



1

SÉCURISER

mettre 20 Mds €
EN PLUS D'ICI

2027

SÉCURISER

mettre 20 Mds € en plus d'ici 2027

9

Dans la perspective des présidentielles de 2022, les Français ont placé la question de la sécurité en tête de leurs préoccupations, selon de récents sondages, devant les thèmes du pouvoir d'achat, de la santé et de l'emploi. La multiplication de faits divers autant que la question de l'efficacité de notre système judiciaire expliquent cette inquiétude.

Si un certain nombre d'indicateurs de criminalité sont à la baisse depuis 2008 comme les homicides (-16 %), les vols avec armes (-53,7 %) ou les vols de véhicules (-43,4 %) ¹, d'autres indicateurs sont plus inquiétants : +5,1 % pour les cambriolages, +31,2 % pour les coups et blessures volontaires et +49 % pour les escroqueries (entre 2012 et 2020).

Sous le mandat d'Emmanuel Macron, nous avons assisté à la multiplication des lois relatives à la sécurité intérieure, à la justice et à la lutte contre le terrorisme. À cela s'ajoute, la publication du livre blanc de la sécurité intérieure (2020) et la conduite d'une concertation inédite, le « *Beauvau de la Sécurité* » depuis février 2021² tandis que la Place Vendôme pilote des « *états généraux de la justice* ».

Pour autant les éléments de programmation des moyens budgétaires dévolus à ces missions régaliennes sont très insuffisants alors que les attentes sont fortes. Malgré le rythme des réformes, la fonction ordre et sécurité publique est restée particulièrement stable ces dernières années : 1,63 % du PIB en 2012 contre 1,64 % en 2019, y compris la contribution des collectivités territoriales ainsi que le budget spécial de la Préfecture de police de Paris.

Nous proposons de changer de perspective et d'atteindre en 2027, des crédits, rien qu'au niveau de l'État, proches de 1,7 % du PIB (hors contribution aux pensions). **Un engagement qui représenterait une augmentation de 21,4 milliards € en 6 ans, soit un renforcement inédit des moyens consacrés à la sécurité des Français, aux juridictions judiciaires et à l'administration pénitentiaire.**

La Fondation iFRAP fait des propositions qui ne s'arrêtent pas aux missions « Sécurités » et « Justice » mais qui associent :

- les programmes relatifs aux douanes, à la police de l'air et des frontières³ et à l'Agence Frontex sur le plan européen ;
- la mission Immigration, asile et intégration afin d'appréhender la politique migratoire de la France ;
- la mission Administration générale et territoriale de l'État et les différents opérateurs : l'ANTS (agence nationale des titres sécurisés) et le CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité), mais aussi l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration), l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides), l'INPS (Institut national de la police scientifique), l'École nationale supérieure de la police (ENS Police) et l'ANSC, l'Agence du numérique de la sécurité civile.

■ 1. Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

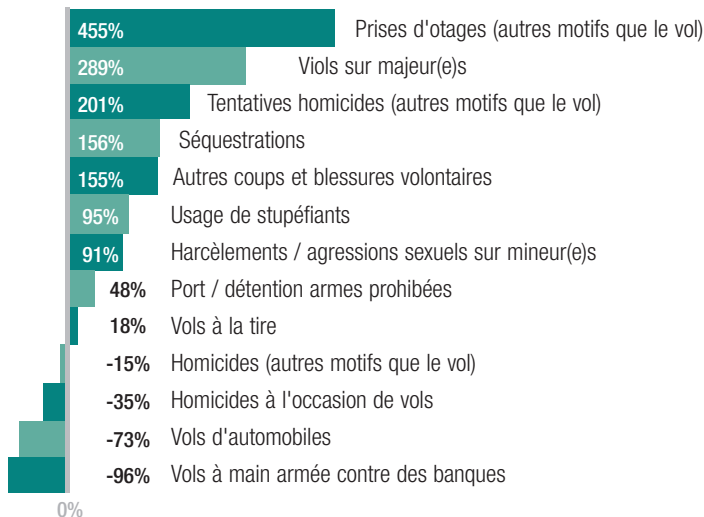
■ 2. Beauvau de la sécurité : Intérieur et Justice unis contre l'insécurité et l'impunité, site Internet du Gouvernement, 28/05/2021

■ 3. Action n° 4 du programme 176 relatif à la Police Nationale de la mission Sécurités.

Sécurité et justice

Les chiffres clés

Évolution des crimes et délits 2000-2020



Source : Etat 4001, ministère de l'Intérieur, chiffres France entière. L'année 2020 compte tenu des 2 confinements est une année particulière au titre de la délinquance

Instruction et exécutions

36,9
mois

durée de règlement des affaires
civiles terminées en mois
(+19,8 mois entre 2013 et 2019)

33
mois

durée moyenne d'instruction
des affaires pénales
(+7,9 mois entre 2011 et 2019)

27%

taux effectif d'exécution
des peines à 1 an (2016)
(32 % en 2000)

Situation carcérale

Nombre
de détenus
62 673

Nombre
d'écroués
75 021

Personnes
placées sous
bracelet
électronique
13 219

Places
de prisons
opérationnelles
60 583

Taux
d'occupation
carcérale
103 %

Asile et immigration

274 676
titres de
séjour

délivrés par la France à des
ressortissants de pays tiers
(2019)

152 181
OQTF

obligations de quitter
le territoire français prononcées ;
taux d'exécution : 12,2 %, soit 18 905

334 546
bénéficiaires
de l'AME

chiffre 2019
soit +115 % depuis 2004

Sécurité et justice

Budget et propositions

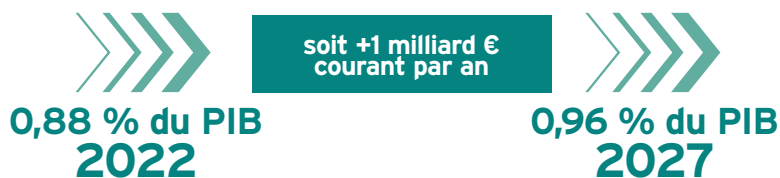
11

Dépenses Sécurité globale : 39,9 milliards € (2019)

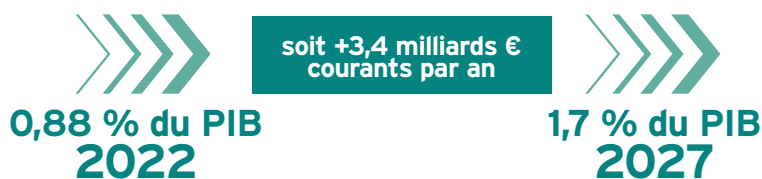
+17,6 % depuis 2012



Budget sécurité : programmation du Gouvernement



Objectif Fondation iFRAP



Propositions Fondation iFRAP

- 1 Augmenter les effectifs de la Police nationale de près de 15 000 agents publics entre 2021 et 2027 et de 6 000 agents pour la Gendarmerie nationale.
- 2 Les dépenses de personnel atteindraient 10 milliards € (hors pensions) pour la Police nationale et 6,95 milliards € pour la Gendarmerie nationale.
- 3 Augmenter les dépenses en faveur du numérique de +2,2 milliards € d'ici 2027.
- 4 Augmenter les budgets « Immigration, asile et intégration » et « facilitation et sécurisation des échanges » de +2 milliards € d'ici 2027.
- 5 Augmenter les crédits de la « Mission Justice » de +4,93 milliards € dont +4,24 milliards € pour la programmation pénitentiaire.

