

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

Suite de l'examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2008 (n° 189)

– Vote sur les crédits des missions :

- Santé (M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial)..... 2
- Sécurité civile (M. Georges GINESTA, Rapporteur spécial) 5
- Immigration, asile et intégration et sur l'article 45 rattaché (Mme Béatrice PAVY, Rapporteuse spéciale)..... 9

Mardi

16 octobre 2007

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud**  
*Président*  
puis  
**de M. Michel Bouvard,**  
puis  
**de M. Didier Migaud,**  
*Président*



La Commission a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 et procédé, sur le rapport de M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Santé*.

**M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial**, a indiqué que la mission *Santé* regroupe l'ensemble des crédits que l'État consacre à la politique de santé publique, à l'exception d'une part des dispositifs liés spécifiquement à la sécurité sanitaire qui figurent sur la mission éponyme, et d'autre part au financement du système de protection maladie, qui émerge sur la mission *Solidarité*.

C'est dire que les crédits figurant sur la mission *Santé* ne regroupent qu'une partie, souvent réduite, de l'effort de l'État en faveur de la santé.

Ce constat est encore renforcé si l'on tient compte de la contribution de l'assurance maladie à la politique de santé publique : en effet, la majeure partie des crédits ici retracés constituent le levier de financements qui sont principalement pris en charge par la sécurité sociale. C'est notamment largement le cas pour le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, puisque les principales actions menées sont financées sur le budget de l'assurance maladie, l'État n'intervenant ici que pour moins de 1 % du total des dépenses effectuées au titre de l'offre de soins.

Ces deux éléments expliquent que l'impression laissée par l'analyse du budget de la mission *Santé* est celle d'un éparpillement des crédits, qui ne donne qu'une vision très partielle du financement de la politique de santé publique de la France.

Pour 2008, le budget de la mission *Santé* s'établit à 432 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 430 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse à peine perceptible, de l'ordre de 0,4 % par rapport à 2007.

Globalement, peu de changements affectent la répartition des crédits de la mission : le budget 2008 s'inscrit dans la continuité des budgets précédents, et par conséquent, des politiques menées. C'est donc un projet peu ambitieux qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Parlement.

Quelques éléments méritent toutefois l'attention.

Le premier programme, *Santé publique et prévention*, serait doté de 290 millions d'euros en 2008, soit un peu moins de 2 millions d'euros supplémentaires. Il regroupe les crédits de l'État aux différents plans de santé publique, dont le financement est par ailleurs largement assuré par l'assurance maladie : le plan Cancer, qui entre dans sa dernière phase en 2008, mais également le plan santé mentale, le programme national nutrition santé, le plan santé environnement et le volet sanitaire du nouveau plan Addictions, et enfin, le nouveau plan Alzheimer. Les instances de pilotage prévues par la loi du 9 août 2004 relative à la santé publique figurent également dans ce programme : ce sont principalement les conférences régionales de santé et la conférence nationale, les groupements régionaux de santé publique, et le Haut conseil de la santé publique. Enfin, les subventions à l'Institut national du cancer (INCA) et à l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES) sont retracées ici : l'INCA sera ainsi doté de 49 millions d'euros en 2008, et l'INPES de 24 millions d'euros.

À cet égard, deux éléments méritent d'être soulignés. D'une part, l'INPES ne bénéficiera plus en 2008 de la subvention qui lui était allouée au titre de ses missions de sécurité sanitaire (qui n'émerge pas à ce budget) : ce seront donc 7,5 millions d'euros de moins pour l'Institut, avec le même rôle à assumer. D'autre part, l'Institut devait bénéficier des recettes tirées de la taxe sur les publicités de certains produits alimentaires en cas d'absence d'apposition de messages sanitaires par leurs annonceurs : le rendement pourrait se situer entre 3 et 5 millions d'euros pour 2007. Or, aucun versement à l'INPES n'a à ce jour été effectué, et aucune information ne lui a d'ailleurs été communiquée en ce sens.

Le deuxième programme concerne l'*Offre de soins et la qualité du système de soins*, dont les crédits, à hauteur de 113 millions d'euros, soit 10 millions d'euros supplémentaires, sont destinés d'une part à la formation médicale initiale, et d'autre part aux principaux acteurs de l'organisation du système de soins, c'est-à-dire principalement les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), la Haute autorité de santé (HAS), et l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) chargée la mise en œuvre de la tarification à l'activité dans le champ hospitalier.

