



...le projet de loi de finances pour 2022

## MISSION « JUSTICE »

### PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

Après avoir entendu Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice<sup>1</sup>, le mardi 9 novembre 2021, la commission des lois, réunie le mercredi 17 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), a donné, sur le rapport d'**Alain Marc** (Les Indépendants – Aveyron), **un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2022.**

Pour la deuxième année consécutive, les **crédits de paiement** progressent au rythme élevé de **9 %**, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (qui retrace les crédits consacrés au financement des pensions versées par l'État). En incluant les dépenses relatives aux pensions, les crédits s'établissent à **4,584 milliards d'euros**, en hausse de 316,4 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021. Les autorisations d'engagement s'établissent à 6,5 milliards d'euros, en progression de 4,4 %.

Cette dynamique des dépenses s'explique, en grande partie par la poursuite du programme « 15 000 », qui vise à augmenter de 15 000 places la capacité du parc pénitentiaire. Ce programme entraîne d'importantes dépenses immobilières et rend indispensables des recrutements pour assurer le fonctionnement des futurs établissements. Elle résulte aussi d'investissements destinés à améliorer la sécurité dans les établissements pénitentiaires et d'améliorations de la situation indemnitaire des personnels.

Ces moyens importants sont justifiés au regard des besoins de l'administration pénitentiaire et des retards accumulés. Ils posent cependant la question de **l'évaluation de l'action de l'administration pénitentiaire**, qui demeure insuffisamment développée : rares sont les études qui permettent d'apprécier les effets d'une peine de prison, d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique, d'une peine de travail d'intérêt général (TIG), notamment, sur le taux de récidive et les chances de réinsertion du condamné. Les indicateurs figurant dans le projet annuel de performance (PAP) fournissent plus une mesure de l'activité des services qu'une estimation de l'effet des peines prononcées sur le parcours des personnes placées sous main de justice. L'administration pénitentiaire, et le ministère de la justice de manière plus générale, gagneraient à investir plus fortement le champ de l'évaluation.

Le Parlement doit également assurer pleinement sa mission de contrôle. À cet égard, le rapporteur pour avis regrette que, pour la deuxième année consécutive, **aucune réponse** à son questionnaire budgétaire ne lui soit parvenue le 10 octobre 2021, date limite fixée par la loi organique sur les lois de finances, ce qui l'a privé d'informations utiles à son travail d'analyse.

### 1. LE PROGRAMME DE CONSTRUCTION ACCUSE UN RETARD EN DÉPIT DE LA FORTE PROGRESSION DES CRÉDITS

Comme en 2021, les **dépenses d'investissement pour l'immobilier pénitentiaire** devraient fortement progresser l'an prochain, passant de 555,8 millions d'euros de crédits de paiement à 636,3 millions d'euros, soit **un montant en hausse de 14,5 % par rapport à la loi de finances pour 2021**. Pourtant, la livraison de 7 000 places de prisons d'ici à la fin de l'année 2022, première tranche du programme « 15 000 », ne pourra être assurée en raison des retards accumulés.

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20211108/lois.html#toc4>

## **A. UN REPORT À 2023 DE L'ACHÈVEMENT DES 7 000 PREMIÈRES PLACES**

L'an dernier, le rapporteur s'était interrogé sur la capacité de l'État à mener à bien la première tranche de 7 000 places dans le délai prévu. L'administration pénitentiaire reconnaît désormais que le calendrier ne sera pas tenu et que la première tranche ne sera pas achevée avant 2023.

Différents facteurs peuvent expliquer ce glissement du calendrier : la difficulté de trouver des terrains, notamment dans les zones denses d'Île-de-France ; la crise sanitaire, qui a interrompu provisoirement certains chantiers puis a ralenti les travaux en raison de l'application des protocoles sanitaires ; des goulets d'étranglement en région parisienne, les entreprises du BTP étant très sollicitées par les projets du Grand Paris et par la préparation des Jeux Olympiques de 2024 ; des contraintes environnementales de plus en plus fortes.