I. QUELS MOYENS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ EN FRANCE

12

Quel périmètre pour juger l'effort en matière de sécurité ?

Les missions "Sécurités" et "Justice" du budget de l'État ne sont pas suffisantes pour embrasser l'ensemble du continuum de sécurité globale. Il faut y associer :

■ au sein du ministère des Finances, le programme relatif aux douanes « Facilitation et sécurisation des échanges » qui permet d'inclure la politique de surveillance frontalière de concert avec la PAF (police de l'air et des frontières⁴) et l'Agence Frontex sur le plan européen ;

■ doit s'y ajouter la mission Immigration, asile et intégration afin d'appréhender la politique migratoire de la France et les moyens d'intégration et/ou de reconduite aux frontières dont dispose le ministère de l'Intérieur ;

■ la mission Administration générale et territoriale de l'État rattachée au ministère de l'Intérieur, qui, outre les services préfectoraux, contient des personnels administratifs transférés depuis la mission "Sécurités" ;

■ les différents opérateurs : l'ANTS (agence nationale des titres sécurisés) et le CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité), mais aussi l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration), l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides), l'INPS (institut national de la police scientifique), l'École nationale supérieure de la police (ENS Police). Enfin l'ANSC, l'Agence du numérique de la sécurité civile. Au total, 2 832 ETPT (équivalent temps plein travaillé), ainsi que 904 ETPT intégrés dans ces opérateurs mais financés par le budget des administrations concernées ;

■ il faudrait également y ajouter la contribution des collectivités territoriales en matière de sécurité intérieure via leurs soutiens aux polices municipales, ainsi que le budget spécial de la Préfecture de police de Paris. Ces crédits, bien évidemment, ne peuvent rester qu'évaluatifs au sein d'une loi de programmation en raison du principe de libre administration des

collectivités territoriales. Mais ils pourraient être objectivés via la contractualisation État-collectivités territoriales qui prendra la suite des pactes dits de « Cahors » en sortie de crise (sans doute dès 2022) ;

■ doit s'y ajouter la sécurité dans les transports publics : les effectifs de la RATP (GPSR) soit 1 000 agents, et de la SNCF (Suge, *Surveillance générale*) soit 1 800 agents ; au total, une force de près de 2 800 agents qui vient s'ajouter aux effectifs de la police des transports⁵. Leurs prestations sont tarifées et refacturées aux collectivités (Ville de Paris et régions) en charge du financement de la politique de transport⁶.

Estimer la fonction « Ordre et Sécurité » en comptabilité nationale

L'ensemble des dépenses relatives à l'ordre et à la sécurité intérieure représentait 39,9 milliards € (soit 1,64 % de PIB) en 2019, dont 22,9 milliards liés aux services de police/gendarmerie, les services de protection civile portés quasi exclusivement par les collectivités territoriales via les SDIS (5,9 milliards). Les tribunaux, l'administration pénitentiaire et les dépenses diverses étant exclusivement régaliennes et financés par l'État.

L'évolution du compte « Ordre et sécurité publique » entre 2012 et 2019 est de +6 milliards € (+17,6 %), +3,5 milliards € pour les services de police (+17,9 %), +900 millions € pour les tribunaux (+18,1 %) et +700 millions € pour l'administration pénitentiaire (+22 %). La mise en place d'un continuum de sécurité globale ne peut être effective que si l'on associe dans une programmation pluriannuelle unique les politiques publiques de sécurité au sens large (contrôle aux frontières et lutte contre l'immigration clandestine, ordre public, sécurité publique, police judiciaire et concours à la justice) et de justice (sanction/réparation/réinsertion). Donc en associant les volets préventifs, répressifs et correctifs dans un même processus de budgétisation prévisionnelle.

■ 4. Action n°4 du programme 176 relatif à la Police Nationale de la mission Sécurités.

■ 5. A. LUQUET, M. VIALET, rapport d'information n° 638, 7 février 2018. Voir également, le site police-nationale.net qui estime les forces de police des transports à 4 330 agents.

■ 6. Voir avis public de l'ARAFER sur le mécanisme de ces prestations (tarification à l'heure de service) ainsi que le coût horaire de ces prestations, 84,13 €/h/ prestation.

Évaluation de la fonction "Sécurité" en comptabilité nationale

Décomposition en 2019 en milliards € - 2019	Total APU	APUC	dont État	dont ODAC	APUL
Ordre et sécurité publics	39,9	31,8	31,6	0,2	8,2
1 - Services de police	22,9	20,7	20,7	0,0	2,2
2 - Services de protection civile	6,5	0,6	0,5	0,1	5,9
3 - Tribunaux	5,7	5,7	5,7	0,0	0,0
4 - Administration pénitentiaire	3,8	3,8	3,8	0,0	0,0

Source : INSEE 2020⁷. Ne figure pas dans la ventilation les dépenses dites "non comptabilisées ailleurs".

Mds €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation	Variation
Ordre et sécurité publics	33,9	34,5	35,1	35,7	36,4	37,5	38,4	39,9	6,0	17,6 %
1 - Services de police	19,4	19,8	20,0	20,3	20,8	21,5	22,0	22,9	3,5	17,9 %
2 - Services de protection civile	5,9	5,9	6,0	6,0	6,0	6,1	6,2	6,5	0,7	11,3 %
3 - Tribunaux	4,8	4,8	5,0	5,0	5,2	5,3	5,5	5,7	0,9	18,1 %
4 - Administration pénitentiaire	3,1	3,3	3,3	3,5	3,4	3,6	3,6	3,8	0,7	22,0 %

Source : INSEE 2020⁹.

Proposition : Clarifier la contribution des collectivités territoriales

Les derniers chiffres disponibles font état au 1^{er} janvier 2020 de 23 934 policiers municipaux d'après le recensement effectué par le ministère de l'Intérieur⁹. Un chiffre qui devrait sensiblement évoluer à la hausse avec l'adoption de la loi relative à la sécurité globale en mai 2021, qui autorise désormais Paris à disposer de policiers municipaux, mais non armés¹⁰. Près de 1 050 agents de surveillance de la voie publique ASVP devraient devenir policiers municipaux de plein exercice. Hors Paris, les effectifs sont beaucoup moins conséquents et très disparates : 455 agents à Nice, 434 à Marseille, 350 à Lyon. Les villes touristiques de bord de mer comptent le plus d'agents par habitant : 1/113 habitants à Saint-Tropez, 1/276 habitants à Palavas-les-Flots, 1/317 à la Croix-Valmer, 1/328 à la Grande-Motte. Par ailleurs, le nombre de gardes champêtres serait stable avec 725 agents en tout.

Du côté des dépenses publiques dédiées aux actions de police municipale, leur identification reste compliquée même au sein des budgets des communes de plus de 3 500 habitants. Elles sont noyées au sein d'un ensemble plus vaste de coproduction de la sécurité et de la salubrité publique.

■ 7. L'INSEE publie en décembre de l'année n + 1 la décomposition par fonction et par niveau d'administration des dépenses publiques (COFOG).

■ 8. INSEE, décembre 2020.

■ 9. Consulter La Gazette des communes, janvier 2021, le classement des 100 premières polices municipales. À noter que l'étude, Les collectivités territoriales en Chiffres 2021, donne les statistiques à jour au 31 décembre 2019. On localise plus précisément 23 500 fonctionnaires et environ 400 contractuels au sein des effectifs territoriaux.

