

Rapport sur
l'état des services publics

Sécurité/Justice

2023

Avant-propos

Le présent cahier constitue l'un des cinq chapitres du rapport sur l'état des services publics 2023, réalisé par le collectif Nos services publics. Il est issu du travail, des réflexions et de l'expertise de dizaines d'agents publics de terrain, de chercheurs et de chercheuses, de cadres de l'administration, de citoyens et de citoyennes, qui ont rendu ce rapport possible par leurs indispensables et riches contributions : qu'ils et elles en soient encore infiniment remerciées.

Ce rapport a pour ambition de constituer un document de référence sur l'évolution de long terme des services publics ainsi qu'un outil de réflexion pour leur rénovation, en partant des besoins actuels et futurs de la population. Les enseignements généraux que nous en tirons, transverses à l'ensemble des services publics étudiés – santé, éducation, transports, justice et sécurité, fonctionnement et financement des services publics – sont consignés dans un cahier de synthèse dédié. Sont également accessibles dans ce cahier de synthèse la méthode suivie et les remerciements nominatifs des contributeurs et contributrices.

L'intégralité du rapport est accessible sur nosservicespublics.fr

L'essentiel

Les services publics de la sécurité et de la justice sont au cœur du contrat social. Ils ont pour mission de maintenir la paix, de contribuer à la sécurité de chacun et d'assurer l'application équitable des lois votées par le Parlement représentant le peuple. Leur bon fonctionnement constitue une garantie essentielle du respect des droits et des libertés, en particulier des plus vulnérables, et contribue à la confiance dans les institutions, condition de la cohésion de la société.

Le budget de la justice représente 9,3 milliards d'euros en 2023, soit 0,21 % du PIB et 73 euros par habitant, pour une moyenne des 46 pays du Conseil de l'Europe de 78 euros; les effectifs sont composés notamment d'environ 9 000 magistrats (2022) et 10 000 greffiers; en 2021, plus de 2 millions de décisions de justice ont été rendues en matière civile et commerciale, 286 403 affaires ont été réglées par les juridictions administratives et 555 078 condamnations ont été prononcées.

Les moyens consacrés par la collectivité publique aux forces de sécurité intérieure (hors sécurité civile et police municipale) représentent près de 22,5 milliards d'euros en 2023, dont environ 12,4 milliards pour la police nationale et 9,9 milliards d'euros pour la gendarmerie nationale, pour des effectifs d'environ 255 000 agents (environ 151 000 pour la police nationale et 102 000 pour la gendarmerie).

Le “besoin de sécurité” est une notion particulièrement débattue dans l’espace public. Malgré la baisse tendancielle du nombre de crimes et de délits et la stabilité globale de la délinquance, le sentiment d’insécurité ressenti par la population demeure élevé.

Sur le temps long, on observe une baisse tendancielle du nombre de crimes et de délits et une stabilité globale de la délinquance. Les études montrent une raréfaction du nombre d’homicides depuis les années 1980, avec le recul de la violence politique et du grand banditisme. Après avoir baissé de 1 400 en 2002 à 800 en 2009, le nombre d’homicides par an est à peu près stable depuis dix ans. On constate également une stabilité de la délinquance. Depuis le milieu des années 1990, le nombre de victimes de violences physiques non létales ne dépasse jamais 3 % de la population sur la France entière, avec néanmoins des disparités territoriales importantes. Par ailleurs, depuis plus de dix ans, le nombre d’agressions sans contact physique ne varie pas significativement d’une année à l’autre.

Pourtant, l’insécurité ressentie par la population française reste élevée. En 2021, date des dernières données disponibles de l’enquête Cadre de vie et sécurité, 11 % des Français ont déclaré se sentir en insécurité et 20 % considèrent que la délinquance constitue leur principale préoccupation. L’appréciation du niveau de sécurité est toutefois ambivalente. D’une part, les attentes des citoyens en matière de sécurité (et de justice) divergent considérablement en fonction de leur origine sociale et géographique, de leur âge et expérience personnelle, de leurs valeurs ou de leur sensibilité aux récits médiatiques traitant des enjeux de sécurité. D’autre part, l’accroissement du sentiment d’insécurité peut être lié à des prises de conscience ponctuelles liées à l’abaissement du seuil de tolérance de la société vis-à-vis des incivilités et plus globalement des violences – comme c’est notamment le cas des violences contre les femmes – à mesure précisément que le niveau de sécurité augmente. En tout état de cause, l’orientation des politiques de sécurité et de justice, très sensible à la pression médiatique et politique, prend encore peu en compte les besoins et la satisfaction de la population, notamment via le recours aux enquêtes de victimation.

Dans ce contexte, malgré une augmentation récente des moyens alloués à la justice, les conditions matérielles d'exercice de ce service public restent parmi les plus dégradées des pays européens comparables.

En particulier, les moyens actuels, constants depuis 30 ans en proportion du produit intérieur brut, ne permettent pas de faire évoluer les effectifs à la mesure des besoins croissants – notamment au regard des évolutions démographiques et des nombreuses évolutions législatives. Ces dernières ont notamment conduit à accroître la pression sur la justice pénale, au détriment de la justice civile, en difficulté croissante, alors qu'elle concerne la plus grande part des justiciables dans leur vie quotidienne. Ainsi, par exemple, si les effectifs de juges des enfants ont augmenté de 11 % entre 2011 et 2021, le nombre de ces magistrats affectés à une activité civile n'a augmenté que de 5 %, alors que le nombre de dossiers par juge augmentait de 33 % sur la même période.

Dès lors, la dégradation de la qualité du service public et de l'efficacité de la réponse judiciaire est continue depuis vingt ans, à la fois en termes de délais, de taux d'élucidation des affaires et d'exécution des décisions de justice. Malgré la stabilité du nombre d'affaires, leur complexification a conduit à une augmentation du délai moyen pour obtenir une décision de justice : le délai de jugement d'une affaire civile devant le tribunal de grande instance était de 14 mois en 2019 contre 7 mois en 2005, et de 16 mois devant les conseils de prud'hommes en 2019 contre 12 mois 2005. Les taux d'élucidation des affaires connaissent une nette dégradation, en particulier dans certains domaines : le pourcentage d'élucidation des infractions économiques et financières a chuté de 16 points entre 2017 et 2022, et celui des violences sexuelles de 15 points. Cet allongement est également notable en ce qui concerne l'exécution des décisions de justice. Par exemple, en 2019, un tiers des départements français présentait des délais d'exécution des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert – des mesures de prévention dans les situations de protection de l'enfance – supérieurs à quatre mois, et au total près d'une décision sur dix était encore en attente de mise en œuvre.

Cette fragilisation du service public conduit la France à être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour infraction à certains droits fondamentaux. C'est le cas en matière carcérale : alors que le nombre de personnes détenues a crû de manière continue entre 2002 et 2020, passant d'environ 50 000 à plus de 70 000 personnes, le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires s'élevait toujours à 115 % au 1^{er} décembre 2021, et à 138 % pour les seules maisons d'arrêt, situation qui a conduit à plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour violation de la convention du fait de traitements inhumains et dégradants. L'allongement des délais de la justice a également conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à sanctionner la France pour non-respect du droit à être entendu par un tribunal dans un « délai raisonnable ».

Par ailleurs, malgré un renforcement considérable des services de police et de gendarmerie dans les dix dernières années, la répartition des moyens entre les territoires et les missions traduit des priorités politiques qui ne sont pas nécessairement corrélées avec les besoins, notamment avec le niveau de gravité des préjudices causés à la société.

Alors que le Parlement, par l'intermédiaire de la loi pénale, établit une hiérarchie dans la gravité des faits commis, et donc des préjudices causés à la société, certains types de délinquance bénéficient d'une attention et de moyens disproportionnés par rapport à leur fréquence dans la société, sans qu'il soit possible d'établir que cela soit lié à leur gravité. Ainsi, alors que les moyens déployés en faveur de la lutte contre le trafic de stupéfiants et l'immigration irrégulière sont en augmentation constante, ceux consacrés à la lutte contre les violences familiales, les accidents mortels du travail ou encore la délinquance économique et financière sont insuffisants au regard des besoins. De même, la sévérité des peines semble différer en fonction du type de criminalité considéré et de leur degré de priorisation politique.

Ainsi, l'évolution des besoins de la société en matière de justice et de sécurité apparaît mûe par une sensibilité accrue à la violence et à des prises de conscience successives plutôt que par une dégradation de la situation sécuritaire. Néanmoins, l'insuffisante augmentation des moyens, en particulier de la justice, et l'affectation de ceux-ci sur des priorités affichées qui se multiplient, parfois sans corrélation évidente avec la gravité des préjudices causés à la société, contribuent à une mise sous pression des professionnels de la justice et de la sécurité et à une dégradation de la qualité du service public rendu. Plus globalement, l'absence de prise en compte des besoins et des attentes de la population dans la définition des priorités de politique publique nuit à l'efficacité de ces services publics. Les inégalités d'accès et de traitement à et par ces services publics, les évolutions législatives et doctrinaires successives qui aboutissent à des restrictions des libertés publiques, ainsi que la réduction de la place de la prévention parmi les missions des acteurs de la sécurité et de la justice contribuent à l'éloignement des citoyens des institutions policière et judiciaire et à l'érosion de la confiance dans ces institutions, pourtant indispensable à leur bon fonctionnement. ■

Introduction

01

BESOINS EN MATIÈRE
DE SÉCURITÉ

Une diminution sur longue période des crimes et délits, un sentiment d'insécurité qui reste élevé et une évaluation des besoins ressentis encore lacunaire

1 — Sur le temps long, une baisse du nombre de crimes et de délits et une stabilité globale de la délinquance. **15**

2 — Le sentiment d'insécurité semble augmenter, influencé par les évolutions de la société et le traitement politico-médiatique de ces sujets. **16**

3 — Une prise en compte des études scientifiques et des enquêtes de victimation encore lacunaires. **18**

02

ÉVOLUTION DES MOYENS

Des augmentations de moyens importantes dans la sécurité et encore faibles dans la justice, une répartition inégale sur le territoires

1 — Malgré une augmentation récente des moyens, les conditions matérielles d'exercice de la justice restent parmi les plus dégradées des pays européens comparables. **23**

2 — Fortement fragilisés entre 2007 et 2013, les services de police et de gendarmerie ont été considérablement renforcés ces dix dernières années. **26**

3 — Les moyens octroyés aux forces de l'ordre et à la justice connaissent d'importantes disparités en fonction des territoires. **27**

03

QUALITÉ DE SERVICE

Une dégradation régulière de plusieurs indicateurs clefs de l'efficacité des services publics de sécurité et de justice

1 — L'allongement des délais de jugement et d'exécution des décisions de justice fragilise considérablement la qualité de ce service public. **31**

2 — Bien qu'affichée comme prioritaire, la fonction d'investigation continue d'enregistrer des résultats en baisse, en particulier dans les affaires les plus complexes. ... **33**

3 — Les conditions de prise en charge des personnes condamnées ne permettent pas d'assurer une réinsertion de qualité et de prévenir la récidive. **34**

04

ÉGALITÉ FACE À LA LOI

De la répartition des moyens à la sévérité des peines, des inégalités de traitement en fonction des formes de criminalité

- 1 — Une attribution des moyens de sécurité tribunaire des orientations politiques **39**
- 2 — Les moyens déployés sont très hétérogènes en fonction des types de délinquance et de mission considérés **40**
- 3 — La sévérité des peines semble différer en fonction du type de criminalité considéré et de leur degré de priorisation politique **44**

05

RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Des atteintes récurrentes aux droits des citoyens et des défaillances dans la protection des libertés publiques

- 1 — La surpopulation carcérale et l'état des établissements pénitentiaires conduisent à un bafouement des droits fondamentaux des justiciables **47**
- 2 — L'allongement des délais pour rendre la justice et les conditions matérielles d'organisation des audiences peuvent conduire à un non respect des droits fondamentaux **48**
- 3 — Certaines méthodes et pratiques policières conduisent à des discriminations qui remettent en cause l'égalité des citoyens devant les institutions et devant la loi **50**
- 4 — Les pratiques adoptées en matière de maintien de l'ordre, en particulier lors des manifestations, menacent l'exercice des libertés publiques et individuelles **51**

06

RAPPORTS ENTRE POLICE, JUSTICE ET POPULATION

Une distance croissante qui nourrit une perte de confiance

- 1 — Des missions de prévention dépriorisées depuis 2003 malgré leur intérêt majeur... **57**
- 2 — Un déploiement croissant de la vidéosurveillance coûteux et aux résultats incertains **60**
- 3 — Un déficit de confiance entre police, justice et population **61**

Introduction

Les services publics de la sécurité et de la justice sont au cœur du contrat social : ils ont pour mission de maintenir la paix publique, de contribuer à la sécurité de chacun et de garantir l'application équitable des lois votées par le Parlement représentant le peuple. Leur bon fonctionnement est essentiel au respect des droits et des libertés, en particulier des plus vulnérables, et à la confiance dans les institutions, condition de la cohésion sociale.

Tout d'abord, ces politiques publiques répondent à un besoin de justice, en assurant l'application équitable, partout sur le territoire, de la loi. En substituant une autorité publique aux milices et à la justice privées, elles jouent un rôle d'arbitre, sanctionnent les auteurs d'infractions ou de délits et indemnisent les victimes.

Ensuite, elles répondent au besoin de sécurité collective et individuelle par la réduction de la prévalence, la fréquence et la gravité des crimes et des délits commis, ainsi que des abus et incivilités du quotidien. Cet objectif de réduction des actes illégaux renvoie directement à la fonction de prévention. L'évolution des crimes et des délits est cependant difficile à attribuer aux seuls services publics de

justice et de sécurité¹, l'abstention de commettre un crime ou un délit pouvant s'expliquer par des facteurs sociaux et liés à d'autres politiques publiques (inclusion sociale, pauvreté, éducation, etc.).

Enfin, ces services publics répondent à un besoin de cohésion sociale : ils assurent une fonction éducative (rappel à la loi, sensibilisation en milieu scolaire, etc.) et de réinsertion des auteurs d'infractions en encourageant les comportements prosociaux (respect des autres, recours au dialogue plutôt qu'à la force).

Si tous les services publics font l'objet de débats politiques, ceux qui sont chargés de sécurité et de justice sont d'autant plus sensibles politiquement qu'il s'agit pour la puissance publique de traiter les conflits qui traversent la société y compris quand ils opposent l'intérêt de l'Etat à celui des citoyens. Les enjeux autour du maintien de l'ordre dans les manifestations ou encore la réaction politique et médiatique aux violences policières et urbaines que la France a connues aux mois de juin et juillet 2023 constituent des exemples de la polarisation extrême du débat public, récurrente sur ces thématiques.

¹ Voir infra partie 1.3 et Robert Ph., Zauberman R., Jouwahri F., 2013, Délinquance et action publique : les illusions d'un diagnostic, Politix, 26, 1, 219-245.

Les priorités en matière de sécurité et de justice sont des choix politiques par essence discutables, qui se fondent sur une analyse subjective des besoins de la population et de l'enjeu de protection de l'État, de ses institutions. L'actualité, les faits divers et les groupes de pression influencent également l'agenda politique, comme en témoignent les opérations de communication de ministres "sur le terrain", qui y réagissent en proposant des moyens supplémentaires ou des évolutions législatives ou réglementaires.

Dans leurs missions, les agents publics sont dépositaires de ces choix politiques, qui se traduisent non seulement dans des consignes internes, mais aussi dans la répartition des moyens humains et matériels. Les moyens étant par définition finis, chaque nouvelle priorité peut aboutir à déprioriser d'autres missions de service public, souvent moins visibles politiquement.

