

N° 114

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Alain MARC,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. DES CRÉDITS INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</b> .....	8
<b>A. UN CONTEXTE DE SURPOPULATION CARCÉRALE AGGRAVÉ PAR LES ENJEUX DE SÉCURITÉ</b> .....	8
1. <i>Une population pénale et carcérale en augmentation</i> .....	9
2. <i>Une évolution de la population prise en charge, dans un contexte sécuritaire difficile</i> .....	13
<b>B. UNE AUGMENTATION INSUFFISANTE DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</b> .....	14
1. <i>Un contexte d'évolution dynamique des crédits depuis une décennie</i> .....	14
2. <i>Une évolution insatisfaisante des crédits pour 2018</i> .....	15
a) <i>L'insuffisance des moyens consacrés à la maintenance du parc</i> .....	17
b) <i>Des crédits anormalement en baisse pour les aménagements de peine</i> .....	18
<b>II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE POUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI RESTE MODESTE</b> .....	19
<b>A. UNE AUGMENTATION TOUJOURS INSUFFISANTE DES EFFECTIFS</b> .....	19
1. <i>Une légère augmentation du plafond des autorisations d'emplois</i> .....	19
a) <i>Un renforcement pertinent des effectifs du renseignement pénitentiaire</i> .....	19
b) <i>Des crédits insuffisants pour permettre la bonne réalisation des extractions judiciaires</i> .....	20
2. <i>L'absence préoccupante de crédits dédiés à résorption des vacances de postes des surveillants pénitentiaires</i> .....	24
3. <i>Un renforcement encore insuffisant des services pénitentiaires d'insertion et de probation</i> .....	26
4. <i>L'incertitude du budget consacré aux dépenses catégorielles</i> .....	26
<b>B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS ET LA FIDÉLISATION DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES</b> .....	28
1. <i>Le manque d'attractivité des métiers pénitentiaires</i> .....	28
2. <i>Le manque de fidélisation des personnels, en particulier en région parisienne</i> .....	28
a) <i>Un taux de mutation très important</i> .....	29
b) <i>Un taux préoccupant de départs</i> .....	29
c) <i>Le cas particulier de la région parisienne</i> .....	30
3. <i>Les pistes de revalorisation de l'attractivité</i> .....	30
a) <i>Les mesures catégorielles</i> .....	30
b) <i>Une politique d'accompagnement axée sur le logement</i> .....	31
c) <i>Le souhait d'une reconnaissance accrue envers les personnels pénitentiaires</i> .....	31

---

<b>III. L'URGENCE D'UN PLAN « PRISONS » : LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE .....</b>	<b>32</b>
<b>A. UN NOUVEAU PROGRAMME IMMOBILIER POUR ENDIGUER LA SURPOPULATION CARCÉRALE ET PERMETTRE L'APPLICATION DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL .....</b>	<b>32</b>
1. <i>Les objectifs prioritaires d'un nouveau programme immobilier .....</i>	33
a) Lutter contre la surpopulation.....	33
b) Permettre enfin l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt.....	34
2. <i>Les paramètres du programme « 15 000 places » .....</i>	35
a) Un programme centré sur les maisons d'arrêt.....	35
b) Le renforcement des capacités des quartiers de préparations à la sortie.....	37
<b>B. LES PRÉALABLES ESSENTIELS À LA RÉUSSITE DU PROGRAMME .....</b>	<b>38</b>
1. <i>Un programme dont la crédibilité pose question .....</i>	38
2. <i>Les programmes immobiliers en cours .....</i>	39
a) Les dispositifs d'accroissement de capacités .....	41
b) Les opérations de rénovation en cours .....	41
3. <i>Une vigilance nécessaire quant au choix du mode de dévolution des marchés .....</i>	42
4. <i>L'attention à l'emplacement des nouveaux établissements .....</i>	43
5. <i>Une conception qui doit s'accompagner d'une réflexion sur les régimes de détention .....</i>	43
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>47</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS .....</b>	<b>49</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 28 novembre 2017, la commission des lois, réunie le mercredi 29 novembre 2017 sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Alain Marc**, les crédits du programme « *Administration pénitentiaire* » de la mission « *Justice* » du projet de loi de finances pour 2018<sup>1</sup>.

Le rapporteur a estimé que les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2018 au programme « *Administration pénitentiaire* », qui représentent 40,71 % de l'ensemble des crédits de la mission « *Justice* », étaient insuffisants au regard des besoins l'administration pénitentiaire.

Il a observé qu'à périmètre constant, les crédits de paiement alloués à ce programme augmentaient légèrement, de 2,1 %, en raison de la hausse des effectifs nécessaires à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires. Il a toutefois souligné que ces crédits étaient en baisse de 1,3 % hors masse salariale, ceux dévolus aux dépenses d'investissement diminuant de 18,2 %. Il a plus particulièrement dénoncé l'insuffisance des crédits dédiés à la maintenance du parc immobilier carcéral, en baisse de 29,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, et des crédits prévus pour les aménagements de peine, en baisse de 27 %.

Le rapporteur a constaté qu'en raison de la faiblesse de l'effort budgétaire en faveur de l'immobilier pénitentiaire, du retard constaté pour acquérir les terrains et de l'absence de loi de programmation permettant de sécuriser les financements, il ne serait pas possible de construire 15 000 places de prison avant la fin du quinquennat, contrairement à l'engagement du Président de la République, ce qu'a confirmé la garde des sceaux, lors de son audition.

