

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 210

# SÉCURITÉ PUBLIQUE 3 enjeux pour le futur livre blanc

---

Mars-Avril 2020 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# Sécurité publique :

## 3 ENJEUX POUR LE FUTUR

### LIVRE BLANC

9

L'attaque de Romans sur Isère doit nous rappeler que même en période de crise sanitaire, les questions de sécurité restent un enjeu majeur de politique publique pour les Français.

Le livre blanc de la sécurité intérieure devait justement être rendu public avec pour objectif de « nous adapter, avoir un temps d'avance sur la délinquance et fonder la sécurité du XXI<sup>e</sup> siècle, pleinement en phase avec notre société, pleinement protectrice des Français » selon les termes du ministre de l'Intérieur<sup>1</sup> face à de nouvelles menaces (terrorisme islamiste, violence banalisée, ordre public mis en cause, transformation de la délinquance, risque cyber, urgence climatique, qui impose la gestion de crises).

Tout cela requiert des investissements massifs, nationaux et locaux. Or le budget de la mission « sécurité » accorde une part beaucoup trop faible à l'investissement. On constate qu'année après année, les dépenses de personnel augmentent inexorablement, de près de 30 % depuis 10 ans, quand les dépenses de fonctionnement et d'investissement ne croissent que de seulement 8 %. S'agissant des investissements, ces derniers deviennent progressivement insuffisants pour assurer l'appui matériel des forces actives. Très prosaïquement on constate aujourd'hui qu'il manque par exemple 40 millions d'euros pour assurer le renouvellement des flottes de véhicules. On mesure le retard pris pour envisager de nouveaux outils plus modernes comme le développement de la vidéosurveillance ou l'usage de l'intelligence artificielle.

Il apparaît ainsi qu'en augmentant rapidement les effectifs des forces de sécurité, le gouvernement cannibalise les autres dépenses, déséquilibrant le budget dédié. D'où l'importance de rééquilibrer ces arbitrages dans le cadre du livre blanc et de la loi de sécurité intérieure qui devraient être publiés d'ici l'automne.

Cependant des marges d'économies et de redéploiement sont possibles, à condition de ne pas laisser en suspend trois chantiers centraux de cet ensemble « sécurité/justice » dont les deux derniers se posent avec plus d'acuité en cette période de pandémie : la question de l'évolution de la préfecture de police de Paris (PPP), celle de l'asile et immigration et des reconduites effectives aux frontières, enfin la validité de la programmation pénitentiaire et l'effectivité de l'encellulement individuel.

- La préfecture de police de Paris : 42 000 agents dont 27 000 policiers (20 % des effectifs de la police nationale) ;
- Une administration à l'attractivité en baisse et dont les effectifs sont trop éloignés du terrain ;
- Un budget opaque et éclaté de près de 2,8 milliards d'euros financé par l'État et les collectivités locales parisiennes ;
- Des performances en baisse dans la filière investigation ; des défis croissants pour la filière ordre public ;
- Asile et immigration : des chiffres mal connus, un sous-dimensionnement budgétaire et des crédits éclatés entre de nombreuses missions ministérielles ;
- Pénitentiaire : une sous-capacité carcérale chronique, un plan d'investissement est nécessaire pour parvenir à 88 000 places d'ici 15 ans.

■ 1 Dossier de presse du livre blanc sur la sécurité intérieure, 14 octobre 2019.

## LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS : UNE ARCHITECTURE À REPENSER

10

La préfecture de police de Paris (PPP) jouit d'une situation tout à fait exorbitante du droit commun. Son statut *sui generis*<sup>2</sup> place l'institution en dehors de la hiérarchie habituelle de la police nationale en constituant une sorte « d'État dans l'État ». Il faut dire que son activité représente 60 % de l'ordre public en France avec des faits constatés dans l'agglomération parisienne représentant 20 % des violences, 10 % des homicides ou encore 20 % des atteintes aux biens.

### Une entité massive et incontournable

Au 31 décembre 2018, la PPP représentait 34 016 agents dont 27 700 policiers, 6 436 agents administratifs relevant de la fonction publique d'État et territoriale. Auxquels il faut ajouter 8 000 militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, soit un effectif total de près de 42 000 agents.

En pratique les cinq directions de police active de la PPP représentent 29 665 agents dont 27 314 fonctionnaires de police.

### Les cinq directions de police active de la PPP

Directions de police active de la PPP (2018)	Effectifs	Proportion
DSPAP (Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération de Paris)	19 976	67,3 %
DOPC (Direction de l'ordre public et de la circulation)	5 395	18,2 %
DRPJ (Direction régionale de la police judiciaire de la PPP)	2 207	7,4 %
DOSTL (Direction opérationnelle des services techniques et logistiques)	1 296	4,4 %
DRPP (Direction du renseignement de la PP)	791	2,7 %
Total	29 665	100 %

Le reste des effectifs relevant de fonctions d'état-major, du secrétariat général pour l'administration ou du laboratoire central de la préfecture. Si on réalise un rapprochement par rapport aux documents budgétaires (ETPT ou équivalent temps plein travaillé), le poids de la préfecture apparaît déterminant : elle représente 20 % des effectifs de la police nationale (programme 176 du budget de l'État) et 20 % de la masse salariale (soit 1,3 milliard d'euros en 2018 hors pensions).

Ses compétences ont évolué récemment sous l'effet de mouvements contraires :

■ Une rétractation de ses pouvoirs historiques de police municipale au profit de la mairie de Paris, avec notamment le transfert en février 2017 de 1 600 agents de surveillance de Paris (ASP).

Mais parallèlement les compétences de la PPP se sont renforcées en matière de sécurité intérieure :

■ En 2009, les pouvoirs du préfet sont étendus

aux départements limitrophes (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) en matière de sécurité et paix publiques, d'information générale, de maintien de l'ordre public et de régulation de la circulation<sup>3</sup>.

■ En 2016, le préfet de police a vu ses compétences renforcées, à l'issue des attentats de 2015, par l'extension de ses compétences à la région Île-de-France. Le préfet de Paris, désormais préfet de zone, dispose de l'ensemble des compétences de sécurité sur la région.

■ L'extension en 2017 aux plateformes aéroportuaires (Roissy, Orly, Le Bourget) de la compétence des directions chargées de la sécurité, de l'ordre public et du renseignement a conduit, à étendre son intervention sur la police de l'air et des frontières (PAF) dépendant de la direction générale de la police nationale (DGPN). La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et la direction du

■ 2 Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) dans le cadre de la professionnalisation et de la réforme de l'administration révolutionnaire sous le consulat de Napoléon.

■ 3 Cette extension ne s'est pas traduite par une harmonisation conduisant à une déprise de la PPP des pouvoirs de police municipale au profit de la Ville de Paris.

■ 4 Ces données diffèrent cependant peu de la restitution effectuée par la PPP elle-même (2 087,3 millions en 2017 pour les documents budgétaires retraités contre 2 185,6 millions en comptabilité analytique par la PPP).

■ 5 L'article L.2512-25 du CGCT.

renseignement sont également présentes au sein des aérogares. Autant de compétences s'effectuant au détriment de celles des préfets de départements territorialement compétents.

### Une gestion budgétaire très atypique

Le budget de la PPP est opaque et fragmenté. Il se compose d'un budget général lié à l'exercice de la police active, financé directement par l'État, et d'un budget « spécial » inscrit

au budget de la Ville de Paris qui finance les « services d'intérêt local ».

### Le budget général, une opacité organisée

La lisibilité des moyens qui abondent le budget général de la PPP est déficiente. Les financements en provenance de l'État sont dispersés (pas moins de 5 programmes), ce qui interdit de reconstituer le coût global de la PPP. Le budget général de la PPP peut être décrit comme suit :

#### Évolution du budget général de la PPP 2015-2018

Budget général de la PPP	2015	2016	2017	2018
Masse salariale hors CAS pensions	-	1 236,8	1 176,3	1 276,7
Masse salariale CAS compris	1 855,0	1 837,8	1 751,5	1 895,8
Autres dépenses programme 176 - Police nationale	292,7	337,5	298,8	299,9
Autres programmes	29,4	24,9	37	39,1
Total <sup>4</sup>	2 177,1	2 200,2	2 087,3	2 234,8

Le CAS pensions correspond aux dépenses de retraite ; Budget général hors brigade des sapeurs pompiers de Paris.