En raison d'une sous-dotation chronique de la formation initiale médicale, l'État a accumulé une forte dette sur ce poste de dépenses, de près de 19 millions d'euros. Le rattrapage effectué pour 2008, avec une hausse de 6 millions d'euros de la dotation, constitue un premier pas, toutefois insuffisant pour permettre l'apurement de la dette. Des crédits doivent impérativement être ouverts en loi de finances rectificative pour solder cette dette et les dotations devront désormais couvrir les besoins : ainsi, la mise en place en 2007 d'une nouvelle offre de stages de sensibilisation à la médecine générale en second cycle d'études médicales, n'a pour le moment fait l'objet d'aucun financement complémentaire. La prolongation d'une telle situation serait inacceptable.

Un autre point important concerne la mise en place du Centre national de gestion (CNG), qui sera doté de 3,7 millions d'euros en 2008, pour accompagner la montée en charge progressive de ce nouvel organisme qui hérite des compétences de la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS) en matière de gestion des personnels hospitaliers.

Enfin, il est à noter que la Haute autorité de santé sera dotée de 2,5 millions d'euros en 2008 contre 1 million d'euros en 2007. La faiblesse de cette subvention par comparaison aux années précédentes, où elle s'établissait entre 8 et 9 millions d'euros en moyenne, est à mettre au compte du niveau important atteint par le fonds de roulement de l'établissement. Il est toutefois à craindre que cette dotation s'avère insuffisante, d'autant qu'elle s'accompagne d'une baisse significative et à due concurrence de la contribution de l'assurance maladie, traditionnellement deux fois plus importante que celle de l'État. Cette difficulté pourrait trouver une solution à travers un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2008, qui augmenterait la contribution de l'assurance maladie au budget de la HAS pour 2008.

Avec 27 millions d'euros en 2008, le troisième programme, *Drogue et toxicomanie*, piloté par la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), regroupe les crédits destinés à la coopération interministérielle en matière de lutte contre la drogue, concernant ses principaux volets : préventif, sanitaire et répressif. C'est une forte baisse, de près de 20 %, qui affecte le budget de programme à périmètre constant – en effet, l'opérateur de téléphonie Drogue Alcools Tabac Info Service bascule en 2008 sur le

programme *Santé publique et prévention*. La mise en œuvre du plan de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool 2004-2008 et sa déclinaison à l'échelon départemental mobiliseront 14 millions d'euros, l'essentiel des crédits du programme. Le reste des actions, et notamment l'expérimentation de nouveaux modes de prévention et de soins en matière de toxicomanie, est réduit à la portion congrue, au point qu'on peut légitimement s'interroger sur la pérennité d'une action qui ne rassemble que 500 000 euros en 2008, du moins si ce niveau de financement devait se prolonger.

Le **Président Didier Migaud** a demandé au Rapporteur spécial quels étaient les principaux sujets sur lesquels doit être attirée l'attention de la Commission.

**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**, a exprimé le souhait que le PLFSS pour 2008 améliore le financement de la Haute autorité de santé. Par ailleurs, le devenir de la MILDT est incertain.

**M. Michel Bouvard** a demandé au Rapporteur spécial quel bilan peut être tiré à ce jour des dispositions de la loi relative au développement des territoires ruraux du 24 février 2005, permettant aux collectivités territoriales de lutter contre la désertification médicale. Le Rapporteur spécial a-t-il une opinion sur le dispositif mis en place à cette fin entre les collectivités territoriales et certaines Caisses primaires d'assurance maladie ? Comment mieux prendre en compte les besoins médicaux générés par les flux touristiques ?

**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**, a précisé que cette question ne relève pas directement du champ de la mission dont il est Rapporteur spécial. En tout état de cause, il faut cesser de multiplier les stages au titre de la formation médicale initiale en l'absence de crédits d'État suffisants. Le PLFSS pour 2008 comporte une mesure tendant à développer la négociation conventionnelle sur les dispositifs incitatifs à l'installation. Des mécanismes incitatifs étaient prévus auparavant, mais en raison d'un conflit entre la Caisse nationale d'assurance maladie et les médecins libéraux, les premières mesures ont été instaurées en début d'année 2007 seulement. Si plusieurs collectivités territoriales se sont engagées dans ce processus, aucun véritable bilan n'est disponible à ce jour. Il faudrait que les collectivités territoriales soient systématiquement accompagnées par l'Assurance maladie. En matière de démographie médicale, la présence de personnels médico-sociaux dans les territoires est aussi importante que le nombre d'étudiants en médecine.