Enfin, le rapporteur a déploré que seules 732 créations d'emplois soient prévues, dont 50 pour les extractions judiciaires, soit un nombre insuffisant pour permettre une bonne exécution de ses missions par l'administration pénitentiaire. Il a rappelé les nombreuses vacances de postes, singulièrement de surveillants pénitentiaires, et souligné la nécessité de renforcer l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire et d'encourager la fidélisation des personnels.

**Sur sa proposition, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Administration pénitentiaire* » de la mission « *Justice* » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.**

---

<sup>1</sup> Les comptes rendus de ces réunions sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.



Mesdames, Messieurs,

Des grandes ambitions ont été annoncées pour l'administration pénitentiaire en 2018.

En ce début de quinquennat, le Président de la République a affirmé vouloir construire 15 000 places de prison afin de répondre à un triple objectif : assurer la pleine effectivité des peines prononcées, traiter dignement et dans des conditions de plus grande sécurité les détenus et faciliter leur réinsertion.

Dans un contexte de surpopulation carcérale alarmant, aggravé par la menace terroriste, l'administration pénitentiaire joue également un rôle majeur dans la politique de lutte contre la radicalisation et dans le dispositif de prise en charge des terroristes djihadistes.

Elle est également au cœur de la concertation sur « le sens et l'efficacité des peines », qui constitue l'un des cinq chantiers de la justice lancés le 6 octobre dernier par le Premier ministre et la garde des sceaux, ministre de la justice.

Ces ambitions ne se traduisent malheureusement pas dans le budget présenté pour l'année 2018.

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018, le programme n° 107 « *Administration pénitentiaire* » représente 40,71 % des crédits de la mission « *Justice* »<sup>1</sup> : les autorisations d'engagement s'élèvent à 3 488,63 millions d'euros et les crédits de paiement à 3 558,23 millions d'euros.

En première lecture, l'Assemblée nationale a réduit de 1,7 million d'euros le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission « *Justice* », en diminuant ceux de l'administration pénitentiaire de 1,4 million d'euros.

À périmètre constant, le budget de l'administration pénitentiaire augmente légèrement, de 2,1 %, en raison de la hausse des effectifs nécessaires à l'ouverture des nouveaux établissements.

---

<sup>1</sup> En 2017, les crédits dédiés à l'administration pénitentiaire représentaient 42,4 % des crédits de la mission « *Justice* ».

Néanmoins, les créations d'emplois apparaissent très insuffisantes face à la situation dramatique que vivent les personnels dans les établissements pénitentiaires ou dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation face à la hausse du nombre de personnes placées sous main de justice.

De plus, les crédits dédiés à l'investissement et au fonctionnement apparaissent très en-deçà des besoins : les dépenses hors titre 2 diminuent de plus de 1,3 % par rapport à 2017. Comment assurer le sens de la peine quand les crédits alloués aux aménagements de peine diminuent de 27 % ? Comment assurer l'effectivité de la peine quand les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation suivent chacun plus de 120 personnes placées sous main de justice ?

Alors que le budget pour 2018 aurait dû consacrer le vœu présidentiel de création de 15 000 places de prisons supplémentaires pendant le quinquennat, les autorisations d'engagement concernant l'immobilier pénitentiaire diminuent de 77,26 % par rapport au budget de 2017. Faute de crédits de paiement suffisants pour sa mise en œuvre dès 2018, le programme « 15 000 places » ne sera probablement pas achevé avant la fin du quinquennat.

Au regard de ces constats, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Administration pénitentiaire* » de la mission « *Justice* » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

## I. DES CRÉDITS INSUFFISANTS POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

### A. UN CONTEXTE DE SURPOPULATION CARCÉRALE AGGRAVÉ PAR LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

L'administration pénitentiaire est confrontée depuis plusieurs décennies à **l'insuffisance critique de son parc pénitentiaire, qui ne lui permet pas de prendre en charge avec décence et efficacité une population carcérale en constante augmentation**. Or la gestion de la surpopulation carcérale est d'autant plus complexe que, dans un contexte sécuritaire difficile, l'administration pénitentiaire doit également lutter contre les phénomènes de prosélytisme et de radicalisation mais également prendre en charge des détenus de plus en plus violents.