Cette consolidation difficile est la résultante de la non-application des textes. En effet, il est précisé que « les recettes et les dépenses (...) des services de la préfecture de police dont l'exercice est lié (...) à la police active, sont inscrites au budget de l'État et font l'objet chaque année d'une annexe à la loi de finances ».<sup>5</sup>

Or cette annexe n'a jamais été fournie au Parlement et ce depuis 1964. Il s'agit d'une volonté délibérée, alors que le poids de la PPP est très significatif sur les budgets de la police nationale : 22 % des crédits relatifs à l'ordre public et à la protection de la souveraineté, 18 % de ceux alloués en matière de sécurité et paix publiques, 34 % des crédits de sécurité routière, et 22 % en matière de mission de police judiciaire et de concours à la justice, selon la Cour des comptes.

### Le budget spécial de la PPP, une architecture baroque

La structure du budget spécial est complexe en raison de la multiplicité de ses financeurs. Ce budget est abondé<sup>6</sup> par les participations de la Ville de Paris, de l'État (remboursement), mais aussi des communes et départements de la petite couronne. Comme le précise le sénateur Dominati, « le caractère

*inéquitable de l'organisation budgétaire de la préfecture de police tient d'abord au manque d'association des collectivités territoriales de la petite couronne. L'organisation budgétaire actuelle conduit à faire voter le seul Conseil de Paris sur un budget auquel la ville de Paris ne contribue pourtant que de façon minoritaire.* »

Cette contribution « parisienne » baisse régulièrement. Elle était de 44 % en 2015 (285,1 millions d'euros), elle n'est plus aujourd'hui que de 38,5 % (230,6 millions d'euros<sup>7</sup>). Au contraire, la contribution des communes et départements s'accroît. Il y a donc un transfert budgétaire « sans droit de vote ».

#### Contributions au budget spécial (M€ en 2019)

<b>Fonctionnement</b>	<b>556,9</b>
Contribution de la Ville de Paris	215,6
Contribution de l'État	123,4
Contribution des départements	113,8
Contribution des communes	76
Contribution des autres organismes et recettes propres	28,1
<b>Investissement</b>	<b>70,2</b>
Contribution de la Ville de Paris	15
<b>Total du budget spécial</b>	<b>627,1</b>

■ 6 Rapport de Ph. Dominati, La préfecture de police de Paris qui trop embrasse mal étirent ?, Sénat, 2017, [www.senat.fr/ileadmin/Fichiers/Images/commission/inances/Controle/synthese\\_rapport\\_PP.pdf](http://www.senat.fr/ileadmin/Fichiers/Images/commission/inances/Controle/synthese_rapport_PP.pdf)

■ 7 215,6 millions d'euros en 2019 en fonctionnement et 15 millions d'euros en investissement (soit 21,37 % des dépenses d'investissement et 38,7 % des dépenses de fonctionnement du budget spécial).

Le budget spécial est en outre complexe à raison des remboursements par l'État. Et il n'est pas complet puisque s'y ajoutent des conventions *ad hoc* (vidéoprotection, occupation de l'espace public, mises à dispositions immobilières) entre la Ville de Paris et la PPP. Il conviendrait de simplifier son architecture par la mise en place de conventions pluriannuelles bilatérales entre la PPP et les acteurs concernés (communes, départements etc.). Et de simplifier les relations avec l'État en « faisant sortir » sa contribution au budget spécial pour abonder exclusivement le budget général. Un document de politique transversale annexé au PLF permettrait de retracer l'ensemble des flux entre l'État, les acteurs locaux et la PPP et d'en fournir une présentation consolidée. Le budget serait en

outre simplifié en cas de transfert des fonctions de police municipale à la Ville de Paris, aboutissant à lui faire financer le juste prix de sa propre police de proximité.

## Revoir la gestion RH

La PPP n'objective pas le niveau des effectifs nécessaires à son propre exercice. Ainsi, il n'y a pas de véritable « dialogue de gestion » avec le directeur de la police nationale quant au niveau des effectifs nécessaires pour chacune de ses missions (ordre public, sécurité publique, sécurité routière, police des étrangers, missions de police judiciaire, etc.). Il en résulte des déséquilibres dans les effectifs de la PPP, au-delà de la réduction globale dont a fait l'objet la police nationale depuis 2009 :

### Évolution comparée des différents corps de police active à la PPP et dans la police nationale

Corps, évolution entre 2010 et 2018	Police nationale	PPP	Écarts (pts)
CCD (corps de conception et de direction)	-4 %	9 %	13
CC (corps de commandement)	-26 %	-40 %	-14
CEA (corps d'encadrement et d'application)	1 %	-6 %	-7
Dont gardiens de la paix	-17 %	-18 %	-1
Dont gradés	29 %	20 %	-9
Total actifs	-2 %	-9 %	-7
ADS (adjoints de sécurité)	13 %	47 %	34

On constate une baisse du corps des officiers, plus marquée à la PPP, ainsi que celle des corps d'encadrement et d'application, singulièrement s'agissant des gradés, alors même que les adjoints de sécurité ont beaucoup augmenté.

Par ailleurs, il s'agit ici de l'effectif théorique et non de l'effectif « disponible ». Il faut retrancher les effectifs indisponibles (santé, activités tierces, mesures disciplinaires<sup>8</sup>), mais aussi tenir compte des flux entrées/sorties en cours d'année. Les « mutations sortantes » n'étant pratiquement compensées que par des sorties d'écoles, il y a donc une véritable hémorragie de personnels à la PPP.

De nombreux policiers hors du terrain et les

raisons de cet éloignement sont multiples :

■ De nombreuses facilités de service ont été accordées à des représentants syndicaux en toute illégalité, notamment des décharges d'activité à temps complet, sans contrôle des DRH<sup>9</sup>. La Cour relève ainsi « *l'opacité qui entoure l'octroi de facilités de service, ne permet pas de déterminer avec précision le nombre d'ETP concernés.* »

■ Les fonctions de soutien et d'état-major sont hypertrophiées, ce qui éloigne ces personnels des missions strictement opérationnelles. En sus des directions du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) Île-de-France, chaque direction possède ses propres services de soutien, char-

■ 8 Ce qui représente par exemple pour la DSPAP près de 800 agents soit 4 % des effectifs théoriques indisponibles.

■ 9 Directions des ressources humaines.

■ 10 Sur ce dernier point, voir les développements du rapport de la commission d'enquête Naegelen, sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, déposé le 3 juillet 2019 sur le bureau de l'Assemblée nationale, [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceforsec/l15b2111\\_rapport-enquete.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceforsec/l15b2111_rapport-enquete.pdf) en particulier p.48 et suivantes ainsi que p.81 et suivantes.

gés des ressources humaines, des finances, de l'immobilier, de la logistique, etc. Au total l'ensemble des fonctions de soutien représente 3 300 ETPT. Des gisements d'économies sont clairement possibles. D'autant que ces fonctions mobilisent trop de personnels issus des corps actifs (policiers) et pas assez d'administratifs (statutaires ou contractuels).

■ Autre difficulté : le maintien important de tâches indues<sup>10</sup>. La direction de l'ordre public et de la circulation reste en charge à Paris des gardes statiques et de la protection des institutions, consommant 570 ETP en 2018. La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne s'est vue confier la garde de sites sensibles consommant 640 ETP en 2019. Ces missions sont « externalisables » ainsi que l'a déjà fait la police nationale. De même, les missions de transports et d'extractions judiciaires et administratives consomment près de 330 ETPT supplémentaires par an. Là encore ces missions pourraient être confiées à des prestataires spécialisés pour les opérations les moins sensibles.

### Le problème de l'attractivité des postes de la PPP

Les conditions de travail et de logement sont pour beaucoup dans les difficultés opérationnelles de la PPP. Celle-ci doit faire face à une érosion naturelle de 450 ETP par an à laquelle s'ajoute une augmentation très importante des mutations sortantes. Des mesures de contrainte ont été mises en place : 8 ans de service à l'issue du concours à affectation régionale ; affectation prioritaire en sortie d'écoles en Île-de-France concernant 71,5 % des élèves gardiens de la paix. À cela s'ajoute un déficit d'encadrement : le taux d'encadrement représente 17,1 % à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et 13,3 % pour la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et même 12 % dans les compagnies d'intervention, contre 33,5 % dans l'ensemble de la police nationale. Cela résulte d'une baisse du nombre

des officiers de police judiciaire (OPJ). Leur nombre a baissé de 18 % entre 2014 et 2018. Les concours d'OPJ organisés sont désertés, le nombre de candidats a baissé lui de 59 % entre 2012 et 2018. Le protocole PPCR (parcours professionnel, carrières et rémunérations) de revalorisation des carrières a eu des effets pervers en supprimant l'avantage comparatif des OPJ pour accéder aux grades supérieurs puisqu'il prévoit le principe de l'accélération de l'avancement automatique en grade des gardiens de la paix. Cela pose plus largement la question de la reconstitution d'une filière de l'investigation au sein de la PPP.