Une analyse de ces choix et de leur impact dans le temps long sur la qualité du service rendu aux usagers est donc indispensable pour en comprendre les conséquences. Elle se fonde sur une documentation large et une pluralité de sources. Elle admet également une part inévitable de subjectivité ; ce chapitre considérera ainsi que les services publics de la sécurité et de la justice doivent d'abord satisfaire les besoins suivants :

- la prévention et la répression des infractions en priorisant les plus graves (violences sur les personnes notamment, mais aussi violences à victimes directes¹) ;
- le respect des droits fondamentaux et des libertés publiques, indispensables à la cohésion sociale et à la confiance dans les institutions concernées ;
- l'accessibilité du service public partout sur le territoire et l'égalité de chacun devant la loi, qu'il soit auteur ou victime.

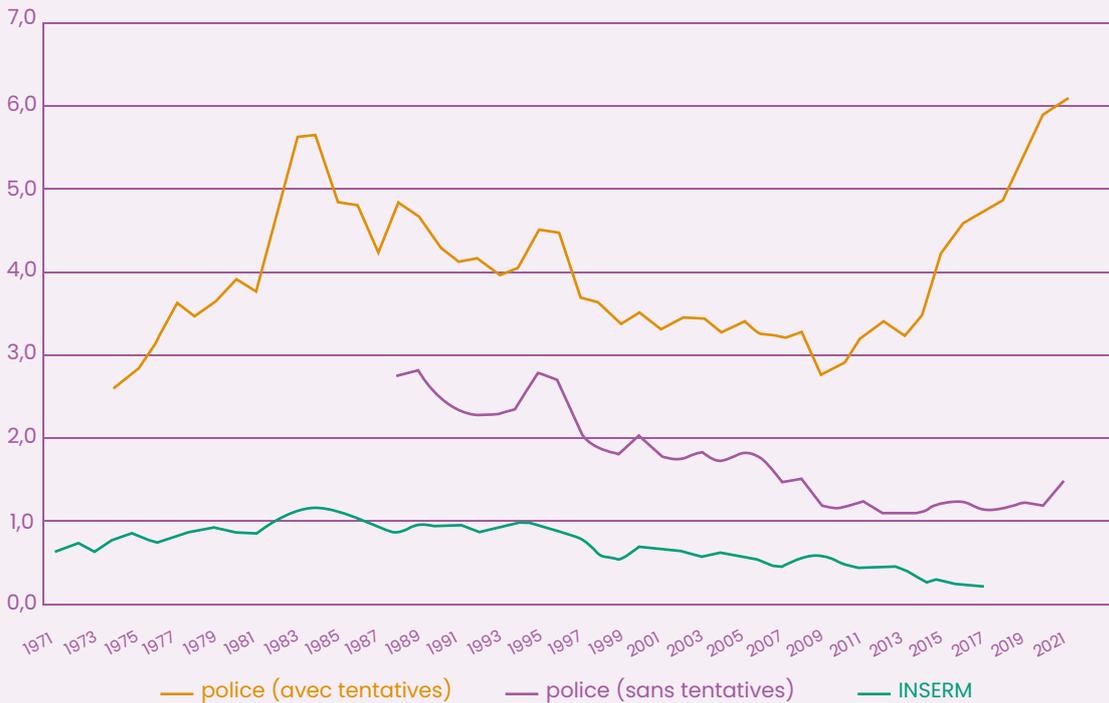
¹ Selon Robert, P., Zauberman, R. & Jouwari, F. (2013). Délinquance et action publique : les illusions d'un diagnostic. *Politix*, 101, 217-245. <https://doi.org/10.3917/pox.101.0217> : "on distingue classiquement la délinquance qui atteint directement des victimes (vol, agression, dégradation, etc.) de celle qui ne fait pas de victime ou pas directement (immigration irrégulière, consommation de produits prohibés, fabrication de fausse monnaie, etc.)."

01

BESOINS EN MATIÈRE
DE SÉCURITÉ

**Une diminution sur
longue période des
crimes et délits,
un sentiment
d'insécurité qui reste
élevé et une
évaluation des
besoins ressentis
encore lacunaire**

Figure 1 : Homicides volontaires, taux pour 100 000 habitants, 1971-2021



Sources : OSCJ - données du ministère de l'Intérieur (SSM-SI), Inserm-CepiDc
Champ : France métropolitaine

1 – Sur le temps long, une baisse du nombre de crimes et de délits et une stabilité globale de la délinquance

Les études réalisées sur le temps long, notamment par l'observatoire scientifique du crime et de la justice (OSCJ) montrent une raréfaction significative du nombre d'homicides depuis les années 1980 avec le recul de la violence politique et du grand banditisme. Après avoir baissé de 1400 en 2002 à 800 en 2009, le nombre d'homicides par an est à peu près stable depuis dix ans.

Dans les grandes tendances, on observe une stabilité globale de la délinquance. En particulier, depuis le milieu des années 1990, le nombre de victimes de violences physiques non létales ne dépasse jamais 3 % de la population sur la France entière, admettant néanmoins des disparités territoriales importantes¹.

Le centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) relève par ailleurs que la définition pénale constamment élargie du délit de "coups

¹ Ainsi, en 2004, le pourcentage de victimes d'agressions physiques non létales à Saint-Denis était mesuré à 4,5 % de la population, contre 2 % à Gonesse ou dans le grand Lyon. OSCJ - CESDIP, [Observer dans la durée les agressions, 2023](#)

800

homicides en 2009, chiffre à peu près stable depuis 10 ans

moins de **3 %**

de la population Française est touchée chaque années par des agressions non létales depuis le milieu des années 90

En ce qui concerne les agressions sans contact physique, le CESDIP relève, selon plusieurs enquêtes menées, une baisse relative ou une légère hausse des chiffres depuis 2010, ne conduisant en tout état de cause pas à des modifications des ordres de grandeur : de 2 à 4 % de la population francilienne par an est victime d'agressions sans contact physique, avec un pourcentage de faits supérieur au pourcentage de la population concernée, reflétant l'importance de la multivictimation, donc du fait que des victimes tendent à l'être à répétition.

2 – Le sentiment d'insécurité semble augmenter, influencé par les évolutions de la société et le traitement politico-médiatique de ces sujets

et blessures volontaires” constitue un des principaux facteurs de l'augmentation apparente du nombre d'actes recensés. Ces derniers ont en effet inclus entre-temps un nombre croissant de victimes dont l'agression est susceptible de constituer un délit : les enseignants, personnels scolaires et leurs proches, les personnes agressées du fait de leur orientation sexuelle, les dépositaires de l'autorité publiques et leurs proches, etc.¹. La seule définition stable concerne les violences ayant entraîné plus de 8 jours d'incapacité de travail : en suivant cette définition, le croisement des différentes sources de données permet d'établir que la prévalence des agressions est stable en France depuis la première enquête conduite en 1984².

L'insécurité ressentie par la population française reste élevée sans que le nombre de délits et de crimes ne se soit accru objectivement. En 2021, date des dernières données disponibles de l'enquête Cadre de vie et sécurité³, 11 % des personnes de 14 ans ou plus ont déclaré se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier et leur village et 20 % considèrent que la délinquance est leur principale préoccupation.

À cet égard, les attentes des usagers en matière de sécurité et de justice divergent considérablement en fonction de leur origine sociale et géographique, de leur expérience personnelle, de leurs valeurs ou de leur sensibilité aux récits médiatiques sur

¹ Ibid

² The Conversation : « L'insécurité », un épouvantail électoral à déminer, 27 février 2020

³ Site du ministère de l'intérieur : [Insécurité et victimation : les enseignements de l'enquête Cadre de vie et sécurité, Édition 2021](#)

la sécurité. Selon l'INSEE, les deux catégories de population les plus concernées par le sentiment d'insécurité personnelle (défini par le fait de renoncer à sortir de son domicile par peur d'une agression) sont les femmes de 14 à 29 ans et les femmes de plus de 75 ans. Respectivement elles étaient 19,4 % et 24,3 % à déclarer y renoncer en 2009 contre 21,9 % et 21,2 % en 2019⁴. On observe toutefois une forte variabilité d'une année sur l'autre (pics à 25 % en 2011 pour les femmes de plus de 75 ans).

Parmi les facteurs explicatifs de ce sentiment d'insécurité se trouve notamment le vieillissement de la population⁵ ou l'accroissement de la sensibilité aux incivilités ou aux violences sans contact, telles que les violences verbales ou les menaces de violences. De façon générale, les évolutions légales (cf. supra, élargissement du périmètre du délit de violence volontaire) sont le témoin d'une plus faible tolérance à la violence dans la société, liée notamment aux transformations des relations entre les femmes et les hommes ou à la réduction du champ de la violence légitime, mais également – et paradoxalement, à la réduction de l'intensité et de l'incidence des violences physiques dans l'espace public. En effet, le besoin de sécurité change à mesure qu'il tend à être satisfait ce qui se traduit par une baisse continue du seuil de tolérance à la violence.

Par ailleurs, les attentes de la société en matière de protection ont été renforcées par la couverture médiatique quotidienne de l'ensemble des menaces réelles ou perçues à l'échelle mondiale, et le recours à des indicateurs peu pertinents – mais

sensationnels – tels que des faits divers ou des épiphénomènes médiatiques, dont la diffusion est amplifiée par les réseaux sociaux.

Enfin, l'action publique ou politique peut influencer ces phénomènes de communication, en mettant en avant la lutte contre des délits sur lesquels elle a une prise plus directe (démantèlement temporaire de points de deal par exemple) plutôt que contre des crimes plus difficiles à élucider ou à faire reculer durablement (viols par exemple). Ainsi, le discours politique sur la sécurité est particulièrement sensible aux effets d'exagération ou de minoration, en fonction d'intérêts politiques ou de stratégies de mobilisation électorale.

“ Parmi les facteurs explicatifs de ce sentiment d'insécurité se trouve notamment le vieillissement de la population ou l'accroissement de la sensibilité aux incivilités ou aux violences sans contact, telles que les violences verbales ou les menaces de violence.”

⁴ Insee : [Sentiment d'insécurité selon l'âge et le sexe. Données annuelles de 2007 à 2019](#)

⁵ Cette corrélation entre vieillissement de la population et sentiment global d'insécurité a été mis en évidence par plusieurs études. Voir par exemple [Le sentiment d'insécurité chez les personnes âgées : entre transformations de l'environnement et fragilité individuelle](#)

L'orientation des politiques de sécurité et de justice prend encore peu en compte la perception subjective des besoins et la satisfaction de la population

3 – Une prise en compte des études scientifiques et des enquêtes de victimation encore lacunaire

En France, l'administration pilote et évalue l'efficacité de sa politique de sécurité et de justice en s'appuyant sur des indicateurs statistiques tels que l'évolution du nombre

de crimes et délits enregistrés, les taux de résolution des enquêtes, de réponse pénale ou de récidive. Si cette méthode permet d'obtenir des résultats plus intéressants que la seule référence à des indicateurs de moyens (budget consacré, nombre de policiers) ou d'activité (nombre d'interpellations), elle comporte de nombreuses limites méthodologiques (cf. encadré).

L'orientation des politiques de sécurité et de justice prend encore peu en compte la perception subjective des besoins et la satisfaction de la population. En France, l'enquête de victimation "Cadre de vie et sécurité" (CVS) est conduite annuellement depuis 2007. Elle a été remplacée depuis 2022 par l'enquête sur le vécu et le ressenti en matière de sécurité (VRS). Ses résultats sont essentiels pour évaluer la fiabilité des données statistiques sur la délinquance, mais ils sont rarement mis en avant dans le discours public. Ainsi, par exemple, sur la période 2013-2018, seules 14 % des victimes de menaces ou violences à caractère raciste ont porté plainte, ce qui témoigne d'une sous-estimation majeure de l'ampleur de ce phénomène.

14 %

des victimes de menaces ou violences à caractère raciste ont porté plainte

Février 2023 : Communication gouvernementale sur les premiers chiffres de l'insécurité et de la délinquance 2022, sans rappel élémentaire des biais statistiques majeurs

En février 2023 – comme d'ailleurs en janvier 2022 – la parution des “premiers chiffres” [consolidés sur l'année passée] du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) a donné lieu à une communication abondante sur les infractions constatées et enregistrées par les services de police.

Souvent utilisées pour illustrer l'efficacité de l'action du Ministère de l'Intérieur, ces indicateurs comportent pourtant des biais majeurs¹ qui ne sont pas intégrés dans le discours politique alors qu'ils devraient permettre de nuancer certains commentaires :

1. Le biais de signalement

De nombreuses infractions ne sont pas signalées par les victimes, qui peuvent par exemple éprouver de la honte ou ne pas avoir confiance dans l'institution². Ainsi, la hausse du nombre des violences sexistes et sexuelles constatées depuis plusieurs années³ peut refléter à la fois une hausse du nombre d'infractions commises, la révélation d'infractions autrefois non comptabilisées⁴, et une augmentation du nombre de plaintes,

¹ Les critiques viennent à la fois de professionnels, de sociologues de la sécurité, et de l'administration elle-même, qui a notamment produit deux rapports : un rapport conjoint IGA, IGPN, IGGN et IG INSEE en 2013 et un rapport conjoint IGA IGPN en 2014 intitulé “Enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure sur le ressort de la préfecture de police”.

² Selon l'enquête de victimation Genese, en 2020, seules un tiers des victimes majeures de violences intrafamiliales ont déclaré ces violences à la police ou la gendarmerie.

³ Plus de 75.000 faits de violences sexuelles ont été enregistrés en 2021, soit +30 % par rapport à 2020. Ces plaintes ont augmenté de 11 % en 2022 et avaient déjà augmenté de 19 % en 2018 et 12 % en 2019 (Interstats, 2022)

⁴ Ainsi le nombre de victimes de violences intrafamiliales sexuelles a augmenté de +26 % en 2021, mais seulement de 7 % pour les violences datées de l'année 2021. (Interstats)

à nombre d'infractions commises constant. Le taux de signalement pour ces infractions reste toutefois très faible, contrairement à d'autres infractions (vols de voiture par exemple) moins sensibles et pour lesquels il existe des incitations (assurance)⁵.

2. Le biais d'enregistrement

Le rapport conjoint de l'IGA et de l'IGPN remis en 2014 avait mis en évidence des fausses indexations (mauvais référencement d'une infraction pour en minorer l'importance) pour répondre aux objectifs chiffrés fixés par l'autorité politique. Ces pratiques génèrent une marge d'erreur importante⁶. De fortes améliorations auraient été apportées depuis, selon des cadres du ministère.

3. Le biais de priorité politique

Les statistiques reflètent aussi les priorités du Gouvernement. Ainsi, en 2021 et 2022, la hausse du nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants (+38 % puis +13 %) peut s'expliquer par la priorisation de leur répression et la mise en place récente des amendes forfaitaires délictuelles, sanctions pénales prononcées directement par un agent de police et sans procès⁷.

⁵ [Comment la délinquance a-t-elle vraiment évolué](#)

⁶ évaluée dans une fourchette de 17 à 23 % dans certaines catégories. [Rapport de l'IGA](#)

⁷ Selon la Cour des comptes, l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA) a recensé 187 370 infractions délictuelles forfaitisées relatives à l'usage de stupéfiants entre le 1er septembre 2020 et le 31 mai 2022 par la police et la gendarmerie sur la France entière, soit une moyenne de 294 par jour



Par ailleurs, les enquêtes de satisfaction restent rares en France contrairement aux pays anglo-saxons où leur usage est généralisé. Une question est toutefois posée dans l'enquête annuelle CVS : elle montre que **60 % des personnes de plus de 14 ans en France métropolitaine jugent satisfaisante à très satisfaisante l'action des forces de l'ordre**, et 28 % la jugent insatisfaisante¹. De même, les démarches innovantes fondées

¹ [Enquête cadre de vie et CVS](#)

sur l'évaluation de la qualité du service rendu ne sont que peu utilisées dans notre pays. Le pilotage de l'activité par la résolution de problème dans le cadre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) est certes une avancée intéressante, mais elle n'a pris corps que dans quelques circonscriptions² et n'a pas de traduction au niveau national.