Un autre facteur limitant réside dans le dimensionnement de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), qui est le principal opérateur de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice, en charge de la construction des établissements pénitentiaires et des palais de justice. Ses moyens ont été significativement renforcés, puisque l'agence comptait environ 90 collaborateurs il y a une dizaine d'années alors qu'elle en emploie aujourd'hui 140. Quelques recrutements supplémentaires paraissent cependant nécessaires, afin de se rapprocher des 150 ETP, si l'on veut que l'APIJ soit en mesure de piloter les nombreux projets en cours et à venir.

En ce qui concerne l'état d'avancement de la première tranche de 7 000 places, l'administration pénitentiaire indique que 2 049 places supplémentaires auront été livrées à la fin de l'année 2021. Dans la mesure où l'ouverture de nouveaux établissements s'accompagne de la fermeture d'établissements vétustes, plus de 4 000 places ont dû être construites pour atteindre cet objectif.

En novembre 2021, les 520 places du centre pénitentiaire de Lutterbach ont été mises en service, ce qui a permis de fermer en parallèle les maisons d'arrêt de Colmar et de Mulhouse, construites au XIX<sup>e</sup> siècle, qui comptaient 397 places.

Sont en cours les chantiers des centres pénitentiaires de Caen-Iffs, Troyes-Lavau, Bordeaux-Gradignan et Koné, en Nouvelle-Calédonie, la maison d'arrêt de Basse-Terre et les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) de Caen, Le Mans-Coulaines, Avignon, Valence, Osny et Meaux. Ils aboutiront à l'ouverture de 2 541 places nettes. Les autres chantiers nécessaires à l'achèvement des 7 000 places débiteront au premier semestre 2022. Ils concerneront les centres pénitentiaires de Baie-Mahaut et Baumettes-3 et les SAS de Ducos, d'Orléans, de Noisy-le-Grand, Colmar et Toulon, pour un total de 2 500 places supplémentaires.

## **B. LE LANCEMENT DES OPÉRATIONS POUR LA DEUXIÈME TRANCHE DE 8 000 PLACES**

Pour la deuxième tranche, cinq appels d'offres ont été lancés en 2020, quatre en 2021 et les six derniers le seront en 2022 : la totalité du programme « 15 000 » aura ainsi été passée en commande à la fin de l'année prochaine.

Le projet de loi de finances prévoit d'allouer 45,9 millions à la réalisation des opérations se rattachant à cette deuxième tranche, essentiellement pour les cinq projets les plus avancés (Saint-Laurent-du-Maroni, Avignon-Entraigues, Toulouse-Muret, Tremblay-en-France et Perpignan-Rivesaltes). Les études se poursuivent pour les établissements relevant des deuxième et troisième vagues. L'administration pénitentiaire est encore en discussion pour déterminer la localisation de certains sites, 10,8 millions d'euros étant prévus pour financer l'acquisition des terrains.

Interrogés pour savoir si l'échéance de 2027 pourrait être tenue, les représentants de l'APIJ ont admis qu'il s'agissait d'un « calendrier ambitieux », soumis aux aléas inhérents à tout programme de cette ampleur.

## C. L'ENTRETIEN ET LA SÉCURISATION DU PARC PÉNITENTIAIRE

Les investissements consacrés à l'extension du parc pénitentiaire ne doivent pas se faire au détriment de l'entretien du parc existant : un manque d'entretien entraîne une dégradation rapide des bâtiments et impose ensuite des dépenses plus importantes de réhabilitation. Sur ce point, le rapporteur pour avis constate avec satisfaction que les crédits progressent en 2022 (115,4 millions d'euros, après 110 millions d'euros en 2020 et 2021). Des redéploiements internes sont susceptibles d'abonder cette enveloppe en cours d'année, comme ce fut le cas au cours des exercices antérieurs (la dépense totale s'est ainsi élevée à 130 millions en 2020 et devrait atteindre 138 millions en 2021).