Enfin l'attractivité de la PPP pâtit d'une gestion des régimes indemnitaires (primes) erratique : la PPP a procédé d'abord à un empilement des indemnités (plus de 73 millions d'euros en 2017) sans cohérence d'ensemble, conduisant à une dilution de leurs effets. La fidélisation par l'avancement reste émiettée entre dispositifs ciblés et zonés (secteurs difficiles). Et la politique du logement reste sous-dimensionnée : les réservations de logements sociaux ne concernaient que très peu les sortants d'école (669 agents). Et malgré un contingent de 13 228 logements, la gestion trop peu dynamique conduit à disposer « de logements réservés (...) dans des zones urbaines ayant évolué défavorablement » et mal attribués<sup>11</sup>.

### Des performances en baisse

Avec des conditions de travail dégradées et une crise de la filière investigation (police judiciaire), les performances sont en baisse, alors même que la hausse des crimes et délits fait l'objet d'une explosion<sup>12</sup> (voir tableau en page suivante).

S'agissant de la sécurité publique dont la mission est assumée par la DSPAP, les résultats opérationnels sont dégradés. Les priorités assignées à cette direction sont trop éparpillées contre certaines infractions (vol avec effraction, vol avec violence, trafic de stupéfiants<sup>14</sup>) sans véritable hiérarchisation.

■ 11 Taux de logements en « vérification d'occupation » en 2018 pour des locataires n'entrant plus dans les critères d'attribution.

■ 12 Il faut cependant prendre en considération l'impact éventuel d'une meilleure déclaration de certains crimes et délits (phénomène #MeToo, etc.) sans qu'il y ait toujours développement de ces actes. Voir en ce sens, Inter/stats Analyse n°24, janvier 2020, Insécurité et délinquance en 2019 : une première photographie, [www.interieur.gouv.fr/content/download/120647/967843/file/IA24.pdf](http://www.interieur.gouv.fr/content/download/120647/967843/file/IA24.pdf) ainsi que Inter/stats Conjoncture, n°53, février 2020, Analyse conjoncturelle des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie à la fin du mois de janvier 2020, [www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Interstats-Conjoncture-N-53-Fevrier-2020](http://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Interstats-Conjoncture-N-53-Fevrier-2020)

## Statistiques des crimes et délits sur le périmètre d'intervention de la PPP

14

Catégories	Janvier à septembre 2019	Évolution 2018/2019
Vols	144 641	12,4 %
<i>dont cambriolages</i>	13 743	7,9 %
Délits économiques et financiers (escroqueries)	29 909	4,6 %
Violences	17 784	7,1 %
Destructions et dégradations	12 757	15,4 %
Stups	9 157	-10,6 %
Outrage et violence sur personnes dépositaires de l'autorité	4 307	20,4 %
Violences sexuelles	2 690	4,9 %
Port ou détention d'armes prohibées	2 662	15,0 %
Crimes et délits contre mineurs	1 518	7,4 %
<i>dont viols</i>	837	11,5 %
Autres	8 786	11,2 %
<b>Total</b>	<b>234 211</b>	<b>10,5 %</b>

Source : ministère de l'Intérieur<sup>13</sup>

■ 13 Voir Le Parisien, « Vols, agressions, dégradations... à Paris, la délinquance en forte hausse », 16 octobre 2019.

■ 14 Avec certains résultats dans dernier cas, voir tableau.

■ 15 Chaque direction étant déclinée selon deux niveaux d'intervention, les SAIP (services d'accueil et de proximité pour la DSPAP) au niveau local et les DTSP (directions territoriales de sécurité publique) comportent une « sûreté territoriale » en charge des affaires « intermédiaires ». Par ailleurs la DRPJ est constituée en niveau central et territorial (SDPJ) avec en appui un GIR (groupe d'intervention régional).

Les missions de tranquillité publique (police-secours) sont globalement bien tenues. En revanche, la mission de prévention de la délinquance se dégrade dans la mesure où la présence des policiers sur la voie publique est en nette diminution. Outre la réduction des effectifs de la DSPAP (-1 700 ETP entre 2010 et 2017), la complexification juridique des procédures augmente la présence des personnels dans les locaux de police.

Dans le même temps, l'activité consacrée aux patrouilles et aux opérations anti-délinquance baisse (elle représente 2,5 % du potentiel horaire, soit 321 ETP pour l'ensemble de l'agglomération parisienne disponible à un instant « t » en 2017 contre 1 434 ETP en 2010). Or le passage à la police d'agglomération en 2010 avait pour objectif de renforcer cette présence sur la voie publique. Plus globalement, la présence physique policière « toutes missions » de sécurité publique confondues est en nette baisse, avec -22 % depuis 2014 à un instant « t ».

La mission d'accueil du public est en difficulté pour cause de réorganisation : la PPP dispose de près de 113 sites d'accueil qui reçoivent plus de 1,5 million de personnes physiques par an. Pour faire face à cet afflux de public, une rationalisation des sites est

en cours, mais n'a pas encore abouti. Des outils ont été mis en place pour réguler les flux : possibilité de déposer une pré-plainte en ligne (depuis 2013, mais le dispositif est encore peu utilisé), plateforme d'appels non urgents afin de désencombrer les commissariats. La plainte en ligne créée par la loi de 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice* devrait être l'occasion d'une réorganisation profonde.

### Les difficultés de la filière investigation

S'agissant de la police judiciaire, le manque d'attractivité du « métier » et l'existence de « doublons » sont préjudiciables aux enquêtes. L'enchevêtrement des compétences peut aboutir à une « concurrence des polices » au sein de la PPP elle-même où deux directions exercent des activités de police judiciaire : la DSPAP chargée de la police judiciaire de proximité et la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) pour les « affaires complexes ». Et avec la DGPJ d'autre part, via les offices de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) qui relèvent du ministère de l'Intérieur et qui exercent des compétences résiduelles sur l'agglomération parisienne. Depuis un décret

de 2003, la DRPJ est placée sous l'autorité conjointe de la PPP et de la DCPJ. Mais dans les faits, cette dernière « *ne se dit pas en mesure de connaître l'activité de la DRPJ parisienne* », alors même que la DRPJ représente 36 % des effectifs de la DCPJ. La question du rattachement organique de la DRPJ à la DCPJ n'a jamais été tranchée.

On constate de plus que les protocoles de répartition des compétences entre directions sont inefficaces et que les niveaux de saisine de la DRPJ sont variables entre Paris et les trois départements de la petite couronne, d'où résulte « *un déséquilibre dans la répartition des moyens au sein de l'agglomération parisienne* ». Certains départements limitrophes bénéficient peu du concours des brigades centrales de la DRPJ qui restent créées sur Paris (85 % à 90 % des affaires traitées). La DSPAP fait face à une augmentation de la délinquance tous azimuts : +13,4 % entre 2012 et 2018 s'agissant du nombre total de faits constatés, mais parallèlement les taux d'élucidation des faits constatés se dégradent, -5,4 % entre 2012 et 2018.

Cela traduit le fait que les 83 services d'accueil et d'investigation de proximité (SAIP) ne peuvent soutenir le niveau d'activité qui leur est demandé avec des inégalités territoriales accrues en termes de volume d'affaires et d'officiers disponibles. La charge de travail qui représente en moyenne 323 dossiers peut grimper jusqu'à 800 ou 1 000 par agent. Et l'allocation des effectifs ne se fait que par rapport au flux d'affaires nouvelles et non sur le stock.

### Ordre public : l'effet « gilets jaunes »

En théorie, c'est à la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de se charger de l'ordre public. Cependant, devant l'explosion du volume des missions, celle-ci ne peut assumer seule cette tâche. La PPP a dû engager suite au mouvement des gilets jaunes, chaque samedi entre le 17 novembre 2018 et le 1<sup>er</sup> juin 2019, en moyenne 2 540 effectifs (sapeurs-pompiers

inclus), mobilisant des forces pour procéder aux investigations judiciaires liées aux flagrants délits. La DSPAP a aussi été mobilisée en dehors de son activité judiciaire pour assurer des missions d'ordre public. En effet, la doctrine nationale d'ordre public impose le « *principe cardinal de distanciation entre manifestants et forces de l'ordre* » ce qui débouche sur la nécessité de forces très consommatrices en effectifs pour y parvenir. Cette tension est encore accrue dans la mesure où la DOPC exerce d'autres missions que l'ordre public (28 % de ses effectifs). Cela concerne le trafic routier régional (25 %), mais aussi de protection des institutions (23 %), de gardes, rétentions, escortes administratives et éloignement des étrangers en situation irrégulière (3 %).