■ 10. L'évolution des effectifs de police municipale est très rapide : 13 000 agents en 1998, 22 000 en 2018, 24 000 en 2020, 25 000 en 2021.

Contribution des collectivités locales

2020, en millions €	Fonctionnement	Investissement (hors remb.)	Total	Part dans le budget	Évolution 2020/2019
Sécurité et salubrité publiques	2 775	275	3 050	4,3 %	+3,5 %
Services communs	32	2	34	0,0 %	+43,1 %
Gendarmerie, police, sécurité, justice	1 645	162	1 807	2,5 %	+0,7 %
Pompiers, incendies et secours	710	50	760	1,1 %	+4,5 %
Hygiène et salubrité publique	121	12	133	0,2 %	+21,4 %
Autres services de protection civile	236	41	277	0,4 %	+10,2 %

Sources : Les collectivités locales en Chiffres, chapitre 4. 2021

Cependant une évaluation de la masse salariale est possible¹¹ et représenterait entre 700 millions € et 1 milliard € aujourd'hui. Ce qui reste cohérent avec les coûts de fonctionnement identifiés pour le secteur Gendarmerie, police, sécurité, justice, par la DGCL.

Proposition : Supprimer le budget spécial de la préfecture de police de Paris

La préfecture de Paris jouit d'une double source de financement. Elle dispose tout d'abord d'un budget alimenté par les versements du ministère de l'Intérieur lui-même, auquel s'ajoute un budget « spécial » résultant des contributions des collectivités de Paris et de la petite couronne. La plus grande partie du budget spécial vient financer la brigade de sapeurs-pompiers de Paris. Sa présentation n'est cependant pas transparente et ce budget spécial pourrait fort bien être supprimé et remplacé par un mode de financement plus orthodoxe, voire être transféré aux collectivités contributrices¹².

En millions €	Compte administratif 2016	Compte administratif 2017	Compte administratif 2018	Budget primitif 2019	Compte administratif 2020	Budget primitif 2021
Dépenses de fonctionnement	648,17	659	559,294	557,08	584,912	590,635
dont charges de frais de personnel et frais assimilés	516,01	519,16	451,27	447,76		461,227
Dépenses d'investissement	51,66	55,2	60,086	70,18	93,168	94,942
Total	699,83	714,2	619,4	627,26	678,1	685,577

À titre indicatif, le compte administratif de la Préfecture de police en 2019 ne semble pas avoir été rendu public. Le budget primitif pour 2021 devrait représenter près de 685,6 millions €, soit un niveau proche de celui de 2016.

■ 11. Voir La Gazette des communes. Une police municipale, ça coûte cher ? Octobre 2016 et Institut Montaigne, Refonder la Sécurité nationale, 2016.

■ 12. Voir notre dossier, Fondation IFRAP, Sécurité publique, 3 enjeux pour un livre blanc, mars 2020.

II. UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE POUR 2027 : LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION IFRAP

15

Quelques éléments programmatiques déjà connus

Les éléments publics sont très succincts concernant le pilotage de la « Sécurité intérieure ». Le livre blanc expose bien la stratégie du ministère de l'Intérieur : faire passer en euros constants (2020) le budget de la mission "Sécurités" de 0,88 % du PIB en loi de finances initiale (21,3 milliards €¹³) à 1 % du PIB en 2030 (28,1 milliards €¹⁴). Mais le dispositif qui devait être décliné dans le cadre de la loi de finances 2021 ne le sera pas. Compte tenu de la chute du PIB et des éléments publiés concernant la trajectoire des finances publiques, il est possible d'estimer l'effort

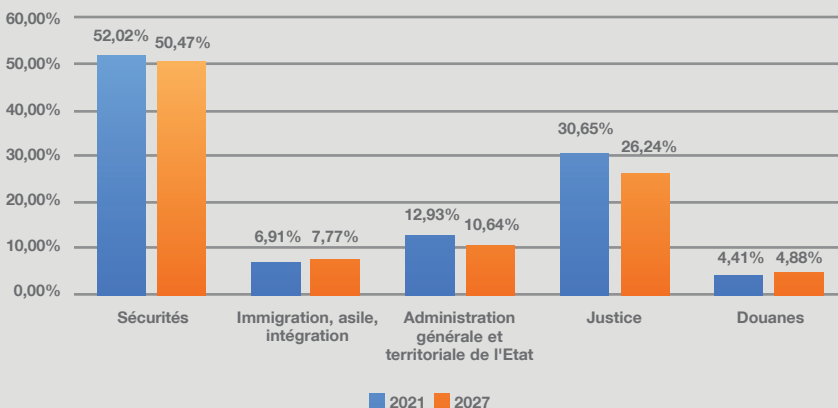
jusqu'en 2030. Il faudrait programmer 7,4 milliards de dépenses supplémentaires en euros constants par an, pour un total de 28,3 milliards € en 2030 (en autorisations d'engagement).

S'agissant de la mission "Justice", dans la loi de programmation 2018-2022, les méthodes de calcul étaient différentes et l'horizon beaucoup plus court. L'évolution du périmètre de la mission justice, présenté en euros courants et « hors pensions¹⁵ », comprenait une trajectoire de recrutement de 6 500 ETP (équivalent temps plein) sur la période¹⁶ mais laissait en suspens une partie du programme pénitentiaire de 15 000 places, pour n'envisager la livraison que de 7 000 en 2022.

Proposition : Au niveau de l'État, atteindre 1,7 % du PIB de dépenses en 2027 contre 0,88 % aujourd'hui

Nous proposons un renforcement inédit des moyens consacrés à la sécurité des Français, aux juridictions judiciaires et à l'administration pénitentiaire, pour atteindre en 2027 un niveau de crédits de paiement proches de 1,7 % du PIB en la matière (hors contribution au CAS pensions), mais cette fois-ci en comptabilité budgétaire. Dans le cadre de cette programmation, la répartition des masses budgétaires entre missions et programmes serait modifiée ainsi entre 2021 et 2027 :

Ordre et sécurités publics financés par l'Etat répartition 2021-2027



■ 13. En autorisations d'engagement, en incluant la contribution des dépenses de personnel aux CAS pensions ainsi que le GVT (glissement vieillesse/technicité).

■ 14. Et avec un PIB estimé en octobre 2019 pour 2020 à 2 420 milliards €

■ 15. Ce qui correspond au format de présentation de la LPFP 2018-2022.

■ 16. Étude d'impact, Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, p. 18.

Programmation sécurité globale, part État en Mds € - Proposition iFRAP

16

Périmètre missions/ programmes euros courants	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Var 2027/21
Mission « Sécurités » en euros courants	14,37	13,92	15,79	17,59	19,37	21,22	23,19	25,26	11,34
Mission « Immigration, asile, intégration » en euros courants	1,81	1,85	2,17	2,50	2,82	3,15	3,51	3,89	2,04
Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	3,12	3,46	3,79	4,09	4,38	4,68	4,99	5,33	1,86
Mission « Justice » en euros courants	7,31	8,20	9,05	9,84	10,61	11,40	12,25	13,13	4,93
Programme douanes	1,17	1,18	1,38	1,58	1,78	1,99	2,21	2,44	1,26
Total	27,79	28,62	32,19	35,6	38,94	42,44	46,15	50,05	21,43
En % de PIB	1,21 %	1,18 %	1,27 %	1,35 %	1,44 %	1,53 %	1,61 %	1,70 %	0,52

Source : Montants en crédits de paiement hors pensions. Direction du Budget et Calculs Fondation iFRAP juillet 2021.