**M. Jean Launay** a indiqué qu'un décret récent, pris en application de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, oblige les établissements médico-sociaux accueillant des personnes dépendantes à se doter d'un système d'alimentation électrique autonome, afin de faire face à une éventuelle panne de réseau. Ces investissements lourds pèseront soit sur le prix de journée, soit sur le budget de l'Assurance maladie. La mission *Santé* pourrait-elle contribuer au financement des groupes électrogènes ?

**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**, a indiqué que les établissements hospitaliers sont doré et déjà soumis à cette obligation de sécurité. Cette question ne relève pas de la mission *Santé*, mais plus vraisemblablement de la mission *Sécurité sanitaire* ou du champ du PLFSS.

**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**, a ensuite invité la Commission à s'abstenir. Celle-ci ne l'a pas suivi et a *adopté* les crédits de la mission *Santé*.

Puis, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Sécurité civile*.

**M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial**, a indiqué que la mission *Sécurité civile* représente 418,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008. En ajoutant les dotations des autres ministères, la charge totale pour l'Etat s'élèverait à 900 millions d'euros en 2008. Mais l'essentiel des charges en faveur de la sécurité civile est supporté par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En 2006, les comptes administratifs des départements faisaient apparaître une dépense de 4,2 milliards d'euros. Les budgets primitifs pour 2007, qui présentent une augmentation de près de 20 % par rapport aux comptes administratifs pour 2006, s'élèvent même à 5,1 milliards d'euros.

Au total, les dépenses consacrées à la sécurité civile devraient représenter 5,9 milliards d'euros. La charge de cette politique publique est proche de celle du Logement (6,2 milliards d'euros) ou de la Justice (6,5 milliards d'euros). De telles augmentations rendent l'effort contributif de nos concitoyens difficilement supportable et ces dépenses font défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action locale. Les dépenses des SDIS par habitant dans les comptes administratifs pour 2006 représentent une dépense de 82 euros par habitant. Dans certains départements, cette dépense représente un prélèvement qui peut être supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes.

Force est de constater que l'appel lancé par votre Rapporteur spécial depuis deux ans n'a pas été entendu. L'importance de ces dépenses et la continuation de leur augmentation contraignent maintenant à demander une pause, en engageant un mouvement de regroupement des casernes et en cessant les recrutements. Le système n'est pas piloté, avec d'un côté l'Etat qui détient uniquement les moyens mutualisés et qui réglemente, et de l'autre les SDIS, en charge de la plus grande partie des moyens opérationnels, sous la responsabilité des conseils généraux. La création en 2004 de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours n'a pas permis d'assurer une véritable gouvernance de la sécurité civile dans notre pays. La revue générale des politiques publiques, engagée par le Gouvernement à la suite de l'élection du Président de la République le 6 mai 2007, doit être l'occasion de reposer le problème de l'architecture institutionnelle de notre système de sécurité civile. Il faudrait qu'un de ses groupes de travail soit explicitement en charge de la sécurité civile.

En application de la LOLF, et pour la première fois le 31 mai 2007, le rapport annuel de performances sur la mission *Sécurité civile* a été présenté en annexe au projet de loi de règlement pour 2006. Il s'agit d'une avancée majeure dans l'information du Parlement sur l'exécution du budget. Mais sa mise en œuvre devra s'affiner au cours des ans, avec une meilleure appropriation du document par le responsable de programme. Le ministère de l'Intérieur a habilement fait usage de la fongibilité asymétrique pour participer au financement du 12ème Canadair avec les crédits de personnel non consommés.

Trois grandes orientations sont proposées par le Gouvernement en 2008 : la modernisation des matériels d'intervention sur les risques naturels et technologiques et de lutte anti-terroriste, la poursuite du projet ANTARES (dispositif d'interopérabilité des réseaux de communications) et des projets immobiliers ciblés sur les sites opérationnels. Le projet annuel de performances pour 2008 prévoit 732,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 418,4 millions d'euros en crédits de paiement. La forte augmentation des autorisations d'engagement résulte de la décision prise de conclure, en 2008 un marché de maintenance des aéronefs qui court sur une période de dix ans, comme l'avait préconisé l'audit de modernisation d'avril 2006 sur le sujet.