La direction de l'ordre public doit prendre en charge et coordonner les moyens extérieurs qui lui sont confiés pour sa mission de maintien de l'ordre :

■ Elle se réserve les missions les « plus sensibles ». Mais des problèmes de coordination opérationnelle subsistent avec la DSPAP en raison de la « judiciarisation » croissante du maintien de l'ordre ;

■ Elle recourt massivement aux forces mobiles : la PPP dispose d'une force quotidienne de 12 unités de forces mobiles. Mais des éléments supplémentaires fournis par la police et la gendarmerie (CRS et escadrons de gendarmerie mobile) représentent un coût conséquent (utilisation des effectifs pour des missions d'ordre public en hausse de 40 % entre 2010 et 2017, pour un coût complet de 60 millions d'euros par an).

L'amélioration de la coordination entre la DOPC et les autres forces en présence dans sa mission de maintien de l'ordre public est centrale. Les indicateurs de performance devraient être plus complets : si le nombre de blessés du fait des forces de l'ordre est suivi, le montant des contentieux et règlements à l'amiable payés par l'État à la suite des manifestations. Cela empêche d'évaluer le coût complet des maintiens et services d'ordres.

■ 16 Consulter le rapport des députés Stéphanie Do et Pierre-Henri Dumont relatifs à l'évaluation des coûts et bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale, 22 janvier 2020, [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b2615\\_rapport-information.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b2615_rapport-information.pdf). Les flux ne sont appréhendés que pour les immigrés illégaux de plus de 3 mois, voir rapport IGF/IGAS « L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions », octobre 2019, [www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/AME.pdf](http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/AME.pdf), ainsi que notre note de novembre 2019, « Lutter contre la fraude sociale, le plus dur est devant nous », [www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/lutter-contre-la-fraude-sociale-le-plus-dur-est-devant-nous](http://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/lutter-contre-la-fraude-sociale-le-plus-dur-est-devant-nous)

## ASILE ET IMMIGRATION : UNE MISE À NIVEAU NÉCESSAIRE

16

La sécurité intérieure s'intéresse également au phénomène de l'immigration et spécifiquement à la lutte contre l'immigration clandestine. C'est la DCPAF (direction centrale de la police aux frontières) qui en est chargée, mission qu'elle assume via l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière (OFII) et l'emploi d'étrangers sans titre. Rentre également dans son périmètre d'intervention une mission plus large de contrôle aux frontières, une mission de lutte contre la fraude documentaire et des missions spécifiques intéressant la navigation aérienne, le renseignement et la lutte anti-terroriste.

### Immigration irrégulière : quels chiffres ?

L'ampleur de l'immigration irrégulière est conséquente. On estime à partir des fichiers des bénéficiaires de l'AME (aide médicale d'État) que ces derniers dépassaient les 318 106 en 2018 (stock et flux)<sup>16</sup>, même si l'ensemble des populations en situation irrégulière ne sollicite pas ou n'est pas éligible au bénéfice de cette prestation<sup>17</sup>. Ces statistiques peuvent être complétées par celles du nombre de personnes étrangères contrôlées en situation irrégulière, soit 110 800 personnes en 2018, ou les personnes « régularisées » (admissions exceptionnelles) pour motif humanitaire, soit 30 000 personnes chaque année. Mais il s'agit encore sans doute de *minima* : un récent rapport parlementaire<sup>18</sup> estime entre 150 000 et 400 000 le nombre des personnes en situation irrégulière, rien que dans le département de Seine-Saint-Denis, loin du nombre de bénéficiaires de l'AME (57 000)<sup>19</sup>.

Ce stock se renforce chaque année de la cohorte des déboutés du droit d'asile. Les demandes d'asile s'élèvent à 123 625 demandes en 2018 provenant de 139 pays différents dont 46 838 satisfaites

(réfugiés, protection subsidiaire, apatrides) soit 38 % en métropole.

### Quelle politique d'éloignement ?

Pour être rattachées à la frontière (de façon forcée ou non), les personnes en situation irrégulière doivent faire l'objet d'une décision préfectorale de refus, accompagnée d'une OQTF (obligation de quitter le territoire<sup>20</sup>, réadmission, expulsion), ou d'une décision judiciaire (interdiction du territoire)<sup>21</sup>. En 2018, les OQTF s'élevaient à 103 852<sup>22</sup> avec un faible taux d'exécution (12,4 % des cas) que celui-ci soit forcé ou non<sup>23</sup>, soit 12 884 personnes en 2018.

### Les retours forcés

Les éloignements forcés ont concerné 33 960 personnes en France. Ils sont au nombre de 18 283 en outre-mer et 15 677 en métropole. Si les éloignements forcés en métropole représentent un taux d'exécution global de 11,8 %, la statistique reste incomplète en outre-mer rendant la perspective au niveau national assez floue, alors que certains territoires sont particulièrement concernés et que le sentiment d'insécurité des ultramarins est plus fort que la moyenne nationale, tout comme le niveau de certains crimes et délits en particulier commis par des mineurs<sup>24</sup>.

S'agissant des éloignements forcés réalisés en métropole, leur niveau est en constante augmentation depuis 10 ans (+12 % entre 2009 et 2018), et oscille entre 12 000 et 16 000. Les difficultés identifiées à leur exécution sont multiples :

■ Les éloignements forcés sont plus faibles pour les nationalités les plus proches : si les Algériens ont fait l'objet de 12 990 OQTF en 2018, ceux-ci n'ont été expulsés de manière forcée que dans 1 525 cas. Au contraire, les Roumains ont fait l'objet de seulement 2 933 OQTF mais

■ 17 Ces bénéficiaires de l'AME sont en hausse de 0,7 % par rapport à 2017, mais de 50 % depuis 2011. Dans les faits le nombre des personnes étrangères en situation irrégulière est probablement nettement supérieur car cet indicateur ne permet pas de prendre en compte l'immigration irrégulière à caractère transitoire. Voir François-Noël Buffet, Avis n° 146, « Asile, immigration, intégration et nationalité », Sénat, 21 novembre 2019, p.32, [www.senat.fr/rap/a19-146-2/a19-146-21.pdf](http://www.senat.fr/rap/a19-146-2/a19-146-21.pdf)

■ 18 François Cornut-Gentile, Rodrigue Kokouendo, évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, A.N., 31 mai 2018, pp.23-24, [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/15b1014\\_rapport-information.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/15b1014_rapport-information.pdf)

représentent 1 909 éloignements forcés. Cela souligne l'insuffisante coopération des pays d'origine pour leur attribuer des laissez-passer consulaires. Cette question doit être réglée au niveau diplomatique.

■ Le second point concerne la question des « dublinés » et le nombre limité de transferts de demandeurs d'asiles entre pays européens en fonction de leur point d'entrée dans l'Union (le pays d'entrée étant chargé de l'instruction du dossier et en cas de rejet, du retour). La France n'aurait exécuté que 7 % des transferts décidés, soit 2 600 transferts sur 35 000 en 2017<sup>25</sup>. Cela s'explique par le blocage au niveau européen de la révision du régime d'asile européen commun qui ralentit<sup>26</sup> en retour la réforme du règlement européen Dublin III ou le renforcement de la base de données Eurodac. Faute d'harmonisation, les transferts effectifs des demandeurs d'asiles sont difficiles entre pays-membres. La France n'est pas exempte de reproches : elle refuse le « durcissement » du régime de l'asile, en particulier l'irrecevabilité des demandes en cas de transit par un pays tiers dit « sûr » et l'application obligatoire de la notion d'asile interne<sup>27</sup>. Ces refus empêchent la mise en place d'une exploitation approfondie de la base de données Eurodac et l'extension du fichier aux pays tiers et aux apatrides réinstallés, avec généralisation des données personnelles biométriques en lieu et place des empreintes digitales<sup>28</sup>.

### Les personnes retenues en centre de rétention administrative

En 2018, sur les 24 531 personnes retenues en centres de rétention administrative – CRA – (métropole), seules 9 782 ont été éloignées, soit environ 40 %. Alors que le dispositif de rétention en CRA est très consommateur en personnel (1,2 à 1,4 policier par personne détenue), l'échec des retours repose d'abord sur l'absence de « documentation » des personnes retenues, mais aussi en raison de difficultés juridiques : ainsi, en 2018, les juges

administratifs et judiciaires ont prononcé 6 761 décisions libératoires de personnes en CRA et zones d'attente. Cela pose la question de la documentation pour obtenir un laissez-passer consulaire préalablement à leur placement en CRA pour les auteurs de crimes et délits. Cela suppose une collaboration étroite entre la PAF, l'administration consulaire et les services préfectoraux. L'assignation à résidence est une alternative au placement en CRA (18 302 personnes en 2017), mais son taux d'éloignement reste faible, 10,5 % (ce qui pose la question de mesures complémentaires : bracelet électronique, etc.).