17. Le « plan de substitution » des agents actifs par des personnels administratifs reste insuffisant. Par ailleurs « le plan quinquennal de renforcement des effectifs » de 10000 agents, « n'a pas permis d'enrayer la dégradation du taux d'engagement des effectifs sur le terrain » : il était de 39,3 % en 2011 dans la PN et a chuté à 36,9 % en 2020 dans la PN et était de 68,8 % pour la GN en 2011 et ressort à 57,5 % en 2020 pour une cible à 65 %. Voir Sénat rapport DOMINATI, PLF 2021 « Sécurités ».

III. LES PRINCIPALES MESURES : AUGMENTER LES EFFECTIFS DE POLICE ET GENDARMERIE

Augmenter les moyens de la mission "Sécurités" de 11,34 milliards € entre 2021 et 2027

La mission "Sécurités" au sein du budget de l'État finance quatre programmes : Police nationale, Gendarmerie nationale, Sécurité civile et Sécurité et éducation routière.

Le livre blanc de la Sécurité intérieure a souligné en septembre 2020 la cannibalisation du budget de la mission "Sécurités" par les dépenses de personnel, obérant, malgré l'effort de rattrapage décidé en 2015, la capacité de renouvellement des matériels et plus largement leur mise à niveau technologique, mais aussi l'effort d'entretien sans précédent à réaliser pour la rénovation des bâtiments des

forces de police et de gendarmerie. La présente programmation cherche à conserver la trajectoire « ambition 1 % en 2030 » proposée par le livre blanc, mais cette fois hors CAS pensions. Il s'agirait d'augmenter les moyens de la mission "Sécurités" de 11,34 milliards € entre 2021 et 2027.

Cela consiste en une montée en puissance des effectifs pour assurer une présence policière sur le terrain¹⁷ et faire face à l'accroissement de la violence dans certains domaines d'infractions bien déterminés et la lutte prioritaire contre le trafic de drogue (3 952 points de deal identifiés fin 2020).

Tout en proposant une augmentation importante des crédits de fonctionnement (renouvellement et acquisition des matériels), et des

crédits d'investissement (nouvelles technologies, cybersécurité et reconnaissance faciale, rénovation du parc immobilier existant et

développement de nouvelles implantations). La programmation pluriannuelle proposée devrait permettre de financer de nouvelles

Proposition : Augmenter les effectifs de près de 21 500 ETPT

Les plafonds d'emplois permettent de recenser les effectifs budgétaires qui ne recoupent que partiellement les effectifs « physiques », en y intégrant les heures supplémentaires travaillées et payées.

■ Augmenter les effectifs budgétaires de la Police nationale de près de 15.441 agents entre 2022 et 2027. Cela se traduirait par la compensation de la moitié de l'absentéisme actuel (source : bilan social 2019) soit +1.019 ETPT), ainsi que 1610 ETPT pour un allongement de la durée du temps de travail pour les effectifs à temps de travail cyclique sur la durée légale de 1607 heures (source : Cour des comptes). Si on alignait cette durée sur celle de la gendarmerie nationale (mise en extinction des 35 heures, et de la directive européenne sur le temps de travail de 2003), la remontée d'heures travaillées payées équivaldrait à 11.988 ETPT.

■ Les créations d'emplois doivent être comprises comme des créations de postes ou des augmentations de temps de travail, ce qui limitera la pression sur les dispositifs de formation.

■ Augmenter les effectifs de la Gendarmerie nationale de 6.073 agents sur 6 ans, soit +1.012 gendarmes par an.

■ Proposition d'accélération du programme de substitution des personnels d'active par des personnels administratifs passant de 2.500 entre 2018 à 2022 à +6.250 d'ici 2027, afin de soulager les agents de terrain de leurs tâches administratives et périphériques¹⁸ (inclus dans les effectifs de la PN).

priorités en matière de « Sécurités » et de garantir la montée en puissance de politiques déjà initiées.

À la clé, un rééquilibrage entre les moyens consacrés aux dépenses de personnel et ceux consacrés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. En 2027 les dépenses hors personnels (dites de titre 2) représenteraient 32 % de l'ensemble des programmes Police nationale et Gendarmerie nationale contre 68 % pour les dépenses de personnel. **Les dépenses de personnel atteindraient 10 milliards € (hors pensions) pour la Police nationale et 6,95 milliards € pour la Gendarmerie nationale en 2027, soit 0,58 % du PIB pour ces deux postes (soit respectivement + 21,4 % et + 0,33 % depuis 2021).** Le plafond d'emplois de la Police nationale passerait ainsi de 148 571 ETPT en 2021 à 164 118 ETPT en 2027, tandis que celui de la Gendarmerie nationale croîtrait de 101 449 ETPT à 107 522 ETPT.

Ces nouvelles capacités comporteraient

également le dégagement de « réserves de précaution » (surbudgétisation) permettant de faire face à des dépenses imprévues et de participer à la résorption du stock d'heures supplémentaires impayées existant dans la Police nationale. Ces réserves « fongibles » pour le financement d'autres dépenses exceptionnelles s'élèveraient à 1,3 milliard € au sein du programme Police nationale et à 1,2 milliard € au sein du programme Gendarmerie nationale d'ici 2027.

Les effectifs supplémentaires recrutés doivent être mis au service de politiques prioritaires.

Quelles priorités pour les moyens supplémentaires

Pour les 15 000 agents supplémentaires de la Police nationale

■ **les moyens humains du renseignement territorial** croîtraient de 619 agents pour faire face à l'augmentation du risque terroriste intérieur, de la détection et du suivi des individus radicalisés. Ils s'ajouteraient aux

■ 18. Notamment l'enregistrement des procurations pour les élections. La mise en place d'une carte électorale dématérialisée et fusionnée avec la carte d'identité permettrait d'alléger cette procédure

■ 19. Gérald Darmanin : « L'islamisme demeure le plus grand péril et notre main ne tremble pas », JDD, 24/04/2021.

Évolution des dépenses Police / Gendarmerie en Mds € courants, dont les dépenses de personnel - Proposition iFRAP

18

Mds €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Police nationale	7,76	7,86	9,00	10,13	11,27	12,41	13,55	14,69
Gendarmerie nationale	6,07	5,54	6,34	7,14	7,95	8,75	9,55	10,35
Police nationale Dépenses de personnel (hors pensions)	6,63	6,85	7,39	7,93	8,47	9,01	9,54	10,08
Gendarmerie nationale Dépenses de personnel (hors pensions)	4,25	4,26	4,71	5,15	5,60	6,05	6,50	6,95

Sources : Direction du budget et calculs Fondation iFRAP juillet 2021

Proposition : Budgétiser le paiement des heures supplémentaires²⁰

En 2019, le stock d'heures supplémentaires dans la Police nationale s'élevait à 23 millions €. Il a été décidé que l'indemnisation ne s'appliquerait qu'aux détenteurs de plus de 160 heures et dans la limite de 5 000 € nets par an (afin de bénéficier de l'exonération fiscale). Sur cette base 3,5 millions d'heures ont été indemnisées pour un coût de 44,3 millions €. Par ailleurs un dispositif d'indemnisation du flux a été mis en place (arrêté de 2019 portant sur l'organisation relative au temps de travail (APORIT)), pour un coût annuel de 26,5 millions €. S'attaquer enfin au stock devrait nécessiter la levée d'une enveloppe de 264,5 millions € supplémentaires.

