



...le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « JUSTICE »

PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

Pour la première fois de son histoire, le budget de l'administration pénitentiaire devrait dépasser, en 2024, les 5 milliards d'euros (5,003 milliards) en incluant les dépenses relatives aux pensions. Ce niveau historique résulte d'une augmentation des crédits de 1,5 % par rapport à 2023.

Mais au-delà de ce seuil symbolique, l'augmentation elle-même peut paraître doublement modeste. D'une part, l'augmentation de 1,5 % du budget de l'administration pénitentiaire doit être comparée aux 5,3 % d'augmentation du budget de la mission « justice » dans son ensemble pour 2024. D'autre part, depuis 2018, le taux de croissance des budgets de l'administration pénitentiaire n'a jamais été inférieur à 5 % et a même été supérieur à 7 % depuis 2020 (augmentations de 2,2 % en 2018, 5,7 % en 2019, 6,2 % en 2020, 7,8 % en 2021, 7,4 % en 2022 et 7,5 % en 2023).

Le gouvernement présente la perspective pour 2024 comme une stabilisation du budget à un niveau élevé. D'autres éléments plus conjoncturels doivent cependant être pris en compte. Ainsi, l'augmentation de 1,5 % résulte d'une moyenne entre une augmentation de près de 5 % des crédits de personnels et une baisse de 4,5 % des autres crédits. Si l'on ne prenait pas en compte les dépenses relatives aux pensions, l'augmentation du budget de l'administration pénitentiaire ne serait que de 0,8 % en 2024.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

1. DES CRÉDITS DE PERSONNELS SOUMIS À UNE DOUBLE CONTRAINTE

A. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS MARQUÉES PAR LA PERSPECTIVE DES JEUX OLYMPIQUES POUR 2024

La création de 447 emplois est prévue pour 2024. Près de la moitié d'entre eux (217) résulte de la reprise par l'administration pénitentiaire des missions d'extraction judiciaire (EJ). Cette décision découle en partie de la nécessité de libérer les forces de sécurité intérieure encore impliquées dans ces missions pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

208 nouveaux postes sont prévus pour les nouveaux établissements pénitentiaires. Comme les années précédentes la commission souligne que si ces créations étaient nécessaires, elles constituaient en pratique l'essentiel des créations de ces dernières années, ce qui laisse craindre une prise en compte insuffisante des besoins en création de postes dans les établissements existants.

On peut enfin noter que 22 postes sont prévus pour l'amélioration des systèmes d'information.

B. DES AMÉLIORATIONS CATÉGORIELLES DESTINÉES À LUTTER CONTRE L'ÉROSION DES EFFECTIFS

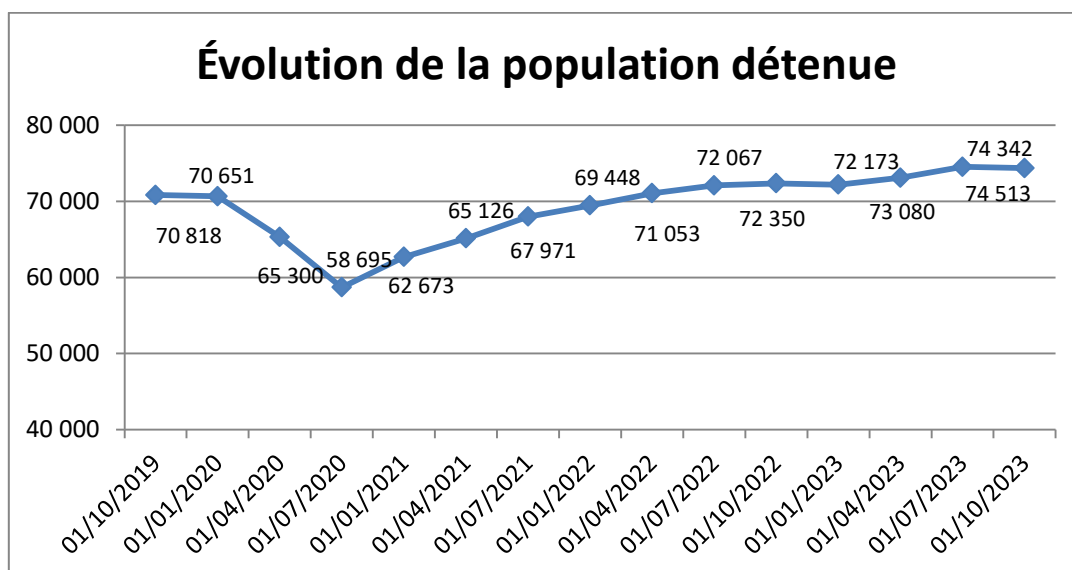
Les mesures d'amélioration catégorielle pour les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire doivent doubler pour 2024 par rapport à 2023 et atteindre 68,5 millions d'euros. Il s'agit là de l'aboutissement d'une importante réforme statutaire, notamment permise par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (LOPJ) 2023-2027. Elle repose pour l'essentiel sur le passage en catégorie B des surveillants pénitentiaires et en catégorie A des officiers.

