le mieux. Globalement, le bilan est très satisfaisant selon M. Jean-

Claude Nicolle, directeur du LAO. La très grande majorité est en apprentissage ou en formation. Comme l'a souligné Mme Sylvie Guichard, responsable de l'action sociale à la Croix-rouge, ces MEI ne sont pas des enfants des rues ou des délinquants. Au contraire, ils sont très désireux de s'intégrer et comprennent qu'on leur offre une chance. Les conseils généraux qui sont initialement mécontents qu'on leur impose le placement d'un de ces mineurs seraient finalement très satisfaits d'accueillir des éléments aussi motivés.

A la majorité, bien qu'aucune statistique fiable ne soit disponible, il semble que la plupart de ceux arrivés après l'âge de seize ans parviennent à être régularisés à titre exceptionnel. Le fait que ces mineurs soient placés dans des départements de Province ne connaissant pas une immigration de masse faciliterait ces régularisations au cas par cas. Toutefois, certains entrent dans la clandestinité.

Par rapport aux structures de droit commun, une des grandes forces du LAO est de mieux mobiliser les bons interlocuteurs pour procéder à une enquête dans le pays d'origine. La dimension internationale est souvent le point faible des structures départementales.

Votre rapporteur tient à saluer le travail réalisé par ces équipes. Ce succès a permis que plus un seul mineur sortant de zone d'attente ou remis en liberté par le juge au tribunal ne se trouve à la rue livré aux passeurs et aux réseaux. M. Jean-Claude Nicolle a rappelé qu'avant le LAO, des passeurs venaient « faire leur marché » à la sortie du tribunal, emmenant notamment des jeunes filles pour les prostituer.

Le Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile (CAOMIDA)

Créé en 1999 et géré par l'association France Terre d'Asile, le CAOMIDA est installé à Boissy-Saint-Léger (Val-de-Marne). Ce CADA pour mineurs offre 33 places financées sur les crédits du programme « Immigration et asile ».

La plupart de ces mineurs proviennent de services d'aide sociale de la région parisienne qui sollicitent un appui du CAOMIDA pour la préparation de la demande d'asile. N'y sont admis que les mineurs dont le dossier de demande d'asile est recevable.

3. Quel avenir à la majorité ?

Les mineurs de plus de 16 ans et, dans une moindre mesure, les plus de 15 ans sont particulièrement difficiles à intégrer dans un parcours éducatif ou professionnel. Sauf exception comme le LAO où ces mineurs bénéficient d'une prise en charge très adaptée, le travail éducatif et d'insertion est obéré par la perspective de l'irrégularité du séjour au moment de l'accession à la majorité, et donc de la reconduite à la frontière ou de la clandestinité.

Parallèlement, les équipes éducatives sont parfois démotivées et sont réticentes à s'engager dans un travail approfondi qui a de forte chance d'échouer.

Cette situation résulte notamment de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui a modifié les règles d'acquisition de la nationalité française par les mineurs étrangers placés auprès de l'aide sociale à l'enfance.

Jusqu'à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003, l'article 21-12 du code civil prévoyait un accès de droit à la nationalité française pour les mineurs confiés à l'ASE, sans condition de durée. Cette disposition était exploitée par des filières qui faisaient entrer en France des jeunes proches de la majorité, afin qu'ils obtiennent rapidement la nationalité française. Depuis la réforme, une durée minimale de prise en charge par l'ASE, fixée à trois ans, est prévue ; comme la grande majorité des mineurs isolés parviennent sur le territoire après l'âge de quinze ans, fort peu peuvent prétendre à la nationalité française à leur majorité.

Votre rapporteur ne remet pas en cause cette disposition qui a contribué à stabiliser le nombre de MEI arrivant chaque année en France. Toutefois, force est de reconnaître qu'elle complique le travail des éducateurs.

Pour pallier ces difficultés, plusieurs voies sont ouvertes aux mineurs proches de la majorité.

