

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 175

**12 travaux
pour 2017**

INTÉRIEUR, RENSEIGNEMENT, DÉFENSE, JUSTICE **La nécessaire remise à niveau**

Janvier 2017 - 8 €

■ FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Intérieur, Renseignement, Défense, Justice

La nécessaire remise à niveau

La série d'attentats islamistes et de tentatives avortées qui a frappé la France depuis le 7 janvier 2015 a cruellement mis en lumière les préoccupations sécuritaires des Français. La hiérarchie de leurs préoccupations a ainsi été profondément modifiée : si le chômage reste en première position (38 %), le terrorisme apparaît désormais en seconde place pour 18 % de la société (+ 15 points en un an)¹. Comme l'a affirmé François Hollande lors de ses vœux début 2016, « protéger les Français est la première responsabilité de l'État, du président et de l'exécutif [...] La sécurité des Français doit être assurée en tous lieux et en toutes circonstances »².

Malheureusement, il apparaît que l'État ne se donne plus les moyens de telles ambitions dans le domaine, et ce depuis plusieurs années déjà.

Les dépenses régaliennes dans le périmètre retenu dans cette étude, à savoir l'Intérieur, le Renseignement, la Défense, la Justice³ n'ont cessé de diminuer depuis des décennies. Si elles représentaient 6,5 % de la richesse nationale en 1965, elles avaient chuté à 4,5 % au début des années 1990 avant de tomber à à peine 2,8 % du PIB en 2015. Cette diminution est symptomatique et liée au fait que, sous le poids accru des transferts sociaux, l'État-providence a progressivement relégué l'État régalien au second plan.

Dans une perspective internationale, la comparaison des dépenses régaliennes avec nos voisins européens met également en évidence notre retard. Comparable à la France par son poids économique, sa population mais aussi les menaces qui pèsent sur lui, le Royaume-Uni a consacré 2,2 % de son PIB à la Défense en 2014 là où la France dépensait 1,7 % et 2 % aux missions de sécurité et d'ordre public là où la France n'investissait que 1,6 % de son PIB.

Dans cette étude, la Fondation iFRAP dresse un panorama de l'État régalien en passant au crible les moyens mis à sa disposition et les effets des réformes de ces dernières années. Pour chacun des trois ministères régaliens nous formulerons des recommandations pour renforcer l'efficacité de ces missions essentielles dans le contexte exigeant qui est le nôtre aujourd'hui.

Ces recommandations demandent un effort budgétaire important de l'ordre de 2,1 milliards d'euros de dépenses supplémentaires annuelles entre 2018 et 2022, qui se concentre dans des investissements supplémentaires en matière pénitentiaire (500 millions d'euros), seule façon de parvenir à un objectif d'encellulement individuel en 2025 et dans la Défense (accélération du renouvellement des matériels en cours) pour 1,6 milliard d'euros.

Cet effort s'accompagnera également d'embauches d'environ 15 000 agents dans les ministères régaliens (Justice, Défense, Police/Gendarmerie) d'ici 2022. Et pourra en partie s'appuyer sur des ressources tirées d'une réorganisation des personnels et des conditions de travail, de la mutualisation ou de l'externalisation de fonctions support, de la rationalisation/redéfinition de certaines missions des forces de sécurité (voir nos propositions).

■ 1 Rapport général n° 164 fait au nom de la Commission des finances PLF 2016, Tome III : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales, annexe n° 29, p. 7.

■ 2 Vœux aux forces de sécurité publique, 8 janvier 2016.

■ 3 Dans cette étude c'est le périmètre que nous retiendrons lorsque nous parlerons de dépenses régaliennes, y compris dans le cadre de comparaisons internationales. La diplomatie qui fait également partie des dépenses régaliennes n'est pas traitée dans cette étude. La Fondation iFRAP a publié une étude en septembre 2014 intitulée *Moderniser la diplomatie française*.

Le ministère de l'Intérieur

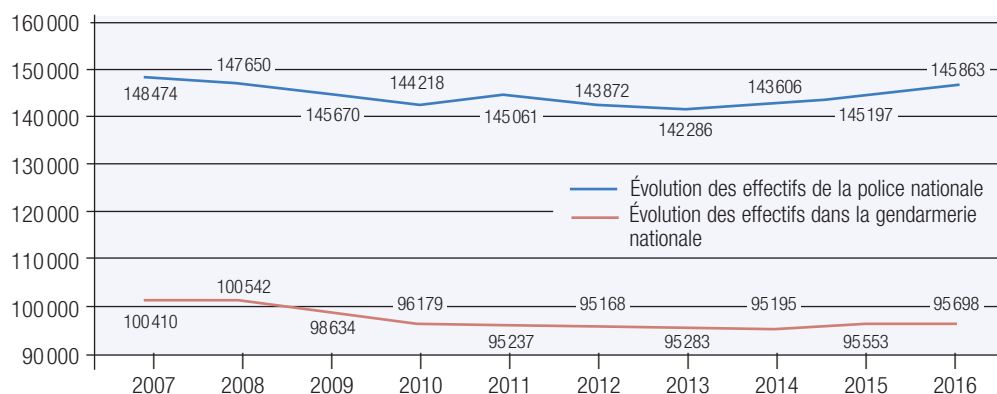
10

Données générales 2015

Budget	18,31 Md €
Part dans les dépenses régaliennes	27,8 %
Part dans les dépenses publiques	1,47 %
Effectif total	244 863 ETPT*

Source : Annexe n° 1 : l'exécution budgétaire par mission, dans Le Budget de l'État en 2015 – Résultats et gestion, Cour des Comptes, mai 2016, p. 216. Rapport général n° 164 fait au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2016 – Tome III : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales, annexe n° 29a, Insee. Ces dépenses incluent les pensions. *Équivalent temps plein travaillé.

Évolutions des effectifs (ETPT) de la police nationale et de la gendarmerie nationale entre 2007 et 2016



Si les annonces gouvernementales depuis les attentats de janvier 2015 peuvent paraître importantes, il convient d'aller plus loin. Les forces de sécurité intérieure sont en effet confrontées à plusieurs défis majeurs, que des mesures ponctuelles ne peuvent résorber à elles seules. Elles manquent cruellement de moyens humains mais aussi matériels pour remplir leurs missions de sécurité publique dans les meilleures conditions. Trois axes principaux se dégagent :

① En termes d'effectifs, la police nationale a enregistré une baisse de 3,7 % entre 2007 et 2015, soit la perte sèche de 5 578 personnels toutes catégories confondues. Plus

précisément, ce sont 4 507 policiers qui ont disparu, au profit des personnels techniques, scientifiques et administratifs. Entre 2005 et 2011, la gendarmerie nationale a également vu le nombre de ses effectifs totaux baisser de 4,1 %, soit 4 149 personnels. Mais ici aussi, la décreue a concerné avant tout les personnels de terrain (sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires), au bénéfice des personnels de soutien. Les personnels administratifs et techniques ont ainsi augmenté respectivement de 123 et 120 % ! Autrement dit, les agents directement liés au maintien de l'ordre public et à la recherche du renseignement (notamment dissolution d'un nombre important de brigades territoriales⁴) en contact avec la popu-

■ 4 On comptait 4 500 brigades de gendarmes dans les années 30, 3 500 en 2008 et 3 100 aujourd'hui.

lation sont moins nombreux qu'avant, et ce, alors que la menace n'a jamais été aussi forte sur la totalité du territoire.