## 1. Une population pénale et carcérale en augmentation

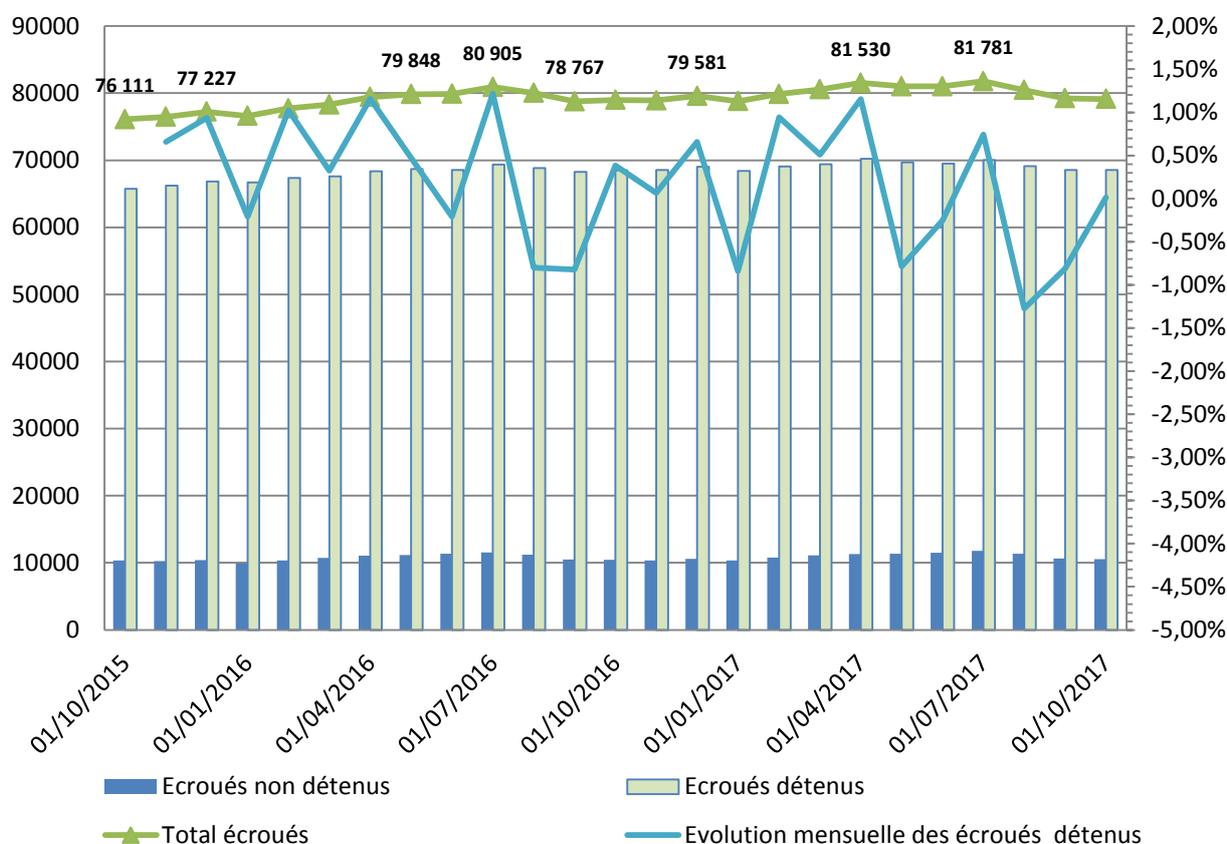
### La population pénale continue de croître chaque année.

En 2016, 582 142 décisions de condamnation<sup>1</sup> ont été rendues par les juridictions pénales (+ 1,54 % par rapport à 2015).

Cet accroissement s'accompagne d'une sévérité accrue des juridictions dans le prononcé des peines : le nombre des peines de réclusion criminelle ou d'emprisonnement en tout ou partie ferme a augmenté de 5,36 % quand celui des peines alternatives à l'incarcération a légèrement diminué (- 0,43 % par rapport à 2015 ; - 2,51 % par rapport à 2015 concernant la seule peine du travail d'intérêt général). Le quantum moyen des peines d'emprisonnement ferme est en revanche resté stable : 14,5 années pour une condamnation criminelle (14,6 en 2015) et 8,3 mois pour une condamnation correctionnelle (8,4 mois en 2015).

Inévitablement, le nombre de personnes placées sous écrou, et particulièrement le nombre de personnes détenues, continue également de croître, à un rythme néanmoins moindre que la population pénale.

Évolution de la population écrouée (sur deux ans)



Source : statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire

<sup>1</sup> Concernant les crimes, les délits et les contraventions de cinquième classe.

**Au 1<sup>er</sup> novembre 2017, 79 999 personnes étaient placées sous écrou** (+ 1,4 % par rapport au 1<sup>er</sup> novembre 2016).

Il est notable d'observer que **le nombre de mineurs écroués** continue de croître à un rythme conséquent (+ 12,9 % en un an) : 831 mineurs étaient écroués au 1<sup>er</sup> novembre 2017 (contre 736 au 1<sup>er</sup> novembre 2016 et 681 au 1<sup>er</sup> novembre 2015).

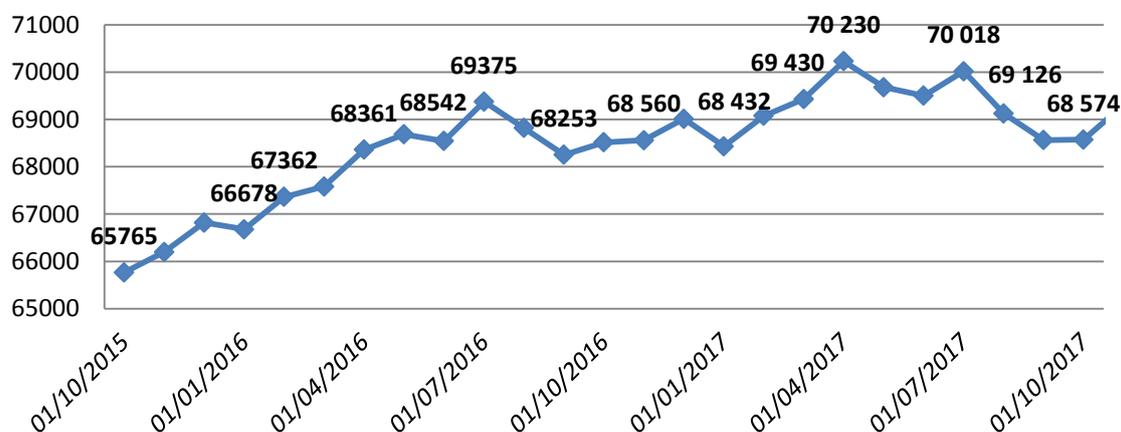
**Au 1<sup>er</sup> novembre 2017, parmi les personnes placées sous écrou, 69 307 étaient détenues** (+ 1,1 % par rapport au 1<sup>er</sup> novembre 2016), dont 19 889 prévenus et 48 685 condamnés.