20. Voir, par exemple le rapport GRAU annexé au PLF 2021, Assemblée nationale, sur la mission « Sécurités ».

21. Au SNEAS, ces discrets « anges gardiens » qui veillent sur la République, Le Figaro juillet 2021, il devrait être augmenté de 2 ETPT d'ici 2021.

22. Avec la montée en puissance de l'Agence européenne qui devrait passer de 6 500 agents en 2021 à près de 10 000 en 2027, dont une multiplication par 3 des personnels statutaires européens, une multiplication par 5 des détachements de longue durée et de 50 % des détachements de courte durée. Voir note iFRAP « Frontex à réformer d'urgence », 2021.

1 900 agents supplémentaires recrutés dans les services territoriaux et la DGSI depuis 2017¹⁹;

le développement d'un nouveau programme de **substitution des fonctions de soutien avec remplacement des personnels actifs par des personnels issus des corps administratifs**, techniques et scientifiques. Le bilan actuel est très mitigé (objectif de 4 000 substitutions d'ici 2022, réalisé à hauteur de 2 500 seulement), ce qui milite pour un nouveau programme que nous calibrons à +6 250 personnels civils déchargeant les fonctionnaires de police de leurs charges administratives d'ici 2027;

le **renforcement des moyens du renseignement** : le SNEAS²¹ (Service nationale des enquêtes administratives de sécurité) créé en 2017 a vu ses effectifs passer de 23 à 69 agents en 2020. Nous anticipons **100 agents d'ici 2027**;

une **politique volontariste serait menée sur les effectifs de la PAF (police de l'air et des frontières)**, afin de renforcer nos capacités

en matière de lutte contre l'immigration illégale, le franchissement des frontières (dans le cadre de l'Agence Frontex sur le volet douanier européen²²), les trafics clandestins et l'exécution des obligations de quitter le territoire français. Ce nouveau dimensionnement serait proportionné avec l'augmentation des budgets de la douane et de la mission « Immigration, asile et intégration », afin de mettre en place une politique de ralentissement de nos flux migratoires. Les effectifs de la PAF seraient renforcés de 3 238 ETPT supplémentaires;

un **renforcement significatif des effectifs de CRS (compagnies républicaines de sécurité) en matière de maintien de l'ordre et de sécurité publique**. En 2021 ces derniers sont estimés à environ 19 347 ETPT. Une **politique volontariste de recrutement viserait à les porter à 21 047 (soit +1 700) à compter de 2027**. Rappelons que les missions d'ordre public ont augmenté de 40 % entre 2010 et 2017 (avant même le mouvement des gilets jaunes) et que

la préfecture de police de Paris en consomme près du tiers. Pendant ce temps, les effectifs de CRS ont atteint un plancher historique au 1^{er} janvier 2019 à 12 983 ETPT (hors PPP). Il s'agit de soulager les forces mobiles²³;

I augmentation des effectifs des fonctionnaires de police affectés aux missions de police judiciaire et de concours à la justice. À l'heure actuelle, le plafond d'emplois dédiés est estimé à 45 980 ETPT. D'ici 2027 et pour faire face à une multiplication de certains crimes et délits, il est proposé d'augmenter ces effectifs (notamment d'enquête sous le contrôle des juges) d'environ 2,7 %, soit +1 250 ETPT. Ces effectifs s'intègrent dans le cadre d'un renforcement des corps intermédiaires d'encadrement²⁴.

Ils permettront d'intensifier les opérations de démantèlement en cours des points de deal (1 300 opérations depuis le 1^{er} janvier 2021) symétriquement au recrutement de substituts, juges d'instruction et juges de la liberté et de la détention (voir infra);

I on note la croissance significative de certains délits impliquant généralement l'intervention des forces spéciales de sécurité intérieure (RAID...) Ainsi entre 2000 et 2020, les prises d'otage « dans un autre but que le vol » ont augmenté de près de 455 %, les violences sur dépositaires de l'autorité publique (+129,5 %). Par ailleurs la France a été la cible de près de 44 % des attentats islamistes et représente 42 % des victimes en Europe depuis 1979²⁵. Depuis 2017, 36 attentats ont été évités, 14 perpétrés provoquant la mort de 25 personnes. Il est donc nécessaire d'adapter les forces spéciales dédiées. Nous proposons d'en recruter +232 ETPT au sein de la Police nationale d'ici 2027 (+11,86 %);

I la Sécurité routière doit être renforcée : nous proposons +534 ETPT;

I enfin, bien qu'en partie transférés à la mission Administration générale et territoriale de l'État, les effectifs affectés au commandement, ressources humaines et logistique seraient renforcés de 5,5 % (624 agents).

Des recrutements supplémentaires de +6 073 agents du côté de la Gendarmerie nationale

À périmètre constant, les effectifs passeraient de 101 449 ETPT à près de 107 522 ETPT. Leur répartition serait la suivante :

I le renforcement de l'administration centrale (+40 agents);

I l'augmentation des services départementaux de la Gendarmerie nationale, afin de développer les brigades de contact, pendant de la police de sécurité du quotidien en dehors des quartiers de reconquête républicaine (milieu urbain). Les effectifs augmenteraient de 1 600 ETPT d'ici 2027, soit de 267 ETPT environ par an;

I les services de gendarmerie à l'étranger seraient renforcés afin de mieux articuler le renforcement de notre coopération en matière de formation et de soutien dans le cadre de nouveaux accords en matière de politique migratoire (+47 ETPT entre 2023 et 2027);

I les écoles et centres de formation accompagnant les élèves en formation verraient leurs effectifs s'apprécier de 517 ETPT en 2022 afin de former les 1 111 ETPT recrutés/an à compter de 2023, effectifs pérennes jusqu'en 2027;

I les unités de prévention et de gestion de crise qui regroupent les brigades mobiles de la Gendarmerie nationale, **le GIGN de Paris et les GIGN territoriaux** entre autres, verraient leurs effectifs augmenter de 1 200 ETPT. Il s'agit du « pendant » des augmentations décidées pour les unités spéciales en zone police et des compagnies de CRS;

I la gendarmerie des transports aériens²⁶ à la suite du renforcement des missions de la PAF augmenterait ses effectifs de 700 ETPT, spécifiquement Outre-mer;

I les capacités des forces aériennes de la Gendarmerie nationale²⁷ seraient ajustées à la hausse en lien avec l'augmentation des moyens aériens. Soit +200 ETP (+83 % d'ici 2027);

■ 23. Voir rapport Fauvergue, Naegelen, la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale ou de la police municipale, Assemblée nationale, n° 2111, 3 juillet 2019, p. 52.

■ 24. Dispositions déjà à l'étude dans le cadre du « *Beauvau de la sécurité* ».

■ 25. Voir Fondapol, Les attentats islamistes dans le monde, ainsi que Terrorisme : La France est clairement le pays d'Europe le plus touché, Le Figaro, 15/03/2021.

■ 26. Voir le site police-nationale.net ; "Métier : gendarme des transports aériens"

■ 27. Les forces aériennes de la gendarmerie, site Internet du ministère des Armées, 2017.