Enfin, il existe des difficultés opérationnelles inacceptables : manque d'effectifs dans les CRA évalué à 405 agents, nombre d'escorteurs... Les sénateurs avaient indiqué en 2018 qu'il « est déplorable que les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière stagnent à un niveau proche de 30 millions d'euros depuis quatre ans ». Or, on sait que beaucoup de retours à la frontière échouent à cause de la faiblesse des moyens mis en œuvre. La police de l'air et des frontières relève ainsi, en 2018, 3 179 refus d'embarquer, mais aussi 953 défauts d'escorte internationale/nationale. Et ce, sans compter les 839 absences de places en vol, et la centaine de refus d'embarquer de la part des commandants de bord... Cette situation dépend avant tout d'un volontarisme politique en la matière et de la renégociation du marché de « voyageur » global passé pour les retours (hors moyens Frontex).

L'augmentation de la durée de rétention dans les CRA de 45 à 90 jours votée dans la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie aurait permis de réaliser en 2019 près de 582 éloignements supplémentaires. À la fin septembre 2019, les éloignements forcés sont en croissance de 21 % par rapport à la même période en 2018. C'est encore très peu comparé au nombre d'obligations de quitter le territoire délivrées annuellement.

■ 19 En réalité 3 : pouvoir justifier de son identité (donc avoir des documents d'identité), justifier de la stabilité de sa résidence (continue pendant 3 mois) et remplir les conditions de ressources. [www.ameli.fr/assurance/droits-demarches/situations-particulieres/situation-irreguliere-ame](http://www.ameli.fr/assurance/droits-demarches/situations-particulieres/situation-irreguliere-ame)

■ 20 [www.europe1.fr/emissions/Le-vrai-faux-de-l-info2/les-deboutes-du-droit-dasile-sont-ils-reconduits-a-la-frontiere-3630263](http://www.europe1.fr/emissions/Le-vrai-faux-de-l-info2/les-deboutes-du-droit-dasile-sont-ils-reconduits-a-la-frontiere-3630263). L'OQTF se distingue de l'expulsion qui frappe uniquement les étrangers se trouvant en situation irrégulière. Voir [www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/limpossibilite-du-maintien-en-france/les-mesures-administratives/](http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/limpossibilite-du-maintien-en-france/les-mesures-administratives/)

■ 21 [www.liberation.fr/desintox/2017/10/18/pourquoi-les-etrangers-en-situation-irreguliere-ne-sont-pas-tous-expulses\\_-1603737](http://www.liberation.fr/desintox/2017/10/18/pourquoi-les-etrangers-en-situation-irreguliere-ne-sont-pas-tous-expulses_-1603737)

### Les retours aidés

Les retours aidés font l'objet de deux évaluations différentes, entre 6 845 et 10 676, l'écart résultant principalement de l'absence de comptabilisation des mineurs et des éloignements aidés depuis l'outre-mer.

L'efficacité du dispositif est bonne à première vue, puisque 96 % des bénéficiaires des aides au retour se présentent à l'aéroport le jour du départ. Les candidats aux retours aidés sont à 40 % des déboutés du droit d'asile, les 60 % restants étant formés par des immigrés illégaux. De façon logique, depuis 2018, les ressortissants européens sont exclus du dispositif. Par ailleurs, les centres de préparation au retour sont efficaces : 80 % des personnes transitant par ces centres ont été effectivement éloignés.

Cependant des points sombres subsistent :

■ On observe une progression récente des retours aidés concernant des ressortissants originaires de pays dispensés de visa ou assimilés (Albanie, Kosovo). La question est donc celle du risque d'effet noria entre le pays d'origine et la France afin de toucher les primes d'aide au retour.

■ Il faut augmenter, voire systématiser, les OQTF assorties d'une interdiction administrative de retour sur le territoire français, aujourd'hui très limitées<sup>29</sup>, en créant un fichier national biométrique des personnes évaluées majeures (ce qui devrait permettre de circonscrire la population des mineurs non expulsables).

### Un sous-dimensionnement budgétaire inacceptable

Le député Jean-Noël Barrot chiffre à environ 500 millions d'euros<sup>30</sup> les crédits alloués par an en tout (police, justice, etc.) aux retours à la frontière. Sur le plan strictement budgétaire, les crédits sont en augmentation sur le périmètre de la mission *immigration, asile et intégration*. Nous passerons entre 2019 et 2020

de 1,688 milliard à 1,818 milliard d'euros, soit une croissance des crédits de +7 %.

Cette forte croissance est liée à l'augmentation des fonds de concours européens qui viennent soutenir cette politique publique avec 163 millions d'euros et qui servent au cofinancement des « retours aidés » depuis la France ou les autres pays européens.

D'un point de vue financier, les crédits spécifiques de l'action *lutte contre l'immigration irrégulière* (122 millions d'euros) devraient baisser de 10 % en 2020 par rapport à 2019. Le gouvernement explique que cela est dû à une baisse très importante de l'investissement immobilier dans la mesure où le programme de nouvelles places en CRA serait très avancé. La question qui se pose est de savoir si, dans le cadre des discussions budgétaires, il n'y aurait pas dû y avoir « recyclage » de ces crédits d'investissement « perdus » en crédits d'intervention, et surtout de fonctionnement.

### Un budget nécessaire de 690 millions d'euros

Le budget nécessaire à une exécution effective des OQTF pourrait représenter un coût supplémentaire de 690 millions d'euros. Cela supposerait par exemple un doublement des places en CRA (passage à 3 852 places), soit une enveloppe de crédits d'investissement complémentaire de 205,4 millions d'euros.

Elle devrait par ailleurs s'accompagner d'une renégociation du marché « voyageur » global permettant les retours par avion, d'un recours plus important aux dispositifs de mise à disposition « Frontex » et d'un renforcement de l'arsenal juridique : négociation accélérée de la révision de Dublin III, extension de la biométrie d'Eurodac ; principe de refus systématique en provenance des états « sûrs », etc. Enfin, l'externalisation de certaines tâches de surveillance et d'encadrement en CRA ou en matière d'escortes, via des délégations de service public et surtout le recours accru aux contractuels devraient être encouragés.

■ 22 On se reportera au rapport Barrot/Holroyd relatif à l'immigration, l'asile et l'intégration, annexé à l'exécution des comptes 2018, juin 2018 p.43, [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/l15b1990-a28\\_rapport-fond.pdf#page=43](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b1990-a28_rapport-fond.pdf#page=43)

■ 23 À noter que le taux des interdictions du territoire français prononcées par le juge pénal est globalement très bien exécuté à hauteur de 99,43 %, mais il s'agit d'une décision de justice qui frappe les étrangers en situation régulière ou non convaincus d'un crime ou délit, bien que des cas-types d'étrangers protégés existent. [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2784](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2784)

■ 24 CESE, Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, L'accès aux services publics en outre-mer, janvier 2020, p.48, [www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273079.pdf](http://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273079.pdf)

## UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE À RÉORIENTER

Les enjeux autour de l'administration pénitentiaire déjà en tension, sont croissants avec la crise du Covid-19. Dans ce cadre, l'encellulement individuel ne représente plus seulement une contrainte juridique qui s'impose à l'État (sans cesse repoussée), mais une exigence de décence sur le plan des droits fondamentaux et surtout un impératif sanitaire majeur. Alors que le droit à l'encellulement individuel a été énoncé en 1875, au 1<sup>er</sup> octobre 2019 seules 42 % des personnes détenues bénéficiaient d'une cellule individuelle, particulièrement dans les maisons et quartiers d'arrêt plutôt que les maisons pour peine où 80 % des détenus bénéficient d'un encellulement individuel.

La survenue du Covid-19 doit conduire les pouvoirs publics à ne plus différer la mise en place d'un encellulement individuel effectif. Le programme « 15 000 places » déployé jusqu'en 2027 (7 000 d'ici 2022, 8 000 de

plus livrables en 2027) par l'actuel gouvernement semble sous-dimensionné. Il faut y apporter en urgence les correctifs nécessaires. Tous les axes doivent être mobilisés :

- Une relance plus vigoureuse du plan immobilier pénitentiaire ;
- Une amélioration conséquente de la prise en charge sanitaire des personnes détenues ;
- Une accélération des sanctions alternatives à l'incarcération ;

### Un budget volontariste

Les crédits de la mission « Justice » pour 2020 progressent de 2,7 % et s'établissent à 9,4 milliards d'euros. En son sein, le programme 107 *administration pénitentiaire* enregistre une progression de 5 % à périmètre constant, soit un budget de 3 milliards d'euros hors CAS pensions. Il s'inscrit dans une politique de « rattrapage » des retards accumulés entre 2012 et 2016.