La sécurité demeure un autre enjeu majeur, le personnel pénitentiaire étant trop souvent victime d'actes de violences inacceptables. Les moyens alloués à la sécurisation des établissements s'inscrivent en forte hausse (+ 113 %), pour atteindre 135,6 millions d'euros. Ils permettront d'améliorer les systèmes de détection des produits illicites ou dangereux, la lutte contre les drones et le brouillage des téléphones mobiles. L'administration pénitentiaire prévoit également de déployer un nouveau terminal mobile qui permettra aux surveillants de communiquer, d'accéder à leurs applications métier et de déclencher une alarme.

## 2. DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI CONTINUENT DE PROGRESSER

Les crédits consacrés en 2022 aux dépenses de personnel s'élèvent à 2,8 milliards d'euros. Ils augmentent de 2,6 % par rapport à 2021, en raison de mesures de revalorisation indemnitaire et de nouvelles créations d'emplois.

### A. DES MESURES DE REVALORISATION SALARIALE

Le projet de budget prévoit de consacrer 22,4 millions au financement de diverses mesures tendant à améliorer la rémunération des personnels pénitentiaires.

Parmi les plus significatives, on relève la fusion des grilles de surveillants et de brigadiers (pour un coût de 4,2 millions d'euros), la revalorisation de la prime de sujétions spéciales pour le corps de d'encadrement et d'application et le corps de commandement (3,4 millions), la revalorisation du montant minimal de l'indemnité pour charges pénitentiaires (4,5 millions) et la revalorisation de l'indemnité de nuit (2,6 millions). Les plus faibles rémunérations bénéficient en outre du relèvement de l'indice minimum de traitement des agents des trois fonctions publiques, qui tient compte de la hausse du Smic.

L'administration pénitentiaire souligne que 120 millions d'euros auront été consacrés au total, au cours du quinquennat, à cette politique d'amélioration catégorielle, ce qui n'est pas négligeable. Il n'en reste pas moins que les rémunérations demeurent plus faibles dans l'administration pénitentiaire que dans d'autres secteurs de la fonction publique. Les organisations professionnelles entendues par le rapporteur ont ainsi regretté qu'un surveillant soit moins rémunéré qu'un policier ou qu'un gendarme et qu'un directeur des services pénitentiaires soit moins rémunéré qu'un commissaire de police. Ces écarts nuisent à l'attractivité des emplois et rendent plus difficile la fidélisation des personnels, alors même que l'administration pénitentiaire doit continuer à recruter.

### B. UN RYTHME DE CRÉATION D'EMPLOIS QUI RESTE SOUTENU

Le plafond d'emplois du programme s'établit à **44 083 ETPT**, soit une hausse de 1,7 %. Ce relèvement doit permettre la **création de 599 emplois**, ce qui marque certes une décélération par rapport aux exercices antérieurs (1 092 postes créés en 2021, 1 000 en 2020, 959 en 2019) mais demeure un renfort significatif.

Les créations d'emplois visent à renforcer les **services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)** et à accompagner **l'ouverture des nouveaux établissements**.

## Répartition des créations d'emplois prévues pour 2022

Renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation	+ 250
Ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires	+ 419
Suppressions de postes liées au plan de transformation numérique	- 70
<b>Total</b>	<b>+ 599</b>

Le fait qu'une part importante des créations d'emplois soit affectée aux nouveaux établissements explique que les personnels de surveillance déjà en poste ne perçoivent pas nécessairement d'améliorations de leurs conditions de travail. Comme les organisations syndicales l'ont indiqué au rapporteur, il arrive régulièrement qu'un surveillant soit seul pour gérer une coursive où cent à cent-vingt personnes sont détenues. Pour leur part, les organisations représentatives des personnels d'insertion et de probation ont souligné qu'en dépit des embauches auxquelles il a été procédé, il n'est pas rare qu'un conseiller suive 90 personnes placées sous main de justice, loin du ratio de 60 personnes par conseiller qui fait figure de référence en matière de bonnes pratiques professionnelles.

En tenant compte des recrutements nécessaires pour compenser les départs (retraites, démissions, détachements et disponibilités), l'administration pénitentiaire prévoit d'embaucher 2 952 personnes en 2022. Pour attirer des candidats, des campagnes de communication sont organisées dans les médias avant chaque concours de surveillants et, pour la première fois en janvier 2021, avant le lancement du concours de recrutement des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).