IV. RENFORCER LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT DE POLICE ET GENDARMERIE

20

Depuis 2019 les « autres dépenses » (hors personnel) stagnent : 2,3 milliards en 2019 (Police nationale + Gendarmerie nationale), 2,53 milliards en 2020, 2,28 milliards en 2021... la situation devrait cependant changer en lien avec le Plan de relance qui pourrait injecter 1,5 milliard € supplémentaire, permettant d'augmenter ponctuellement les crédits pour la rénovation des bâtiments vétustes, le verdissement et donc le renouvellement du parc automobile, l'achat d'armes et de gilets pare-balles... Mais il ne s'agit ni plus ni moins que d'une remise à niveau des dépenses courantes financées par des dépenses exceptionnelles. Cette approche n'est pas la bonne. Le Sénat relevait déjà en 2020 que la mobilisation du Plan de relance représentait pour

la Police nationale près de 230 millions € en crédit de paiement et près de 315 millions pour la Gendarmerie nationale. Or, sans cette « manne », ces postes de dépenses auraient même diminué de -0,1 %. Pour 2022, les éléments préparatoires font penser à un abondement de 1 milliard € supplémentaire en dehors des conclusions du Beauvau de la sécurité²⁸ (qui pourrait lui-même coûter près de 500 millions €, avec entre autres la gratuité des transports pour les policiers et la création d'une académie de police sur le modèle de l'École de guerre²⁹, afin de compléter la formation initiale et continue). Dans le cadre de notre loi de programmation, nous proposons une budgétisation « volontariste » :

Évolution des dépenses d'investissement et de fonctionnement Police Nationale / Gendarmerie nationale en Mds € courants - proposition iFRAP

Mds € courants	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Total	2,53	2,28	3,24	4,19	5,15	6,10	7,05	8,01
Police nationale	1,13	1,00	1,60	2,20	2,80	3,40	4,00	4,60
<i>dont fonctionnement</i>	<i>0,86</i>	<i>0,77</i>	<i>1,03</i>	<i>1,29</i>	<i>1,55</i>	<i>1,81</i>	<i>2,06</i>	<i>2,32</i>
<i>dont investissement</i>	<i>0,22</i>	<i>0,20</i>	<i>0,50</i>	<i>0,80</i>	<i>1,10</i>	<i>1,40</i>	<i>1,70</i>	<i>2,00</i>
<i>dont autres (intervention etc.)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
Gendarmerie nationale	1,40	1,28	1,63	1,99	2,34	2,70	3,05	3,40
<i>dont fonctionnement</i>	<i>1,22</i>	<i>1,06</i>	<i>1,20</i>	<i>1,34</i>	<i>1,48</i>	<i>1,61</i>	<i>1,75</i>	<i>1,89</i>
<i>dont investissement</i>	<i>0,17</i>	<i>0,20</i>	<i>0,40</i>	<i>0,60</i>	<i>0,80</i>	<i>1,00</i>	<i>1,20</i>	<i>1,40</i>
<i>dont autres (intervention etc.)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

Sources : Direction du budget et calculs Fondation iFRAP juillet 2021

Proposition : Accélérer sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement pour aller au delà de la seule remise à niveau

La trajectoire vise à augmenter les budgets de fonctionnement de 2,38 milliards € de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale au terme de la période et de 3 milliards € en dépenses d'investissement. Ces sommes peuvent sembler importantes. Cependant, déduction faite de l'inflation, ces montants seraient ramenés à +2 milliards et +2,75 milliards respectivement.

■ 28. Voir rapport spécial de la mission « Sécurité » de M. Philippe Dominati, annexé au PLF 2021, ainsi que Les Echos, « Bercy laisse filer la dépense publique plus que prévu pour 2022 », 02/07/2021.

■ 29. « Beauvau de la sécurité : Darmanin prêt à créer une grande académie de police mais... » Huffington Post, 08/03/2021.

■ 30. En comparant « Port d'arme et entraînement le DGPN répond », note site Internet officier UNSA, comparaison Québec « Policiers à l'entraînement : des balles par milliers », site Internet Soleil numérique, 31/05/2015, ainsi que blog Lignes de Défense : « Qui fournira 25 millions de cartouches de 5,56 aux forces de l'ordre ? » 18/05/2019.

En effet, les besoins sont très importants :

Le Sénat évalue les crédits accordés en 2021 destinés à l'**acquisition de véhicules mobiles** à 133 millions € pour la Police nationale et à 160,5 millions € pour la Gendarmerie nationale (soit 4 500 véhicules, ainsi que le plan de renouvellement des hélicoptères). Cependant, passer d'une dynamique de récupération des retards à un véritable rajeunissement du parc suppose de commander 2 968 véhicules par an pour la Police nationale (pour un parc automobile de 30 482 véhicules) et 3 000 véhicules pour la Gendarmerie nationale (sur un total de 30 340 véhicules). **Cela représente des enveloppes de 80 millions € par an pour la Police nationale et de 140 millions € par an pour la Gendarmerie nationale.** S'y rajoute la reconstitution de moyens aériens (hélicoptère, etc.) soit 80 millions par an (Police nationale et Gendarmerie nationale comprises);

Point sensible, la difficile question des petites fournitures et des munitions. Les agents de la Police nationale ne tirent pas assez et ne disposent pas comme leurs collègues gendarmes de 1 000 cartouches par an avec les armes de dotation. Ils tirent environ 75 fois par an contre 50 par mois pour certains policiers municipaux. Il faudrait une enveloppe annuelle "munitions" de la Police nationale de 22,4 millions € par an, contre 2,8 millions par an actuellement³⁰. La Police nationale jouissait en 2020 de crédits de "munitions" de 8,9 millions € seulement, la Gendarmerie nationale (2021) de 14,9 millions € en 2021 et de 23,5 millions € incluant l'armement. Nous pensons qu'à terme et armement inclus, une cible de 60 millions pour les deux forces est souhaitable³¹;

S'agissant des besoins immobiliers, le Plan de relance apporte une première réponse mais les besoins restent énormes : les seules réhabilitations immobilières sont évaluées à 1 milliard pour le parc immobilier de la Police nationale et à 1,2 milliard pour celui de gendarmerie³². Dans ces conditions, les appels à projet du Plan de relance (1,1 milliard) ne devraient pas y suffire. La programmation iFRAP permettra

d'y faire face et d'y ajouter des investissements spécifiques comme le doublement des centres de rétention administrative : 1 891 places en 2020 (2 261 places prévues en 2021³³). Pour cela, une enveloppe de 2 milliards € devrait être déployée, permettant de viser près de 2 000 places supplémentaires et significativement dans les DOM (Mayotte, Guyane notamment). Mais aussi proposer la mise en place d'une académie nationale de police à deux étages (Police nationale et police territoriale, formation commune avec les policiers nationaux en matière de maintien de l'ordre, de sécurité publique et de concours aux opérations de police judiciaire). Des cofinancements issus du CNFPT sont à prévoir.

Enfin, la plupart des **grands projets d'investissement informatique** sont d'ores-et-déjà « débudgétisés » et portés avec la DINUM (Direction interministérielle du numérique). Nous pensons cependant qu'une enveloppe informatique conséquente d'1 milliard € par an à terme devrait figurer au sein des programmes de la Police nationale et Gendarmerie nationale à compter de 2027-2030 afin de renforcer les capacités de maintenance et les développements opérationnels urgents (interconnexion des bases Police/Justice/Pénitentiaire, développement de l'intelligence artificielle prédictive en matière de délinquance et de cyber-sécurité³⁴).