Il faut se féliciter de la bonne maîtrise par les services de l'Etat du budget de la sécurité civile. Il est d'autant plus étonnant, par comparaison, que les départements n'arrivent pas à en faire autant, avec une augmentation permanente des coûts des SDIS. Cette maîtrise des coûts et des budgets par les services de l'Etat souffre cependant de deux exceptions notables : les colonnes de renfort et les secours d'extrême urgence, qui font l'objet de sous-dotations chroniques. Le projet annuel de performances pour 2008 prévoit un montant de 1,7 million d'euros pour les crédits de colonnes de renfort, alors que la moyenne des cinq dernières années s'élève à 9,5 millions d'euros. Les secours d'extrême urgence sont dotés de 0,1 million d'euros en 2008, où la différence est encore plus grande avec la moyenne de consommation des cinq dernières années, qui s'élève à 26 millions d'euros.

Conformément aux préconisations des corps d'inspection, la justification du coût synthétique de l'heure de vol par appareil et l'intégration des dépenses d'investissement des flottes aériennes dans une perspective pluriannuelle, avec notamment l'indication de l'échéancier de paiement pour les investissements, ont été développées dans le projet annuel de performances pour 2008.

Un objectif spécifique a ainsi été défini pour l'école nationale supérieure des officiers des sapeurs-pompiers (ENSOSP), auquel a été associé un indicateur de performance. Il faut regretter le retard de négociation et de signature du contrat d'objectif et de performance, qui est pourtant une obligation de la LOLF et qui seul permet un exercice efficace de la tutelle sur cette école. L'ENSOSP doit jouer un rôle primordial dans le recrutement et la formation de haut niveau des cadres supérieurs des services d'incendie et de secours. La presse a rapporté, ici ou là, des comportements violents ou indisciplinés de certains sapeurs pompiers professionnels. Ces comportements isolés ne remettent évidemment pas en cause le haut degré de compétence et de professionnalisme de la très grande majorité de ces fonctionnaires territoriaux, mais il convient de les dénoncer et de les corriger par le recrutement et la formation.

En 2008 le Fond d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) se verra doté de 28 millions d'euros de crédits. Ce fonds fait l'objet d'une réforme en profondeur pour éviter le saupoudrage et simplifier les procédures. Il s'agit de rendre au FAI sa fonction d'orientation des investissements des SDIS, en favorisant la mutualisation des acquisitions et de l'emploi des matériels. Ainsi pourra être recentrée l'action de l'Etat sur un nombre réduit de priorités. Ainsi le Var ne dispose pas d'hélicoptère de surveillance, alors que les départements voisins en ont, et une mutualisation serait utile.

La version 2008 du projet annuel de performances a pris en compte certaines remarques des corps de contrôle, notamment la création d'un indicateur sur le délai d'intervention sur colis piégés (transports en commun). Cette présentation, qui est intéressante et claire, est par contre trop brève et trop descriptive. Votre Rapporteur spécial rappelle sa remarque de l'an dernier sur la définition de l'indicateur « *d'accidentologie des sapeurs pompiers en service commandé* ». Les explications méthodologiques montrent qu'est considéré comme « *accident en service commandé ayant entraîné un arrêt de travail* » tout accident qui remplit les deux conditions suivantes : être survenu à l'occasion de l'activité de sapeur pompier professionnel ou volontaire (quelle que soit sa nature : trajet, intervention, casernement,...) et reconnu imputable au service par l'autorité territoriale ; avoir donné lieu à un arrêt de travail établi par certificat médical. Une répartition entre les différents types d'accidents serait utile pour individualiser ceux intervenus en intervention *stricto sensu* de ceux survenus en trajet ou en caserne.

Si le projet de création d'une mission interministérielle dénommée *Prévention des risques et gestion des crises* semble abandonné à court terme, le renforcement de la coordination interministérielle en matière de sécurité civile reste une nécessité. Le document de politique transversale pourra être une alternative à cette mission interministérielle, avec le rôle dévolu au ministère chef de file. Ce document présente en outre, pour la première fois, des informations sur les SDIS. Ce complément indispensable résulte de l'article 129 de la loi de finances initiale pour 2007, à la suite d'un amendement présenté par votre Rapporteur spécial. En application de cet article, la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) est en train de mettre au point un ensemble de 28 indicateurs normalisés reflétant une stratégie de gestion de la performance par les SDIS.

Comme l'a annoncé le Président de la République lors de la clôture du congrès national des sapeurs-pompiers le 29 septembre dernier, il est indispensable de revoir l'organisation du secours à personne, en surmontant les querelles de chapelles et l'opposition entre « rouges » et « blancs ». Ici comme dans d'autres domaines, les doublons, les redondances et les recouvrements de compétence engendrent des coûts qu'il faut maintenant maîtriser.