Deux dispositions récentes ont amélioré la situation des mineurs étrangers isolés pris en charge par l'ASE avant l'âge de seize ans :

- l'article 28 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit que la situation de l'emploi ne peut plus être opposée à un étranger mineur qui demande une autorisation de travail pour bénéficier d'une formation professionnelle rémunérée (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation), dès lors qu'il est pris en charge par l'ASE depuis l'âge de seize ans. En conséquence, une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 2 mai 2005 donne aux étrangers mineurs ou jeunes majeurs pris en charge par l'ASE avant l'âge de seize ans droit à une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » selon la durée du contrat de travail souscrit ;

- la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a accordé le bénéfice de la carte « vie privée et familiale » à leur majorité aux jeunes étrangers ayant été confiés depuis l'âge de seize ans au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et remplissant plusieurs critères (caractère réel et sérieux de la formation suivie, absence de liens avec la famille restée dans le pays d'origine, avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française).

En revanche, aucune disposition législative n'est prévue en faveur des enfants pris en charge par l'ASE après seize ans, alors que de nombreux mineurs arrivent en France après cet âge.

Nombreux sont les éducateurs ayant évoqué l'immense déception de jeunes étant parvenus à obtenir une promesse d'embauche de la part d'un employeur et contraints d'y renoncer faute d'autorisation de travailler.

Pour ces jeunes, la première solution reste une régularisation en préfecture à titre exceptionnel. La procédure d'admission exceptionnelle au séjour créée par la loi du 24 juillet 2006 trouve à s'appliquer en l'espèce. En outre, la loi du 20 novembre 2007 incite les préfets, dans le cadre de la procédure d'admission exceptionnelle au séjour, à considérer attentivement les demandes de régularisation émanant d'étrangers justifiant d'une promesse d'embauche dans un secteur en tension.

Une autre piste a été évoquée par M. Philippe Coste. Il pourrait être intéressant de développer des partenariats avec des entreprises françaises, notamment dans le BTP, intervenant dans les pays d'origine de ces mineurs ou jeunes majeurs. Ces entreprises soutiendraient la formation de ces jeunes en vue de leur embauche dans le pays d'origine. Le retour de ces jeunes à leur majorité serait ainsi contractualisé et s'inscrirait dans un projet de réinsertion.

*

* * *

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 2008.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Dans la cadre de la mission « Sécurité »

- *Ministère de l'Intérieur*
 - **M. Philippe Laureau, directeur central des compagnies républicaines de sécurité**

- *Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la Police nationale*
 - **M. Olivier Damien, secrétaire général**

- *Table ronde – syndicats de police*
 - **MM. Nebat et Jacquet, conseillers techniques Synergie Officiers**
 - **Mmes Nadine Bourdon, secrétaire nationale adjointe et Sylvie Gagu, secrétaire générale adjointe SNIPAT**

- *Ministère de l'intérieur*
 - **M. le préfet Nicolas Quillet et M. le Lieutenant-Colonel Apruzzese, mission préparatoire de la présidence française de l'Union européenne.**

- *Gendarmerie nationale*
 - **Colonel Jean-Régis Véchambre, directeur de la sous-direction Défense et ordre public à la direction générale de la gendarmerie nationale**

*

* *

Dans la cadre de la mission « Immigration »

- *Tribunal de grande instance de Bobigny*
 - **M. Philippe Jeannin, président du TGI de Bobigny**

- *Direction des affaires sanitaires et sociales (DASS)*
 - **M. Philippe Coste, directeur**
 - **Mme Elizabeth Biern, responsable des mineurs étrangers isolés**

- *Défenseur des enfants*
 - **Mme Dominique Versini**

- *Cabinet de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement*
 - **M. Patrick Stéfanini, conseiller**

Déplacement à Taverny

Visite du lieu d'accueil et d'orientation de la Croix-rouge

- **M. Jean-Claude Nicolle, directeur**
- **Mme Sylvie Guichard, responsable de l'action sociale à la Croix-rouge**