« Administration générale et territoriale de l'État » : le développement du numérique est une priorité

Le périmètre budgétaire du ministère de l'Intérieur intègre un certain nombre de programmes périphériques liés aux missions de sécurité. En particulier, l'ANTS (Agence nationale des titres sécurisés³⁵, qui gère les permis de conduire, passeports et les cartes nationales d'identité (Nouvelle CINE)), l'état-major et des services centraux du ministère de l'Intérieur (SGAMI hors IDF), la politique du « numérique » du ministère (DNUM), les effectifs de la Direction générale des étrangers

■ 31. Sans compter les petites fournitures, comme les caméras piétons (11,1 millions d'euros), les gilets tactiques, 11,3 millions pour les deux forces.

■ 32. Sénat, Marc Leroy avis sur la mission « Sécurités » annexé au PLF 2021. p. 19.

■ 33. Voir, Sénat, S. Meurant, rapport annexé n° 16 au tome 2 du rapport général sur le budget 2021, p. 27-28.

■ 34. Voir Institut Paris Région IDF, en particulier, Police prédictive, avril 2019, pour aller plus loin.

■ 35. ANTS dispose d'un budget de 260,4 millions d'euros en 2020 et emploie 140 ETPT sous plafond.

Évolution des dépenses d'administration générale en Mds € courants - proposition iFRAP

Périmètre missions/programmes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mission « Administration générale et territoriale de l'État » hors CAS pensions	3,12	3,46	3,79	4,09	4,38	4,68	4,99	5,33
<i>Proportion en % du PIB</i>	<i>0,14 %</i>	<i>0,14 %</i>	<i>0,15 %</i>	<i>0,16 %</i>	<i>0,16 %</i>	<i>0,17 %</i>	<i>0,17 %</i>	<i>0,18 %</i>
Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur (programme n°216)	1,210	1,189	1,499	1,772	2,02	2,29	2,56	2,85
<i>Proportion en % du PIB</i>	<i>0,05 %</i>	<i>0,05 %</i>	<i>0,06 %</i>	<i>0,07 %</i>	<i>0,07 %</i>	<i>0,08 %</i>	<i>0,09 %</i>	<i>0,10 %</i>
Autres programmes de la mission	1,9	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5

Sources : Direction du budget et calculs Fondation iFRAP juillet 2021

en France et abrite également la délégation à la sécurité routière (DSR) ainsi qu'un opérateur, le CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité). Les crédits se distribueraient comme suit sur la période 2020-2027 :

Ces investissements auraient vocation à financer la montée en charge des programmes mais aussi un regroupement des activités de sécurité « civiles », de l'ANSSI et de la DINUM (reconnaissance faciale, fusion de la CNI, de la carte vitale, du permis

de conduire, de la carte d'électeur, mise en place de l'identification biométrique unique ALICEM, déploiement de FranceConnect) ainsi que leurs activités de « police intérieure du numérique ». Pour cela, l'ANSSI et la DINUM toujours rattachés aux services du Premier ministre seraient transformées en agences de plein exercice. Soit +2,54 milliards € (pour 2,2 milliards d'augmentation de crédits et de 350 millions € de transferts de crédits entre programmes).

V. SECURISER EN DONNANT PLUS DE MOYENS AUX MISSIONS ASILE ET IMMIGRATION

Sécuriser la France c'est se donner la capacité de maîtriser les flux migratoires. Or sur ce champ la France ne dispose pas d'un arsenal juridique et de moyens associés assez étoffés. Face à une pression migratoire accrue par les crises géopolitiques en cours au Levant et en Afrique subsaharienne, la constitution de diasporas puissantes sur le sol national entretient une force de pression migratoire supplémentaire³⁶.

Le nombre de titres de séjour délivrés par la France à des ressortissants de pays tiers a atteint en 2019, 274 676, tandis que « le nombre d'étrangers résidant en France a repris sa marche en avant » soit 4,7 millions en 2018³⁷. Le solde migratoire des immigrés³⁸ a atteint

+191 000 en 2017, tandis que le solde migratoire restait stable (+58 000) ; c'est donc le solde migratoire des non-immigrés qui s'est détérioré. D'autres données s'y conjuguent : les sorties du territoire des personnes en situation irrégulière en métropole se sont élevées à 31 404 (+12 % depuis 2010) dont 23 746 éloignements (spontanés, forcés et réadmissions), 2 515 départs volontaires et 5 143 départs spontanés. Dans les DOM et spécifiquement à Mayotte, les éloignements s'élevèrent à 14 485 au 1^{er} semestre 2019³⁹.

Par ailleurs le « stock » des personnes en situation irrégulière résidant en France est en constante augmentation : les données de l'AME (aide médicale d'État) sont éclairantes avec

■ 36. Voir Patrick Stefanini, Immigration, Robert Lafont, novembre 2020.

■ 37. Par ailleurs le suivi du solde migratoire n'a pas beaucoup de sens car il intègre également les mouvements d'immigration et d'émigration des nationaux eux-mêmes.

■ 38. Insee Focus, n° 145, 20 février 2019. Voir Stefanini op.cit.

■ 39. Cour des comptes, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 5 mai 2020.

334 546 bénéficiaires en 2019, soit +115 % depuis 2004. L'immigration familiale légale quant à elle atteint +90 074 personnes en 2018, tandis qu'à l'autre bout de la chaîne les mineurs non accompagnés recensés par le ministère de la Justice représentent 16 760 individus en 2019, mais 31 009 selon les départements.

Il faut également mieux réguler l'immigration familiale. Elle comprend le regroupement familial (30%), mais aussi les membres de la famille d'un français (les parents et ascendants du conjoint étranger d'un français, soit 50%), et les « liens personnels et familiaux » qui unissent un tiers étranger à un étranger ou à un français résidant en France (20%). Or ces liens sont souvent endogamiques d'une communauté et de sa diaspora. Pour lutter contre ces catégories et surtout la 3ème, très floue il faut réformer les dispositions de l'article L.313-11, 7° du CESEDA et limiter la possibilité de mariages à l'étranger. **Mieux contrôler les flux migratoires suppose des actions concertées du ministère de l'Intérieur via notamment la mobilisation des moyens de la PAF (police de l'air et des frontières, voir supra), mais aussi des crédits relatifs à la mission « Immigration, asile et intégration ».** Nous

proposons en lien avec le doublement des places de centres de rétention administrative, de porter les crédits de cette mission à hauteur de 3,89 milliards € d'ici 2027 (dont la dématérialisation des procédures, le concours à la sécurisation des états civils étrangers, la sous-traitance des demandes d'asile à des pays étrangers sur le modèle danois⁴⁰, la conditionnalité des aides aux développements y compris décentralisées, l'effectivité des OQTF). **Ainsi l'ensemble des crédits mobilisés de façon transversale à la politique migratoire augmenterait de 27 % passant de 6,9 milliards € en 2020 à près de 8,76 milliards € en 2027.** Nous proposons d'ajuster également les effectifs de la DGDDI de +4 384 ETPT afin de renforcer les effectifs en charge de la surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et de la préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace européen (coopération avec l'Agence européenne Frontex). Des crédits d'investissements seraient très substantiellement relevés afin de faire face aux défis migratoires dans les DOM et la lutte contre les trafics (matériel, moyens humains, immobilier).