### Les crédits budgétaires 2020 de l'administration pénitentiaire

Crédits de paiement 2020 (M€)	Titre 2 : Dépenses de personnel	Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	Titre 5 : Dépenses d'investissement	Titre 6 : Dépenses d'intervention	Total pour 2020
01- Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 847,14	236,84	391,82	0,00	2 475,81
02- Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	548,93	552,17	0,00	13,60	1 114,70
04- Soutien et formation	235,41	132,67	0,00	-	368,07
<b>Total</b>	<b>2 631,47</b>	<b>921,68</b>	<b>391,82</b>	<b>13,60</b>	<b>3 958,58</b>

Source : PAP 2020 mission Justice, programme 107 administration pénitentiaire

On relève en particulier que les crédits de personnel sont en augmentation (+2,63 milliards d'euros<sup>31</sup>). Cette appréciation est due au relèvement du plafond d'emplois à 42 461 ETPT soit +950, par rapport au plafond 2019 et aux mesures catégorielles de « revalorisation » des carrières.

Cependant, ces augmentations ne sont pas suffisantes **pour combler les vacances de postes existantes, représentant 1 241 ETP.**

La résorption des vacances de postes est programmée sur le plan pluriannuel à +400 en 2019 et +300 en 2020 et 2021<sup>32</sup>.

Le redimensionnement du parc pénitentiaire et la lutte contre l'absentéisme et les vacances de postes (à raison des conditions de travail) ont nécessité également un engagement fort de l'exécutif s'agissant des mesures indemnitaires. Ces augmentations représenteraient pour 2020 un coût total de 11,7 millions d'euros.

■ 25 Voir rapport pour avis annexé au PLF 2019 de Mme Jacquier-Laforge, p.17 et suivantes, [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/l15b1307-tiii\\_rapport-avis.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b1307-tiii_rapport-avis.pdf)

■ 26 [www.france-terre-asile.org/archives-veille-europe/veille-europe-france-terre-d-asile/1er-au-15-mars-2019/ue-la-reforme-du-paquet-asile-au-point-mort-avant-les-elections-europeennes](http://www.france-terre-asile.org/archives-veille-europe/veille-europe-france-terre-d-asile/1er-au-15-mars-2019/ue-la-reforme-du-paquet-asile-au-point-mort-avant-les-elections-europeennes)

■ 27 Lorsque le requérant peut sans crainte accéder à une partie du territoire de son pays et y vivre sans risque de persécution ou de menaces graves.

■ 28 Ludovic Mendes, Marietta Karamanli, rapport d'information sur la réforme du droit d'asile, n°2342, 17 octobre 2019, p.29-30. [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel15b2342\\_rapport-information.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel15b2342_rapport-information.pdf)

Il s'agit en particulier de revaloriser l'indemnité pour charges pénitentiaires, la prime de sujétion spéciale et la prime de dimanches et jours fériés pour un montant total de 3,4 millions d'euros (accord UFAP-UNSA du 29 janvier 2018). Par ailleurs, des mesures de fidélisation pour les corps d'encadrement et d'application ont conduit à une « prime de fidélisation » de 1 000 euros versée après trois ans dans les 28 établissements les plus difficiles, ainsi que des primes versées à des surveillants lauréats d'un concours à affectation locale (4 000 euros à l'affectation, 1 000 euros après 3 ans et 3 000 euros à l'issue de la 5<sup>e</sup> année).

### Les dépenses d'investissement

S'agissant des dépenses d'investissement, la mise en place du programme « 15 000 places » à horizon 2027 et l'entretien courant du parc de 188 établissements pénitentiaires, conduisent à l'ouverture de 327,4 millions d'euros de crédits en 2020, soit une hausse de 34 % par rapport à 2019. Ils sont répartis en deux ensembles :

■ D'une part 180,6 millions pour les opérations de constructions supervisées par l'agence publique pour l'immobilier de la justice ;

■ D'autre part 146,8 millions d'euros qui seront consacrés aux opérations de rénovation, entretien et maintenance et confiés aux services déconcentrés du ministère<sup>33</sup>.

Le programme « 15 000 places » est structuré en deux tranches de 7 000 places livrées d'ici 2022 et de 8 000 places livrées en 2027. L'objectif du gouvernement étant de réduire la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt, mais aussi de créer de nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) afin de développer la politique de réinsertion. Ainsi projetées, les capacités carcérales passeraient de 60 000 places opérationnelles en 2017 à 75 000 places à la fin du programme, soit +25 %.

En octobre 2019, la première tranche a été réalisée à 28 % du parc et 10 SAS sur les

16 projetés devraient débiter. Les délais de livraison devraient donc être tenus. Cependant **aucune ouverture de nouvel établissement ne devrait intervenir en 2020**. Les premières augmentations capacitaires devraient avoir lieu en 2021 avec le centre pénitentiaire de Lutterbach (122 places nettes<sup>34</sup>) ainsi que celui de Koné (Nouvelle Calédonie) soit 120 places nettes.

### Une sous-capacité carcérale chronique qui empêche tout encellulement individuel

Malheureusement le programme pénitentiaire « 15 000 places » n'est pas au niveau. Et la lenteur de son déploiement n'a pas permis à la France d'échapper une nouvelle fois à la condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) le 30 janvier 2020 « *pour conditions de détention dégradantes et inhumaines et pour absence de recours effectif ayant pour finalité de prévenir ou faire cesser la situation*<sup>35</sup> ». Ce coup de semonce prend aujourd'hui un relief particulier avec le risque de diffusion du Covid-19 en prison. Cette constatation est d'autant plus choquante que le risque de contagion est aujourd'hui d'autant plus fort que la peine est courte. C'est en effet dans les QA (quartiers d'arrêts) et les MA (maisons d'arrêt) et non dans les autres structures pénitentiaires que la surpopulation carcérale est la plus importante.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>36</sup>, 70 651 détenus écroués étaient détenus dans 61 080 places opérationnelles et sur 1 614 matelas au sol (soit une progression pour ces derniers de 16 % depuis janvier 2019). Il en découle une densité de 138 % dans les MA/QA (hors places pour mineurs). Le plus attristant, c'est que les statistiques récentes montrent pour le moment une croissance de la population carcérale conforme aux projections réalisées par le Garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas<sup>37</sup> (septembre 2016), et du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire<sup>38</sup> (avril 2017), s'agissant de la « trajectoire haute<sup>39</sup>. Il est donc possible d'effectuer des « projections » de ces chiffres à horizon 2027.

■ 29 C'est en particulier le cas pour 20 % des demandeurs d'asiles qui viennent de pays réputés « sûrs ». [www.senat.fr/rap/a19-146-2/a19-146-21.pdf](http://www.senat.fr/rap/a19-146-2/a19-146-21.pdf), p.20.

■ 30 [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/15b1990-a28\\_rapport-fond.pdf#page=43](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/15b1990-a28_rapport-fond.pdf#page=43)

■ 31 Voir rapport Sénat pour avis annexé au PLF 2020, [www.senat.fr/rap/a19-146-7/a19-146-71.pdf](http://www.senat.fr/rap/a19-146-7/a19-146-71.pdf)

■ 32 Cette programmation résulte du relevé de conclusions du 29 janvier 2018 signé suite aux grèves de surveillants qui prévoyait la création de 1 100 ETPT jusqu'en 2021.

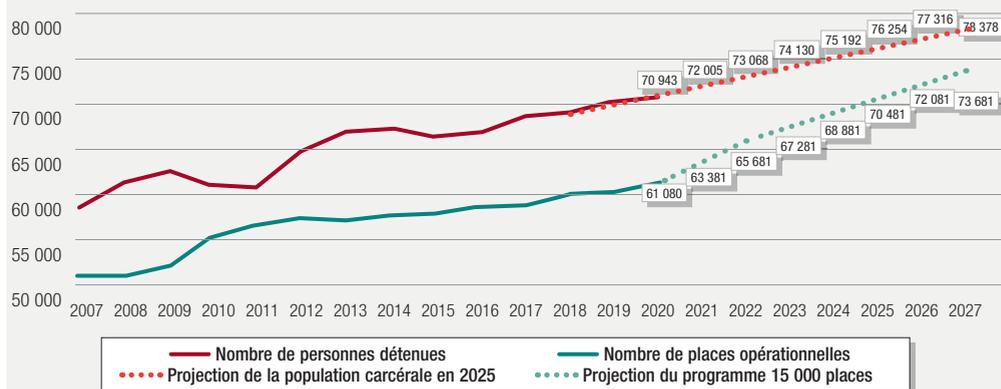
■ 33 Rappelons qu'aujourd'hui en forte expansion, les SPIP sont logés dans des emprises immobilières louées.

■ 34 Compte tenu de la fermeture simultanée (et du transfert des détenus) des maisons d'arrêts de Mulhouse et de Colmar.