Très attendue, cette réforme intervient dans un contexte de fortes difficultés de recrutement et de dégradation des conditions de travail liées à la surpopulation carcérale. La possibilité de recruter des surveillants adjoints de prison, ouverte par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027¹ est une tentative de reproduire pour l'administration pénitentiaire les mécanismes de recrutement mis en place pour les forces de sécurité intérieure et particulièrement pour la police.

2. UNE SURPOPULATION CARCÉRALE QUI SOUS-TEND TOUTE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

A. UNE SURPOPULATION DURABLE

La France a franchi, en mars dernier, le seuil historique des 74 000 personnes détenues. Cette situation paraît appelée à durer. Le taux de surpopulation carcérale prévu par le gouvernement est supérieur à 140 % jusqu'en 2026 et la mise en œuvre du principe de l'encellulement individuel a été reportée par la dernière loi de finances jusqu'en 2027.



Source : ministère de la justice

La surpopulation pèse également sur l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire qui doit gérer une situation sur laquelle elle n'a aucune prise.

¹ Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023.

B. DES DÉLAIS PARTICULIÈREMENT DIFFICILES À TENIR POUR LE « PLAN 15 000 »

Entre octobre 2023 et la fin de l'année 2024, 13 nouveaux établissements pénitentiaires devraient ouvrir leurs portes. Ceci marquerait la fin de la première phase de construction des 15 000 nouvelles places de prison. L'administration pénitentiaire semble prévoir que les nouvelles phases de travaux s'engageront à partir de 2025. Les emprises foncières des établissements du plan 8 000 (deuxième phase du plan 15 000) semblent avoir été trouvées.

L'administration pénitentiaire semble estimer que les travaux du plan 8 000 (deuxième phase du plan 15 000) s'engageront à partir de 2025.

Lors de son audition, le directeur général de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) a rappelé l'objectif donné par le garde des Sceaux, d'une ouverture de tous les établissements, en 2027. Ce volontarisme, s'il n'est pas encore démenti par la réalité est d'abord politique. Si toutes les emprises foncières ont été trouvées, c'est-à-dire identifiées par les préfets pour l'implantation de nouveaux établissements, les négociations avec les collectivités sont en cours.

Le directeur général de l'APIJ a indiqué que, pour la construction d'une prison ces négociations prennent un tiers du temps, le deuxième tiers de temps étant pris par l'octroi des différentes autorisations administratives et le dernier tiers est celui de la construction et de la livraison. La durée de totale est de six à huit ans pour la construction d'une prison, ce qui paraît difficilement compatible avec la finalisation des projets d'ici mi-2027.

3. UNE STABILITÉ DES MOYENS DÉDIÉS AUX SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION QUI CONSTITUENT UN LEVIER MAJEUR DANS LA LUTTE CONTRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

A. L'INSERTION ET LA PROBATION SONT LE PARENT PAUVRE DU BUDGET 2024

Si la politique d'aménagement de peines est présentée comme une « *priorité de l'administration pénitentiaire*¹ », force est de constater que les crédits qui y sont consacrés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 sont en léger recul, en contraste avec l'exercice précédent marqué par une hausse historique de 34 %. **51,8 millions d'euros** (en AE et en CP) seront ainsi dédiés au **développement des aménagements de peine et des mesures alternatives à l'incarcération, soit une baisse de 3 %**, alors que le nombre de personnes écrouées en aménagement de peine a augmenté de plus de 50 % en dix ans (en AE et en CP).