② Logiquement, cette baisse des effectifs amorcée depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2008 induit de vraies tensions entre les moyens disponibles et les nécessités de sécurité actuelles. Ce flux tendu entre ces deux variables s'incarne dans l'accumulation des heures de travail récupérables par les policiers. Ces heures supplémentaires⁵ sont devenues un facteur de risque budgétaire pour le périmètre de la mission Sécurité. Au 31 décembre 2014, ce stock atteignait près de 17,2 millions d'heures. Avec la mobilisation des forces de police qui ne s'est pas réduite depuis, il est évident que ce stock est encore plus important. En décembre 2015 déjà, l'administration estimait leur stock total entre 18,6 et 19 millions d'heures. En tout, cela représente quelque 229 millions d'euros si on y applique le taux horaire habituel de 12,33 euros.

③ En plus de la baisse des effectifs de policiers et de gendarmes, il est avéré que nos forces de sécurité doivent travailler avec du matériel vieillissant et dans des infrastructures souvent insalubres. Le vieillissement des quelque 59 000 véhicules détenus par la

police et la gendarmerie est ainsi particulièrement préoccupant : l'âge moyen des véhicules est de 16,9 ans, alors que le critère de réforme principal est de dix ans. Maintenir en état un tel parc nécessiterait l'achat de plus de 6 600 véhicules par an entre 2015 et 2019. À un coût moyen de 20 000 euros par véhicule, cela représente l'équivalent de 132 millions d'euros pour la police et la gendarmerie annuellement, alors que seulement 80 millions d'euros leur sont affectés dans cette optique⁶. En plus de cela, les policiers et gendarmes sont équipés de matériels inadaptés pour assurer la sécurité de la population au regard des conditions actuelles : les gilets pare-balles sont très usés (certains sont en service depuis 2002) et la protection qu'ils offrent largement sujette à caution face à la violence que peuvent désormais déployer délinquants et terroristes ; les pistolets-mitrailleurs Beretta 12SD et les carabines Ruger sont obsolètes, et doivent donc être remplacés au plus vite. À ce titre, les investissements prévus par le PLAT (plan de lutte antiterroriste) et le renforcement des brigades anticriminalité (Bac – grâce à l'achat de fusils d'assaut G36, de casques, gilets lourds et boucliers balistiques souples) sont une bonne avancée, mais qui malheureusement représentent une goutte d'eau au regard des nécessités actuelles en la matière.

■ 5 Le statut militaire des gendarmes qui bénéficient de 45 jours ouvrés de congés n'ouvre pas le droit aux heures supplémentaires. Cependant, avec l'application de la loi sur les 35 heures, les gendarmes reçoivent une indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires calculées sur 15 jours.

■ 6 Rapport général n° 164 fait au nom de la Commission des finances PLF 2016 – Tome III : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales, annexe n° 29a.

■ 7 Ou alors 2) d'aligner le temps de travail des policiers sur celui des gendarmes (1 797 heures), ce qui représente l'équivalent de 21 126 personnels supplémentaires. *Peut-on renforcer la Police nationale rapidement ?*, 19/11/2015, www.ifrap.org

Propositions de la Fondation iFRAP

■ Remonter le temps de travail des agents de la Police nationale aux 35 heures, ce qui représente d'après nos calculs l'équivalent de 6 535 agents supplémentaires soit près de la moitié des effectifs qui ont été perdus depuis 2008⁷.

■ Revenir sur la suppression du jour de carence au 1^{er} janvier 2014. Le Sénat évalue le coût annuel de l'absentéisme à près de 12 000 ETPT pour la Police nationale.

■ Recentrer les agents sur leur cœur de métier. De 2015 à 2016, on constate une hausse des tâches secondaires

pour les policiers et les gendarmes. Pour les premiers, les tâches de commandement, de ressources humaines et logistiques avaient augmenté de 0,9 point ; pour les seconds de 0,5. De même, les tâches de mission de police judiciaire et de concours à la justice ont augmenté de 1,7 point pour la police, tandis que les missions de police des étrangers et de sûreté des transports internationaux ont augmenté de 0,8 point pour la gendarmerie. Simultanément, les proportions de missions d'ordre et de sécurité publique ont diminué pour les deux institutions.

■ Réfléchir à l'externalisation de certaines fonctions qui ne font pas partie du cœur de métier des policiers et des gendarmes pour dégager des marges de manœuvre.

Là aussi plusieurs solutions doivent être examinées :

outre les fonctions de soutien et les tâches administratives, les gardes statiques devraient être réduites pour permettre aux forces de sécurité de se focaliser sur la surveillance de la voie publique, l'antiterrorisme et les tâches de police judiciaire. Les dernières statistiques retiennent un volume de 4 156 agents affectés aux gardes statiques à Paris et en province. Leur masse salariale ressort à 249 millions d'euros environ. Une externalisation pourrait représenter pour un volume horaire équivalent l'emploi de 5 005 agents de sécurité, soit une économie de 107 millions d'euros environ/an. Autre piste d'externalisation, les transferts de personnes arrêtées. Au Royaume-Uni, le comté de Lincolnshire a externalisé les transferts et a ainsi permis de réaliser des économies non négligeables⁸ tout en libérant des effectifs de policiers. Voir aussi la protection rapprochée de personnalités publiques mais non officielles.

■ Investir largement dans des équipements d'intervention, véhicules et infrastructures modernes, et ce en augmentant la part de l'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement ne représentent que 1,6 % de la totalité des dépenses de la mission Sécurité. En comparaison, les dépenses de fonctionnement en représentent près de 86 %, ce qui est aujourd'hui un large facteur de tension. L'investissement doit ainsi être renforcé pour redimensionner la politique de formation des agents au regard des volontés exprimées par les responsables gouvernementaux depuis janvier 2015. Pour sauvegarder encore plus les crédits d'équipements de la police et de la gendarmerie, il serait pertinent d'utiliser des crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour les rénovations en profondeur des commissariats et des casernes.

■ Repenser l'organisation des forces de sécurité intérieure.

La commission parlementaire qui a enquêté sur les attentats depuis janvier 2015 a ainsi émis une série de recommandations claires dans le domaine, qu'il pourrait être pertinent de suivre. La principale est la fusion des trois corps d'élite (BRI, Raid, GIGN). Si pour des

raisons culturelles il est irréaliste d'envisager actuellement une telle solution – malgré la coopération qui existe entre les services –, il faut réfléchir⁹ :

- à la création d'un commandement opérationnel stratégique interministériel police-gendarmerie-justice-finances (douanes) qui a la charge de la conduite opérationnelle de lutte contre les menaces sur le territoire national sur le modèle de l'état-major des armées (Ema) du ministère de la Défense ;
- à la création d'un commandement opérationnel unique tactique fédérant et conduisant les opérations d'unités spécialisées d'intervention de la gendarmerie et de la police (GIGN, Raid, BRI...) dans la lutte contre les menaces sur le territoire national sur le modèle du Commandement des opérations spéciales (COS) ;
- à une mutualisation dans un cadre ministériel et interministériel des structures de soutien ;
- à une politique d'achat commune complète débouchant sur une totale uniformisation, standardisation et homogénéisation des effets et matériels opérationnels individuels et collectifs communs¹⁰ ;
- à la mutualisation de la formation des forces de sécurité intérieure civile sur un nombre restreint de sites¹¹ ;
- à la redéfinition de certaines missions spécifiques telles le maintien de l'ordre public et secours en montagne¹².