À politique pénale inchangée, la population carcérale pourrait atteindre près de 78 378 détenus en 2027, contre un nombre de places opérationnelles de 73 681 places. Dans ce cadre, la surpopulation carcérale serait maintenue et ressortirait en bout de trajectoire à 106,4 %. À cette vitesse de déploiement et à considérer qu'un nouveau

programme de construction pénitentiaire prenne le relais du précédent, il faudrait attendre 2036 selon nos projections pour parvenir à un encellulement individuel effectif. À cette date, le nombre d'incarcérés atteindrait 87 938 individus pour une capacité opérationnelle de 88 081 places. Nous serions alors enfin en légère surcapacité carcérale.

### Évolution de la population carcérale par rapport au nombre de places opérationnelles



L'étude d'impact de la loi de programmation de la justice 2018-2022 fait état<sup>40</sup> d'un besoin de 300 agents pour un centre pénitentiaire de 500 places. Les programmes sont supposés se focaliser essentiellement sur les QA/MA. Il en résulterait un besoin de 8 640 agents supplémentaires.

Mais cette vision est encore trop optimiste dans la mesure où, sur les 7 006 places de la 1<sup>re</sup> tranche de livraison du programme « 15 000 », 30 % seront en réalité destinées non à des QA/MA mais à des SAS (structures d'accompagnement à la sortie, anciennement QPS (quartiers de préparation à la sortie)). Les « livrables » de QA/MA seront donc de 4 876 places opérationnelles, ce qui est significativement moins. À cela s'ajoute la nécessité de faire face à l'obsolescence du parc existant ce qui « consomme » les autres programmes pénitentiaires en cours.

On comprend donc le sous-dimensionnement récurrent des programmations pénitentiaires.

Certaines solutions que nous proposons, notamment s'agissant de la mutualisation des capacités carcérales au niveau européen pour les prisonniers volontaires, ne peuvent jouer en période de pandémie<sup>41</sup>. Il importe de réfléchir à la mise en place de constructions de places « provisoires » (préfabriquées, navires à réhabiliter) de façon à faire face à l'urgence et sans doute au déplacement nécessaire de populations détenues conséquentes. Il s'agirait alors de déployer l'équivalent de 10 000 places « provisoires » supplémentaires à bref délai (coût de 1,1 milliard d'euros<sup>42</sup>).

Un programme pénitentiaire pérenne devrait évidemment prendre le relais pour un coût en investissement évalué à 2,4 milliards d'euros<sup>43</sup> (si l'on voulait disposer de 15 000 places construites pour disposer d'une capacité de sécurité de 5 000 places supplémentaires). La question des redéploiements des programmes carcéraux permettrait d'ailleurs de remettre au goût du jour la question de l'isolement et du traitement en établissements spécifiques

■ 35 En l'espèce le recours avait été formulé par 32 requérants dont 29 ressortissants français, [francais.rt.com/france/70898-surpopulation-carcerale-france-epinglee-par-cour-europeenne-droits-homme](https://francais.rt.com/france/70898-surpopulation-carcerale-france-epinglee-par-cour-europeenne-droits-homme)

■ 36 [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/Stat\\_etablissements\\_janvier\\_2020.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Stat_etablissements_janvier_2020.pdf)

■ 37 [www.justice.gouv.fr/publication/rapport\\_ij\\_urvoas\\_encellulement\\_individuel.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_ij_urvoas_encellulement_individuel.pdf)

■ 38 Rapport de la commission présidée par M. Jean-René Lecerf, 4 avril 2017, [www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000263.pdf](http://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000263.pdf)

des détenus souffrant de troubles mentaux et des détenus radicalisés ou des djihadistes de retour dans l'Hexagone.

## L'urgence sanitaire impose le développement de moyens alternatifs à l'incarcération

La crise du Covid-19 met en lumière la nécessité au-delà d'une rectification en profondeur de la politique pénale (capacité opérationnelle, marges de sécurité), du déploiement plus large « en urgence » de mesures substitutives à l'incarcération suivant deux axes :

- Les peines de substitution à la prison ;
- Les suspensions et aménagements de peines.

## Les peines de substitution à la prison à développer à titre provisoire :

Le Code pénal met à la disposition des magistrats du siège plusieurs peines alternatives à l'incarcération. Ces peines sont applicables aux auteurs de délits et non de crimes. Elles cherchent initialement à limiter la récidive, mais peuvent également être encouragées pour des motifs sanitaires :

## Peines principales dans les condamnations prononcées en matière correctionnelle en 2017

Nature de la peine principale	Nombre de peines	%
Emprisonnement	285 221	51,6
-Ferme	103 790	18,8
-Sursis partiel	27 914	5,1
-Sursis total	153 517	27,8
Amende	177 666	32,2
Peines alternatives	60 962	11,0
Mesures éducatives	21 292	3,9
Dispenses de peine	3 805	0,7
Sanctions éducatives	1 960	0,4
Contrainte pénale	1 636	0,3

En particulier, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice a modifié le Code pénal de façon à fusionner les peines de stage (citoyenneté, sécurité routière, dan-

ger à l'usage des produits stupéfiants, violences conjugales<sup>44</sup>, etc.), développer les peines TIG (travaux d'intérêt général) sans doute particulièrement utiles en état d'urgence pour assurer la continuité de certains services publics (entretien des routes, ramassage des ordures, etc.) et créer une nouvelle peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique d'une durée de 15 jours à 6 mois<sup>45</sup> avec suppression de la contrainte pénale<sup>46</sup> (ce qui, en période de pandémie, est appréciable pour ne pas multiplier les contacts physiques avec les forces de police). L'ensemble de ces dispositions sont désormais déjà disponibles (entrée en vigueur le 24 mars 2020).

## Les suspensions et aménagements de peine

Le développement de solutions d'urgence milite pour le renforcement provisoire des suspensions de peine (sursis) qui ne doivent pas cependant déboucher sur des inexécutions de peine, mais plutôt privilégier des aménagements. La loi du 23 mars 2019 de réforme de la justice fusionne la contrainte pénale (supprimée), le sursis avec mise à l'épreuve et le sursis-TIG (travaux d'intérêt général). Il reprend le mécanisme du sursis avec mise à l'épreuve, mais l'adapte davantage à la personnalité du condamné. Un sursis probatoire renforcé est créé. Cette nouvelle modalité peut désormais être appliquée comme une exécution de peine de prison. Il sera possible de procéder pour le flux des affaires entrantes à son application « massive » afin de limiter les mises sous écrous effectives. D'autres aménagements de peine doivent être accélérés, en particulier la détention à domicile sous surveillance électronique. Cet aménagement pertinent pour les courtes peines suppose un déploiement parallèle d'un effectif de surveillance dédié (en pratique les CPIP, conseillers d'insertion et de probation). Au 1<sup>er</sup> juillet 2018 on comptait 11 431 individus placés sous surveillance électronique<sup>47</sup>. Dans le cadre du budget

■ 39 On trouve en effet une superposition des courbes quasi-parfaite pour un niveau 70651 détenus au 1<sup>er</sup> janvier 2020 contre 70943 détenus à même date pour le rapport Urvoas. La population étant de 70 059 détenus au 1<sup>er</sup> janvier 2019 contre une projection de 69 881 détenus dans le même rapport et de 68 974 détenus au 1<sup>er</sup> janvier 2018 contre 68 819 détenus projetés.

■ 40 Étude d'impact p.435, www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl17-463-ei/pjl17-463-ei.pdf

■ 41 Voir notre note du 13 octobre 2016, « Mettre vraiment fin à la surpopulation carcérale », ainsi que notre dossier du 15 juin 2015, « Pénitentiaire, le plan choc de la fondation iFRAP ».

■ 42 Rapporté aux coûts australiens des cellules sécurisées « en kit », soit 9,1 millions d'euros les 80 cellules.

2020, 17 millions d'euros sont consacrés au placement sous surveillance électronique qui devrait monter en puissance dans les années à venir. Mais si aujourd'hui les bracelets radiolocalisés fournis par Thalès<sup>48</sup> sont suffisants – en raison du confinement – il n'en ira pas de même lorsque celui-ci sera levé. En effet, les bracelets « géolocalisables » sont rares (PSEM) et ne concernent qu'une soixantaine de détenus en France, généralement des fins de peine considérés comme radicalisés<sup>49</sup>. Devant

l'urgence, l'État devra miser sur ce second dispositif. Une mise à jour qui aura là encore un coût important, mais qui pourrait être assise sur les crédits liés à l'état d'urgence. **En tout état de cause dès 2020 le nombre de personnes suivies en « milieu ouvert » devrait exploser.** En mars 2019, près de 161 427 personnes étaient déjà suivies en milieu ouvert. **Cette situation devrait occasionner des mesures budgétaires d'urgence de soutien** pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

■ 43 Porté à 3 milliards à cause des coûts d'acquisition des terrains, en comptant pour la construction de QA/MA un coût moyen de 160 000 euros/place.