La diminution de la surpopulation carcérale s'appuie par ailleurs sur la lutte contre la récidive portée par l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous-main de justice* » (PPSMJ) qui finance également l'entretien des bâtiments et l'hébergement et la restauration des personnes détenues. **Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit de financer les activités de réinsertion des PPSMJ à hauteur de 112,4 millions d'euros en AE et 107,4 millions d'euros en CP, des montants comparables à ceux de l'année passée**². **L'insertion professionnelle des personnes détenues** représente le premier poste de dépenses de cette politique, puisque le projet de loi de finances pour 2024 prévoit d'y consacrer **20,5 millions d'euros en AE et en CP**, un montant similaire à celui alloué à toutes les autres dépenses de réinsertion.

¹ Source : projet annuel de performances sur les crédits de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2024.

² 111,7 millions d'euros en AE, 106 millions d'euros en CP (projet de loi de finances pour 2023).

À ces postes de dépenses s'ajoutent le financement de l'enseignement à hauteur d'1,4 million d'euros et le renforcement des prises en charges collectives en milieu ouvert à hauteur de 4 millions d'euros. Ces dépenses de fonctionnement sont complétées par des dépenses d'intervention : 8 millions d'euros seront consacrés à la lutte contre la pauvreté, comme en 2023, et 7 millions d'euros seront versés sous forme de subventions aux associations, un montant en baisse de 10 % alors que le Gouvernement considère que « *le développement et la diversification du réseau partenarial de l'administration pénitentiaire, tant au niveau national que local, demeure un levier essentiel de l'action des services d'insertion et de probation*¹ ».

Le budget dédié à l'insertion et à la probation est donc marqué par une certaine stabilité, voire une diminution des crédits dans certains domaines. Cependant, **les moyens consacrés au financement des dépenses de fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) connaissent une augmentation d'1,2 million d'euros (+ 3,9 %)** et s'établissent ainsi à **31,6 millions d'euros**. Cet accroissement, légèrement plus important que celui des dépenses de fonctionnement globales des SPIP, des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et de l'administration centrale (+ 3,6 %), s'explique notamment par la prise en compte de la création de 1 500 emplois au sein de l'administration pénitentiaire prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme pénale sur la période 2018-2022.

En ce qui concerne **les dépenses de personnels, le projet de loi de finances pour 2024 se contente de tenir compte des mesures décidées en 2020 et 2022 sans véritable gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences**, la direction de l'administration pénitentiaire considérant que « *fin 2024, l'ensemble des postes en SPIP identifiés au sein des effectifs de référence (CPIP, personnels médico-social et administratifs) seront comblés.*² » Outre les mesures communes à tous les corps de l'administration pénitentiaire, il intègre **la revalorisation indiciaire du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) à hauteur de 0,23 million d'euros**³. Par ailleurs, les derniers agents contractuels recrutés au titre des 100 emplois de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) créés en 2020 seront affectés sur leur poste en 2024.

Au-delà des timides efforts budgétaires consentis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, le renforcement de l'activité des SPIP doit également passer par une clarification des modes de fonctionnement de ces services afin de renforcer le recours aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération. L'accroissement du recours aux aménagements de peine et aux mesures alternatives à l'incarcération passe également par **l'amélioration de la lisibilité de l'offre de ces mesures encore trop méconnue par l'autorité judiciaire**. Dans cette perspective, **le rapporteur salue l'annonce de la refonte**, par la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces, **de la fiche correctionnelle**, cartographie de l'offre de peine destinée aux présidents de chambres correctionnelles. D'autres outils informatiques ont également été déployés progressivement en 2023 tels que l'application PE360 qui offre une vision géo localisée des offres de placement extérieur ou le répertoire national des structures de semi-liberté, accessible en ligne.

Le développement de la probation est un pilier essentiel de la lutte contre la surpopulation carcérale mais le renforcement des moyens qui lui sont dédiés, d'une part, et la simplification des procédures des aménagements de peine et des mesures alternatives à l'incarcération, d'autre part, ne sont pas suffisants pour enrayer ce phénomène. En effet, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a cru de 145 % entre 1980 et 2022⁴ mais le nombre de détenus a augmenté de 86 % sur la même période¹. Cette

¹ Source : projet annuel de performances sur les crédits de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2024.

² Source : contribution écrite de la direction de l'administration pénitentiaire adressée au rapporteur.