■ Renforcer l'entraînement des forces de l'ordre sur le terrain. À l'heure actuelle, les policiers et les gendarmes doivent effectuer au minimum trois séances de tir contrôlées de 30 cartouches chacune. Dans les faits, les cartouches sont rationnées pour la plupart des agents (hors unités spéciales). Les fonctionnaires tirent moins de 90 cartouches par an, ce qui est largement insuffisant pour maîtriser correctement leur arme. Il faut aussi investir dans les simulateurs de tirs réels et virtuels sur support vidéo mettant en condition et permettant de réaliser des économies notamment en achat de munitions et de maintenance des armes individuelles.

■ 8 *Lincolnshire police deal with G4S saves £5M*, Skynews, 24/06/2013.

■ 9 En ce qui concerne les commandements de ces organisations, il faut se référer aux principes des notions standards de l'Otan : *opérationnel control, opérationnel command et tactical command*.

■ 10 *La fonction habillement des militaires*, 09/10/2014, www.ifrap.org

■ 11 *Quelle formation pour les personnels de défense et de sécurité ?*, 07/07/2016, www.ifrap.org.

■ 12 *Mission de secours en montagne*, 04/05/2016 ; *Doit-on conserver 2 niveaux de forces de maintien de l'ordre ?* 13/04/2016, www.ifrap.org

Les services du Renseignement

Données générales du Renseignement 2015

13

Budget	Environ 1,2 Md €
Part dans les dépenses régaliennes	1,8 %
Part dans les dépenses publiques	0,096 %
Effectif total	Entre 12 000 et 14 000 ETPT

Sources : Pour une véritable politique publique du renseignement, Sébastien-Yves Laurent, Institut Montaigne, juillet 2014 ; Quel budget pour les services ? Philippe Rousselot, l'Ena hors des murs n° 442, juin 2014 ; Réformer les services du Renseignement français, Jean-Jacques Urvoas, Fondation Jean-Jaurès, 2 mai 2015, Insee.

Depuis la sortie du Livre Blanc de 2008, le renseignement est explicitement désigné comme une fonction stratégique à part entière. Mais si la fonction renseignement semble unifiée, il n'en est pas de même pour la totalité des services qui la composent. Les services de renseignement français forment en réalité une vraie nébuleuse, souvent désignée comme un « archipel du renseignement » à cause de sa dispersion au sein de plusieurs ministères¹³. Il se pose ainsi directement la question d'une gestion budgétaire cohérente et du management efficient des services, même si le renseignement est par nature un ensemble extrêmement opaque, même pour le contrôle parlementaire, le tout pour la protection des intérêts supérieurs de la Nation.

Le Code de la défense (chapitre VI) ne désigne que trois organisations spécifiquement dédiées à la collecte et l'analyse du renseignement sous l'autorité du ministère de la Défense : la DGSE (direction générale de la Sécurité extérieure) se charge explicitement du renseignement en dehors du territoire national. La DPSD (direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense) possède des prérogatives de contre-ingérence, sa mission étant d'assurer la sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles. La DRM (direction du Renseignement militaire), créée en 1992, est chargée spécifiquement du Renseignement

d'intérêt militaire (Rim), c'est-à-dire celui qui est destiné en priorité aux forces armées dans la conduite de leurs opérations et de leur veille stratégique.

Outre ces services de renseignement relevant du ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur a autorité sur la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI). Ses missions comportent le contre-espionnage, la contre-ingérence économique, la lutte contre le terrorisme, les extrémismes et la cybercriminalité sur le territoire français. Le ministère de l'Économie et des Finances a autorité sur deux services de Renseignements distincts : la direction générale du Renseignement et des Enquêtes douanières (par l'intermédiaire de la direction générale des douanes et droits indirects), et Tracfin (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins). Ces deux services sont respectivement chargés en priorité de la lutte contre la drogue et le blanchiment d'argent. La gendarmerie nationale se voit également confier la mission de traiter l'information collectée par les brigades au niveau territorial via le Centre de Renseignement opérationnel de la gendarmerie (Crog).

Après les attentats de janvier 2015, davantage de moyens ont été donnés aux services de renseignement avec la promulgation de deux lois sur le renseignement et une augmentation de leurs moyens et de leurs effec-

■ 13 Voir Société Civile n° 174, décembre 2016.

tifs. 500 agents vont venir renforcer la DGSI (direction générale de la Sécurité intérieure), en plus des 432 déjà prévus d'ici 2017. Au

total, près de 233 millions d'euros devraient être investis d'ici 2018 pour les différents services de renseignement.

Budget consolidé du renseignement 2013-2014

	Crédits (M€)	Fonds spéciaux (M€)	Effectifs (ETP)
DGSE	651	58,7	5 000
DPSD	93	0,08	1 150
DRM	167	0,06	1 620
DCRI/DGSI	200*	0,8	3 200
DNRED	59	0,015	717
Tracfin	5	0,02	72
Académie	0,45		9
Gic	0,3	8,6	
Total	1 176	68	11 768

Source : tableau tiré de la note Quel budget pour les services ? Philippe Rousselot, L'Ena hors les murs n° 442, juin 2014, p. 27.

Nos services de renseignements rencontrent aujourd'hui plusieurs problèmes qui nuisent à leur efficacité opérationnelle. On peut identifier plusieurs pistes de réflexion :

❶ **La suppression des (RG)¹⁴** : les affaires terroristes qui se sont déroulées depuis l'affaire Mohammed Merah en 2012 ont mis en évidence l'erreur qu'a représenté la suppression des Renseignements généraux (RG), en charge notamment des problèmes de délinquance dans les zones sensibles et implantés sur l'ensemble du territoire national. Les RG collectaient et analysaient leurs propres informations, ce qui permettait une très grande réactivité dans de nombreuses affaires criminelles et terroristes. Avec la réforme du renseignement en 2008, les RG et la direction de la Surveillance du territoire (DST) ont fusionné au sein de la DCRI (direction centrale du Renseignement intérieur), devant ainsi apporter une capacité de collecte et de traitement de l'information très importante. Malheureusement l'intégration fut incomplète, les équipes furent éclatées et privées de la plus grande partie du matériel qu'elles utilisaient. Deux ans plus tard, afin de rétablir le maillage territorial, Manuel Valls, alors

ministre de l'Intérieur, a créé le service central du renseignement territorial (SCRT). « Avec 60 % des effectifs, soit 2 000 fonctionnaires, des anciens RG, ils en exécutent 90 % des missions. »¹⁵ Il existe donc un problème de moyens, et ce, même si les effectifs de ce service devaient atteindre les 2 800 agents fin 2017.

❷ **Une coordination des services très difficile** : malgré les exigences sécuritaires actuelles, la guerre entre les services de renseignement se poursuit, nuisant largement à l'efficacité de leur action. Afin de créer plus de fluidité entre les services de renseignement, un état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) a été créé suite à l'attaque de Saint-Quentin-Fallavier fin juin 2015 pour mettre fin au cloisonnement des services de Renseignement. Mais s'il s'agit pour le ministre d'éviter la concurrence entre les services et d'améliorer le partage de l'information, beaucoup y voient une juxtaposition de services en réalité nuisible à l'efficacité de l'antiterrorisme¹⁶. Cette mission de coordination était en effet déjà attribuée depuis 1984 à l'Uclat (l'unité de coordination de la lutte antiterroriste). Malgré ce doublon, l'Uclat devrait

■ 14 Il est à noter que les RG effectuaient des missions de renseignement sur des personnalités, actions peu compatibles avec un état de droit comme le faisait en son temps la sécurité militaire du ministère des Armées sur les personnels militaires et leurs familles du temps de la Guerre froide et de la lutte contre l'OAS.