Le nombre d'interventions des SDIS représente depuis huit ans un chiffre stable d'environ 10 000 interventions par jour. Les incendies représentant 9,4 % et le secours à victime et l'aide à personne 64 %. L'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu », est donc maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à personne. Cette évolution correspond certainement à une évolution des besoins et n'est pas critiquable en soi. Mais les services d'incendie et de secours continuent à être organisés avec les sujétions et les avantages de leur activité qui prévalaient jadis.

Les effectifs de sapeurs pompiers professionnels continuent à augmenter : 37 677 en 2006, soit 258 de plus qu'en 2005. Les dernières estimations provisoires montrent que l'effectif total de 38 000 sapeurs pompiers professionnels a été dépassé dans notre pays en septembre 2007. Les effectifs ont augmenté de plus de 10 000 en dix ans. L'organisation du temps de travail, encore principalement organisé sur la base de gardes de 24 heures, n'a pas évolué pour s'adapter aux besoins, alors que l'on sait, par exemple, qu'il y a peu de demandes d'intervention entre 23 heures et 6 heures du matin. Les sapeurs pompiers effectuent en moyenne entre 95 et 100 gardes par an, ce qui leur libère 270 jours par an hors de leur lieu de travail. Certains départements s'orienteraient vers 65 jours de garde par an... Une évaluation de ce régime de garde est en cours et devra être présentée au ministre de l'Intérieur dans les prochaines semaines, car nous devons tous être conscients qu'il convient d'inverser la tendance à la hausse des coûts dont l'origine provient, pour une partie importante, de l'accroissement des effectifs.

Une réflexion devra aussi s'engager sur la fiscalisation de ces dépenses aujourd'hui portées uniquement par les collectivités territoriales.

En conclusion M. Georges Ginesta a proposé d'*adopter* les crédits de la mission *Sécurité civile*.

Le **Président Didier Migaud** a souhaité poser deux questions au Rapporteur spécial :

– Comment expliquer que les départements ne parviennent pas à contenir les dépenses des SDIS, alors que l'État a pu maîtriser les dépenses consacrées à la sécurité civile ?

– Les dépenses de personnel font l'objet dans le projet de loi de finances pour 2008 d'une prévision inférieure de 28 millions d'euros au montant 2007, alors que la mission compte seulement 35 équivalents temps plein travaillé en moins. Comment s'explique cette situation ?

**M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial**, a rappelé que la sécurité civile a été départementalisée entre 1996 et 2001. Le nombre moyen de gardes effectuées chaque année par les pompiers a reculé de 135 à 95, certains départements envisageant à terme de passer à 65 gardes par an. En parallèle, les effectifs ont considérablement augmenté : plus 10 000 en dix ans. En moyenne, chacun des 250 000 pompiers fait moins d'une sortie opérationnelle par jour de garde. De plus, les différents SDIS ne mutualisent pas leur matériel, chacun disposant de ses propres véhicules par exemple. La forte réduction des dépenses de personnel résulterait d'ajustements techniques explicables par les premières années d'application de la LOLF.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué qu'il serait utile de savoir comment ont été exécutées en 2007 les dépenses de personnel de la mission *Sécurité civile*.

**M. Michel Bouvard** s'est déclaré satisfait par le fait que le Rapporteur spécial ait trouvé dans le rapport annuel de performances des informations utiles. Conformément au souhait du Rapporteur spécial, une amélioration du pilotage des SDIS est nécessaire. Il conviendrait par ailleurs de savoir quel est l'impact de l'inflation normative nationale sur l'augmentation des dépenses des SDIS. L'État continue à décider, y compris au plan local, alors que ce sont les collectivités qui financent. La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) joue-t-elle son rôle de concertation préalable ? Les SDIS comptent un nombre croissant d'officiers, trop important au regard du nombre de sapeurs. Enfin, l'idée de confier aux SDIS le secours en montagne doit être fermement écartée : la qualité du travail réalisé par la gendarmerie de haute montagne est remarquable, pour un coût maîtrisé.

Le **Président Didier Migaud** a fait part de son accord avec cette dernière observation.