■ 44 Voir Sénat, rapport Bigot/ Buffet, sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre, septembre 2018, p.23, [www.senat.fr/rap/r17-713/r17-7131.pdf](http://www.senat.fr/rap/r17-713/r17-7131.pdf)

■ 45 Voir en particulier Les Échos, 20 avril 2018, [www.lesechos.fr/2018/04/prisons-le-recours-aux-bracelets-electroniques-va-sintensifier-989156](http://www.lesechos.fr/2018/04/prisons-le-recours-aux-bracelets-electroniques-va-sintensifier-989156)

■ 46 [www.dalloz-actualite.fr/flash/loi-de-reforme-de-justice-principales-dispositions-penales#.Xnm2auhKiUK](http://www.dalloz-actualite.fr/flash/loi-de-reforme-de-justice-principales-dispositions-penales#.Xnm2auhKiUK)

■ 47 [www.la-croix.com/France/Securite/Le-bracelet-electronique-panne-2018-07-30-1200958576](http://www.la-croix.com/France/Securite/Le-bracelet-electronique-panne-2018-07-30-1200958576)

## PROPOSITIONS

### Réformer la préfecture de police de Paris en profondeur

La réforme de la PPP est urgente. Elle implique un redécoupage sur un certain nombre de compétences bien identifiées et un basculement dans le giron de la police nationale de certaines directions. Ce mouvement devrait limiter les doublons et permettre des mutualisations et un retour accru des policiers dans la rue.

■ Tout d'abord en réduisant drastiquement les tâches indues. Les gardes statiques doivent être externalisées ainsi que les extractions judiciaires à l'exclusion des plus sensibles (qui resteraient confiées à la BRB). On peut estimer cette rationalisation à près de 1 500 agents redéployables sur le terrain.

■ En resserrant les fonctions de soutien et d'état-major soit – 1 500 ETPT au sein des directions « historiques » ; les fonctions d'État-major des directions de la PPP pourraient être sans doute réduites de moitié.

■ En assurant un suivi serré des décharges d'activité des représentants syndicaux des personnels.

■ En faisant remonter l'encadrement d'active via le corps des officiers ce qui devrait les libérer des tâches administratives pour renforcer l'encadrement opérationnel.

Par ailleurs, il faut également revenir sur les points suivants :

■ Atténuer la subordination des préfets de petite couronne en leur donnant autorité fonctionnelle sur les effectifs de police de leur ressort.

■ Rationaliser les points d'accueil de la DSPAP en matière de sécurité publique afin d'augmenter la présence effective sur le terrain et de mieux corrélérer leur répartition en fonction du niveau de délinquance.

■ Rapprocher davantage les services de la SDLII (lutte contre l'immigration irrégulière) avec ceux de la PAF dans les trois aéroports parisiens en créant une direction zonale unique relevant de la police nationale.

■ Mettre la DRPJ sous l'autorité fonctionnelle et hiérarchique de la DCPJ (police nationale).

■ Rattacher de même la DRPP (renseignement) à la DGSI, en tirant ainsi toutes les conséquences de l'affaire Mickaël Harpon.

■ Recentrer la DOPC sur ses tâches historiques de maintien de l'ordre et de sécurité routière.

■ Rationaliser la présentation budgétaire de la PPP, clarifier le budget général (2,2 milliards d'euros), ainsi que le budget spécial finançant principalement les sapeurs-pompiers, 627,1 millions d'euros).

■ Mettre en place en « loi de finances » une annexe budgétaire dédiée pour synthétiser les dépenses « directes » de la PPP (cœur de métiers) ainsi que les enveloppes plus larges sur lesquelles le préfet de police de Paris a la main.

■ Rationaliser les participations financières croisées entre l'État et la Ville de Paris en les remplaçant par des conventions financières multilatérales ad hoc et un règlement financier avec les villes et les départements de la petite couronne.

Consolider les pouvoirs de police municipale du maire de Paris qui deviendrait enfin le chef d'une police municipale de plein exercice en même temps que serait redéfini le rôle des policiers municipaux.

### Renforcer la lutte contre l'immigration illégale dans l'ensemble des actions de sécurité

Le programme de lutte contre l'immigration illégale dispose de crédits insuffisants pour mener à bien la mission qui lui est confiée. La priorité est de consolider les budgets asile et immigration aujourd'hui éparpillés entre plusieurs ministères, et même les collectivités locales et les associations. La Fondation iFRAP propose également :

■ D'augmenter le niveau des retours forcés, soit +50 000 retours pour un coût budgétaire complet de +689,7 millions d'euros, prenant en compte les DOM et la métropole ;

■ Ces budgets comprendraient un doublement des places en centres de rétention administrative – CRA – (passage à 3 582 places) induisant une enveloppe complémentaire de 205 millions d'euros, et des dépenses d'entretien courant de 5 millions d'euros.

■ Des mesures complémentaires devraient être mises en place :

- Renégociation du marché « voyageur global » afin d'améliorer les retours par avions et mises à disposition « Frontex » ;

- Renégociation de Dublin III et extension de la biométrie d'Eurodac ;

- Principe de refus systématique des demandes d'asile en provenance des états sûrs et application obligatoire de la notion d'asile interne ;

- Négociation de laisser-passer consulaires par défaut avant obtention de tout visa en provenance d'une liste de pays peu coopératifs dans la réadmission de leurs ressortissants ;

- Faire passer systématiquement des tests osseux sur les mineurs isolés ;

- Création d'une peine d'interdiction du territoire français obligatoire (sauf décision motivée du juge) à l'encontre des personnes étrangères condamnées et incarcé-

rées en France pour un crime ou un délit<sup>50</sup> ;

- Remettre dans la loi le délit de séjour irrégulier qui permettrait de mettre en CRA les demandeurs d'asile beaucoup plus tôt.

■ Contrôler les associations d'accompagnement et d'insertion des migrants (séparation des activités de conseil aux migrants).

■ Démanteler les filières de passeurs

■ Des mesures sectorielles devraient par ailleurs être mises en place pour Mayotte<sup>51</sup> et la Guyane.

### Assumer un élargissement substantiel du parc pénitentiaire pour atteindre l'encellulement individuel

Le programme pénitentiaire de « 15 000 » places en cours de déploiement par l'exécutif n'est pas au niveau. Il faudrait attendre 2036 pour parvenir à l'encellulement individuel. Ce report a aujourd'hui des conséquences sécuritaires, humaines et sanitaires dramatiques. La Fondation iFRAP propose :

■ De décharger les extractions judiciaires et administratives les moins sensibles vers des prestataires privés (ce qui permettrait de recentrer les personnels de l'administration pénitentiaire dédiés) ;

■ De mettre en place un plan d'urgence immobilier afin de réaliser dans les 5 ans :

- À court terme, 10 000 places supplémentaires « provisoires ».

- Développer parallèlement les alternatives à l'incarcération au moyen de contrats de fournitures de bracelets électroniques géolocalisables (100 millions d'euros).

- Déployer en cinq ans un plan de création de 15 000 places supplémentaires en dur soit un investissement de 2,4 milliards d'euros. Les frais de personnels et de fonctionnement induits s'élèveraient à 547,5 millions d'euros supplémentaires environ.

- Ce coût pourrait être majoré en cas de mise en place de prisons spécifiques « psychiatriques ».

- Par ailleurs les créations d'emplois doivent se poursuivre indépendamment des futures capacités proposées. Il faut doubler le schéma de comblement des vacances de poste soit + 600 ETP (+17 millions d'euros environ).

■ 48 Marché public de 50 millions sur 4 ans à compter de 2017, voir [www.nouvelobs.com/rue89/rue89-police-justice/20130124.RUE2709/le-juteux-marche-du-bracelet-electronique-confie-a-thales.html](http://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-police-justice/20130124.RUE2709/le-juteux-marche-du-bracelet-electronique-confie-a-thales.html)

■ 49 [usbebrica.com/article/surveillance-electronique-nouveaux-bracelets-en-debat](http://usbebrica.com/article/surveillance-electronique-nouveaux-bracelets-en-debat)

■ 50 [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1933\\_proposition-loi.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1933_proposition-loi.pdf)

■ 51 [www.mayotte.gouv.fr/Actualites/Communiqués-de-presse/communiqués-de-presse-2018/Renforcement-de-la-lutte-contre-l-immigration-clandestine](http://www.mayotte.gouv.fr/Actualites/Communiqués-de-presse/communiqués-de-presse-2018/Renforcement-de-la-lutte-contre-l-immigration-clandestine)