■ 15 Les filets percés du renseignement, 25/11/2015, www.liberation.fr

■ 16 Bernard Cazeneuve reprend en main la lutte contre le terrorisme, 30/06/2015, www.lemonde.fr

toutefois continuer à exister, ce qui est inutile étant donné que « la coordination du système semble reposer davantage sur la bonne volonté des personnes que sur l'organisation de la coordination elle-même »¹⁷.

③ **La technologisation du renseignement** : la réforme de 2008 s'est accompagnée d'une technologisation massive du renseignement, au détriment d'un renseignement d'origine humaine à tous niveaux comme le collectaient et l'analysaient les défunts RG. La tentation est très forte de recourir à des moyens électroniques magnétiques pour collecter l'information. Alors que la France s'est longtemps démarquée par la qualité de son renseignement humain, ce n'est plus le cas aujourd'hui avec « le piège du tout technologique »¹⁸. La surveillance massive des données de communication ne se révèle en fait pas si efficace car il ne faut pas confondre collecte et analyse. Collecter des informations sans arriver à les comprendre et à les analyser est contre-productif. Surtout, ces deux actions doivent déboucher sur des décisions d'interventions (administrative, policière et judiciaire) comme a pu le souligner l'ancien juge antiterroriste Marc

Trévidic « les juges n'ont pas les moyens de traiter les renseignements qui leurs sont transmis ». En conséquence, comme l'ont révélé les enquêtes suite aux différentes attaques terroristes depuis 2012, les services sont débordés : ils courent sous les informations sans arriver toutefois à les analyser correctement. 11 700 individus sont « fichés S », à savoir potentiellement dangereux, donc à surveiller. En cela, le renseignement doit conserver des moyens humains de terrain importants, et non pas recourir exclusivement à des solutions informatiques dans ses tâches de collecte et d'analyse. D'autant plus que la France est en retard dans le domaine du renseignement d'origine électromagnétique. Chez nos voisins britanniques, c'est le *Government Communications Headquarters* (GCHQ) qui collecte et analyse principalement le renseignement d'origine électro-magnétique. Il emploie près de 6 000 agents, soit près de trois fois les effectifs français et dispose d'un budget avoisinant les 1,2 milliard d'euros, soit près de deux fois celui de la DGSE. Globalement, se mettre au niveau des Britanniques en termes de renseignement imposerait que nos services soient d'environ 30 000 personnes et un triplement du budget.

Propositions de la Fondation iFRAP

■ La suppression des RG a constitué une erreur. Il faut réinvestir le niveau territorial en poursuivant la montée en puissance du SCRT sur le court terme, tout en décentralisant son action dans le cadre d'un maillage territorial flexible et adapté à la menace terroriste qui bien souvent frappe là où on ne l'attend pas, le contraire de ce qui est actuellement fait. À moyen terme, nous préconisons la fusion du SCRT avec la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie pour **constituer une direction générale de la Sécurité territoriale (DGST), intégrée au sein de la DGSI.**

■ **Supprimer l'Emopt** (État-major opérationnel de prévention du terrorisme) nouvellement créé et transférer ses prérogatives, personnels et ressources à l'Uclat. L'Uclat possède en effet plus de moyens (85 fonctionnaires et une antenne à Pau) et une expérience plus importante. Demander un audit et une cartographie de tous les états-majors antiterroristes et les rationaliser en supprimant la majorité des doublons. Il faut pousser plus fort la coopération entre Intérieur et Défense en matière de renseignement. De même, il faut pousser cette coopération au niveau européen.

■ Alors que le besoin d'analystes qualifiés est plus que jamais à l'ordre du jour, il faut **repenser le processus de sélection des agents du Renseignement**. Accroître les partenariats internes avec les instituts d'études politiques, à Paris comme en Provence, et les Universités en rapport avec les disciplines dont les services ont besoin (relations internationales, sociologie, anthropologie, ethnologie, linguistique, psychiatrie, psychologie...), sur un modèle américain, pourrait constituer une solution intéressante pour rendre les services de renseignement encore plus attractifs.

■ 17 Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans failles, www.senat.fr

■ 18 Les filets percés du renseignement, 25/11/2015, www.liberation.fr

Le ministère de la Défense

16

Données générales Mindef 2015

Budget	39,26 Mds €
Part dans les dépenses régaliennes	60,2 %
Part dans les dépenses publiques	3,1 %
Effectif total	270 849 ETPT*

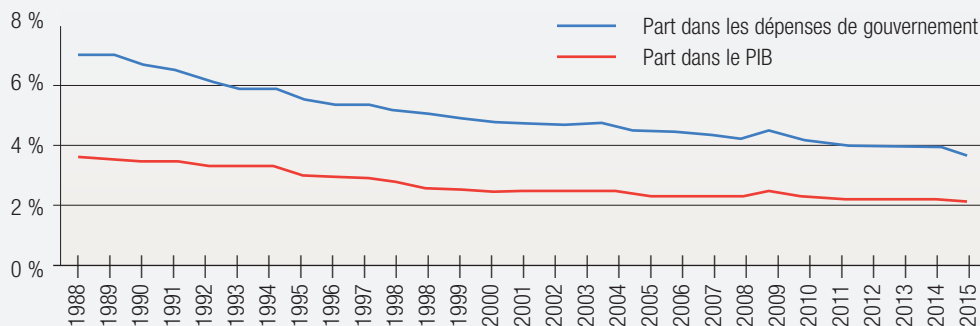
Source : Annexe n° 1 : l'exécution budgétaire par mission, dans Le Budget de l'État en 2015 – Résultats et gestion, Cour des comptes, mai 2016, p. 216 ; Les chiffres clés de la Défense – Édition 2015 ; Insee. Le budget inclut les pensions.

*L'effectif total ne comprend pas la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne.

Plus que jamais, le ministère de la Défense occupe une place déterminante dans l'architecture de l'État régalien. Les armées voient leur niveau de confiance atteindre des sommets. Ainsi, en 2008, 81 % des Français déclaraient avoir tout à fait confiance dans l'institution militaire, et ils sont près de 91 % en 2013¹⁹ et 93 % en 2015²⁰. Mais au-delà de la

confiance sans pareille que lui porte la population française, les armées sont aujourd'hui à un tournant critique de leur histoire. Depuis la chute du bloc de l'Est, l'institution militaire essuie les conséquences des « dividendes de la paix » et a vu son budget se réduire année après année comme en témoigne le graphique ci-dessous.

Évolution de l'effort militaire français 1988-2015 (en %)



Source : Données Sipri 2016.

Note : Ces dépenses incluent les pensions (méthode de calcul du Sipri, qui permet la comparaison internationale).