La population masculine continue d'être extrêmement majoritaire : les hommes représentent 96,5 % des personnes incarcérées (66 900 hommes détenus au 1<sup>er</sup> novembre 2017 contre 2 407 femmes).

La **croissance, faible mais continue, de la population carcérale** ne doit pas occulter les phénomènes saisonniers de forte augmentation de la population carcérale, notamment en été.

Ainsi en 2017, comme en 2016, la croissance de la population carcérale s'est accélérée en avril et en juillet : 70 230 personnes étaient détenues en avril 2017 (soit + 2,6 % par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 2017).

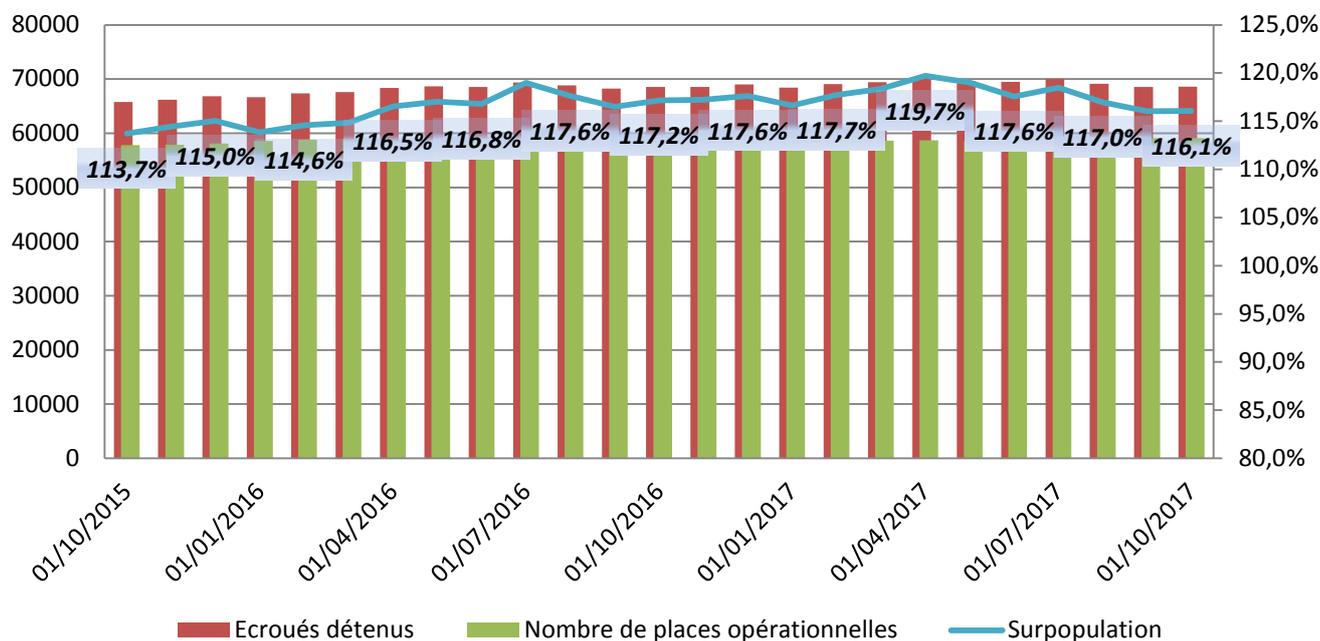
Évolution de la population détenue (sur deux ans)



Source : statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire

L'inadaptation du parc immobilier pénitentiaire à cette croissance de la population carcérale contribue à **nourrir le phénomène de surpopulation carcérale**. Au 1<sup>er</sup> novembre 2017, le taux d'occupation ou « densité carcérale », qui rapporte le nombre de personnes détenues au nombre des places opérationnelles d'un établissement, était de 117 %.

### Évolution de la densité carcérale (sur deux ans)



Source : statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire

#### Les limites de l'indicateur de densité carcérale

L'indicateur de densité carcérale présente une double limite :

- en premier lieu, la moyenne dissimule de **grandes disparités** sur un parc immobilier de 255 établissements ou quartiers alors que la surpopulation concerne principalement les maisons d'arrêt ;

- en second lieu, cet indicateur global ne tient pas compte de **l'existence de places inoccupées dans certains établissements** ; dès lors, la simple différence entre la capacité globale du parc immobilier carcéral et le nombre de personnes détenues ne permet pas de caractériser précisément la population carcérale en surnombre. Au 1<sup>er</sup> août 2017, on dénombrait ainsi **13 942 détenus en surnombre**<sup>1</sup>, portant ainsi le taux réel de « surpopulation » carcérale à 123,6 % (23,6 détenus en surnombre pour 100 places).

Depuis 2008, **le nombre des personnes placées sous main de justice est en augmentation**, qu'il s'agisse de personnes placées sous écrou (détenues ou suivies en milieu ouvert dans le cadre d'une mesure de placement sous surveillance électronique, de semi-liberté ou de placement à l'extérieur) ou suivies en milieu ouvert.