**M. Jean Launay** a souhaité évoquer l'organisation des SDIS, compte tenu de la distinction entre les sapeurs pompiers professionnels et les sapeurs pompiers volontaires. Les volontaires méritent de bénéficier d'une formation et même d'une progression de carrière. Le rapport numérique entre les professionnels et les volontaires est d'environ 1 à 8 dans le département du Lot. Il convient d'être circonspect quant au mouvement envisagé de regroupement des casernes de pompiers. En effet, la proximité des secours est indispensable pour que les interventions soient rapides et l'allongement des distances amoindrit l'efficacité des pompiers. Il a ajouté que depuis 18 ans, il est informé des questions relatives au SDIS comme élu, et qu'il a pu constater des différences notables en matière d'engagement financier des communes. L'inflation permanente des coûts impose que l'État reprenne le pilotage du recrutement des sapeurs pompiers professionnels, afin d'obtenir une meilleure maîtrise de la dépense au plan national. En effet, les sapeurs pompiers professionnels sont d'un emploi coûteux, notamment lorsqu'ils assurent les gardes de nuit.



**Mme Marie-Hélène des Esgaulx** a confirmé, qu'à son point de vue, l'État doit être le garant d'une sécurité civile dont l'architecture institutionnelle est à revoir. En Gironde, où le risque incendie est très important, les interventions en cas de feu sont plus onéreuses que celles en matière d'aide à la personne. Il apparaît que l'application des 35 heures aboutit à une situation non acceptable : aucun sapeur pompier professionnel n'est présent en caserne la nuit et les volontaires qui les remplacent, lorsqu'ils doivent intervenir, doivent être appelés à leur domicile, ce qui rallonge les délais d'intervention. Parfois, les interventions tardives des pompiers suscitent les critiques de la population et le Président de la République a raison de souhaiter une meilleure coordination des différents services de secours à personne – centres d'appel –.

**M. Pierre Morel-A-L'huissier** a indiqué que le département de la Lozère comprenait 750 pompiers volontaires et seulement 5 professionnels. On constate un net tarissement du volontariat, nonobstant les incitations inscrites dans la loi sur le mécénat. Les collectivités locales devraient prendre des mesures d'incitation au volontariat des sapeurs pompiers alors que les réquisitions sont mises en échec par les entreprises.

**M. Georges Ginesta** a précisé que les effectifs des sapeurs pompiers professionnels et ceux des volontaires varient selon les départements puisque, à la différence de la Lozère, le Var comprend plus de 800 professionnels. Le manque de cohérence et de pilotage des services de sécurité civile se fait sentir puisque ce sont les sapeurs pompiers professionnels qui appellent en renfort les volontaires ou les professionnels des autres départements. Dans la deuxième hypothèse, le coût est élevé puisque leurs indemnités de vacation sont exonérées d'impôt.

Sur la proposition du Rapporteur, la Commission a adopté le budget de la mission *Sécurité civile*.

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale, à l'examen des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*.

**Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale**, a indiqué que la création de la mission est une conséquence logique de celle du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Elle vise à regrouper l'ensemble des crédits concourant à ces politiques, jusqu'alors dispersés entre les missions *Solidarité et intégration*, *Sécurité* et *Action extérieure de l'État* et relevant de quatre ministères différents. Elle conforte la cohérence apportée par la mise en place d'un ministère unique regroupant tous les services concernés : l'ensemble du parcours d'un étranger est désormais suivi dans sa totalité par un seul ministère.

La dotation de la mission dans le projet de loi de finances pour 2008 est de 618 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 609 millions d'euros en crédits de paiement. La mission comporte deux programmes :

– le programme *Immigration et asile* (422 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 414 en crédits de paiement) regroupe les crédits relatifs aux centres de rétention administrative, aux reconduites à la frontière, au fonctionnement de l'administration des visas, à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et au traitement de leur demande par l'OFPRA. Il inclut également 18 millions d'euros de dépenses de personnel, ainsi que les fonctions support de la future administration centrale du nouveau ministère.

– le programme *Intégration et accès à la nationalité*, doté de 195 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, finance l’accueil des étrangers par la voie du contrat d’accueil et d’intégration mis en œuvre par l’Agence nationale de l’accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), ou par le biais d’associations financées par l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances, dite ACSÉ. Il inclut également les dépenses relatives à la naturalisation ainsi que les dépenses de personnel relatives à la direction de la population et des migrations, transférée du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité.