Malgré les études réalisées et les statistiques produites, il reste globalement difficile de conclure à une causalité entre les politiques menées et l'évolution du nombre de délits et de crimes. En effet, de nombreux facteurs exogènes et indépendants des politiques de sécurité et de justice peuvent expliquer la hausse ou la baisse de la criminalité (qualité de l'éducation, contexte socio-économique ou politique, urbanisme) ; il faudrait pouvoir les isoler afin de mettre en évidence une éventuelle relation causale entre l'action des services publics et l'évolution de la délinquance et de la criminalité. De surcroît, l'action policière peut paradoxalement révéler des activités délinquantes et criminelles restées invisibles jusque-là, et donc faire augmenter en apparence le nombre d'infractions.

De récentes recherches en sociologie de la sécurité et en criminologie permettent d'apporter quelques résultats scientifiques dans ce débat. Ainsi, alors que la sévérité de la réponse pénale apportée à la primodélinquance en matière de trafic de stupéfiants a été renforcée, il est par exemple démontré que l'incarcération favorise la socialisation des mineurs avec des profils de grands délinquants, et ne permet pas de prévenir la récurrence : plus de deux tiers des mineurs ayant été incarcérés le seront à nouveau, alors que c'est le cas seulement d'un adulte sur cinq³.

² [Étude Copposq sur l'approche de résolution de problème par la police de sécurité du quotidien](#)

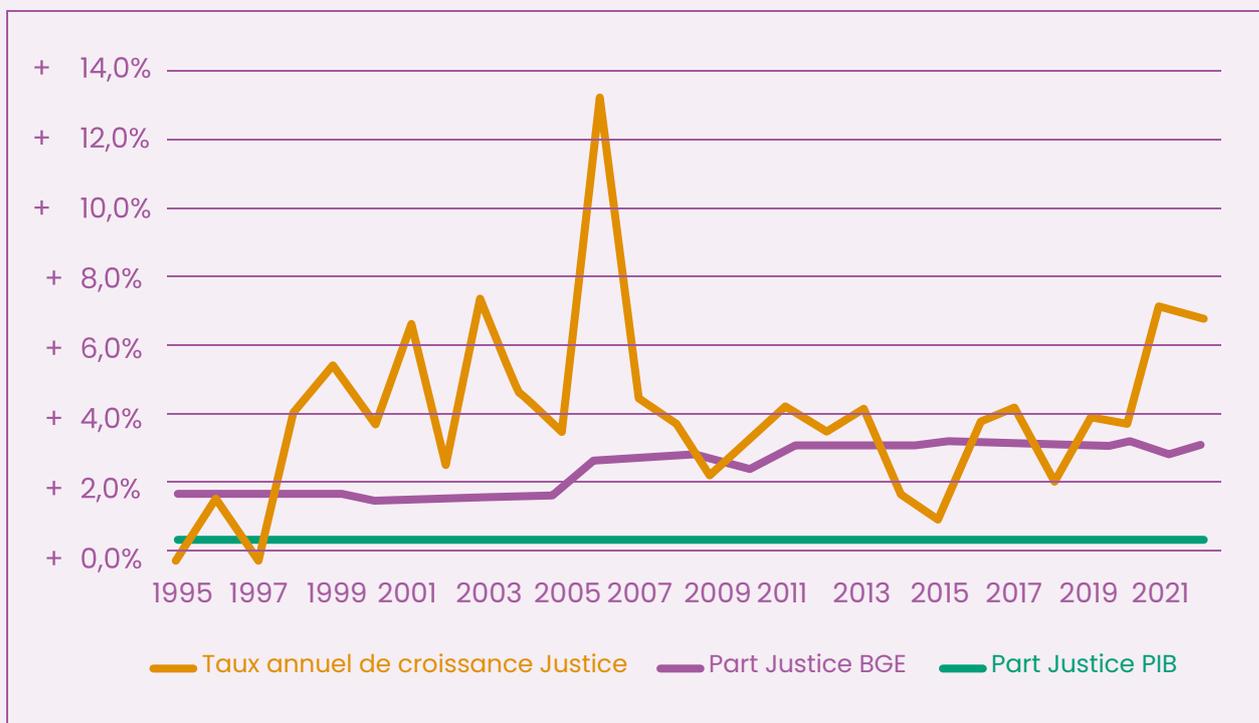
³ [Ibid](#)

02

ÉVOLUTION DES MOYENS

**Des augmentations
de moyens
importantes dans
la sécurité et encore
faibles dans la justice,
une répartition
inéegale sur le territoire**

Taux annuel d'évolution du budget de la justice au regard de sa part dans le budget général de l'État et de sa part dans le PIB



Source : secrétariat général du ministère de la justice, mars 2022 1

1 — Malgré une augmentation récente des moyens, les conditions matérielles d'exercice de la justice restent parmi les plus dégradées des pays européens comparables

Les difficultés liées au manque de moyens de la justice font l'objet de constats récurrents depuis plusieurs années. À titre d'illustration, la presse faisait déjà état, en 2011, d'une

« fronde des juges »¹ dénonçant le manque de moyens humains et budgétaires de la justice face à des besoins croissants. En février 2015, l'Union syndicale des magistrats alertait, par la publication d'un livre blanc², sur la souffrance au travail induite par des rythmes de travail et le manque d'effectifs. En novembre 2021, 3 000 magistrats dénonçaient, par manque de moyens, une justice devenue maltraitante, tant à l'encontre des usagers que de ceux qui la rendent³.

¹ Voir par exemple : [Le monde : De quoi la justice manque-t-elle?](#)

² Livre blanc 2015 de l'union syndicale des magistrats

³ L'appel de 3000 magistrats et d'une centaine de greffiers

Ces constats ont, encore récemment, conduit à une prise de conscience sur la nécessité de renforcer les moyens accordés au ministère de la justice. Le garde des Sceaux s'est ainsi engagé, le 5 janvier dernier, à augmenter le budget alloué à la justice de 9,6 milliards d'euros en 2023 à 11 milliards en 2027. Cette hausse correspond à 350 millions supplémentaires par an d'ici 2027, soit une hausse annuelle d'environ 3,5 %.

73 €

par habitant (0,21 % du PIB) sont consacré à la justice en France contre une médiane européenne de 78 € (0,35 % du PIB)

“ Parmi les 15 pays membres du Conseil de l'Europe disposant du PIB par habitant le plus élevé, la France est le pays qui consacre **le plus faible budget par habitant** à son système judiciaire. ”

Sur le temps long, l'analyse du budget octroyé au ministère de la justice depuis 1995 montre toutefois que sa part dans le PIB reste globalement stable, tout comme sa part dans le budget général de l'Etat : les crédits décidés chaque année ont suivi la hausse des dépenses de l'Etat et l'évolution du PIB, sans revalorisation substantielle. L'augmentation récemment annoncée apparaît en-deçà du niveau actuel de l'inflation.

À titre de comparaison, le nombre de juges professionnels des ordres judiciaire et administratif est de 11,2 juges pour 100 000 habitants (ratio établi en équivalent temps plein), pour une médiane Conseil de l'Europe de 17,6 juges professionnels pour 100 000 habitants¹. Les crédits consacrés à la justice sont inférieurs à la médiane du Conseil de l'Europe : avec 73 euros par habitant (contre 78 euros de médiane), soit 0,21 % du PIB (contre 0,35 % en moyenne). Parmi les 15 pays membres du Conseil de l'Europe disposant du PIB par habitant le plus élevé, la France est le pays qui consacre le plus faible budget par habitant à son système judiciaire².

Les moyens actuels ne permettent pas de faire évoluer les effectifs à la mesure des besoins croissants, notamment aux regard des évolutions démographiques et des nombreuses évolutions législatives, qui conduisent souvent à accroître la pression sur la justice pénale au détriment des moyens consacrés à la justice civile.

Si les effectifs de juges des enfants ont augmenté de 11 % entre 2011 et 2021, le nombre de ces magistrats affectés à une activité civile n'a augmenté que de 5 %, alors que le nombre de dossiers par juge augmentait de

¹ Source : service statistique ministériel de la justice, [Statistique du ministère de la justice](#)

² Systèmes judiciaires européens Rapport d'évaluation de la CEPEJ Cycle d'évaluation 2022 (données 2020)

33 % sur la même période³. En outre, la loi réformant le déroulement des poursuites à l'encontre des mineurs entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2021 prévoit désormais la tenue d'une audience sur la culpabilité dans un délai maximum de trois mois à compter du début des poursuites, ce qui pourrait avoir pour conséquence d'accroître la part d'activité des juges des enfants consacrée au pénal au détriment de l'assistance éducative et de l'activité au civil, pour laquelle la demande est croissante⁴. De même, si le contentieux de la protection sociale devait être renforcé par la création des pôles sociaux dans les juridictions, l'absence de moyens supplémentaires afférents a conduit à ce que cette réforme d'organisation n'ait pas d'impact réel sur la qualité du service public.

Le manque d'effectifs concerne également d'autres professionnels de la justice, comme les greffiers : le taux de vacance de postes s'élève à 7 %, alors que l'effectif théorique de référence porterait déjà la France à un niveau inférieur à la moyenne européenne avec 34 personnels de greffe pour 100 000 habitants, pour une moyenne des pays comparables près de deux fois supérieure (61 personnels pour 100 000 habitants)⁵. La difficulté ne semble pas susceptible de se résorber à court terme : les demandes de détachement des greffiers ont augmenté de plus de 400 % entre 2015 et 2019, notamment afin d'exercer des fonctions qui offrent de meilleures conditions de travail et de rémunération⁶.

³ Sur une période allant de 2011 à 2017, le nombre d'affaires nouvelles par juge est passé de 242 à 322. Cf. annexe au projet de loi de finances pour 2019, programme 166, page 28.

⁴ Rapport des Etats généraux de la justice, précité.

⁵ Cf. rapport EGJ, p.63

⁶ Ibid

“ Les acteurs de la justice dénoncent les conditions matérielles d'exercice de leurs fonctions, notamment le manque d'infrastructures et applicatifs informatiques, qu'ils jugent insuffisants ou obsolètes⁷.”

Par ailleurs, les acteurs de la justice dénoncent les conditions matérielles d'exercice de leurs fonctions, notamment le manque de infrastructures et applicatifs informatiques, qu'ils jugent insuffisants ou obsolètes⁷. En effet, les outils numériques utilisés par la justice sont souvent dysfonctionnels ou déployés avec un retard considérable, alors même qu'ils pourraient permettre une amélioration des conditions de travail et une fluidification des procédures.

Ces difficultés cumulées conduisent à un sentiment de perte de sens pour les agents publics de la justice, exprimé à de nombreuses reprises dans différentes enceintes, par voie de presse⁸, dans le cadre des travaux des états généraux de la justice ou encore dans l'enquête publiée par le collectif Nos services publics en 2021⁹.

⁷ Cf. notamment la tribune publiée le 23 novembre 2021 dans le journal Le Monde, signée par les deux tiers des magistrats français, 1500 fonctionnaires des greffes et 500 auditeurs de justice.

⁸ Cf. tribune précitée.

⁹ Cf. [Nos service public : Rapport sur la perte de sens](#)

2 — Fortement fragilisés entre 2007 et 2013, les services de police et de gendarmerie ont été considérablement renforcés ces dix dernières années

Après avoir connu une baisse de 15 000 postes (6 000 pour la gendarmerie nationale et 7 000 pour la police nationale) entre 2007 et 2013 sous l'effet de la révision générale des politiques publiques, les effectifs des forces de sécurité intérieure connaissent une hausse constante depuis 2013. Avec plus de 25 000 effectifs en 2023 (150 000 pour la police nationale et 10 000 pour la gendarmerie nationale), les policiers et gendarmes représentent 10 % des agents publics d'État¹.

¹ Senat.fr : [Quel avenir pour la gendarmerie?](#), 10 Avril 2008 PAP mission sécurité 2022.

La trajectoire votée par le Parlement dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) en janvier 2023 confirme cette tendance en prévoyant la création supplémentaire de 8 500 postes de policiers et gendarmes à l'horizon 2027 et une hausse du budget du ministère de 15 milliards d'euros sur les cinq prochaines années. Au total, les moyens consacrés par la collectivité publique aux forces de sécurité intérieure représentent près de 22,5 milliards d'euros chaque année, plaçant la France à un niveau qui reste toutefois légèrement inférieur à la moyenne des Etats membres de l'Union européenne (1,7 % des dépenses publiques, contre 2 % pour la moyenne de l'Union européenne)².

² Étude de l'INSEE 2021 "Effectifs et dépenses en matière de sécurité dans l'Union européenne".

250 000

policiers et gendarmes en France en 2023, cela représente 10 % des agents publics d'État¹. Depuis 2013, ces effectifs sont en hausse chaque année.

22,5 Md €

moyens consacrés par la collectivité publique aux forces de sécurité intérieure en 2023

34

agents de police pour 10 000 habitants en moyenne, mais la répartition des effectifs est hétérogène sur le territoire et les écarts semblent parfois difficiles à justifier

Au sein de ce budget, 90 % sont consacrés aux dépenses de rémunération (dépenses de personnel, dites de “Titre 2”) contre 10 % seulement pour les dépenses d’équipement (hors T2) et d’investissement. Pourtant, les moyens matériels dont bénéficient les forces de sécurité sont obsolètes et souvent inadaptés à leurs missions³ :

- le parc immobilier des commissariats et brigades de gendarmerie connaît un taux de vétusté particulièrement élevé, en dépit des efforts récents des programmes immobiliers ;
- si le parc automobile des forces de sécurité a récemment été renouvelé, la moyenne d’ancienneté des véhicules reste de 7 ans, contre 3 ans en moyenne en France ;
- le parc informatique et les moyens numériques restent souvent inadaptés et parfois obsolètes (cf. par exemple l’abandon du logiciel de rédaction des procédures “Scribe” en 2021 à la suite de dysfonctionnements).

3 — Les moyens octroyés aux forces de l’ordre et à la justice connaissent d’importantes disparités en fonction des territoires

La répartition des effectifs de magistrats sur le territoire n’est proportionnelle ni à la répartition de la population, ni à son évolution prévisionnelle : on constate par exemple que ces effectifs sont

disproportionnellement concentrés dans l’Est de la France, où la population décroît, par rapport à l’Ouest, où la population croît. Selon les données mises à disposition par le Syndicat national de la magistrature (SNM), le nombre de magistrats par million d’habitants (périmètre des tribunaux judiciaires⁴) était beaucoup plus faible en 2021 dans le ressort de Brest (68,22) ou à La Roche sur Yon (55,83) qu’à Metz (123,55) ou à Nice (129,37)⁵.

La répartition des moyens de la justice ne semble pas plus liée aux statistiques de la délinquance dans les territoires. Tandis que les départements d’outre-mer connaissent parmi les plus hauts taux de criminalité de

“ La répartition des effectifs de magistrats sur le territoire n’est proportionnelle ni à la répartition de la population, ni à son évolution prévisionnelle [...] La répartition des moyens de la justice ne semble pas plus liée aux statistiques de la délinquance dans les territoires.”

³ Cour des comptes, La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale, les enjeux structurels pour la France, novembre 2021

⁴ Nés de la fusion, au 1er janvier 2020, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d’instance, les tribunaux judiciaires sont, en matière civile et pénale, les juridictions de droit commun en première instance.

⁵ Syndicat de la magistrature : [Cartes judiciaires](#)

1 %

des communes les plus touchées concentre 45 % des violences sexuelles et 84 % des vols violents sans armes

29 %

des communes n'enregistrent aucun faits pour les destructions et dégradations volontaires.

95 %

des communes n'enregistrent aucun faits pour les vols avec armes.

France et que, par exemple, la population de Guadeloupe, et plus encore celle de Guyane ou de Mayotte, est plus souvent victime de vols ou d'actes de violences que celle de l'hexagone¹, cela ne s'accompagne pas de moyens accrus en termes d'effectifs dans la justice. De même, le taux d'absentéisme dans les services judiciaires ultra-marins atteint un niveau supérieur à la moyenne nationale et le taux de rotation y est particulièrement élevé, l'ancienneté moyenne étant bien inférieure à celle constatée sur le plan national. En outre, comme le relève le rapport du comité des états généraux de la justice, l'accès au droit y est particulièrement précaire dans un contexte de pauvreté et de fracture numérique supérieures à ce qui est observé sur le territoire métropolitain.