Au **1<sup>er</sup> juillet 2017**, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) prenaient en charge **186 173 mesures de milieu ouvert** pour 165 269 personnes.

<sup>1</sup> Le nombre de détenus en surnombre est obtenu en déduisant du nombre total de places de prison le nombre de places inoccupées.

### Les mesures de milieu ouvert sans écrou suivies par les SPIP

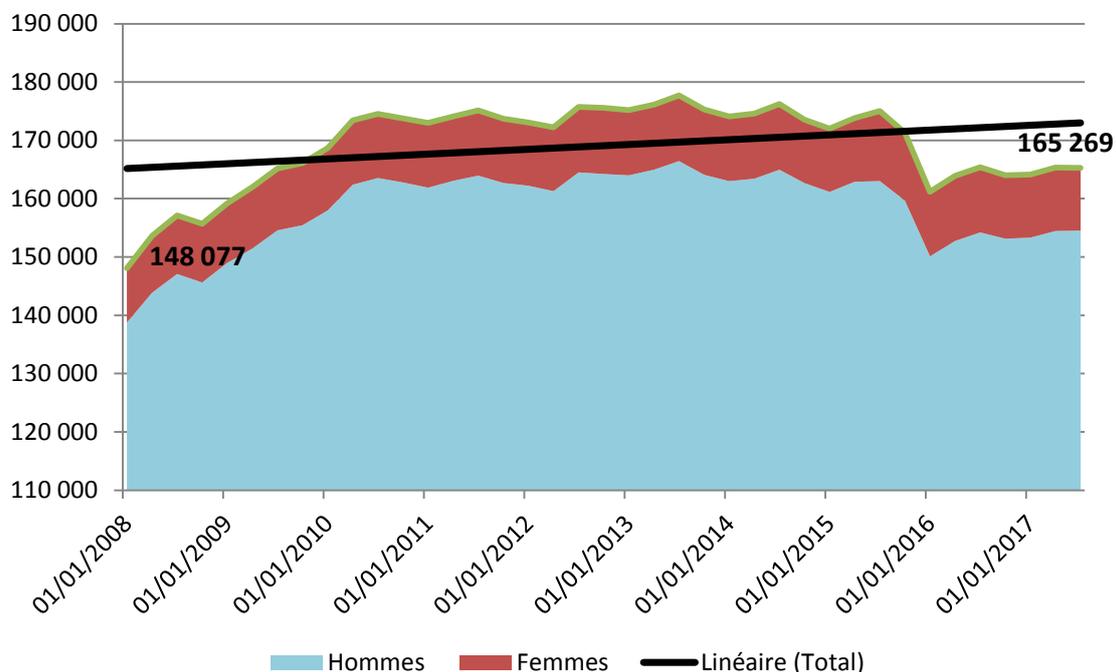
On distingue les mesures alternatives aux poursuites, les mesures pré-sentencielles ou les ajournements des mesures post-sentencielles.

Les mesures alternatives aux poursuites ou les mesures pré-sentencielles sont les mesures de travail non rémunéré (TNR), d'ajournement avec mise à l'épreuve (AME), d'ajournement pour investigation (AJI), d'ajournement avec injonction (AJINJ), de contrôle judiciaire (CJ), d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), d'assignation à résidence sous surveillance électronique mobile (ARSEM).

Les **mesures post-sentencielles** sont le sursis avec mise à l'épreuve (SME), la libération conditionnelle, le travail d'intérêt général (TIG), le sursis accompagné d'une obligation d'accomplir un TIG (STIG), l'interdiction de séjour (IS), le suivi socio-judiciaire (SSJ), le stage de citoyenneté (STC), la surveillance judiciaire (SJ), la suspension de peine pour raison médicale (SPRM) et la contrainte pénale (CP).

Concernant le milieu ouvert, le nombre de personnes prises en charge a augmenté de plus de 11 % entre 2008 et 2017.

Évolution depuis 2008 du nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) suivies en milieu ouvert



Source des données : statistiques trimestrielles du milieu ouvert de l'administration pénitentiaire

---

## 2. Une évolution de la population prise en charge, dans un contexte sécuritaire difficile

En sus d'un contexte de surpopulation carcérale, l'administration pénitentiaire est confrontée à de **nouveaux enjeux de sécurité** en raison de la **prégnance du phénomène de radicalisation islamiste** en prison et de la forte **augmentation du contentieux terroriste**.

L'administration pénitentiaire suit particulièrement certains détenus, en raison de leur risque d'évasion, de leur capacité d'atteinte à l'ordre public ou de leur comportement particulièrement violent : ce sont les « *détenus particulièrement signalés* » (DPS) et, parmi eux, les « *auteurs de grandes violences en détention* » (AGVD). Depuis quelques années, **le nombre de DPS était en constante diminution** en raison d'une volonté de l'administration de réexaminer régulièrement la situation des DPS et d'optimiser leur prise en charge et leur surveillance : alors qu'étaient recensés 347 DPS au 1<sup>er</sup> janvier 2012, il y en avait 278 au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Néanmoins, dans un contexte sécuritaire plus difficile, ce nombre a récemment augmenté : **au 1<sup>er</sup> aout 2017, on recensait 303 DPS, dont 59 AGVD.**

En sus de cette population difficile, l'administration pénitentiaire prend également en charge de plus en plus de **détenus prévenus ou condamnés pour des faits de terrorisme islamiste** (TIS). Alors qu'ils étaient 162 au 30 janvier 2015, leur nombre est passé à 488 au 2 octobre 2017, soit une augmentation de plus de 201 %.