La création de l’administration centrale du ministère n’est pas encore finalisée à ce jour. Elle s’appuiera, en premier lieu, sur des personnels transférés d’autres administrations. La direction de la population et des migrations, le service des étrangers en France du ministère des affaires étrangères et la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontières du ministère de l’Intérieur sont ainsi transférés en totalité ou en partie. Au total, 489 équivalents temps plein travaillé sont transférés, auxquels s’ajoutent 120 emplois créés, au titre des services du cabinet du ministre et pour les services transversaux du ministère : direction de l’administration générale, service des affaires internationales et du codéveloppement notamment. Le ministre souhaite regrouper l’ensemble de ses services, à l’exception de la sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations et d’une partie du service des étrangers en France, qui resteront implantées à Nantes et à Rézé. Cette localisation unique semble effectivement indispensable pour développer une culture commune et mieux faire travailler ces services ensemble. Il conviendra cependant d’être vigilant en ce qui concerne le choix de cette implantation. Une localisation dans le centre de Paris présenterait, certes, l’avantage de la proximité avec le ministre et son cabinet, situés dans le 7<sup>e</sup> arrondissement, mais elle renchérirait considérablement le coût de l’opération, qui sera financé par la vente du siège de l’ANAEM, situé dans le 15<sup>e</sup> arrondissement.

Les priorités d’action du ministère sont la promotion de l’immigration concertée, la lutte contre l’immigration illégale, la garantie de l’exercice du droit d’asile et le renforcement de l’intégration.

La promotion de l’immigration concertée est une priorité fixée par le Président de la République. Sa lettre de mission au ministre l’invite à viser l’objectif que l’immigration économique représente 50 % du flux total des entrées à fin d’installation durable en France (contre 7 % aujourd’hui), ainsi qu’à fixer chaque année des plafonds d’immigration selon les différents motifs d’installation en France. **Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale**, a suggéré que cette priorité accordée au développement de l’immigration économique soit rendue plus visible, grâce à l’introduction d’un indicateur de performances relatif à son pourcentage par rapport au flux total. Cela nécessiterait naturellement de mieux définir ce que l’on y inclut, s’agissant, par exemple, des étudiants étrangers.

La lutte contre l’immigration illégale fait l’objet de l’action *Police des étrangers* du programme *Immigration et asile*. Celle-ci regroupe les crédits relatifs à la rétention, à l’éloignement ainsi qu’à l’accompagnement social des personnes en rétention (soit 80 millions d’euros en autorisations d’engagement et 79 millions en crédits de paiement). Sur ce point, **Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale**, a recommandé :

– que les dépenses d’investissement relatives à la construction ou la rénovation des centres de rétention administrative, qui sont restées dans la mission *Sécurité*, soient transférées vers la mission *Immigration*, afin d’aller jusqu’au bout de la logique consistant à regrouper ces dépenses dans une seule mission ;

– que l’on mette fin à l’éclatement de la gestion des centres de rétention administrative (CRA) entre la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale. Une entité unique de gestion des CRA devrait être mise en place au sein du ministère de l’immigration, afin d’en rationaliser le pilotage ;

– qu’un indicateur relatif au taux d’exécution des mesures d’éloignement prononcées vienne compléter l’indicateur relatif au nombre de reconduites effectives à la frontières. Ce taux est actuellement très faible : seule une mesure prononcée sur cinq est exécutée. Cet indicateur contribuerait à faire progresser la réflexion sur les motifs d’échec des éloignements et sur les réformes devant être engagées. Le rapporteur spécial s’est déclaré favorable, sur ce point, à des pressions accrues sur les pays non coopératifs en matière de délivrance des laissez-passer consulaires, ainsi qu’à une unification du contentieux au profit d’un seul ordre juridictionnel (ce qui exigera une révision constitutionnelle, envisagée par le ministre). À plus court terme, la représentation de l’État lors des audiences devant le juge des libertés et de la détention devrait devenir systématique.

La garantie de l’exercice du droit d’asile regroupe les crédits relatifs à l’accueil et à l’hébergement des demandeurs d’asile et au traitement des demandes d’asile par l’OFPRA et la Commission de recours des réfugiés (CRR) – qui vont passer de la tutelle du ministre des affaires étrangères à celle du ministre chargé de l’asile, M. Brice Hortefeux. 72 % des crédits du programme *Immigration et asile* (304,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement) y sont consacrés. **Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale**, a formulé deux observations sur ce point :

– le Gouvernement compte sur une poursuite de la baisse de la demande d’asile, de l’ordre de 10 %. Cette hypothèse n’est pas irréaliste, mais les derniers chiffres disponibles révèlent une décélération de cette baisse : un palier semble avoir été atteint. Il conviendra donc d’être vigilant. Les efforts devront être accrues pour poursuivre la baisse des délais de traitement des recours par la Commission de recours des réfugiés, notamment grâce à la numérisation des dossiers et la dématérialisation des procédures, ainsi que pour réduire les délais de sortie des centres d’accueil des demandeurs d’asile (CADA) des demandeurs déboutés ainsi que des réfugiés.