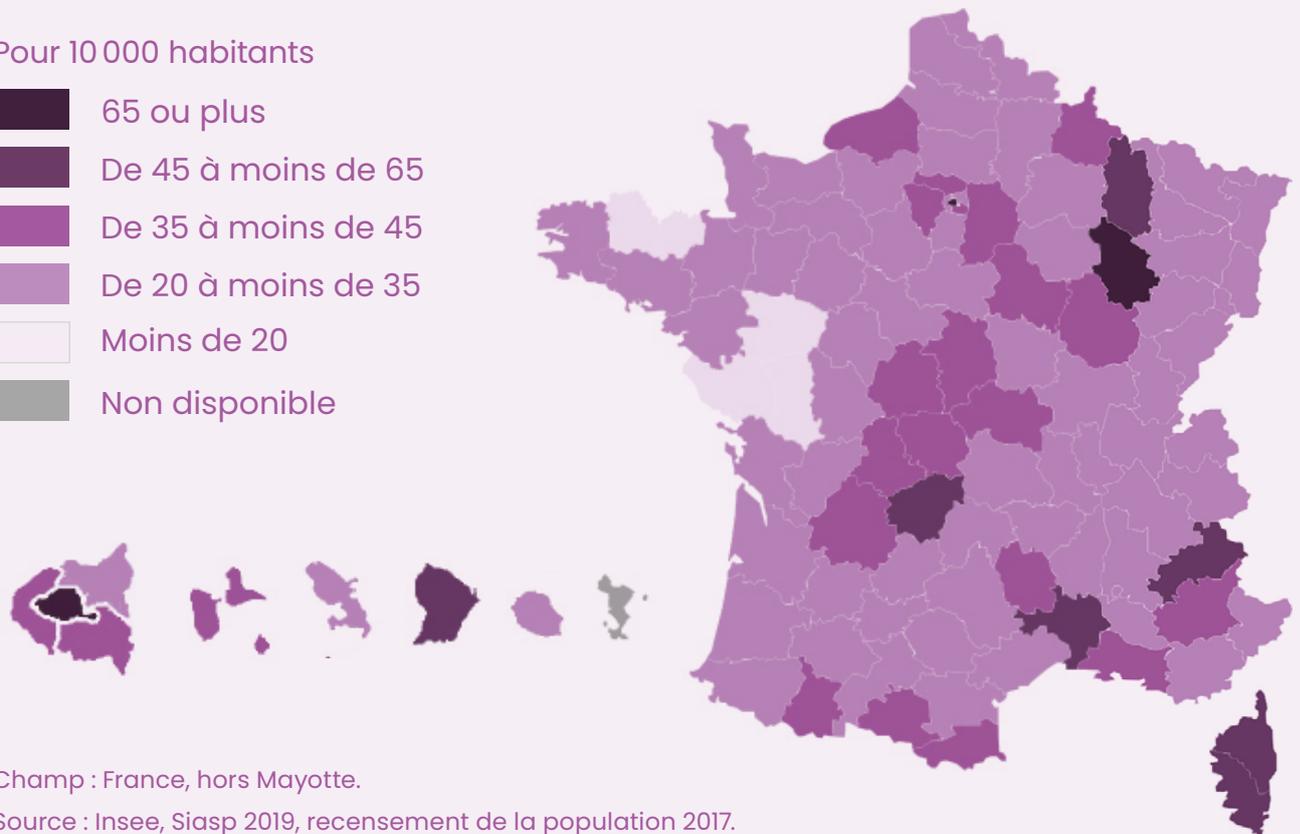
S'agissant des forces de sécurité, le taux de policiers et gendarmes s'établit à 34 agents pour 10 000 habitants en moyenne, mais la répartition des effectifs est également hétérogène sur le territoire. Cette répartition reflète en partie l'organisation de l'administration policière (présence des services centraux du Ministère de l'Intérieur à Paris ou d'écoles de police et de gendarmerie dans certains départements), et en partie le jeu des mutations successives par lesquelles les agents cherchent à se rapprocher de leur région d'origine. Certaines disparités s'expliquent aussi par la prise de compte de certains indicateurs (nombre d'infractions enregistrées) ou de caractéristiques locales (montagne, présence de sites stratégiques ou de quartiers sensibles).

Néanmoins, les écarts semblent parfois

¹ Cf. par exemple le document "Insécurité et délinquance en 2021 : bilan statistique", publié en juin 2022

Carte de la répartition des policiers et gendarmes par département (INSEE)

Pour 10 000 habitants



Champ : France, hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp 2019, recensement de la population 2017.

difficiles à justifier : on constate des taux de moins de 20 policiers et gendarmes pour 10 000 habitants en Vendée, dans les Deux-Sèvres, le Maine-et-Loire et la Côte d'Armor, et de plus de 45 pour 10 000 habitants en Corse, dans la Meuse, les Hautes-Alpes ou en Guyane.

Si une nouvelle méthode de répartition selon des critères plus objectifs est en cours de construction au niveau national, les sous-jacents de cette répartition ne sont pas rendus publics par le ministère. Les soumettre au débat pourrait par exemple permettre de mieux prendre en compte des facteurs comme la typologie de la criminalité locale, ou le stock de plaintes non traitées dans le rééquilibrage des moyens, plutôt que les contingences politiques ou l'impact de

faits divers. Selon l'analyse du Ministère de l'Intérieur sur la géographie de la délinquance conduite en 2022², 1 % des communes les plus touchées concentre 45 % des violences sexuelles et 84 % des vols violents sans armes. À l'inverse, aucun fait n'est enregistré dans 29 % des communes pour les destructions et dégradations volontaires et dans 95 % d'entre elles pour les vols avec armes.

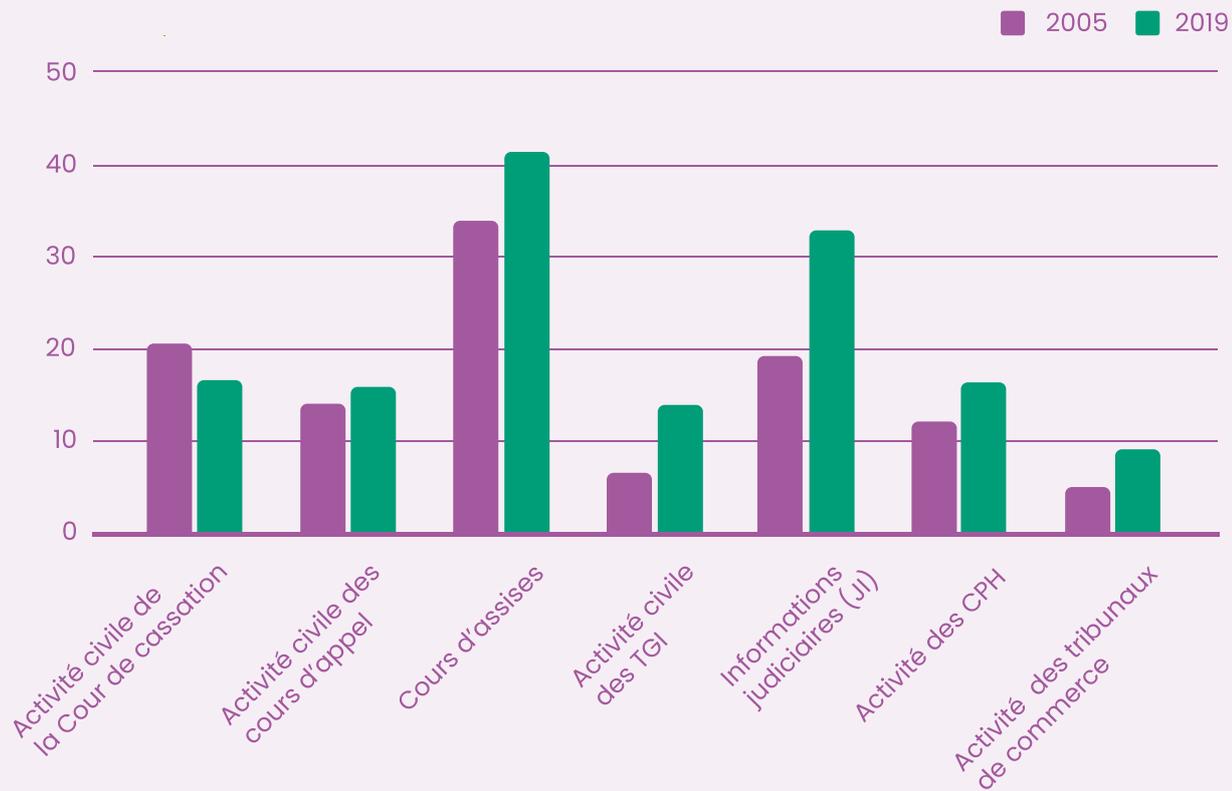
² Interstats : [Géographie de la délinquance à l'échelle communale en 2022](#)

03

QUALITÉ DE SERVICE

**Une dégradation
régulière de
plusieurs
indicateurs clefs
de l'efficacité des
services publics
de sécurité et de
justice**

Évolution du délai moyen de traitement des affaires judiciaires entre 2005 et 2019 (en nombre de mois)



Sources : États généraux de la justice. Données des rapports d'activité et de performance 2007 et 2020. Pour les informations judiciaires, données issues des chiffres clefs de la Justice, SDSE.

1 — L'allongement des délais de jugement et d'exécution des décisions de justice fragilise considérablement la qualité du service public

Si l'analyse de l'activité des différentes juridictions (pénales, civiles, commerciales) entre 2005 et 2019 démontre une relative stabilité de l'activité s'agissant des flux (nombre de nouvelles affaires à traiter), les délais de jugement n'ont cessé d'augmenter, ainsi que, corrélativement, les stocks d'affaires¹.

Ainsi, en 2019, le délai moyen pour obtenir une décision de justice était de 6,2 mois devant le juge d'instance, de 9,4 mois devant le tribunal de grande instance, de 14,5 mois devant le conseil de prud'hommes et de 14 mois devant la cour d'appel². Il n'est pas rare que les procédures s'étalent sur près d'une décennie entre la première instance et la cassation. Ce paradoxe (une stabilité du flux mais une augmentation du stock) s'explique en partie par un accroissement mécanique de la difficulté moyenne des affaires lié à la déjudiciarisation des affaires les plus simples représentant un volume très important (ruptures conventionnelles devant

¹ Source Rapport EGJ p.37

² Source : vie-publique.fr

“ La **justice civile**, justice qui concerne la plus grande part des justiciables dans leur vie quotidienne (conflits familiaux, contentieux entre un particulier et un commerçant, différend de voisinage, etc.) est particulièrement touchée par la raréfaction des moyens.”

**1 an 4 mois
et 11 jours**

C'est le **délai de jugement moyen** des affaires ordinaires en 2021 (hors procédures d'urgence, ordonnances, ...)

les conseils des prud'hommes, par exemple) et par la complexification croissante des affaires soumises aux juges.

La seule inflexion favorable à relever en matière d'allongement des délais est liée au recours à des procédures plus courtes, en particulier aux comparutions immédiates¹, censées renforcer l'efficacité de la procédure pénale. Pour 42 % des auteurs d'infraction jugés par cette procédure, le délai de jugement est de moins de 2 jours².

La justice civile, justice qui concerne la plus grande part des justiciables dans leur vie quotidienne (conflits familiaux, contentieux entre un particulier et un commerçant, différend de voisinage, etc.) est particulièrement touchée par la raréfaction des moyens. Si, entre 2004 et 2019, le nombre de nouvelles affaires civiles a décru, respectivement de 5,4 % et de 13,5 % pour les TGI et les cours d'appel, sur cette période, le nombre d'affaires terminées a diminué de 5,5 % en première instance et de 15 % en appel, conduisant à un accroissement continu du stock d'affaires non jugées et des délais de jugement. Le comité des États généraux de la justice explique le tarissement de la filière de recrutement des civilistes par l'importante dégradation des conditions de travail, le temps imparti à chaque dossier étant devenu insuffisant pour rendre la justice dans des conditions satisfaisantes, notamment pour accorder un temps suffisant aux audiences - où sont entendus les justiciables - afin de dégager du temps à l'activité rédactionnelle.

¹ Une comparution immédiate est un mode de saisine du tribunal dans lequel le mis en cause est traduit immédiatement devant le tribunal par le procureur de la République. Cette procédure est applicable aux délits punis d'au moins deux ans, ou, en cas de flagrant délit, d'au moins six mois.

² Source : bulletin statistique du ministère de la justice, chiffre 2018

Dans la juridiction administrative, l'augmentation du nombre d'affaires traitées n'a pas permis d'absorber l'inflation du contentieux (230 000 affaires enregistrées en 2015, 286 000 en 2021, soit + 25 % en 6 ans), conduisant à une hausse massive des stocks de dossiers, et à un délai de jugement moyen des affaires ordinaires (hors procédures d'urgence, ordonnances...) de 1 an 4 mois et 11 jours.

En outre, les décisions de justice sont souvent exécutées avec retard, ce qui nuit à la pertinence et à l'efficacité de la réponse judiciaire. À cet égard, l'allongement des délais d'exécution des décisions de justice est particulièrement problématique pour les publics les plus fragiles, notamment les enfants qui devraient être éloignés de façon immédiate d'un parent violent. Ainsi, les données administratives³ montrent qu'un tiers des départements français présentait en 2019 des délais d'exécution des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO)⁴ supérieurs à quatre mois, et pouvaient parfois être supérieurs à un an, et que 8 à 9 % de l'ensemble de ces mesures sont en attente de mise en œuvre. L'absence d'exécution diligente de ces mesures de prévention est ainsi susceptible de conduire à leur caducité, l'absence d'arrêt de la dégradation de la situation familiale pouvant, devant la mise en danger des enfants concernés, conduire à des mesures de placement que l'AEMO visait justement à prévenir.

³ Rapport Inspection générale des affaires sociales / Inspection générale de la Justice de 2019 sur l'exécution des mesures judiciaires en matière de protection de l'enfance.

⁴ Mesures majoritairement ordonnées par les juges des enfants, destinées à accompagner et protéger un ou plusieurs enfants dans leur milieu familial, grâce à l'intervention régulière de travailleurs sociaux pour une période donnée, jusqu'à la cessation du danger ou des difficultés.

“ Les décisions de justice sont souvent exécutées avec retard, ce qui nuit à la pertinence et à l'efficacité de la réponse judiciaire.”

2 – Bien qu'affichée comme prioritaire, la fonction d'investigation continue d'enregistrer des résultats en baisse, en particulier dans les affaires les plus complexes

Maillon clé de la chaîne pénale, les effectifs de police judiciaire (police et gendarmerie) ont augmenté de 7 % en moyenne entre 2017 et 2022⁵. Cette évolution est inférieure à celle des effectifs affectés au renseignement (+ 18 %) ou à la lutte contre l'immigration illégale (+ 19 %), mais supérieure à celle des effectifs affectés au maintien de l'ordre (+ 4 %).

Malgré ce renforcement de moyens, la tension sur les services persiste de manière inégale selon les territoires, avec un déficit marqué d'officiers de police judiciaire dans la région parisienne et les grandes agglomérations tandis que d'autres régions se trouvent en situation de sureffectif au regard de l'activité constatée. L'affectation des moyens et des renforts prend en effet peu en compte les niveaux d'activité : les directions départementales de la sécurité publique (police

⁵ Cour des comptes, “Les moyens affectés aux missions de police judiciaire”, mai 2023.

67 % → 62,6 %

**baisse du taux
d'élucidation
des homicides entre
2017 et 2022**

nationale) ayant bénéficié de plus de renforts d'enquêteurs sont celles où le nombre de dossiers par enquêteur était d'ores et déjà le plus faible (Lozère, Creuse, Eure)¹. Ainsi, dans les grandes agglomérations, les stocks de procédures dans les services de police témoignent de l'accumulation des plaintes et des affaires, que les hausses ponctuelles d'effectifs ne suffisent pas à compenser.