Enfin, l'administration pénitentiaire doit également faire face au **phénomène de radicalisation**. Si l'administration pénitentiaire tente de contenir les manifestations du prosélytisme religieux en prison depuis plusieurs années, elle est véritablement confrontée au phénomène de radicalisation depuis 2012. En 2014, la médiatisation de ce phénomène avait engendré une augmentation des moyens dédiés aux aumôneries mais également quelques expérimentations de gestion de la détention<sup>1</sup>.

**Au 1<sup>er</sup> octobre 2017, 1 336 « détenus de droit commun susceptibles de radicalisation » (DCSR)** font l'objet d'une attention particulière ; ils étaient 1 149 au 1<sup>er</sup> octobre 2016 (soit une augmentation de + 16,27 %).

---

<sup>1</sup> Par exemple, en octobre 2014, à Fresnes, l'augmentation des pressions prosélytes radicales de certains détenus avait été contenue par une expérimentation visant à regrouper et à isoler les individus concernés du reste de la détention afin de faciliter leur gestion par le personnel.

## B. UNE AUGMENTATION INSUFFISANTE DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

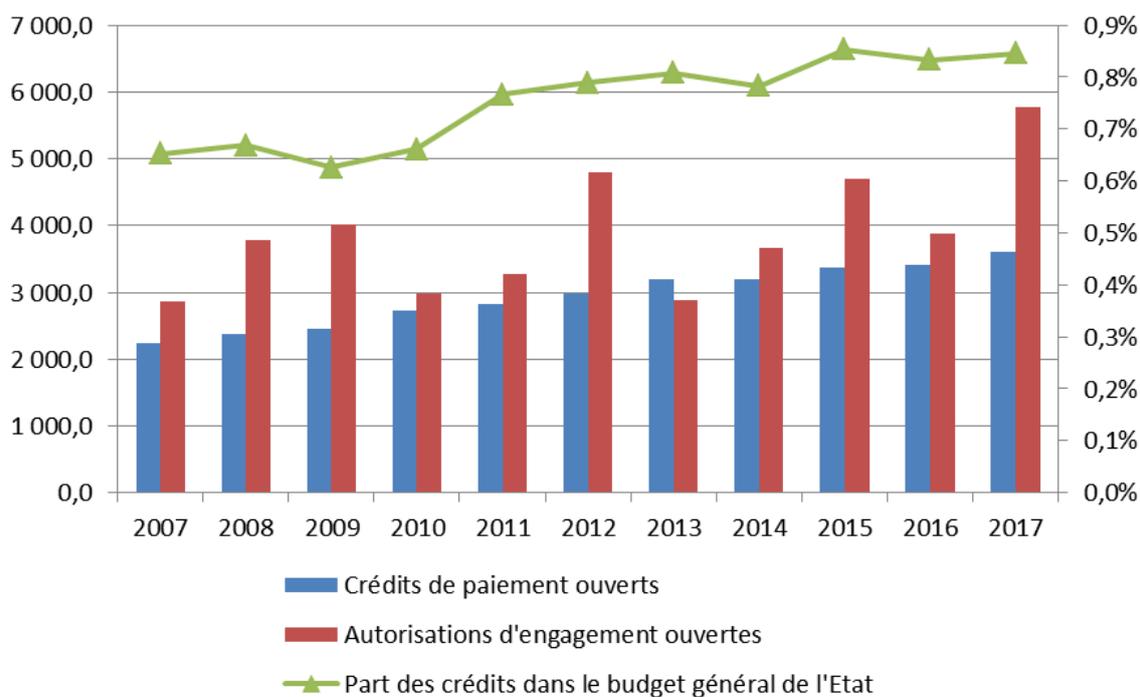
Dans un contexte de surpopulation carcérale toujours alarmant, le **budget présenté pour l'administration pénitentiaire** dans le projet de loi de finances pour 2018 apparaît très insuffisant.

### 1. Un contexte d'évolution dynamique des crédits depuis une décennie

Les crédits du programme de l'administration pénitentiaire progressent régulièrement depuis plusieurs années. Entre 2007 et 2017, ils ont ainsi augmenté de 101,2 % en autorisations d'engagement et de 61,3 % en crédits de paiement.

Cette évolution a été principalement soutenue par le plan immobilier de 2010 (augmentation de 10,8 % des crédits du programme par rapport à l'année précédente), le plan de lutte antiterroriste en 2015 (+ 5,7 % des crédits du programme par rapport à l'année précédente) et l'annonce d'un nouveau programme immobilier en décembre 2016 (+5,8 % des crédits du programme par rapport à l'année précédente).

#### Évolution du budget de l'administration pénitentiaire (en milliers d'euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Cette augmentation régulière ne doit pas occulter les **besoins toujours considérables de l'administration pénitentiaire**. Ainsi, l'exécution du budget de l'année 2016 a mis en évidence une gestion tendue, avec un **taux d'exécution des crédits de paiement de 97,8 %** par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale<sup>1</sup>.

## 2. Une évolution insatisfaisante des crédits pour 2018

Dans le projet de loi de finances pour 2018 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, les crédits du programme s'élèvent à 3 488,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 558,23 millions d'euros en crédits de paiement, soit des diminutions respectives de 39,17 % et d'1,55 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Cette évolution s'explique par une **mesure de périmètre** : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le financement des dépenses de santé des détenus sera assuré directement par l'assurance maladie ; en conséquence, le montant des crédits du programme n° 107 a été diminué de 135,9 millions d'euros.