*Les usagers du métro parisien ont pu prendre connaissance de l'organisation du concours de surveillants grâce à une campagne d'affichage*

### 3. DES CONDITIONS DE DÉTENTION QUI RISQUENT DE SE DÉGRADER AVEC LE RETOUR DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

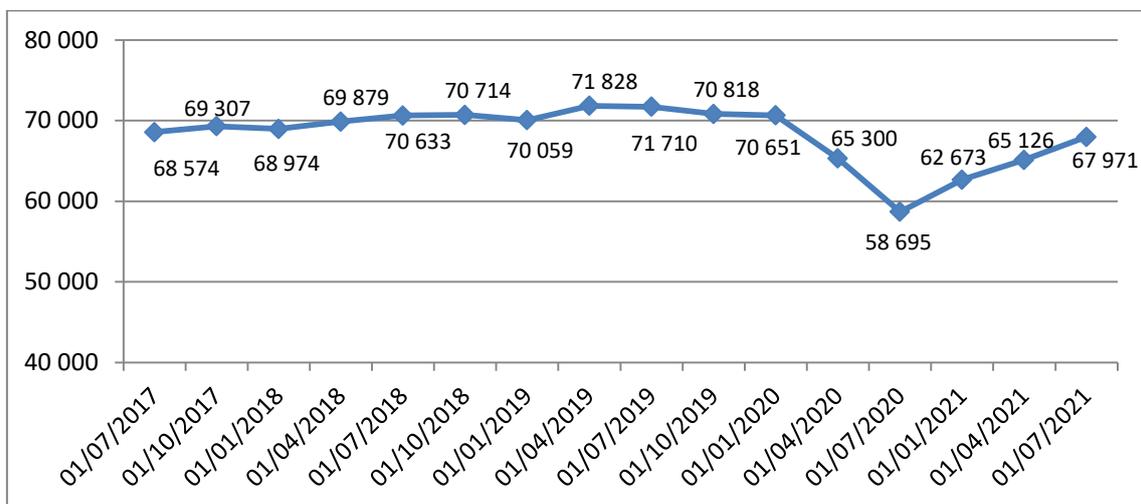
Après avoir fortement baissé au premier semestre de l'année 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, la population carcérale augmente depuis dix-huit mois, sans avoir retrouvé toutefois son niveau d'avant crise. Cette évolution rend indispensable la poursuite du programme de construction pénitentiaire, ce qui n'est pas incompatible avec un accent mis sur les alternatives à l'incarcération, telles que les travaux d'intérêt général et la surveillance électronique.

#### A. UNE POPULATION CARCÉRALE EN NETTE AUGMENTATION

Au cours du premier semestre 2020, l'arrêt de l'activité des tribunaux et la libération anticipée de détenus en fin de peine ont entraîné une baisse historique du nombre de personnes incarcérées, passé de 70 651 le 1<sup>er</sup> janvier 2020 à 58 695 le 1<sup>er</sup> juillet de la même année. Depuis que les audiences ont repris, le nombre de détenus a fortement augmenté pour atteindre 69 173 le 1<sup>er</sup> octobre 2021, soit une hausse de près de 18 % en quinze mois. Il n'a pas retrouvé son niveau du début de l'année 2020 mais s'en rapproche.

Après avoir touché un point bas à 97 % le 1<sup>er</sup> juillet 2020, le taux d'occupation carcérale s'établit à 114,6 % au début du mois d'octobre 2021 et à près de 135 % dans les maisons d'arrêt. Sur la même période, le nombre de matelas au sol a plus que triplé, passant de 431 à 1 408, tandis que le taux d'encellulement individuel baissait de onze points (54,2 % contre 43,1 %).