³ En 2024, la revalorisation indiciaire du corps des DPIP n'aura d'incidence que sur deux mois. Le coût total de la mesure est estimé à 1,4 millions d'euros en année pleine.

⁴ Source : « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question », rapport public thématique de la Cour des comptes (octobre 2023).

évolution parallèle démontre « le caractère réduit de l'effet de substitution entre incarcérations et mesures alternatives de milieu ouvert dont le développement a été une des orientations majeures de la politique pénale depuis plus de 20 ans² ». Ce paradoxe s'explique par des causes plus profondes qui tiennent, notamment, à l'apparition de nouveaux délits sanctionnant des comportements autrefois considérés hors du champ pénal et au durcissement des peines existantes. Ainsi, le contentieux lié aux violences intrafamiliales a explosé depuis l'avènement du mouvement « Me Too » : depuis 2017, 4 000 détenus ont été condamnés pour des faits relevant de cette catégorie³.

B. L'ABSENCE DE SOLUTION SIMPLE A LA SURPOPULATION CARCERALE

Dans le cadre de cet avis budgétaire, la commission souhaite procéder à quelques constats. **Le premier est qu'il est évident que le plan 15 000 n'est pas la solution unique à la surpopulation carcérale.** Il a d'abord pour finalité de permettre de remédier à la vétusté des établissements actuels en permettant de déplacer les prisonniers pour réhabiliter ou détruire et reconstruire les établissements existants. Ceci devenant particulièrement urgent pour l'Île-de-France.

Le second constat est que **les alternatives à la prison ne viennent pas se substituer à la prison mais sont réservées à un autre type de population.** Le développement des alternatives à la prison est nécessaire mais ne vient pas réduire la population carcérale. Le rapport rendu en octobre 2023 par la Cour des comptes démontre que le profil des prisonniers tend de plus en plus à la concentration de profils multi-réitérants marqués par les précarités sociale et sanitaire, et notamment par des troubles mentaux. Si l'on compare la situation de la France à celle des autres pays de l'OCDE, on constate que ce sont souvent les pays qui ont le plus fort taux de prononcé de peines alternatives qui ont également le plus fort taux d'incarcération.

Troisième constat, **les mécanismes automatiques de sortie de prison ne sont pas pleinement satisfaisants parce qu'ils font peser sur les services pénitentiaires des contraintes guidées par les chiffres au détriment des projets de réinsertion.** Il est trop tôt pour faire le bilan de la libération sous contrainte voulue par le Garde des Sceaux, mais le constat fait par les syndicats et les services pénitentiaires d'insertion et de probation est d'abord celui d'une embolie des greffes pénitentiaires pour gérer cette mesure qui repose finalement sur le seul critère que le détenu dispose d'un logement.

Dernier constat, **la surpopulation carcérale provient du durcissement de la réponse pénale et de l'augmentation de la durée moyenne des peines. Ce point dépasse le cadre de cet avis mais doit conduire à s'interroger sur la politique pénale et la manière dont elle est définie.**

La surpopulation carcérale pèse enfin sur les perspectives de réinsertion des détenus. Comme l'avaient fait les précédents rapports d'Alain Marc, on ne peut que relever la faiblesse de la culture d'évaluation en la matière, qui fait que nous progressons de manière empirique et un peu par tâtonnements. Lors de son audition, la contrôleur générale des lieux de privation de liberté a fait part de l'exemple allemand : **dans ce pays, 70 % des détenus travaillent, contre 28 % France. Or, la surpopulation empêche l'accès au travail et à toutes les activités, et détourne même de leur vocation les dispositifs de réinsertion comme les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS),** dont la contrôleur générale a indiqué qu'elles sont actuellement occupées par des détenus qui ne sont pas proches de la sortie à seule fin de soulager les maisons d'arrêt.

¹ Source : séries statistiques des personnes placées sous main de justice (1980-2022) publiées par le ministère de la justice

² Source : « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question », rapport public thématique de la Cour des comptes (octobre 2023).

³ Source : audition de la Cour des comptes.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information n° 353 (2022-2023) *SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve* de Mmes Marie MERCIER et Laurence HARRIBEY
- Cour des comptes *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, octobre.2023

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

Ces crédits seront examinés en séance publique le 11 décembre 2023



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Louis Vogel

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Indépendants
– République et
Territoires)
de Seine-et-Marne

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)