Dans ce contexte, les taux d'élucidation des affaires connaissent une nette dégradation : sur les 2,4 millions de faits constatés en moyenne annuelle (stable sur la période 2017-2022), les taux d'élucidation de certaines infractions sont en chute significative (-16 points pour les infractions économiques et financières ; -2 points pour les atteintes aux biens ; -15 points pour les violences sexuelles). Le taux d'élucidation des homicides a chuté quant à lui de 67 % à 62,6 %²

¹ Ibid

² Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale, les enjeux structurels pour la France*, novembre 2021.

Cette répartition inadaptée des moyens et l'engorgement de certains services qui en découle contribuent au rallongement des délais de traitement des plaintes et au délaissement de certains contentieux comme les infractions économiques et financières. Elle contribue à une perte de sens des agents et au déficit d'attractivité de la filière investigation, marquée par un environnement juridique et technique contraignant, des exigences de formation importantes et une forte pression professionnelle et médiatique.

Pour pallier ce déficit, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) adoptée en janvier 2023 prévoit que tous les nouveaux policiers et gendarmes soient formés aux fonctions d'officier de police judiciaire (OPJ), ainsi que la création d'assistants d'enquête, bien que les missions de ceux-ci aient été en partie censurées par le Conseil Constitutionnel, faute de contrôle suffisant par un OPJ formé.

3 — Les conditions de prise en charge des personnes condamnées ne permettent pas d'assurer une réinsertion de qualité et de prévenir la récidive

Le milieu ouvert - utilisé notamment comme alternative aux courtes peines d'emprisonnement - a vu ses moyens diminuer relativement à l'augmentation de la charge de travail. Alors que le nombre de personnes prises en charge en milieu ouvert a plus que doublé entre 1981 et 2021 (passant d'un peu moins de 80 000 personnes à plus de 160 000³),

³ Cf. rapport EGJ, p.61

les moyens dédiés au suivi de ces personnes n'ont pas été adaptés. En 2021, le nombre moyen de mesures suivies par un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation excédait la norme européenne (70 contre 60 maximum⁴), au détriment de la prise en charge des individus condamnés.

En ce qui concerne les personnes condamnées à des peines de prison ferme, la surpopulation carcérale et l'état des établissements pénitentiaires obèrent la capacité de la justice à offrir des perspectives de réinsertion. En lien avec la sévérité croissante des juridictions et le recours plus fréquent à la détention provisoire⁵, la population carcérale a crû de manière continue entre 2002 et 2020, passant d'environ 48 600 à plus de 70 600 personnes détenues⁶. Malgré les programmes de construction du ministère de la justice, cette augmentation de la population détenue

ne s'est pas accompagnée par une évolution concomitante des infrastructures carcérales. Ainsi, au 1^{er} décembre 2021, le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires s'élevait à 115 % (138 % pour les seules maisons d'arrêt).

Les conditions de prise en charge des personnes condamnées, en milieu ouvert comme fermé, conditionnent directement la capacité de la justice à favoriser la réinsertion et à prévenir la récidive. L'accès à la formation, aux soins ou au travail, déterminants pour renforcer les chances de réinsertion des personnes concernées, est en effet diminué par la suroccupation des établissements.

⁴ Cf. rapport EGJ, p.62

⁵ Cf. rapport précité, p. 57

⁶ Cf. rapport précité, p. 59

48 600 → 70 600

évolution de la population carcérale
entre 2002 et 2020

115 %

taux moyen d'occupation des
établissements pénitentiaires
en 2021

FAITS MARQUANTS DE L'ANNÉE

Octobre 2021 – avril 2022 : les États généraux de la justice, la construction collective et démocratique d'un diagnostic partagé sur l'état d'un service public

Pendant 6 mois, d'octobre 2021 à avril 2022, à la demande du Président de la République et sous le pilotage du garde des sceaux, un comité indépendant "des États généraux de la justice", présidé par le vice-président honoraire du Conseil d'Etat (J.-M. Sauvé) et composé notamment de représentants du Parlement, d'universitaires et de magistrats, a conduit des travaux visant à mener "une réflexion approfondie et sans tabou sur les maux d'une institution au coeur du fonctionnement de la République".

Ce comité a organisé une vaste consultation ouverte à tous les publics (citoyens comme professionnels de la justice), des auditions et consultations d'un grand nombre d'acteurs du monde judiciaire ou le côtoyant (police nationale et gendarmerie, notaires, associations, organisations syndicales, etc.), des visites de terrain et phases d'immersion. Il a par ailleurs mis en place des groupes de travail – dont certains sectoriels – composés d'acteurs de la justice et d'experts. L'objectif de cette démarche était de formuler un état des lieux sur la justice en France et d'aboutir à des propositions précises à remettre au gouvernement.

À la connaissance des auteurs de ce rapport sur l'état des services publics, cette démarche est inédite, notamment par l'ampleur des consultations menées – y compris en associant les citoyens – et des moyens octroyés à l'exercice, ainsi que par la liberté de ton donnée aux rédacteurs du rapport final et le caractère systémique des propositions de réformes formulées.

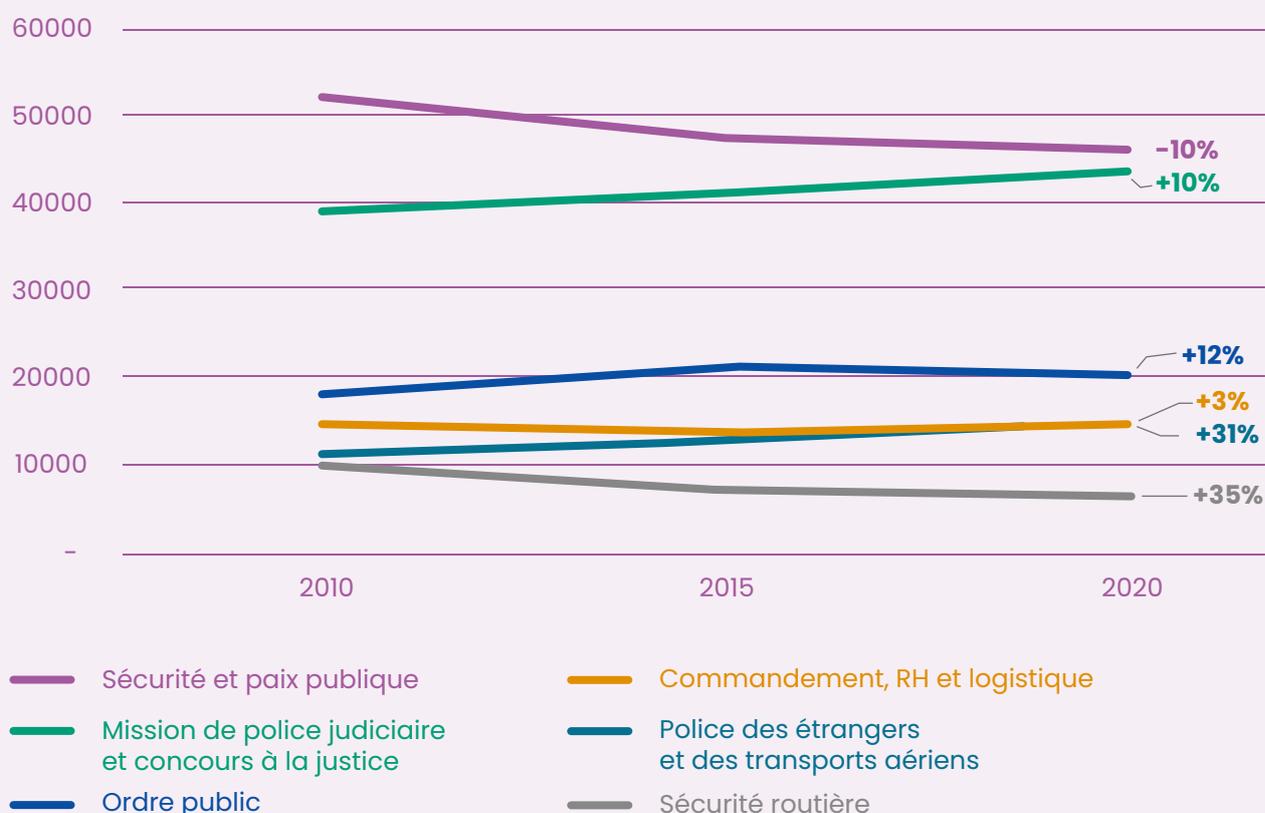
Cette expérience devrait devenir une démarche de référence pour l'ensemble des services publics, qui ont également besoin d'un diagnostic d'ensemble éclairé par les faits et élaboré avec les usagers, et de propositions systémiques et radicales si nécessaire, de nature à améliorer les conditions d'exercice des agents publics et la qualité du services public rendu. Son intérêt demeurera toutefois dépendant de la mise en œuvre effective des mesures nécessaires dégagées au stade du diagnostic.

04

ÉGALITÉ FACE À LA LOI

**De la répartition
des moyens à
la sévérité des peines,
des inégalités de
traitement en
fonction des formes
de criminalité**

Évolution des effectifs par action du programme Police nationale de 2010 à 2020 (ETPT)



Source : Cour des comptes, 2021

1 – Une attribution des moyens de sécurité tributaire des orientations politiques

L'attribution des moyens aux différentes missions en matière de sécurité et de justice est le reflet direct de priorités politiques en la matière. Dès lors, le renforcement des effectifs de sécurité dans la dernière décennie a été très variable selon les branches concernées.

Ainsi, la période de 2015 à 2020 a été marquée par un ciblage des renforts sur les politiques de lutte contre l'immigration irrégulière et aux contrôles aux frontières (+14 % d'effectifs entre 2015 et 2020) et dans une moindre mesure de la police judiciaire (+6 %).

En matière de sécurité publique, le recul de la présence des effectifs présents sur le terrain est marqué depuis une décennie (-2 points en moyenne entre 2011 et 2020). Depuis 2020, on note cependant une attention renouvelée à la branche sécurité publique qui

La période de 2015 à 2020 a été marquée par un ciblage des renforts sur les politiques de lutte contre l'immigration irrégulière et aux contrôles aux frontières.

s'est traduite notamment dans la LOPMI, qui prévoit de créer notamment 200 brigades de gendarmerie (en compensation de la suppression de 500 brigades au cours des 15 dernières années).

En matière de maintien de l'ordre, les moyens des unités de CRS et de gendarmerie mobile sont insuffisants pour soutenir l'actuelle doctrine d'intervention qui conduit à recourir fréquemment au soutien d'effectifs non spécialisés, de la BAC et de la BRAV-M (cf. infra, partie 5.4). La loi LOPMI a fait le choix de la création de 11 unités de forces mobiles pour continuer de soutenir la démarche actuelle.

2 — Les moyens déployés sont très hétérogènes en fonction des types de délinquance et de mission considérés

Le Parlement, par l'intermédiaire de la loi pénale, établit une hiérarchie dans la gravité des faits commis, et donc des préjudices causés à la société, en distinguant les contraventions, les délits et les crimes. Pourtant, certains types

de délinquance bénéficient d'une attention et de moyens disproportionnés par rapport à leur fréquence dans la société, sans qu'il soit possible d'établir que cela soit lié à leur gravité.

En tout état de cause, l'allocation des moyens – par définition limitée – en matière de justice et de sécurité, aujourd'hui orientée pour répondre avant tout à des enjeux de communication de court terme, ne permet pas de construire une stratégie de long-terme à nature à répondre aux besoins des citoyens en matière de sécurité et de justice.

1. Les moyens dédiés à la lutte contre le trafic de stupéfiants et contre l'immigration illégale sont en augmentation constante malgré une efficacité limitée

Politique prioritaire pour le Gouvernement, la lutte contre le trafic de stupéfiants concentre, avec la lutte contre l'immigration illégale, une part considérable des moyens financiers, opérationnels et humains des forces de sécurité. Ceci s'illustre par la mise en œuvre de nouvelles stratégies locales de sécurité privilégiant le recensement et

le démantèlement systématique des “points de deal” par la présence renforcée d’effectifs de sécurité publique et d’unités de force mobile.

S’ils peuvent parfois rétablir temporairement la tranquillité d’une rue au bénéfice de la population, ces déploiements d’effectifs parviennent difficilement à endiguer les réseaux de trafiquants de drogue ancrés localement et structurés au niveau international, et peine à montrer son efficacité malgré les moyens investis, de l’avis même des forces de l’ordre¹. Dans le même temps, la répartition des moyens d’investigation ne permet pas de traiter efficacement les stocks importants que ces affaires génèrent.

Ce ciblage des moyens sur le trafic de stupéfiants peut s’expliquer par plusieurs motifs d’ordre politique, dont notamment la visibilité de cette délinquance dans l’espace public, et la visibilité subséquente des interpellations et des investigations conduites pour la réduire, comme en témoignent les nombreuses opérations de communication organisées lors de saisines de substances illicites ou de démantèlement de points de trafic. Selon l’INSEE, la quasi-totalité des infractions à la législation sur les stupéfiants sont élucidées², ce qui en fait un objet de communication efficace, à l’instar des

¹ Voir l’étude de Terra Nova réalisée en octobre 2020, Cannabis : pour une autre stratégie policière et pénale, Mathieu Zagrodzki, extrait p. 16 “L’impression générale qui ressort est de « vider l’océan avec une petite cuillère », de déplacer les problèmes ou encore de juste retarder les choses, les dealers interpellés quand une affaire est menée à son terme étant rapidement remplacés et le trafic reprenant de ce fait très rapidement, étant entendu que les quantités de produit saisies ne sont qu’une goutte d’eau dans ce marché très lucratif”.

² “97 % des infractions constatées en 2019 ont été élucidées au bout de trois mois, et 99 % dans l’année qui a suivi”. Sources : [Sécurité et société, édition 2021 sur le site de l’INSEE](#)

“ Politique prioritaire pour le Gouvernement, la lutte contre le trafic de stupéfiants concentre, avec la lutte contre l’immigration illégale, une part considérable des moyens financiers.”

atteintes aux personnes³, mais contrairement aux vols sans violence contre des personnes, aux cambriolages de logements ou aux vols liés aux véhicules (taux d’élucidation de moins de 8 % au bout d’un an en 2021).

Si la nouvelle stratégie de lutte contre le trafic de stupéfiants de proximité permet à court terme à déplacer les nuisances du trafic, elle ne traite pas le problème de fond de la rentabilité du trafic. Selon une étude⁴ commandée en 2021 par le Collectif pour une nouvelle politique des drogues (CNPD), qui regroupe 19 organisations parmi lesquelles Médecins du monde, ASUD (Autosupport des usagers de drogues), la Fédération Addiction, Police contre la prohibition ou le Syndicat de la magistrature, une majorité de Français considère que la politique de répression mise en place depuis la pénalisation des drogues en 1970 n’est efficace ni pour faire reculer le trafic, ni pour prévenir la consommation de drogues. Les Français restent en effet les plus gros consommateurs de cannabis d’Europe⁵.

³ Plus de la moitié des atteintes aux personnes enregistrées en 2021 sont élucidées au bout d’un an, en particulier les homicides (74 % au bout d’un an).

⁴ Le Monde : [Une très forte majorité de Français interrogés favorables à « un débat sur la politique des drogues », 21 janvier 2021](#)

⁵ Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), Rapport européen sur les drogues 2021, tendances et évolutions, p. 51

En 2021 seules

54 %

des violences sexuelles
ont été élucidées en moins
d'un mois contre 75 %
des homicides et coups et
blessures volontaires⁵.

2. Les moyens octroyés à la lutte contre les violences intrafamiliales ou contre les accidents mortels du travail sont insuffisants pour permettre une amélioration des résultats

L'enjeu des moyens consacrés aux violences contre les femmes est mis en lumière de manière croissante dans le débat public, à la fois au regard de leur prévalence (en 2021, les services de sécurité ont enregistré 208 000 victimes de violences conjugales, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2020)¹ et du fait des annonces successives de priorisation politique (grande cause nationale en 2017 et 2018).