En 1988, la part du budget militaire dans le PIB atteignait 3,6 %. Au début des années 2000, ce chiffre était près d'un point inférieur. Si 2009 marque un rebond de l'effort de défense avec 2,5 % du PIB (notamment à

cause de l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan en août 2008 et de l'effort alors décidé par Hervé Morin et Nicolas Sarkozy), cette part est revenue à 2,1 % en 2015. En valeur, le budget de défense (sans les pensions)

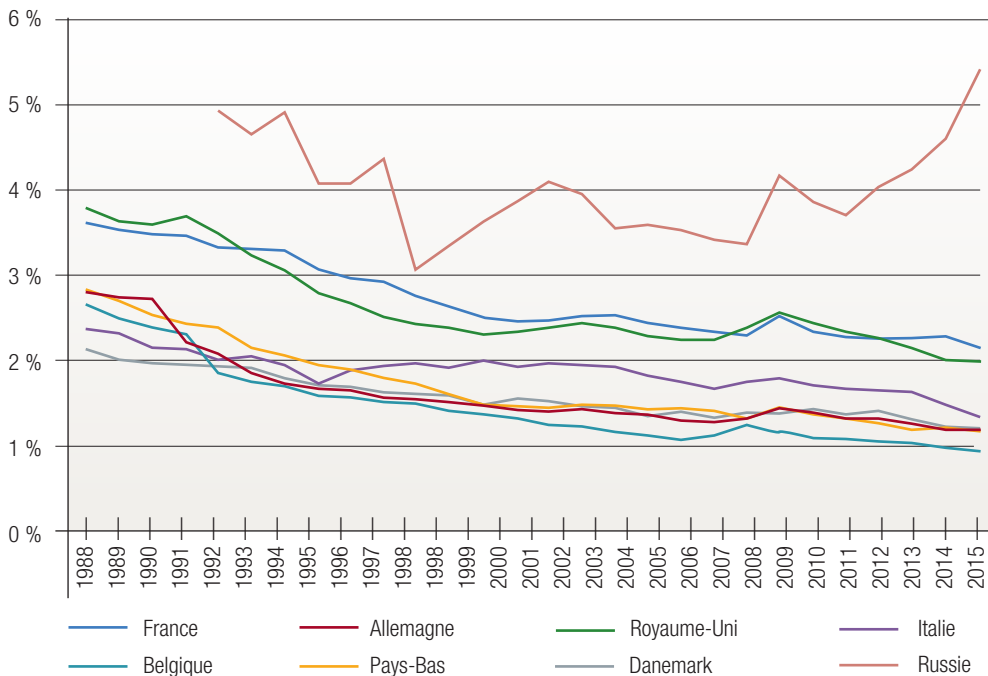
■ 19 Sondage : la perception de l'armée et de la Défense par les Français, sondage Ifop, 14 juillet 2013.
 ■ 20 Les Français face à la menace terroriste, sondage BVA, 22 novembre 2015.

en 1990 s'établissait à 39 milliards d'euros (euros courants 2014). En 2014, il était tombé à 31,4 milliards d'euros. Même s'il a été apparemment sanctuarisé par François Hollande, au travers de deux actualisations de la Loi de programmation militaire qui n'ont contribué qu'à freiner la baisse des dépenses, l'effort de défense s'est réduit de près de 7,6 milliards d'euros en 25 ans, soit un cinquième.

Au niveau européen, ce phénomène de baisse des crédits militaires est aussi très visible depuis les années 1990, et parti-

culièrement depuis la crise financière de 2008²¹, au contraire de nombreux pays comme la Russie ou la Chine. Même si les dépenses militaires semblent désormais repartiées à la hausse sur le vieux continent, il n'empêche que l'Europe s'est fortement désarmée : entre 2006 et 2014, les armées européennes (27 pays) ont perdu près de 410 000 soldats (- 22,4 %) ²². La France y a grandement « contribué », près de 54 000 postes ayant été supprimés par la seule loi de programmation militaire (LPM) 2008-2013.

Comparaison de l'effort de défense des nations européennes significatives (en % du PIB)



Source : Données Sipri 2016.

Malgré ces baisses de crédits et d'effectifs incessantes, les années 1990 ont vu les armées françaises conduire un grand nombre d'opérations de maintien de la paix. Ce phénomène s'est encore accru depuis le début des années 2000, particulièrement avec des engagements dans la durée en Afghanistan entre 2001 et 2014, en Côte d'Ivoire entre

2003 et 2014, au Liban depuis 2006, dans la bande sahélo-saharienne à partir de février 2013, en Centrafrique entre 2013 et 2016 et de façon ponctuelle en Libye en 2011. Depuis septembre 2014, nous sommes aussi engagés dans l'opération Chammal contre l'État islamique.

Parallèlement, les attentats islamistes

■ 21 Voir tableau « Données générales Mindef 2015 ».
■ 22 *Défense Data 2014, European defence agency.*

réguliers sur notre sol depuis le début de l'année 2015 ont conduit le politique à déployer entre 7 000 et 10 000 hommes pour l'opération Sentinelle principalement en Île-de-France mais aussi dans de grandes villes. Simultanément, ce sont enfin près de 8 300 hommes qui sont prépositionnés en permanence dans les différents Dom-Com d'Amérique, du Pacifique, de l'Océan Indien au titre des forces de souveraineté et environ 4 000 hommes au titre des forces de présence (Sénégal, Gabon, Djibouti, EAU). Malgré la recrudescence des menaces et des

engagements opérationnels, l'institution militaire a donc été très largement mise à contribution dans les efforts de l'État pour réduire son déficit budgétaire. Alors que les effectifs avoisinaient les 330 000 personnes en 2003, ils ne sont plus que 275 000 en 2014 et 271 000 en 2015. En intégrant à ce total les effectifs de la réserve opérationnelle (RO1) qui représentent un stock de près de 40 000 hommes et femmes en 2015 et la réserve de disponibilité (RO2) que l'on peut évaluer à 60 000 effectifs, cela permet une mobilisation effective d'environ 500 personnels par jour.

Répartition des militaires d'active et des civils de la Défense par catégorie

	Terre	Marine	Air	Autres services
Officiers	14 418	4 617	6 679	9 303
Sous-officiers	38 740	23 905	25 584	6 794
Militaires du rang	57 826	6 765	11 259	878
Volontaires	644	757	75	672
Total militaires	111 628	36 044	43 597	17 647
Catégorie A	850	414	703	8 644
Catégorie B	1 070	556	772	9 369
Catégorie C	2 414	976	909	16 615
Ouvriers de l'État	4 069	884	2 803	10 885
Totals civils	8 403	2 830	5 187	45 513
Total	120 031	38 874	48 784	63 160

Source : Chiffres clés Mindef 2015.

Note : au 31 décembre 2014. Pour l'armée de terre, près de 30 000 d'entre eux servent dans les services interarmées (SCA, Dirisi, DRM, DGSE, BSPP..).

■ 23 *Le prix de la paix c'est l'effort de guerre*, Pierre de Villiers, *Les Echos* 21/12/2016.

■ 24 Ces tâches regroupent notamment les missions humanitaires, de stabilisation et de maintien de la paix. Pour plus de précisions, voir *Missions de Petersberg*, eur-lex.europa.eu

Au regard de la stratégie « tous azimuts » que la France a choisi dans son dernier Livre blanc, ces effectifs actuels sont largement insuffisants. Comme le dit le général Pierre de Villiers : « *Le moindre décalage de cohérence entre les menaces, les missions et les moyens grippe le système et conduit à la défaite. C'est le danger auquel nous nous exposerions si rien n'était fait.* »²³

Les trois derniers Livres blancs (1994, 2008, 2013) ont en effet à chaque fois consacré cette stratégie d'autonomie : le politique veut pouvoir tout faire, des tâches de Petersberg²⁴ aux combats de haute intensité en passant par les

opérations de contre-guérilla.