### Les crédits du programme « Administration pénitentiaire » dans le projet de loi de finances déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI 2017	Prévues par le PLF 2018 <sup>2</sup>	Évolution	Ouverts en LFI 2017	Prévus par le PLF 2018 <sup>1</sup>	Évolution
<b>Dépenses de personnel</b>	2 349 477 641	2 443 731 475	+ 4 %	2 349 477 641	2 443 731 475	+ 4 %
<b>Autres dépenses</b>	3 413 621 242	1 178 364 021	- 65,5 %	1 264 847 093	1 247 956 164	- 1,3 %
<b>Total du programme</b>	5 763 098 883	3 622 095 496	- 37,2 %	3 614 324 734	3 691 687 639	+ 2,1 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet initial

**À périmètre constant, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire sont en progression de 2,1 %** : cette évolution s'explique par la seule augmentation des dépenses de personnel, de 4 %.

<sup>1</sup> Voir le rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2016.

<sup>2</sup> Afin de tenir compte des mesures de périmètre, la comparaison s'effectue entre les crédits votés par la loi de finances initiale pour 2017 et les crédits (périmètre constant) du projet de loi de finances pour 2018. En conséquence, les chiffres diffèrent du projet de loi initial de finances pour 2018 (périmètre courant).

### La répartition par action des crédits du programme

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI 2017 <sup>1</sup>	Prévues par le PLF 2018	Évolution	Ouverts en LFI 2017	Prévus par le PLF 2018	Évolution
<b>Action n° 1 : garde et contrôle des personnes placées sous main de justice</b>	3 630 717 276	2 325 050 843	- 36 %	2 149 807 276	2 163 607 482	+ 0,6 %
<b>Action n° 2 : Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice</b>	1 652 690 145	763 455 170	- 53,8 %	994 165 996	1 050 855 170	+ 5,7 %
<b>Action n° 4 : soutien et formation</b>	346 229 886	398 327 907	- 15 %	336 889 886	343 763 411	+ 2 %
<b>Total</b>	5 629 637 307	398 327 907	- 38,1 %	3 480 863 158	3 558 226 063	+ 2,2 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet initial

Les **crédits hors masse salariale**, qui s'élèvent à 1 112,4 millions d'euros, **diminuent d'1,3 %**<sup>1</sup>.

Plus alarmant, les **dépenses d'investissement**, qui s'établissent à 236,6 millions d'euros, **diminuent de 18,2 %**<sup>1</sup> en crédits de paiements et de **77,26 % en autorisations d'engagement**.

Ces diminutions ont été accentuées lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances en première lecture, puisque sont désormais prévus **3 487,15 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **3 556,74 millions d'euros en crédits de paiement**, soit des diminutions respectives de 39,49 % et d'1,59 %.

Le budget présenté pour 2018 apparaît donc très insuffisant pour répondre aux besoins de l'administration pénitentiaire.

Outre le faible montant de crédits consacré aux constructions nouvelles, deux points inquiètent particulièrement votre rapporteur : la diminution des crédits de paiement consacrés à la maintenance du parc immobilier carcéral et celle des crédits consacrés aux aménagements de peine et à la lutte contre la récidive.

<sup>1</sup> Les chiffres de la loi de finances initiale pour 2017 ont été retranchés de la mesure de périmètre liée aux dépenses de santé des détenus.

---

a) *L'insuffisance des moyens consacrés à la maintenance du parc*

Depuis dix ans, la maintenance du parc immobilier carcéral souffre d'un **sous-investissement chronique et notoire**, souligné dès 2006 par la Cour des comptes<sup>1</sup> : pour la période 2007-2016, le déficit cumulé de sous-investissement est estimé à 710 millions d'euros.

Alors que, selon les estimations de l'administration, entre 130 et 140 millions d'euros devraient être dépensés chaque année pour entretenir le parc, seulement 261 millions d'euros ont été dépensés entre 2012 et 2015.

Outre que les **dotations** accordées chaque année en loi de finances sont **insuffisantes**, les **crédits** dédiés à la maintenance des établissements sont **régulièrement annulés** en exécution. Entre 2012 et 2016, plus de 157 millions d'euros de crédits liés à la maintenance des établissements pénitentiaires ont en réalité contribué à l'effort de redressement des comptes publics.

Or le **sous-investissement massif et durable** pour l'entretien du parc immobilier de l'administration pénitentiaire entraîne une **dégradation précoce des établissements existants** et augmente les coûts des rénovations futures. En 2017, **35,7 % des cellules du parc immobilier carcéral sont considérées comme vétustes**.

Ce défaut régulier de maintenance et d'entretien est à l'origine des **opérations d'envergure en cours** au centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis et à la maison d'arrêt Paris La Santé comme de la situation catastrophique de la maison d'arrêt de Fresnes.