– la situation actuelle de la CRR n’est pas satisfaisante. Elle est en effet rattachée, pour son budget et son personnel, à l’OFPRA, qu’elle contrôle. Mme Béatrice Pavy s’est félicitée que le ministre ait décidé que l’autonomie budgétaire de la CRR (appelée à devenir la « cour nationale de l’asile ») sera consacrée lors du prochain exercice budgétaire.

Le renforcement de l’intégration repose sur la mise en œuvre du contrat d’accueil et d’intégration (CAI) par l’ANAEM, qui a été généralisé et rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006. Il s’appuie également sur l’action de l’Agence nationale de la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSÉ), qui assure notamment la formation linguistique des étrangers déjà présents sur le territoire français. Sur ce point, le rapporteur spécial a recommandé qu’une réflexion soit engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sur l’articulation entre l’action de l’ANAEM et celle de l’ACSÉ. Ces deux opérateurs mènent

une action similaire de formation linguistique, le partage des compétences entre eux reposant sur la durée du séjour de l'étranger : s'il est là depuis moins d'un an, il relève du CAI donc de l'ANAEM, au-delà l'ACSÉ s'en charge. Une rationalisation – sans doute un transfert à l'ANAEM – est envisageable et pourrait générer des économies d'échelle importantes.

L'intégration sera par ailleurs renforcée par deux mesures figurant dans le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'asile et à l'intégration : la création du CAI familial et l'évaluation dans le pays d'origine de la maîtrise du français et des valeurs de la République par les candidats au regroupement familial et les conjoints étrangers de français. Ces mesures devraient générer un coût supplémentaire évalué à environ 3,3 millions d'euros (2,8 millions pour le test et 500 000 euros pour la CAI familial), qu'il est proposé de financer par une revalorisation de la taxe perçue au profit de l'ANAEM lors des validations des attestations d'accueil, qui serait portée de 30 à 45 euros. Les ressources supplémentaires sont évaluées à environ 3,4 millions d'euros. Tel est l'objet de l'article 45 rattaché.

**M. Michel Bouvard, Président**, a salué le regroupement des crédits au sein de la mission *Immigration, asile et intégration* qui correspond aux souhaits de la Commission. Il convient maintenant d'intégrer les dépenses d'investissement relatives aux centres de rétention administrative dans le même périmètre comme, par exemple, l'immobilier de la Gendarmerie a fini par être inclus au sein du programme *Gendarmerie*. La question de la prise en compte par le Gouvernement des préconisations de la MEC concernant la prise en charge des demandeurs d'asile est posée. On constate dans le cadre du PLF pour 2008 une revalorisation conséquente des crédits dédiés à l'aide médicale d'État (AME). Est-ce suffisant et l'AME doit-elle être incluse dans la mission ? En matière d'immobilier, il convient que les rapporteurs spéciaux coordonnent leurs travaux avec ceux de M. Yves Deniaud qui a entrepris d'étudier de façon globale la problématique de l'immobilier de l'État.

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx** a souhaité des précisions sur la situation du Tribunal de Roissy qui demeure inoccupé du fait des magistrats et des avocats. Il convient de le faire fonctionner afin de désengorger le Tribunal de Bobigny, s'agissant du droit des étrangers.

**Mme Béatrice Pavy** a considéré que la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement faciliterait la mise en œuvre des conclusions de la mission d'évaluation et de contrôle.

**M. Michel Bouvard, Président**, a souhaité que cette question soit traitée en coordination avec le Rapporteur spécial des crédits de la justice.

**Mme Béatrice Pavy** a rappelé que l'aide médicale d'État n'était pas comprise dans le périmètre de la mission. Le coût de l'immobilier est élevé puisque la vente du bâtiment de l'ANAEM ne pourrait permettre le financement de la location de bureaux près du ministère que pendant 3 ans, d'où l'intérêt d'installer des services dans des zones moins résidentielles. La nouvelle structure gouvernementale devrait favoriser la rationalisation sans créer de dépenses supplémentaires.

Sur la proposition de la Rapporteuse, la Commission a adopté les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ainsi que ceux de l'article 45 rattaché.