S'il est évident que ces savoir-faire sont d'une utilité inestimable pour la France, lui assurant notamment une stature internationale certaine, les sous-effectifs actuels induisent un surengagement des forces et *in fine* un épuisement progressif de l'institution. Nos moyens sont en réalité bien faibles pour de telles ambitions, et nous sommes condamnés à rester tactiquement excellents, mais stratégiquement faibles sauf à remonter les dépenses de Défense rapidement.

Faire face aux exigences sécuritaires

actuelles, notamment par le déploiement de milliers de personnels sur le territoire national, impose de reconsidérer la bonne utilisation de nos moyens. Soulager les

forces d'active, les personnels accumulant parfois presque 230 jours hors de chez eux, implique également de repenser l'utilisation de la réserve opérationnelle.

Propositions de la Fondation iFRAP

■ Fixer un objectif de 2 % du PIB de dépenses publiques de Défense (hors pensions) en 2022 soit 41 milliards d'euros. Ce qui équivaut à une dépense supplémentaire annuelle de 1,6 milliard d'euros dès 2018, donc sans attendre une nouvelle loi de programmation militaire.

■ L'une des pierres angulaires de notre outil de défense actuel est constituée de la dissuasion nucléaire²⁵. Les composantes actuelles entrent progressivement dans une phase de renouvellement générationnel : modernisation des missiles balistiques stratégiques, nouvelle génération de sous-marins lanceurs d'engins, nouveau missile aéroporté pour le Rafale, et même successeur du Rafale à plus long terme. Ce sont ainsi des investissements conséquents qui devront être consentis à partir de 2020 : si le budget actuel de la dissuasion est de 3,6 milliards d'euros par an, on parle de son doublement pur et simple. Le politique devra décider s'il veut conserver les composantes qui concourent actuellement à la mission de dissuasion nucléaire. Le véritable problème de cette augmentation de crédits destinés à cette mission est qu'elle aspire logiquement de l'argent qui serait immédiatement mieux utilisé ailleurs, notamment pour les forces conventionnelles. Dès lors, il conviendrait d'accélérer le renouvellement des matériels conventionnels avant la bosse budgétaire liée à la dissuasion. Cela impliquerait d'accélérer des programmes comme le programme Scorpion, d'ailleurs en discussion²⁶.

■ Il faut poursuivre la rationalisation des bases de Défense par le regroupement accru des capacités et des unités sur une vingtaine de grandes bases, sur le modèle américain, dans lequel sont regroupées toutes les fonctions nécessaires au bon fonctionnement des unités opérationnelles.

■ Comme nous le soulignons déjà en juin 2013²⁷, de nombreuses fonctions pourraient être externalisées, sans perte d'effectifs, permettant ainsi de recentrer près de 17 000 militaires sur leur cœur de métier. Ces externalisations pourraient toucher la fonction habillement, la restauration (aussi bien en métropole qu'en opérations extérieures), la maintenance des matériels et certains stades de formation des pilotes. Étendre la logique de l'externalisation des fonctions non essentielles permettrait d'accroître le volume des dépenses consacrées à la recherche et au développement débouchant sur un équipement de plus en plus efficient au niveau technologique et opérationnel.

■ Repenser l'action des armées sur le territoire national, en particulier en révisant profondément l'opération Sentinelle qui conduit à fixer dans nos rues près de 10 000 soldats. Il conviendrait de réduire cette intervention en effectifs (moins de 7 000) en confiant aux armées une mission générale de surveillance du territoire (renseignement) dans le cadre d'une posture permanente de sûreté terrestre, et concentrer sur la Gendarmerie et la Police les missions de protection des sites fixes et des personnes aujourd'hui confiées aux armées.

■ Il faut rationaliser les parcs de véhicules tout en poursuivant le renouvellement des matériels les plus anciens, qui coûtent logiquement très cher. Ainsi, le parc blindé de l'armée de terre comprend aujourd'hui environ 7 000 véhicules²⁸, dont la moitié est constituée de VAB (véhicule de l'avant blindé)

■ 25 *Quelle évolution pour la dissuasion nucléaire française ?*, 06/07/2016, www.ifrap.org
 ■ 26 *L'armée de terre et la DGA évoquent une accélération du programme Scorpion*, Opex360, 25/10/2016.
 ■ 27 Voir Société Civile n° 136, juin 2013.
 ■ 28 7 035 en 2014 selon l'Assemblée nationale. Voir Question n° 72349 de M. François Cornut-Gentille, 21/04/2015.

dont l'âge moyen atteint aujourd'hui près de 40 ans. Ces véhicules vieillissants coûtent une fortune en maintien en conditions opérationnelles (MCO) de l'armée de Terre. 32 % de ce budget (219,4 millions d'euros en 2014) sont ainsi consommés par les quelque 3 000 VAB encore en service.

■ La réserve opérationnelle doit être largement repensée, tant en termes de budget que de modalités de mobilisation notamment au regard des contraintes des employeurs du secteur privé pouvant être confrontés à un absentéisme sans compensation financière. Outre la poursuite de la campagne d'information des employeurs, il est nécessaire de moderniser les dispositions contractuelles au bénéfice des réservistes et de revoir l'équipement et les infrastructures nécessaires.

■ Poursuivre la montée en puissance de la Cyberdéfense en concevant une approche transversale au niveau tactique au sein des armes. Objectif, parvenir à doubler les capacités de cyberdéfense à horizon 2025 à hauteur de 2 milliards d'euros (6 000 hommes).

Le ministère de la Justice

Données générales 2015

Budget	7,84 Mds €
Part dans les dépenses régaliennes	12 %
Part dans les dépenses publiques	0,63 %
Effectif total	78 941 ETPT

Source : Les données de la performance 2015 – Missions du budget général de l'État, Mission Justice ; NEB 2015 ; Insee.

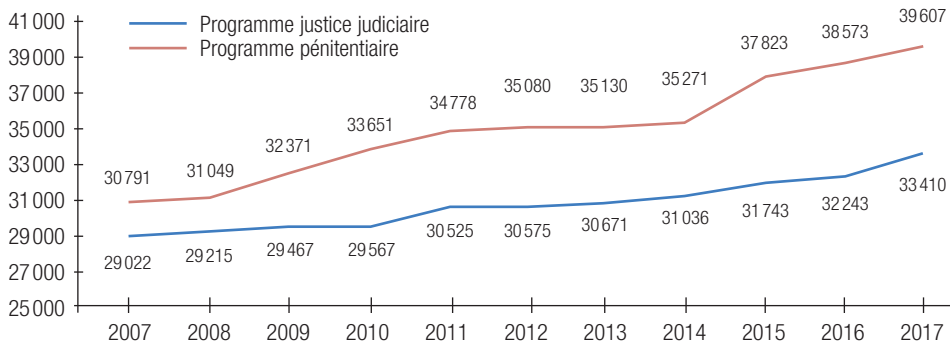
En comparaison des ministères de l'Intérieur et de la Défense, le ministère de la Justice fait largement figure de parent pauvre, et ce depuis des années. La justice détient à ce titre une mauvaise image au sein de l'opinion publique française : un sondage Ifop en 2014 révélait que seuls 21 % des sondés considéraient que la justice fonctionnait bien.