¹ Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, Interstats Analyse n°53 – Les violences conjugales enregistrées par les services de sécurité en 2021

Selon un rapport sénatorial de 2020², si cette politique a fait l'objet d'une augmentation progressive de moyens depuis 2010, les annonces de moyens nouveaux s'appuyaient en réalité souvent sur des mesures déjà existantes et déjà financées³. En particulier, le montant annoncé d'un budget d'1,1 milliard d'euros (pour 2020) – montant identifié comme le budget public annuel nécessaire pour une action permettant aux femmes victimes de violences conjugales d'en sortir⁴ – ne correspondait que pour moitié à des crédits réellement disponibles (crédits de paiement).

Compte tenu de la hausse des plaintes enregistrées, cela se traduit par un retard qui ne se résorbe pas dans le traitement des plaintes pour violences. Selon le Ministère de l'Intérieur, les violences sexuelles restent les plus longues à être élucidées parmi les atteintes aux personnes : en 2021, seules 54 % des violences sexuelles ont été élucidées en moins d'un mois contre 75 % des homicides et des coups et blessures volontaires⁵.

Pour accélérer le traitement du stock et du flux, et mieux accompagner les victimes, la loi LOPMI prévoit le doublement du nombre d'enquêteurs spécialisés (4 000 contre 2 000 aujourd'hui) et des intervenants sociaux police-gendarmerie (600 contre 400 actuellement). La possibilité de porter plainte en dehors

² Rapport d'information n° 602 (2019-2020), déposé le 8 juillet 2020 : <https://www.senat.fr/rap/r19-602/r19-6021.pdf>

³ Par exemple, les postes d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmeries, psychologues, ou encore de correspondants locaux de lutte contre les violences intrafamiliales annoncés dans le cadre du Grenelle de la lutte contre les violences conjugales de 2019 existaient déjà.

⁴ Rapport 2018 du haut conseil pour l'égalité entre les hommes et les femmes : [Où est l'argent contre les violences faites aux femmes?](#); montant correspondant à l'hypothèse haute, réalisée à partir du nombre de femmes déclarant des violences conjugales.

⁵ Ministère de l'Intérieur : [Élucidation des crimes et délits enregistrés par les services de sécurité en 2021](#)

d'un commissariat, et y compris en ligne ou en visioconférence via l'application "Ma Sécurité" va être généralisée.

De la même façon, on constate que la question de la lutte contre les accidents mortels du travail fait l'objet d'un sous-investissement chronique. En effet, alors le nombre de morts d'accident du travail a continuellement crû pour passer d'environ 500 à environ 750 par an depuis une dizaine d'années (+ 50 %)⁶, on constate que les délais de traitement par les différentes autorités sont particulièrement longs : lorsque l'affaire est poursuivie par un tribunal, il s'écoule en moyenne 4 ans entre la transmission du procès-verbal par l'inspection du travail au Procureur de la République et une éventuelle date d'audience. S'agissant du volet judiciaire, les lacunes s'expliquent en partie par l'absence de stratégie pénale en la matière, en particulier en matière de répression des "patrons voyous".

3. La lutte contre criminalité économique et financière, notamment la délinquance dite "en col blanc", fait l'objet d'un faible investissement politique et budgétaire

Un rapport de 2020 établi par trois corps d'inspection de l'Etat (IGF/IGA/IGJ)⁷ sur les moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière⁸ montre que cette catégorie de criminalité fait

l'objet d'une attention politique limitée, de moyens insuffisants et fait état de résultats "globalement décevants"⁹.

La mission souligne par exemple que, toutes infractions confondues, le délai moyen entre la date des faits et celle de la condamnation était de onze mois pour les condamnations intervenues en 2018, alors que ce délai entre les faits et le jugement était supérieur à trois ans en matière économique et financière. Pour la fraude fiscale et les infractions aux prestations sociales, ce délai est même supérieur à cinq ans. Le rapport note que le ministère de l'intérieur "considère que cette délinquance ne constitue pas une priorité au regard d'autres enjeux", comme le terrorisme, la lutte contre le trafic de stupéfiants et les atteintes aux biens, et ce bien que la complexité des infractions rende pourtant nécessaire une approche interministérielle poussée et des moyens conséquents.

La dispersion des moyens, la complexité de l'organisation et le manque d'effectifs spécialisés, dans la police et la gendarmerie comme dans la magistrature, nuisent à l'efficacité du traitement de dossiers, qui sont souvent complexes et nécessitent un haut niveau de technicité. Même là où la délinquance économique et financière a bénéficié de moyens dédiés - par exemple via la création des groupes d'interventions régionaux (GIR) permettant d'entraver les délinquants via le volet patrimonial en l'absence de justification de ressources, dans une perspective de lutte contre le blanchiment - ces outils ont souvent été mobilisés surtout contre le trafic de stupéfiants. Cette lacune est confirmée par le récent rapport d'évaluation de

⁶ Assurance Maladie et Eurostat : [Accidents de travail mortels par 100 000 travailleurs, par sexe](#)

⁷ Respectivement Inspection générale de l'administration, inspection générale des finances et inspection générale de la justice.

⁸ Elle concerne des infractions très hétérogènes comme les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, etc.), la délinquance financière (abus de biens sociaux, délits boursiers, etc.), les infractions fiscales et douanières, le blanchiment, la délinquance dite "astucieuse" (abus de confiance, extorsion, escroquerie, etc.), et les infractions à la législation du travail.

⁹ Rapport d'inspections IGA/IGF/IGJ "Evaluation des moyens alloués à la lutte contre la délinquance économique et financière", avril 2020

3 — La sévérité des peines semble différer en fonction du type de criminalité considéré et de leur degré de priorisation politique

la France par le GAFI¹, paru en 2022, qui note notamment que “malgré une augmentation des effectifs, le manque de ressources en enquêteurs spécialisés a un impact sur les délais d’investigation, en particulier dans les cas complexes de blanchiment de capitaux.”²

La mobilisation limitée des forces de l’ordre et de la justice en la matière ne semble pas pouvoir s’expliquer par une raréfaction de ce type de délinquance. À titre d’illustration, les atteintes à la probité (corruption, détournements de fonds publics, prise illégale d’intérêts, favoritisme, etc.) constatées par les services de police et de gendarmerie ont augmenté de 28 % entre 2016 et 2021, selon une étude du ministère de l’intérieur et de l’Agence française anticorruption publiée en octobre 2022³. Elle ne peut pas non plus s’expliquer par la faible importance des montants en jeu ; à titre illustratif, l’INSEE estime que la fraude à la TVA aurait entre 20 et 26 milliards d’euros⁴ en 2012, et le syndicat Solidaires Finances publiques estime que la fraude fiscale globale atteindrait annuellement entre 80 et 100 milliards d’euros en France.

¹ Groupe d’action financière, organisation intergouvernementale qui fixe les normes internationales en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et évalue leur mise en oeuvre par les pays membres.

² Gafi : [Les mesures de la France pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, 17 Mai 2022](#)

³ Interstat, Analyse n°50 “[Les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie depuis 2016](#)”

⁴ Blog de l’INSEE : [Estimer la TVA non recouvrée à partir des contrôles fiscaux, 16 décembre 2022](#)

La réponse pénale, théoriquement proportionnée à la gravité des faits et à la personnalité de l’auteur, peut prendre trois formes, de la plus légère à la plus lourde : une procédure alternative aux poursuites (36 % des auteurs poursuivables en 2019), une composition pénale (5 %), ou une poursuite devant une juridiction d’instruction ou de jugement (49 %), cour d’assises, tribunal correctionnel ou juridiction pour mineurs⁵.

La réponse pénale en matière de stupéfiants apparaît particulièrement diligente. D’après une enquête de l’INSEE de 2021⁶, en 2019, les affaires traitées par les parquets en matière de stupéfiants ont concerné 160 000 auteurs, dont les trois quarts pour des faits d’usage de stupéfiants. Après un premier examen par le parquet, 16 % des affaires concernant des auteurs de trafic et 3 % des auteurs d’usage ne sont pas poursuivables⁷. Quand les affaires sont poursuivables, la quasi-totalité des auteurs font l’objet d’une réponse pénale (98 %), dont la moitié de mesures alternatives aux poursuites pour des cas d’usage de drogues. Néanmoins, depuis le 1^{er} septembre 2020,

⁵ Source précitée : [Sécurité et société, INSEE Références, Édition 2021](#)

⁶ Source précitée : Sécurité et société, INSEE Références, Édition 2021, chapitre 2.7

⁷ Affaire non poursuivable : affaire traitée par le parquet qui a été classée sans suite parce que les poursuites étaient impossibles, soit pour un motif de fait (auteur inconnu par exemple), soit pour un motif de droit (absence d’infraction par exemple). Affaire poursuivable : affaire traitée par le parquet dans laquelle il n’existe aucun motif de fait ou de droit rendant impossible la poursuite devant une juridiction pénale. Une affaire poursuivable peut donner lieu à un classement sans suite pour inopportunité de la poursuite, à une alternative à la poursuite, à une composition pénale, ou à une poursuite.

la réponse pénale a évolué avec l'introduction de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour usage de stupéfiants, dressée par les forces de l'ordre, par ailleurs pointée du doigt par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme⁸ pour la perte de garanties qu'elle entraîne pour les justiciables. Ainsi, le nombre d'AFD dressées, qui concernent majoritairement des hommes jeunes⁹, est passé de 106 476 en 2021 à 143 447 en 2022 (+ 34 %)¹⁰. Pour les auteurs de trafic, le taux de poursuite est de 63 %, soit un taux largement supérieur à la moyenne toutes infractions confondues (53,6 %). Devant les tribunaux, les auteurs de trafic sont sanctionnés dans 86 % des cas d'une peine d'emprisonnement, en tout ou partie ferme pour la moitié d'entre eux.

⁸ CNCDDH : [Généralisation de l'amende forfaitaire délictuelle : Un recul des droits pour les justiciables](#)

⁹ Selon le document "Insécurité et délinquance en 2021 : bilan statistique" publié par le ministère de l'intérieur en juin 2022, les mis en cause pour usage de stupéfiants ayant fait l'objet d'une AFD sont jeunes : en 2021, près de huit mis en cause sur dix (78 %) ont moins de 30 ans et la moitié (55 %) a moins de 24 ans.

¹⁰ Ministère de l'intérieur : [Bilan 2022 de la lutte contre les drogues](#)

Par contraste, la réponse pénale à la délinquance économique et financière se caractérise, comparativement à la délinquance de droit commun, par un faible taux moyen de poursuites (29,7 % contre 53,6 % toutes infractions confondues) et, corrélativement, un recours important aux alternatives aux poursuites. Ainsi, par exemple, les infractions à la législation sur les sociétés donnaient lieu, en 2018, à des procédures alternatives aux poursuites par le parquet dans près de 92 % des cas. En outre, le taux de relaxe, à 9,3 %, est élevé et supérieur à la moyenne tous contentieux confondus (6,5 %). Par ailleurs, les personnes condamnées pour délit de favoritisme – qui sont, par définition, commis par des personnes en mesure d'en favoriser d'autres – sont, selon le rapport, « presque exclusivement sanctionnées de peines symboliques »¹¹. Ce traitement inégal des types de délits recoupe, par construction, des groupes de population différents et témoigne d'une priorisation politique qui pose question.

¹¹ Médiapart : [Un rapport pointe une lutte insuffisante contre la délinquance en col blanc](#)

34 %

Augmentation du nombre d'**amendes forfaitaires délictuelles** entre 2021 (104 476) et 2022 (143 177)

63 %

taux de poursuite pour les auteurs de **trafic**

29,7 %

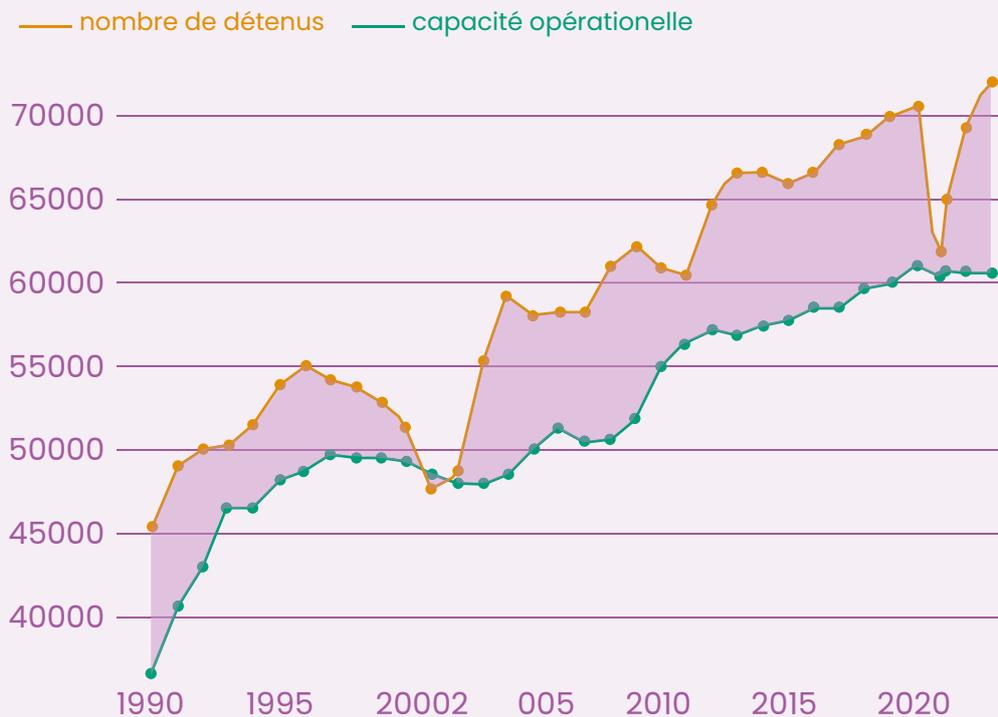
taux moyen de poursuite pour la **délinquance économique et financière**. Ce taux s'élève à 53,6 % toutes infractions confondues.

05

RESPECT DES DROITS
FONDAMENTAUX

**Des atteintes
récurrentes aux
droits des citoyens
et des défaillances
dans la protection
des libertés
publiques**

Population carcérale et capacité opérationnelle en France depuis 1990



Source : Observatoire des disparités de la justice pénale, juillet 2022, d'après statistiques DAP au 1^{er} janvier de chaque année

1 — La surpopulation carcérale et la dégradation des établissements pénitentiaires au détriment des droits fondamentaux des justiciables

La surpopulation carcérale (cf. partie 2.1.3) et le mauvais état des infrastructures pénitentiaires (en particulier les maisons d'arrêt) conduisent à une prise en charge

indigne des détenus, qui a conduit à plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour violation de la convention du fait de traitements inhumains et dégradants.

Ainsi, par exemple, la CEDH relevait, dans une décision du 30 janvier 2020, *Affaire J.M.B et autres contre France*¹, que la présence d'animaux nuisibles, le manque d'aération, un cloisonnement partiel des toilettes dans

¹ Affaire n°9671/15

“ L’allongement des délais pour rendre la justice et les conditions matérielles d’organisation des audiences peuvent conduire à un non respect des droits fondamentaux.”

la cellule, le manque d’espace personnel et des temps d’enfermement trop longs, conséquences de la surpopulation carcérale dans les établissements visés par l’arrêt, constituaient une violation de l’article 3 de la Convention européenne au titre duquel « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

Les conditions de rétention en centre de rétention administrative font également l’objet de critiques récurrentes. Un rapport¹ publié en avril 2023 par un collectif de cinq associations d’aide aux migrants (Groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés, France terre d’asile, La Cimade et Solidarité Mayotte) met en cause les conditions dans lesquelles les

¹ La cimade : [Centre et locaux de rétention administrative, rapport nationale et locale 2022](#)

étrangers sont retenus dans les centres et les locaux de rétention administrative en France (LRA et CRA), en raison notamment d’un manque d’effectifs dû à la faible attractivité de ces postes. Il dénonce en particulier la rétention de mineurs qui représenteraient près de 11 % des personnes en CRA à Mayotte. La durée moyenne de rétention a doublé depuis 2017 pour atteindre 23 jours en France métropolitaine, alors que les reconduites à la frontière sont souvent réalisées dans les premiers jours lorsqu’elles sont possibles. La loi LOPMI prévoit le doublement du nombre de places en CRA mais pas d’amélioration de la qualité de prise en charge. Par ailleurs, si le futur projet de loi immigration devrait proposer la fin de la rétention des mineurs, cette mesure ne concernerait *a priori* que l’Hexagone et exclurait Mayotte.