### Évolution de la population détenue



Source : statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Dominique Simonnot, a attiré l'attention du rapporteur sur les conditions de détention particulièrement dégradées dans certains établissements, notamment le centre pénitentiaire de Toulouse-Seysse. Lors de la visite effectuée dans cet établissement au mois de juillet dernier, le taux d'occupation atteignait 186 % dans le quartier maison d'arrêt des hommes et 145 % dans le quartier des femmes ; près de deux cents détenus dormaient sur un matelas au sol. La suroccupation des cellules entraîne des atteintes à l'hygiène et à l'intimité et rend difficile l'accès aux activités proposées en détention, l'offre de services n'étant pas dimensionnée pour répondre aux besoins d'un si grand nombre de détenus, ce qui nuit à la qualité des parcours de réinsertion.

L'administration pénitentiaire indique n'avoir enregistré qu'une cinquantaine de recours sur le fondement de la loi du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, principalement dans les établissements de Fresnes et de Nanterre et dans les établissements ultra-marins. La direction de l'administration pénitentiaire explique ce nombre limité de recours par l'attachement des détenus à leur quartier, qui les dissuaderait de s'engager dans une procédure pouvant aboutir à leur transfèrement dans un autre établissement.

## B. DES MESURES EN FAVEUR DU TRAVAIL ET DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ EN DÉTENTION

La dotation allouée à la réinsertion des personnes placées sous main de justice atteint 108,5 millions d'euros, en progression de 16 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Cette évolution s'explique notamment par la décision de revaloriser l'aide aux détenus indigents, dont le montant était resté inchangé depuis 2013, en la portant de 20 à 30 euros mensuels, et par le relèvement du seuil de revenu y ouvrant droit, porté de 50 à 60 euros par mois. Ces mesures devraient occasionner une dépense supplémentaire de l'ordre de 4,2 millions d'euros.

Une enveloppe de plus de 54 millions d'euros est prévue pour développer le travail en détention et mettre en œuvre le nouveau statut du détenu travailleur, tel qu'il découle du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire qui devrait être promulgué très prochainement. Les détenus travailleurs signeront désormais un contrat d'emploi pénitentiaire et leur couverture sociale sera améliorée. Une dotation de 47,3 millions d'euros est allouée aux actions de préparation à la sortie et de réinsertion, à la formation professionnelle et à l'enseignement, qui supposent un travail

partenarial étroit avec les collectivités territoriales, l'éducation nationale et les acteurs du service public de l'emploi.

### C. DES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION À NE PAS NÉGLIGER

Le projet de budget prévoit enfin de financer des dispositifs d'aménagement de peine et des alternatives à l'incarcération, notamment le placement à l'extérieur (8,3 millions d'euros, en hausse de 4 %) et la surveillance électronique (26,8 millions d'euros, sans changement par rapport à 2021).

Le déploiement du **bracelet anti-rapprochement**, généralisé en 2021 à l'ensemble du territoire, paraît produire des résultats inégaux selon les juridictions. Interrogé à ce sujet, le garde des sceaux a indiqué que son utilisation s'était accélérée après le drame de Mérignac, le 4 mai dernier, au cours duquel une mère de famille a été brûlée vive en pleine rue par son conjoint. Certaines organisations syndicales entendues par le rapporteur ont également fait état de dysfonctionnements concernant le centre de surveillance chargé de gérer les alertes. Il convient donc de rester vigilant concernant ce dispositif qui n'a pas encore donné sa pleine mesure. Les fonds qui y sont affectés sont inchangés par rapport à 2021 (4,7 millions d'euros, complétés par 2,7 millions issus du fonds de transformation de l'action publique).

Le rapporteur est attaché au développement du **travail d'intérêt général** (TIG), qui augmente les chances de réinsertion de la personne condamnée. Après un effondrement en 2020 du fait de la pandémie (baisse de 25 % du nombre de personnes prises en charge), une augmentation de 5 % est envisagée en 2021 comme en 2022. La loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale devrait favoriser ce rebond grâce à une simplification des procédures.

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2022.**

**Ces crédits seront examinés en séance publique le 26 novembre 2021.**



**François-Noël Buffet**

Président de la commission  
Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Alain Marc**

Rapporteur pour avis  
Sénateur  
(Les Indépendants –  
République et  
Territoires)  
de l'Aveyron

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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>