Le manque de moyens dont souffre l'institution judiciaire n'est pas étranger à cet état de fait. Le budget de la mission Justice, incluant l'administration pénitentiaire, ne représente aujourd'hui que 2,6 % des dépenses de l'État et 0,63 % des dépenses publiques en 2015. L'attention portée au système judiciaire dans son ensemble est, contrairement aux déclara-

tions des responsables politiques, inférieure à d'autres ministères. Le ministère de la Culture, qui a vu son budget augmenter de 2,9 % entre 2015 et 2016, atteint désormais les 7,9 milliards d'euros. En comparaison, le budget 2016 de la justice est de 8,04 milliards d'euros, soit une augmentation de seulement 1,3 % par rapport à 2015, et ce malgré les menaces sécuritaires qui pèsent aujourd'hui sur notre pays.

La comparaison internationale est également impitoyable : nous sommes sous la moyenne européenne en matière de tribunaux. Ainsi, si nous avons dépensé 7,84 milliards d'euros en 2015 pour l'ensemble de la mission Justice, le Royaume-Uni a dépensé 8,8 milliards.

Effectifs (ETPT) de la justice judiciaire et pénitentiaire entre 2007 et 2017



Source : Ministère de la Justice

1 Le système judiciaire

Nos dépenses judiciaires sont insuffisantes au regard des standards modernes en vigueur dans de nombreux pays développés. Ainsi, la France ne consacrait en 2014 (selon l'enquête CEPEJ, Commission européenne pour l'efficacité de la Justice) que 64 euros par habitant aux dépenses de justice, tandis que le Royaume-Uni en consacre 92 et les Pays-Bas 122 et l'Allemagne 114 euros (2012). Entre 2012 et 2014 la France a toutefois résorbé une partie de son retard, dans la mesure où son budget des systèmes judiciaires³⁰ a augmenté de 5,9 %. Pourtant, l'écart en défaveur de la France demeure important.

Les conditions de travail des personnels de l'institution sont très préoccupantes, si bien que le ministre Jean-Jacques Urvoas déclarait lors de sa prise de fonction au début de l'année 2016 que son administration n'avait même plus de quoi payer ses factures³¹.

Si l'on se place dans une perspective quantitative, on remarque que les effectifs consacrés à la mission Justice ne cessent d'augmenter. De 65 655 ETPT en 2012, les effectifs globaux ont augmenté pour atteindre 76 509 en 2014 et 78 941 l'année dernière. Pour 2016, le ministère prévoit des créations de postes, notamment dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. Malgré cela, il apparaît que nous sommes sous-dotés en personnels, que ce soit les juges professionnels (10 pour

100 000 habitants en France contre 16 en Suisse ou 24 en Allemagne en 2014) ou les procureurs (2,8 pour 100 000 en France contre 10,8 en Suisse et 6,5 en Allemagne). Le ratio entre le nombre d'avocats et d'habitants est aussi très bas par rapport à nombre de nos partenaires mais varie légèrement à la hausse en deux ans, (94 pour 100 000 habitants en France, contre 202 en Allemagne et 315 au Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles)). Soulignons par ailleurs que les *juges* français (professionnels s'entend) sont relativement peu payés si l'on compare avec le salaire brut moyen du pays (1,2 fois le salaire moyen en France en 2014, contre une fois en Allemagne, mais 3,8 fois au Royaume-Uni).

Cependant, comme nous le soulignons déjà en 2011, ce n'est pas le nombre réel de magistrats qui fait défaut, mais plutôt l'organisation de leur travail. En effet, pour respecter le principe d'indépendance de la justice, aucun administrateur civil ne travaille au ministère de la justice. De fait, ce sont les magistrats eux-mêmes qui doivent gérer leur propre administration, entraînant ainsi la réalisation de tâches qui ne font pas partie de leur cœur de métier. C'est ici que le nombre restreint de magistrats en France constitue véritablement un handicap, même s'il faut souligner l'amélioration notable du ratio magistrat/greffier depuis 2011.

■ 30 Il faut noter que l'approche utilisée dans les données fournies par Eurostat selon la nomenclature Cofog (normalisée au niveau mondial), diffère sensiblement (question de périmètre) avec celle mise en place par la Cepej du Conseil de l'Europe. Cependant, notamment pour la France ces dépenses judiciaires sont homogènes, mais pas les dépenses des services pénitentiaires qui sont pris dans un agrégat plus large par le Cepej (Q15).

■ 31 Urvoas : « Le ministère de la Justice n'a plus les moyens de payer ses factures », 03/04/2016, www.lejdd.fr

Des délais de plus en plus longs

Le citoyen est directement concerné par ces situations ubuesques : ce manque de moyens signifie des délais de traitement des dossiers bien plus longs – et très inégaux selon la zone géographique considérée –, des suppressions d'audiences, etc. Selon la Cepej, s'agissant des affaires civiles et commerciales : le taux de rotation³² se dégrade entre 2012 et 2014, passant de 99 % à 94 %, tandis que le temps de traitement³³ grimpe en flèche passant de 311 à 348 jours. En matière de droit du travail, le taux de rotation des stocks est assez bas, et la durée moyenne des procédures est très élevée (supérieure à un an), et le taux d'appel des affaires de licenciement est particulièrement haut (73 %).

En ce qui concerne le financement des systèmes judiciaires, la Cepej constate une tendance à ce que l'« usager » y participe de façon de plus en plus importante, par l'intermédiaire des taxes et frais de justice. Seuls deux pays font exception, la France et le Luxembourg, où l'action en justice est totalement gratuite.

L'aide judiciaire en panne

Le paradoxe de cette gratuité, c'est que la France s'illustre par la faiblesse de son budget en matière d'aide judiciaire. La France consacre 5,50 euros par habitant à l'aide judiciaire, tandis que l'Irlande du Nord consacre, en 2014, 73,50 euros et l'Angleterre et Pays de Galles 38 euros. D'une manière générale, les pays de *common law* et d'Europe du nord sont ceux qui consacrent les budgets par habitant les plus importants à l'aide judiciaire. En chiffres absolus, la France a consacré en 2014 un misérable 345 millions d'euros à l'aide judiciaire, comparé à 2 275 millions pour l'Angleterre et le Pays de Galles (hors Irlande du Nord et Écosse). Commentaire de la Cepej : « *Il est important de souligner que certains des États ou entités remarquées pour leur système d'aide judiciaire relativement généreux (que ce soit*

au regard de leur budget par habitant comparé à leur richesse, du montant d'aide judiciaire alloué par affaire ou du nombre d'affaires éligibles) sont également des États ou entités dans lesquels les recettes des frais ou taxes de justice par habitant sont parmi les plus élevées. Des montants de frais/taxes de justice élevés pourraient laisser penser a priori que l'égalité d'accès à la justice n'est pas garantie. Mais l'accès au droit et à la justice est en réalité préservé grâce à des mécanismes d'aide judiciaire développés permettant aux personnes dont les moyens financiers sont insuffisants de se défendre devant un tribunal ou d'intenter une action en justice. »

En choisissant de faire payer le contribuable et non l'usager, la France aboutit paradoxalement à diminuer les ressources du service public, et ce au détriment de la partie la plus pauvre de la population, ce qui est tout le contraire du modèle social que le pays s'attache à promouvoir. Le problème ne concerne pas que le seul principe de gratuité des frais de justice. Ces frais appelés « dépens » sont d'un montant ridiculement bas et ne couvrent en réalité même pas les frais de greffe. Par ailleurs, lorsqu'un plaideur perd son procès, il est normal qu'il paie les frais engagés par son adversaire pour assurer sa défense, et ce, y compris les frais d'avocat. Ceci est bien prévu par le Code de procédure civile (article 700), sous condition que la partie qui succombe soit condamnée aux dépens, mais son application est indigente. En pratique, les condamnations au titre de cet article ne couvrent absolument pas les frais engagés, ce qui encore une fois n'encourage pas les plaideurs à faire preuve de responsabilité dans l'engagement des procédures. Tout le contraire du modèle britannique, où la partie qui succombe est fréquemment condamnée à des dommages-intérêts qui excèdent le montant du litige. Sans aller jusqu'à des extrémités, ce modèle serait bien préférable.