2 — L’allongement des délais pour rendre la justice et les conditions matérielles d’organisation des audiences peuvent conduire à un non respect des droits fondamentaux

Parmi les caractéristiques du procès équitable prévues par la Convention européenne des droits de l’homme figure le droit, pour tout justiciable, à ce que sa cause soit entendue dans un « délai raisonnable ». En France, son application se heurte à la surcharge des divers ordres juridictionnels.

L’allongement des délais de la justice a en effet conduit la France à être régulièrement condamnée par la Cour européenne des droits de l’homme pour non-respect de ce « délai raisonnable » tel que prévu par l’article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé : « Toute personne

a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. » par la Cour européenne des droits de l'homme². Ainsi, par exemple, dans la justice civile, lorsqu'il faut attendre 12 mois pour un divorce simple ou 15 mois pour rencontrer le juge aux affaires familiales hors divorce, on peut considérer que l'accès au droit dans les conditions prévues par la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas garanti.

Dans le domaine pénal, si les délais ont tendance à se raccourcir avec le développement des procédures accélérées (comparution immédiate, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité)³, les conditions d'organisation matérielle des audiences en comparution immédiate peuvent s'avérer problématiques pour assurer la défense de la personne mise en cause. En effet, compte tenu de leur multiplication et du manque de moyens (notamment de salles), il est fréquent que ces audiences se tiennent à une heure avancée de la nuit, ce qui nuit aux conditions de défense des individus concernés.

De surcroît, l'allongement des délais de justice peut conduire à des périodes de détention provisoire très longue, où une personne est privée de sa liberté sans être déclarée coupable. En France, selon l'observatoire des prisons, la détention provisoire – pourtant censée demeurer l'exception et non la règle – est tendanciellement en hausse depuis 2015, notamment du fait de l'augmentation du recours à la comparution immédiate, avec environ 50 000 personnes placées en détention



provisoire en 2015, pour 55 000 en 2017 et près de 61 000 en 2021⁴. Cela peut conduire à des situations contrevenant aux dispositions de l'article 5 paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif au droit à la liberté et à la sûreté, qui prévoit que toute personne doit être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure. Ainsi, la CEDH a condamné la France en

² Voir par exemple [l'affaire GOETSCHY c. FRANCE, arrêt du 8 février 2018](#)

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5763627?som-maire=5763633#titre-bloc-14>

⁴ Observatoire des prisons, section française, "Détention provisoire, l'interminable attente", 15 février 2023

estimant qu'une période de détention provisoire de plus de 4 ans et 3 mois n'était pas acceptable si elle n'est pas strictement justifiée, au regard notamment de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et la complexité des investigations nécessaires¹.

3 — Certaines méthodes et pratiques policières conduisent à des discriminations qui remettent en cause l'égalité des citoyens devant les institutions et devant la loi

Les méthodes d'intervention, de surveillance et de maintien de l'ordre diffèrent en fonction des territoires, avec des pratiques discriminatoires dans les quartiers populaires. Ainsi, pendant la crise sanitaire, les contrôles de respect du confinement, du couvre-feu et du port du masque ont été ciblés de façon disproportionnée dans les quartiers populaires². Le taux de verbalisation en Seine Saint-Denis a été trois fois supérieur à la moyenne nationale pendant le confinement³. Certaines mesures comme le couvre-feu ont pu être appliquées plus sévèrement dans les quartiers populaires : c'est le cas par exemple à Nice où la mesure devait être respectée à partir de 20h, contre 22h dans les autres quartiers. Or rien ne permettait d'établir une propension

plus élevée des habitants de ces quartiers à se soustraire aux normes sanitaires, bien que les conditions de vie de nombreux habitants (logements exigus) aient rendu leur respect plus contraignant en pratique. Les contrôles des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) se sont "enrichis" des contrôles pour motifs sanitaires pour réunir du renseignement et/ou entraver le trafic de stupéfiants par la fermeture temporaire, et ce de façon spécifiquement ciblée dans les quartiers populaires.

En 2019, des cellules de lutte contre l'islamisme radical (CLIR) ont été mises en place dans toutes les préfectures pour lutter contre le "séparatisme islamiste". Les préfets s'appuient sur la circulaire datant du 27 novembre 2019 intitulée "Lutte contre l'islamisme et les différentes atteintes aux principes républicains", mais celle-ci ne comprend aucune définition précise de ce phénomène⁴, ce terme étant parfois utilisé de façon interchangeable avec d'autres ("communautarisme", "repli identitaire", "islam politique", "actes contraires aux valeurs de la République"). Or ce flou doctrinal favorise l'inscription arbitraire ou insuffisamment justifiée de commerces ou d'associations dans le suivi des CLIR, en particulier dans un contexte de pression politique forte et d'injonctions à "faire remonter" des cas, imposées à toutes les préfectures (signalements d'associations séparatistes, suggestions de dissolutions).

Les contrôles d'identité ciblent aussi de façon disproportionnée les personnes racisées. Une enquête publiée en 2017 par le Défenseur des Droits⁵ met en évidence que les jeunes

¹ Cf. par exemple CEDH 3 octobre 2013, Vosgien contre France, req. n°12430/11

² Jérémie Gauthier, « État d'urgence sanitaire : les quartiers populaires sous pression policière », in : Solène Brun et Patrick Simon (dir.), Dossier « Inégalités ethno-raciales et pandémie de coronavirus », De facto [En ligne], 19 | Mai 2020, mis en ligne le 15 mai 2020.

³ Libération : [Bilan, Confinement : en Seine-Saint-Denis, un taux de verbalisation trois fois plus important qu'ailleurs, 26 Avril 2020](#)

⁴ Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation : [Stratégie gouvernementale contre le séparatisme](#)

⁵ Défenseurs des droits : [Enquête sur l'accès aux droits : Relation police/population, le cas des contrôles d'identité](#)

perçus comme noirs ou arabes ont vingt fois plus de chances d'être contrôlés que les autres. Ces personnes ont aussi plus de chance d'avoir une relation dégradée avec les forces de sécurité⁶. L'État a fait l'objet de condamnations pour "faute lourde" en raison de ces discriminations⁷. Discriminatoires en pratique, ces contrôles d'identité permettent rarement de réprimer ou de prévenir la commission d'un délit ou d'un trouble à l'ordre public, ou de nourrir une enquête, ce qui est pourtant leur objectif au titre de l'article 78.2 du code de procédure pénale.

4 – Les pratiques adoptées en matière de maintien de l'ordre, en particulier lors des manifestations, menacent l'exercice des libertés publiques et individuelles

Le maintien de l'ordre doit permettre l'exercice de la liberté de manifester tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, en obéissant à un critère d'absolue nécessité pour l'usage de la force, et en respectant sa proportionnalité, ainsi que la priorité donnée au dialogue, à la désescalade et à l'évitement de la confrontation. Depuis des années, le Commissariat aux droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le Défenseur des Droits⁸ et plusieurs organisations non gouvernementales mettent régulièrement

en cause certaines pratiques des forces de sécurité françaises, dont en particulier un recours à la force parfois excessif et irrégulier dans le cadre du maintien de l'ordre.

Cette situation est aggravée par une doctrine qui autorise le recours à certaines techniques telles que la "nasse" (ou encerclement) et à des armes de capacité intermédiaire dites "moins létales" (lanceurs de balles de défense LBD ou "flashball") et des grenades de désencerclement, qui ne permettent pas de cibler efficacement des individus ni de garantir le respect de l'intégrité physique des manifestants dans le cadre du maintien de l'ordre.

“ Les contrôles d'identité ciblent aussi de façon disproportionnée les personnes racisées. Une enquête publiée en 2017 par le Défenseur des Droits met en évidence que les jeunes perçus comme noirs ou arabes ont vingt fois plus de chances d'être contrôlés que les autres.”

⁶ Selon l'enquête, 40 % des personnes affirment avoir été tutoyées (contre 16 % pour la population générale), 21 % insultées (contre 7 %). 20 % disent aussi avoir été brutalisées lors du dernier contrôle.

⁷ Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015.

⁸ Défenseurs des droits : [Manifestations : La défenseure des droits rappelle ses recommandations sur le respect des règles de déontologie par les forces de sécurité, Mars 2023](#)

17

**enquêtes ouvertes
par l'IGPN pour
violences policières
entre le 19 janvier et
le 27 mars 2023**

80 %

**des gardés à vue après
des manifestations contre
la réforme des retraite
ont été libérés sans
poursuite judiciaire**

“ le seul fait de **participer à une manifestation non déclarée ne constitue pas un délit**, tant que les forces de l'ordre n'ont pas exigé la dispersion après deux sommations [...] ”

Quatre ans après les manifestations des Gilets Jaunes marquées par plus de 19 000 tirs de LBD, et de nombreux blessés¹ notamment oculaires, le début de l'année 2023 a été marqué par de nombreux incidents au cours des manifestations contre la réforme des retraites : 17 enquêtes ont ainsi été ouvertes à l'IGPN entre le 19 janvier et le 27 mars, tandis que la Défenseure des droits avait été saisie près de 90 fois début avril².

Dans un rapport publié en mai³, la contrôleure générale des lieux de privation de liberté dénonce de surcroît des atteintes graves aux droits fondamentaux des gardés à vue après des manifestations contre la réforme des retraites, soulignant le caractère “massif et préventif” et donc illégal de ces arrestations, 80 % d'entre eux ayant été libérés sans poursuites judiciaires. En effet, le seul fait de participer à une manifestation non déclarée ne constitue pas un délit, tant que les forces de l'ordre n'ont pas exigé la dispersion après deux sommations, comme le rappelle la CNCDH dans un avis publié le 23 mars 2023⁴. La contrôleure générale des lieux de privation de liberté considère que cette pratique constitue « une instrumentalisation des mesures de garde à vue à des fins répressives ».

Pour compenser d'anciennes suppressions de poste et soutenir la doctrine actuelle de maintien de l'ordre, la Police nationale recourt à l'envoi d'agents de sécurité publique

¹ Entre novembre 2018 et novembre 2019, 2 500 manifestants et 1 800 membres des forces de l'ordre ont été blessés, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur.

² Ouest-France : [Retraites. La Défenseure des droits a reçu 90 saisines liées au maintien de l'ordre en manifestation](#), 4 Avril 2023

³ Contrôleur général des lieux de privation de liberté : [Enquête sur les mesures de garde à vue prises dans le contexte des manifestations contre la réforme des retraites](#), 3 Mai 2023

⁴ CNCDH : [Liberté de manifester et liberté de la presse en danger](#)

de la brigade anti-criminalité (BAC) et de la nouvelle brigade de répression de l'action violente motorisée (Brav-M) pour procéder aux interpellations, mais ces derniers ne sont pas formés au maintien de l'ordre, contrairement aux CRS et aux gendarmes mobiles. La Brav-M est particulièrement décrite pour ses méthodes, et des comportements inadaptés⁵. Elle a fait l'objet d'une pétition exigeant sa suppression qui a rassemblé 246 000 signatures, sans être pour autant débattue à l'Assemblée nationale⁶.

Au delà des techniques de maintien de l'ordre, l'interdiction de plus en plus fréquente de certaines manifestations, combinée aux stratégies d'interpellations massives (dont certaines préventives) et de judiciarisation de l'ordre public, constituent autant d'entraves sérieuses à la liberté de manifester, à la liberté d'expression et à la liberté d'aller et venir, droits consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Convention européenne des droits de l'homme.

S'il n'existe qu'une obligation de déclaration et non pas d'autorisation préalable⁷ pour organiser une manifestation, le droit français laisse la possibilité aux autorités compétentes d'interdire une manifestation en cas de « réel danger » de troubles graves à l'ordre public et d'absence d'autre moyen que l'interdiction pour contenir ces troubles. Or ce danger est interprété de façon large, comme en témoignent les arrêtés pris sur instruction du ministre de l'intérieur visant à interdire les « concerts de casseroles »⁸ en anticipation

⁵ Libération : [Témoignage, Après les insultes et les coups, les Brav-M accusées d'agression sexuelle par le jeune manifestant tchadien](#)

⁶ Libération : [Maintien de l'ordre, Dissolution de la Brav-M : après la pétition enterrée, l'Assemblée refuse un débat dans l'hémicycle](#)

⁷ Décret-loi du 23 octobre 1935

⁸ France bleu : [Réforme des retraites : existe-t-il des arrêtés anti-casseroles ?](#)

“ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle pourtant dans sa décision Faber de 2012 que l'autorité publique doit garantir le droit de manifester, y compris lorsque la manifestation défend des idées pouvant être jugées dérangeantes ou choquantes.”

de déplacements présidentiels et ministériels, la manifestation du collectif Adama Traoré le 8 juillet 2023, afin de prévenir “des troubles à l'ordre public” à la suite de la mort de Nahel ou encore les manifestations de l'ultra droite, afin de prévenir le risque de propos contraires aux valeurs de la République⁹. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle pourtant dans sa décision Faber de 2012 que l'autorité publique doit garantir le droit de manifester, y compris lorsque la manifestation défend des idées pouvant être jugées dérangeantes ou choquantes. La banalisation des mesures d'interdiction est un dangereux précédent, celles-ci pouvant alors concerner toutes les oppositions ayant un discours jugé non conforme. Certains arrêtés ont fait l'objet de suspension par le tribunal administratif.

⁹ Le monde : [Gérald Darmanin demande aux préfets d'interdire toutes les manifestations de l'ultradroite](#)

Évolutions législatives récentes : l'ordre public à tout prix ?

Pour reprendre les termes du sociologue Christian Mouhanna, l'ordre n'est pas "l'absence de bruit, de contestation, de conflit" qui sont consubstantiels à une société démocratique et libre. Or au-delà de la doctrine de maintien de l'ordre, l'ensemble de notre arsenal législatif et réglementaire ne cesse, au nom de l'ordre et de la sécurité, d'accroître les moyens de surveillance des populations et d'encadrer de plus en plus strictement les libertés publiques fondamentales que sont le droit de manifester et celui d'aller et venir.

Pour ne citer que quelques exemples très récents depuis 2020 :

- La loi du 25 mai 2021 dite "sécurité globale"¹ institutionnalise le rôle des sociétés de sécurité privée qui peuvent se voir confier des missions par les préfets, notamment dans le cadre de grands événements (coupe du monde, JO) et dans la protection d'individus contre les actes de terrorisme ;
- la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure (RPSI), de janvier 2022 complétée par le décret du 19 avril 2023 rend possible l'utilisation des drones pour la surveillance des manifestations, dénoncée par l'ONG Amnesty International pour son caractère dissuasif² mais aussi pour "la surveillance des frontières", pour "la prévention des

atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés" à des délits, "pour maintenir ou rétablir l'ordre public" ou pour la prévention d'actes terroristes ; signe que cette autorisation est très large : le préfet de Bordeaux vient de l'autoriser tout l'été 2023 pour réprimer les rodéos urbains³ ;

- la loi du 24 janvier 2023 dite LOPMI, prévoit l'extension du dispositif d'amende forfaitaire délictuelle - qui consiste à déléguer un pouvoir judiciaire aux policiers et aux gendarmes - à 29 nouvelles infractions⁴, dont l'entrave à la circulation, qui pourrait être appliquée à des manifestations selon la Ligue des droits de l'homme ; elle durcit également les sanctions en cas de refus d'obtempérer ;
- le nouveau projet de loi relatif aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 autorise le recours aux caméras augmentées et des scanners corporels pour toute grande manifestation sportive, et augmente la répression des intrusions en établissements sportifs, ce qui pourrait dissuader des actions militantes non violentes selon la CNCDH⁵.