Évolution des dépenses dédiées à la politique migratoire en Mds € courants - proposition iFRAP

Périmètre missions/programmes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mission « Immigration, asile, intégration » en euros courants	1,81	1,85	2,17	2,50	2,82	3,15	3,51	3,89
Proportion en % du PIB	0,08 %	0,08 %	0,09 %	0,09 %	0,10 %	0,11 %	0,12 %	0,13 %
Douanes programme n° 302	1,17	1,18	1,38	1,58	1,78	1,99	2,21	2,44
Proportion en % du PIB	0,051 %	0,049 %	0,05 %	0,06 %	0,07 %	0,07 %	0,08 %	0,08 %

Proposition : Renforcer les crédits dédiés à la politique d'immigration

L'ensemble des crédits mobilisés de façon transversale à la politique migratoire seraient quasiment doublés, passant de 6,9 milliards € en 2020 à près de 8,76 milliards € en 2027 dont +2 milliards sur la mission Immigration.

■ 40. Voir « Le Danemark toujours plus fermé aux migrants », France Inter, Le monde d'après, juin 2021.

VI. JUSTICE, RENFORCER LES MOYENS POUR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

La loi de programmation de la justice 2018-2022 a prévu une augmentation de 24 % de son budget, se traduisant par la création de 6 500 emplois supplémentaires⁴¹ (dont 5 211 pour l'administration pénitentiaire, 832 pour la justice judiciaire, 324 dans les fonctions de soutien et 133 à la protection judiciaire de la jeunesse). 530 millions € sont consacrés à la transformation numérique du ministère. Il est

prévu également la création de 15 000 places de prisons, dont 7 000 places de prison en 2022 et 8 000 autres reportées et livrables entre 2025 et 2027⁴² (pour un coût global de 4,5 milliards € sur 10 ans, dont 1,7 milliard d'ici 2022).

L'exécution de la programmation semble légèrement en avance par rapport à la trajectoire arrêtée. Dans le cadre de la LFI 2021 les

Évolution des dépenses Budget Justice en Mds € courants - proposition iFRAP

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	var 27-21
Mission « Justice » en euros courants	7,31	8,20	9,05	9,84	10,61	11,40	12,25	13,13	4,93
Proportion en % du PIB	0,32 %	0,34 %	0,36 %	0,37 %	0,39 %	0,41 %	0,43 %	0,45 %	0,11
<i>dont dépenses de personnel hors pensions</i>	3,86	4,09	4,21	4,71	4,78	4,86	4,94	5,02	0,92
<i>dont autres dépenses</i>	3,45	4,11	4,84	5,14	5,82	6,54	7,31	8,11	4,00
Dont programme justice judiciaire	2,78	3,00	3,18	3,24	3,30	3,37	3,43	3,50	0,49
<i>Dépenses de personnel hors pensions</i>	1,68	1,73	1,83	1,87	1,91	1,94	1,98	2,02	0,29
<i>Autres dépenses</i>	1,10	1,27	1,34	1,37	1,40	1,42	1,45	1,48	0,21
Dont programme administration pénitentiaire	2,99	3,33	3,97	4,66	5,33	6,04	6,79	7,58	4,24
<i>Dépenses de personnel hors pensions</i>	1,73	1,81	2,16	2,62	2,63	2,64	2,65	2,66	0,84
<i>Autres dépenses</i>	1,26	1,52	1,81	2,05	2,71	3,40	4,14	4,92	3,40
Fonctionnement	0,92	0,95	0,98	1,0	1,6	1,7	1,8	1,9	0,95
Investissement	0,32	0,56	0,76	0,98	1,11	1,70	2,34	3,02	2,46
Autres dépenses	0,01	0,01	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,05

Sources : Direction du budget et calculs Fondation iFRAP juillet 2021

■ 41. Voir rapport tome 1 Sénat sur le PJLP 2018-2022, p. 51.

■ 42. Surpopulation carcérale : Jean Castex présente son plan pour créer 8 000 nouvelles places de prison, site de LCI, 19/04/2021.

crédits du ministère s'élèvent à 8,2 milliards € hors CAS pensions, soit +12,3 % par rapport à 2020 (+896 millions).

Pour autant ces bonnes intentions ne cachent pas les difficultés rencontrées par la Justice : la durée de règlement des affaires civiles terminées (pour 75 % d'entre elles) augmente de 19,8 mois entre 2013 et 2019 pour atteindre 36,9 mois; la durée moyenne d'instruction des affaires pénales « toutes affaires » augmente de 7,9 mois entre 2011 et 2019⁴³ pour s'établir à 33 mois; le taux effectif d'exécution des peines reste toujours trop important : il était de 32 % en 2000, il ressortait à 22,8 en 2010 et 27 % en 2016 (à 1 an). **Il est donc nécessaire d'accorder des moyens supplémentaires au ministère de la Justice sur le volet de la justice judiciaire afin d'accélérer le traitement des affaires en cours.**

Par ailleurs, sur le versant pénitentiaire, les performances sont en demi-teinte. La livraison du plan « 15 000 places » marque le pas. Les 7 000 places prévues d'ici 2022 sont cannibalisées par les plans antérieurs dont il faut assurer les livraisons (4 630 places, dont 2 000 relèvent de structures

d'accompagnement à la sortie). On aboutit ainsi à l'ouverture de 370 nouvelles places effectives nettes par rapport aux plans antérieurs en cours...

Ces éléments militent pour la mise en place d'une nouvelle stratégie pénitentiaire permettant de rendre effectif l'encellulement individuel à horizon 2030 (et tenant compte de l'obsolescence du parc) et à un éventuel durcissement de la politique pénale qui mettrait un frein aux libérations anticipées et aux alternatives à l'incarcération⁴⁴.

Dans ces conditions un plan de 20 000 places supplémentaires livrées d'ici 2031 serait nécessaire auquel devrait s'ajouter un plan d'urgence (préfabriqués, locations à l'étranger, constructions provisoires...) afin de limiter l'écart avec les places réellement occupées. Ce plan devrait représenter +12 750 places dès 2023, mais pourrait ensuite être minoré si des crédits d'entretien suffisants venaient permettre de baisser l'écart d'environ 4 000 places entre les places opérationnelles et celles réellement occupées (pour un coût de réhabilitation de près de 300 à 500 millions € par an).

Proposition : Près de 5 Mds € de crédits supplémentaires d'ici 2027

Sans attendre les conclusions des « États Généraux de la Justice », nous proposons une augmentation des effectifs du programme justice judiciaire avec un renfort de 1 625 ETPT entre 2022 et 2027 comprenant greffiers et magistrats. Par ailleurs les dépenses de fonctionnement et d'investissement seraient corrigées à concurrence avec +210 millions € sur 6 ans. Le programme pénitentiaire lui verrait ses crédits augmenter de 4,24 milliards €, soit + 127 % en euros courants. La baisse conjoncturelle de la population carcérale liée à l'impact de la crise en 2020 ne devrait pas se poursuivre après 2021. On escompte au 1^{er} janvier 2022 une population de 71 394 détenus qui pourrait ensuite tendanciellement atteindre les 79 890 détenus en 2030 (pour 62 883 et 69 889 places opérationnelles à ces deux dates). Disposer de 20 000 places supplémentaires en sus de la livraison en cours de 8 000 nouvelles, suppose d'investir pour 6 milliards € environ (dont acquisition des terrains) mais aussi de proposer en DSP des places temporaires pour un coût de 1,45 milliard € et la mise en place de centres carcéraux psychiatriques dédiés (3 milliards €) et des effectifs en hausse de +7 550 ETPT d'ici 2027.

■ 43. Voir, Les Chiffres Clés de la Justice, éditions 2012 à 2020.

■ 44. Notamment à la suite de récents féminicides pointant le défaut d'interconnexion entre les fichiers « police » et le fichier pénitentiaire. Mais aussi les limites au bracelet électronique pour les « radicalisés ».