■ 32 Le taux de rotation correspond au nombre d'affaires terminées dans l'année sur le nombre d'affaires toujours pendantes.

■ 33 Le temps de traitement est calculé en divisant 365 par le taux de rotation.

Propositions de la Fondation iFRAP

La mise à niveau du budget de la mission Justice sur les meilleurs standards européens supposerait un quasi-doublement des moyens (passage de 0,2 % à 0,4 % du PIB). En la matière, c'est le Royaume-Uni et l'Allemagne qui pourraient servir d'exemple. Leurs budgets offrent cependant des caractéristiques très différentes. Nous proposons de réformer en effectuant un mix des deux modèles.

■ Augmenter les effectifs (de magistrats et de non-magistrats) : si la France compte 10,5 juges pour 100 000 habitants, l'Allemagne en détient 34,4 mais le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles) uniquement seulement 3,3. L'Allemagne choisit donc le nombre (même si les rémunérations sont plus faibles qu'en France). Les juges non professionnels en particulier sont en Allemagne quatre fois plus nombreux (120). La question de la montée en puissance des personnels non juges (greffiers, administratifs, etc.) est posée : la France dispose de 33,7/100 000 quand l'Allemagne en compte près de 66/100 000.

■ En parallèle, augmenter les taxes et frais de justice afin de hausser très sensiblement les moyens accordés à l'accès au juge via l'aide juridictionnelle aujourd'hui insuffisante. Une telle mesure rendrait l'accès à la justice plus démocratique qu'elle ne l'est actuellement.

② L'administration pénitentiaire

En 2015, les crédits du programme 107 Administration pénitentiaire étaient de 3,4 milliards d'euros. Rapporté au budget total de l'institution judiciaire, cela représente tout de même 43,4 % du total en 2015, un ratio en hausse constante. La France paye aujourd'hui son non-choix concernant la politique pénitentiaire pendant plusieurs années.

Dès son arrivée au ministère de la Justice, Christiane Taubira a choisi de privilégier l'aménagement des peines et la substitution à la prison. La construction des 24 000 places de prison à l'horizon 2017 prévues par la droite en avril 2012 a été abandonnée par la gauche, cette dernière ne décidant d'en construire que 6 300. Il faudra attendre l'arrivée de Jean-Jacques Urvoas à la Chancellerie, pour qu'un programme réaliste de construction de nouvelles capacités pénitentiaires soit rendu effectif avec pour objectif clairement affiché d'encellulement individuel à compter de 2025. La première tranche d'un programme visant à la construction de 14 666 cellules individuelles et 1 477 cellules doubles en maisons d'arrêt en huit ans vient d'être lancée avec un encellulement individuel anticipé pour une population carcérale estimée en 2025 à 76 254 personnes.

Proposition : nous sommes à 87 places alors qu'on en compte 137 en moyenne en Europe et plus de 150 au Royaume-Uni. Du fait de ce manque de places en prison, les juges ne sont plus incités à prononcer des peines de prison effectives. La surpopulation carcérale est si criante qu'en 2013, il existait déjà un stock de 80 000 à 100 000 peines de prison ferme non exécutées.

Cependant, la lenteur du processus de construction et l'absence de marges de manœuvre opérationnelles à l'issue du processus lancé par la chancellerie dès le budget 2017, devront également poser la question de la transition afin de parvenir à un encellulement individuel le plus rapidement possible.

L'objectif serait atteignable à horizon 2019, si trois actions étaient menées simultanément : Des mesures transitoires d'offre de cellules supplémentaires via la mise à disposition de moyens capacitaires utilisés en *leasing*, sous deux formes : cargos transformés en quartiers MA (maisons d'arrêt), permettant d'abriter 6 600 détenus pour un coût estimatif global de 200 millions d'euros/an, en cas de contrat de location, complétées par la construction/location de cellules provisoires préfabriquées, localisées dans des struc-

tures légères implantées dans des emprises appartenant au ministère de la défense en *leasing* évalué à 90 millions d'euros. Ces 13 000 places « de transition » devraient s'accompagner de coûts de fonctionnement courant de l'ordre de 240 millions d'euros/an. Soit des coûts complets annuels de l'ordre de + 530 millions d'euros environ. Cette orientation peut être complétée par le développement de la coopération pénitentiaire européenne : l'enjeu serait de développer un recensement des pays sur-capacitaires permettant d'y affecter les détenus les moins dangereux et volontaires, moyennant location de ces facilités par le

gouvernement français et transplantation d'une équipe de direction pénitentiaire et médicale française *ad hoc*. L'exemple belge, permet d'envisager un coût complet pour une population de 6 000 détenus à 387,7 millions d'euros par an.

Le coût total annuel de la mise en place de capacités opérationnelles provisoires pourrait donc atteindre 918 millions d'euros la cinquième année, en montant en capacité progressivement. Parallèlement, le programme pénitentiaire de 16 000 places que nous proposons de porter à 20 000 places pourrait permettre d'atteindre un encellulement individuel effectif total à compter de 2025.

Comparaison de la population détenue et des places opérationnelles (2015-2016)

	Détenus 2015	Places opérationnelles 2015	Occupation carcérale 2015
France	66 270	57 841	114,5 %
Allemagne	61 872	75 793	81,6 %
Royaume-Uni (ANG-WL)	84 691	88 116	96,1 %
Italie	53 623	49 635	108 %
Belgique	13 299	10 135	131,1 %
Espagne	65 017	77 209	84,2 %

Source: Council of Europe Annual Penal Statistics 2015-2016, DGAFP, ministère de la Justice août 2016 Fondation iFRAP.

Proposition de la Fondation iFRAP

■ Mise en œuvre du plan de programmation pénitentiaire « 16 000 places » Urvoas complété par le programme présenté en juin 2015 par la Fondation iFRAP amendé³⁴, soit la construction de près de 2 000 à 4 000 places de prison supplémentaires et de six nouveaux établissements en sus des tranches annoncées par la chancellerie en septembre 2016 (soit un surcoût de 506 millions d'euros par an en investissement par rapport au coût initial du programme Urvoas (5,4 milliards d'euros, et sans doute 2,4 milliards d'euros de coût de fonctionnement additionnel (y.c personnels) d'ici 2025), et 105,6 millions d'euros de fonctionnement/an en rythme de croisière). Il faudra y réintégrer les coûts de transition (*leasing*) que nous chiffrons à 530 millions d'euros/an en 2019 afin de respecter l'atteinte à cette date de l'objectif d'encellulement individuel. Passée cette date, ces derniers coûts devraient baisser si le programme complémentaire était implémenté, avec une capacité définitive de + 20 000 places opérationnelles en 2025, dont 16 000 cellules individuelles.

■ 34 Mettre vraiment fin à la surpopulation carcérale, 13/10/2016, www.ifrap.org