Ces évolutions législatives très rapides s'inscrivent dans la continuité d'une banalisation des régimes juridiques d'exception tels que

¹ Plusieurs dispositions inquiétantes avaient été censurées par le Conseil Constitutionnel, notamment le transfert d'attributions de police judiciaire vers les polices municipales, l'usage de drones en surveillance des manifestations ou le délit de provocation à l'identification de policiers.

² Amnesty international : [Drones de surveillance en France, ce qu'il faut savoir, 21 Décembre 2021](#)

³ France bleu : [Rodéos urbains : la police autorisée à utiliser des drones à Bordeaux, 16 Mai 2023](#)

⁴ La loi LOPMI étend ce dispositif qui concernait 11 délits (conduite sans permis, usage de drogue...), à 29 autres : vente à la sauvette, filouterie de carburant, tags, intrusion dans un établissement scolaire, atteintes à la circulation des trains, striking -fait d'entrer sur un terrain de sport.

⁵ CNCDH : [P.JL Jeux Olympiques et paralympiques : le président de la CNCDH alerte l'Assemblée nationale](#)

le recours à l'état d'urgence, mis en oeuvre en 2015 à la suite des attentats du Bataclan mais prorogé jusqu'en octobre 2017 et dont les outils, notamment la fermeture administrative de lieux de culte, la perquisition administrative, l'assignation à résidence ou la surveillance d'individus inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ont été inscrits dans le droit commun par la loi renforçant la lutte contre le terrorisme de 2017.

Les lois successives relatives à l'état d'urgence sanitaire ont contribué à étendre le champ de ce contrôle en autorisant sur de longues périodes des mesures privatives de libertés (confinements, couvre-feux, interdiction de se réunir à plus de 6 personnes, mises à l'isolement, interdiction de déplacements au delà de 1 ou de 100km du domicile) sans que les méthodes permettant d'évaluer leur nécessité (pilotage par le taux d'incidence qui lui-même dépend de la politique de dépistage) ou de démontrer leur efficacité (effet sur le taux d'incidence) ne soient satisfaisantes. Elles ont rendu possible la vérification par des agents de sécurité intérieure de données de santé personnelles (statut vaccinal) et la modulation de la liberté d'aller et venir en fonction de ce statut (passe sanitaire⁶). Elles ont confié des pouvoirs nouveaux aux

préfets notamment la possibilité de renforcer ces mesures ou d'accorder des dérogations "selon les circonstances locales".

Comme en 2015, dans l'état d'urgence lié au terrorisme qui avait vu un détournement de ces outils pour d'autres objectifs (entrave de manifestants écologistes ou syndicalistes, lutte contre l'immigration clandestine ou le trafic)⁷, les mesures autorisées par l'état d'urgence sanitaire ont été utilisées à d'autres fins (lutte contre le trafic de stupéfiants avec la fermeture administrative d'établissements supports au trafic, couvre-feu à des fins de maintien de l'ordre en Guadeloupe et lors du référendum en Nouvelle-Calédonie) sans qu'il n'y ait eu nécessité pour l'autorité administrative de s'en justifier.

La création par la LOPMI de la possibilité pour un préfet de déclarer un état d'urgence local pour un mois renouvelable est l'aboutissement de cette logique de banalisation, qui fait entrer dans le droit commun le recours au droit d'exception.

⁷CNCDH : [Avis sur le suivi de l'état d'urgence](#)

⁶ Voir [l'avis du défenseur des droits](#)

06

RAPPORTS ENTRE POLICE,
JUSTICE ET POPULATION

**Une distance
croissante qui
nourrit une perte
de confiance**

Réduction de la place de la prévention dans les missions des acteurs de la sécurité et de la justice – mais aussi parmi les acteurs sociaux – et développement de la vidéosurveillance sont deux orientations marquantes de l'évolution des relations entre police et population durant les vingt dernières années. Elles semblent contribuer à un éloignement des citoyens de ces institutions et à des questionnements sur la confiance dans les institutions policière et judiciaire.

1 – Des missions de prévention dépriorisées depuis 2003 malgré leur intérêt majeur

Depuis les années 2000, les moyens dédiés aux missions de prévention de la délinquance ont été globalement réduits. Ces missions impliquent un large panel d'acteurs : police et gendarmerie (patrouilles pédestres, délégués à la cohésion police population, permanences de gendarmerie, référents scolaires), police municipale, éducateurs de la prévention spécialisée, médiateurs de rue (souvent portés par les communes) ou encore acteurs sociaux (centres sociaux, associations d'éducation populaire) et/ou locaux (bailleurs, sociétés de transport). Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, les

actions de l'ensemble de ces acteurs doivent être coordonnées par le maire dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance¹.

Cette réduction est marquée en ce qui concerne la prévention spécialisée, qui relève depuis 1986 de la compétence départementale obligatoire et s'inscrit dans la protection de l'enfance, et dont les moyens financiers et humains sont réduits progressivement depuis 2010. Faute de moyens budgétaires et arguant de l'insuffisance des évaluations d'impact d'une action dont les effets ne peuvent être visibles

¹Ces CLSPD, pilotés par les maires, sont notamment obligatoires dans les villes de plus de 5000 habitants ou comprenant un quartier dit politique de la ville.

- 50 %

de baisse des financements pérennes depuis 2010 dans de nombreux départements pour la prévention de la délinquance¹

“ Lancée en 1998, la doctrine de “police de proximité” avait pour objectif de renouer le dialogue avec la population et de renforcer les missions de prévention. À la suite de l’abandon de cette doctrine à partir de 2003, les missions de prévention ont pâti de la **suppression de 10 000 postes** de policiers et de gendarmes entre 2007 et 2012.”

qu’à long-terme, de nombreux départements ont réduit leurs financements pérennes parfois jusqu’à 50 %¹. À l’instar des acteurs de la médiation, rattachés à des communes ou à des centres sociaux ou associations de quartier, les associations de prévention spécialisée s’appuient sur des financements de plus en plus précaires, comme en témoigne le recours contraint à des appels à projets² ou au financement temporaire ou ponctuel de l’État via la stratégie pauvreté ou la politique de la ville (exemple de l’opération “bataillons de la prévention” attribuant 600 postes dans 45 quartiers de France³). Cette précarité, dénoncée par la fédération du secteur⁴, renforce les difficultés de recrutement qui touchent déjà l’ensemble des métiers du champ socio-éducatif et fragilise durement ces structures.

Depuis 2003, les missions de prévention de la gendarmerie et de la police nationale ont été parmi les premières à pâtir de la diminution des effectifs. Lancée en 1998, la doctrine de “police de proximité” avait pour objectif de renouer le dialogue avec la population et de renforcer les missions de prévention. À la suite de l’abandon de cette doctrine à partir de 2003, les missions de prévention ont pâti de la suppression de 10 000 postes de policiers et de gendarmes entre 2007 et 2012, ce qui a conduit les forces de sécurité à se recentrer sur le volet police secours

¹ Voir [la mission d’information de 2017](#)

² On peut souligner l’exemple éclairant de l’appel à projets “Repérage et mobilisation des invisibles” porté par le ministère du Travail qui recoupe notamment la mission historique des clubs de prévention auprès des jeunes, mais pour lequel ces derniers n’étaient paradoxalement pas éligibles.

³ [45 quartiers prioritaires vont accueillir des « bataillons de prévention »](#)

⁴ [Le CNLAPS défend la pérennisation du financement des postes attribués dans le cadre des « bataillons » et du plan « Pauvreté »](#)

et répressif. Leurs interventions, souvent motorisées, sont désormais ciblées sur des interpellations, ce qui a rendu bien plus rares les occasions d'échanges avec la population dans un contexte apaisé.

Si le rétablissement d'une "police de sécurité du quotidien" avait été annoncée en 2017, elle s'est essentiellement traduite par le renforcement de 1 154 effectifs dans 62 quartiers dits de "reconquête républicaine" (dont 5 en zone gendarmerie), l'encouragement des patrouilles pédestres et une démarche de concertation locale. Dans un rapport récent⁵, la Cour des comptes a souligné la satisfaction des partenaires locaux, tout en regrettant l'absence d'indicateur clair pour définir ou mesurer à la fois les objectifs poursuivis ainsi que l'amélioration des relations entre police et population. Depuis 2019, le ministère de l'intérieur a également créé 34 nouveaux postes de délégués cohésion police population (DCPP). Par ailleurs, le rôle du policier référent scolaire, qui participe à la sensibilisation des élèves sur diverses thématiques (addictions, harcèlement scolaire) et au traitement préjudiciaire des comportements délinquants des mineurs, est reconnu. La gendarmerie a de son côté mis en place des permanences, y compris dans les mairies et devrait créer 200 nouvelles brigades en zone rurale.

Si la police municipale peut être un acteur efficace en matière de prévention et de médiation pour réduire les incivilités, assurer la propreté et la tranquillité publiques, elle apparaît de manière croissante en substitution des missions de la police nationale. En 2021, elle est implantée dans 4 555 communes, en particulier dans le Sud-Est de la France, pour un total de 24 000 agents (+ 24 % entre

“ De plus en plus de communes confient à la **police municipale** des missions d'intervention et de répression afin de compenser des effectifs de police nationale sur la voie publique jugés insuffisants.”

2002 et 2018⁶) : service municipal optionnel dès que la taille de la commune dépasse 2 000 habitants, il est également coûteux et la répartition des effectifs ne reflète pas nécessairement le besoin local. Par ailleurs, de plus en plus de communes lui confient des missions d'intervention et de répression afin de compenser des effectifs de police nationale sur la voie publique jugés insuffisants. Elles sollicitent de plus en plus l'armement des policiers municipaux, et les derniers débats sur la loi sécurité globale montrent une volonté d'accroître les pouvoirs judiciaires des policiers municipaux.

⁶ Soit + 6 000 agents en 8 ans, une progression similaire en volume à celle connue sur la période 2002-2010. Cour des comptes et chambres régionales des comptes, Les polices municipales, rapport public thématique, octobre 2020.

⁵ [Rapport de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Rapport n°11-016](#)

2 – Un déploiement croissant de la vidéosurveillance coûteux et aux résultats incertains

Depuis les années 2010, la vidéosurveillance a été déployée de façon massive dans un nombre croissant de communes. Estimé à 10 000 en 2011, le nombre de caméras sur la voie publique a été multiplié par plus de six entre 2010 et 2018 (plus de 60 000 selon la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur), dans plus de 4 000 communes¹.

Si le rapport commandé par le ministère de l'Intérieur en 2009 pour justifier l'augmentation du nombre de caméras en

France² conclut à l'efficacité de la vidéo, il met cependant en avant des résultats qui semblent indiquer l'inverse : une moyenne d'une affaire élucidée par mois grâce à la vidéosurveillance sur l'ensemble du territoire français, et une hausse de la délinquance plus forte dans les villes où la vidéosurveillance est plus implantée. Une étude scientifique conduite par le centre de recherche de l'École des officiers de la gendarmerie nationale en 2021 conclut, après des observations sur la métropole de Grenoble, à l'inefficacité du dispositif tant en termes de dissuasion que de contribution à l'élucidation des enquêtes judiciaires³, ce qui corrobore les constats de nombreuses études étrangères⁴.

¹ Cour des comptes et chambres régionales des comptes, Les polices municipales, rapport public thématique, octobre 2020.

“ Une moyenne d'une affaire élucidée par mois grâce à la **vidéosurveillance** sur l'ensemble du territoire français, et une hausse de la délinquance plus forte dans les villes où la vidéosurveillance est plus implantée.² ”

Réponse “visible” au sentiment d'insécurité, bien que coûteuse et soulevant des interrogations du point de vue du respect de la vie privée, cette technique demeure largement développée par les maires et encouragée par l'Etat qui finance ces investissements à 50 % dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) , et en fait une contrepartie pour les communes qui demandent des effectifs complémentaires de police nationale sur leur territoire dans le cadre des contrats de sécurité intégrée.

² Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, juillet 2009.

³ [La gazette des communes synthèse d'étude](#)

⁴ [Revue après demain 2010](#)

3 — Un déficit de confiance entre police, justice et population

Les défaillances réelles ou perçues des institutions policières ou judiciaires, qu'elles soient dues à des causes structurelles (déficit de moyens ou de formation, délais excessifs, etc.) ou des comportements individuels, conduisent à altérer la confiance des citoyens dans ces institutions. Cette confiance est pourtant une condition *sine qua non* de la légitimité de ces services publics, mais également de leur efficacité, dès lors que l'expression de la demande de sécurité et de justice (appel au 17, dépôt de plainte) est à la source de la plupart des procédures pénales.

En juin 2020, 72 % des habitants de l'Union européenne déclarent avoir plutôt confiance dans les services de sécurité de leur pays, soit un niveau similaire à celui de l'armée (73 %) mais nettement plus élevé que celui enregistré à l'égard du système judiciaire (53 %). Cette opinion n'est pas uniformément répandue en Europe. De manière générale, elle est largement partagée dans les pays scandinaves (Danemark 92 % ; Finlande, 91 % ; Suède, 89 %) mais plus discutée en Bulgarie (43 %), Slovaquie (45 %). Avec un taux de 68 %, la France se situe légèrement en deçà de la moyenne européenne (72 %)⁵.

Un autre chiffre est mis en évidence par le Ministère : en 2020, plus de 27 600 actes de violences contre les policiers auraient été

⁵ [Sécurité et société - Insee Références - édition 2021](#)

recensés, contre seulement 13 392 en 2000. Cela représente près de 8 faits par jour qui sont recensés à Paris (2 912 faits) ; 2 292 en Seine-Saint-Denis, et 1 298 dans le Nord, les deux autres départements les plus concernés⁶. Cette augmentation significative peut être en partie la résultante d'un biais d'enregistrement, la déclaration de violence étant encouragée par la hiérarchie policière dès lors que les personnels concernés risquent d'être mis en cause pour violence illégitime. En tout état de cause, elle témoigne d'une dégradation des relations entre police et population.

⁶ [Le Monde : Les actes de violence à l'égard de la police nationale ont plus que doublé en 20 ans](#)

68 %

des Français déclarent avoir plutôt **confiance** dans les services de sécurité du pays contre 72 % en moyenne dans l'Union Européenne

27 600

actes de violences contre les policiers recensés en 2020 contre 13 392 en 2000. Cette augmentation significative peut être en partie la résultante d'un biais d'enregistrement.

Cette distance police–population a des conséquences nombreuses, à la fois sur l’efficacité des forces de sécurité [...] et sur les conditions et la qualité de vie au travail des agents, et donc sur l’attractivité de ces métiers difficiles dont l’exercice est rendu plus pénible voire dangereux par la dégradation de cette relation.

Cette distance police–population a des conséquences nombreuses, à la fois sur l’efficacité des forces de sécurité (faiblesse du renseignement humain, moindre recours à l’appel au 17 et augmentation subséquente des temps d’intervention, inefficacité des campagnes de sensibilisation ou de prévention auprès des jeunes), et sur les conditions et la qualité de vie au travail des agents, et donc sur l’attractivité de ces métiers difficiles dont l’exercice est rendu plus pénible voire dangereux par la dégradation de cette relation.

Les actions dédiées au rapprochement police–population font l’objet de financements au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), dont le budget est récemment passé de 69,4 millions d’euros en 2022 à 84,4 millions d’euros en 2023. S’il permet de soutenir des actions d’intérêt (découverte des missions des services d’incendie et de secours, débats entre jeunes

et policiers, etc.), le montant de ce fonds ainsi que le nombre élevé de priorités qu’il doit financer (installation de vidéosurveillance, sécurisation des écoles et des établissements publics, prévention auprès des jeunes, réinsertion des anciens détenus...) contraint ces actions à rester marginales, tandis qu’elles devraient figurer parmi les missions socle du ministère. Chaque financement est par ailleurs conditionné à un cofinancement par la collectivité territoriale qui en bénéficie et ne peut sécuriser des postes pérennes, ce qui conduit à précariser certains postes clés, tels que les travailleurs sociaux chargés de l’accueil des victimes, affectés en commissariat ou en brigade de gendarmerie, sur lesquels il devient difficile de recruter.