Aucune maintenance ni rénovation n'est programmée pour la maison d'arrêt de Fresnes où notre ancien collègue Jean-René Lecerf avait pourtant constaté en 2014 « *les défaillances régulières du système d'adduction en eau potable, l'exiguïté des cellules et des locaux du personnel ou encore la difficulté de contrôler la présence de rongeurs dans l'établissement* ». Construit en 1898, le bâtiment « *n'a manifestement pas bénéficié des investissements minimaux nécessaires aux exigences contemporaines et au respect de conditions d'hygiène acceptables, fussent-elles sommaires* » selon une recommandation urgente du 18 novembre 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan, qui se concluait ainsi : « *La rénovation du centre pénitentiaire de Fresnes constitue une urgence, notamment en ce qui concerne les locaux d'hébergement, les parloirs et les cours de promenade. Sans l'attendre, des mesures de dératisation et de désinsectisation d'une ampleur adaptée à la situation, avec obligation de résultat, doivent être mises en œuvre immédiatement.* »

Votre rapporteur regrette que dans le PLF pour 2018, seulement 80,7 millions d'euros soient consacrés à la maintenance des établissements, contre 114 millions en 2017, soit une baisse de plus de 29,3 %.

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes, janvier 2006, « Garde et réinsertion. La gestion des prisons ».

*b) Des crédits anormalement en baisse pour les aménagements de peine*

Le 31 octobre dernier, le Président de la République a annoncé, en marge des chantiers de la justice, la création d'une agence « chargée de développer et d'encadrer les travaux d'intérêt général ».

Cette annonce a défavorablement surpris les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) qui suivent d'ores et déjà les personnes condamnées à un travail d'intérêt général et recherchent activement des partenariats pour développer cette peine.

Elle surprend également votre rapporteur puisqu'aucun crédit, bien au contraire, n'est consacré à cette agence ou au développement du travail d'intérêt général dans le budget pour 2018.

Loin de traduire les ambitions affichées par le Gouvernement en matière d'accompagnement des sorties de détention et de lutte contre les sorties « sèches », **les dépenses de fonctionnement consacrées aux aménagements de peine** (placements sous surveillance électronique et placement à l'extérieur) **diminuent de 46,1 % en autorisations d'engagement et de 14,3 % en crédits de paiement.**

**Les dépenses de fonctionnement allouées aux aménagements de peine**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	Évolution	2017	2018	Évolution
Placement sous surveillance électronique (locations)	32,4 (15,4)	15,6 (11,2)	- 51,9 % (- 27,2 %)	18,5 (15,4)	17 (11,2)	- 8,1 % (- 27,2 %)
Placement à l'extérieur	9,5	7	- 26,3 %	9,5	7	-26,3 %
<b>Total</b>	<b>41,9</b>	<b>22,6</b>	<b>- 46,1 %</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>- 14,3 %</b>

Source : documents budgétaires

Les crédits alloués aux placements sous surveillance électroniques diminuent de 8,1 % en crédits de paiement par rapport à 2017 : hors crédits consacrés au renouvellement logiciel, **les crédits strictement liés à la location des bracelets électroniques diminuent de 27,2 %.**

Contrairement à toutes les hypothèses prévues en termes de population pénale et de prononcé des aménagements de peine, l'administration pénitentiaire semble envisager une baisse des personnes placées sous bracelet électronique. Pourtant, **au 1<sup>er</sup> novembre 2017, 10 124 personnes étaient écrouées en placement sous surveillance électronique, soit 3 % de plus par rapport au 1<sup>er</sup> novembre 2016.**

A la même date, le nombre de condamnés écroués en placement extérieur était également en **hausse de 7,6 %** par rapport au 1<sup>er</sup> novembre 2016. Pourtant, le budget pour 2018 prévoit également une baisse de 26,3 % des crédits consacrés au placement extérieur.

## II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE POUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI RESTE MODESTE

### A. UNE AUGMENTATION TOUJOURS INSUFFISANTE DES EFFECTIFS

#### 1. Une légère augmentation du plafond des autorisations d'emplois

Le projet de loi de finances pour 2018 fixe le plafond des autorisations d'emplois à 40 226 postes équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour l'administration pénitentiaire, soit une augmentation de 1 029 ETPT et de 2,6 % par rapport à l'année 2017.

Cette augmentation du plafond des autorisations d'emplois se traduira par la **création de 732 emplois supplémentaires**.

#### Décomposition des 732 créations d'emplois prévues pour 2018

Ouverture des nouveaux établissements ( <i>maison d'arrêt Paris La Santé ; centre de semi-liberté de Nanterre ; centre pénitentiaire d'Aix 2 ; maison d'arrêt de Draguignan</i> )	470
Renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation	150
Prise en charge des extractions judiciaires vicinales	50
Renforcement du renseignement pénitentiaire	35
Reprise d'effectifs pour la maison centrale d'Arles ( <i>transition d'un régime de gestion déléguée vers une gestion publique</i> )	18
Intégration des effectifs pour la maison d'arrêt de Wallis et Futuna	9

Source : documents budgétaires

#### a) Un renforcement pertinent des effectifs du renseignement pénitentiaire

Parmi les 732 créations d'emplois prévues par le projet de loi de finances pour 2018, **35 d'entre elles visent à renforcer les services chargés du renseignement pénitentiaire**.

En janvier 2017, ont été créés une nouvelle sous-direction de la sécurité pénitentiaire et, en son sein, un **bureau central du renseignement pénitentiaire**. Grâce aux crédits affectés par le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART), les effectifs de ce bureau ont été considérablement renforcés en 2016 et 2017.

#### Effectifs réels et théoriques dédiés au renseignement pénitentiaire

		2014	2015	2016	2017
<b>Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP)<sup>1</sup></b>		13/13	11/15	13/17	39/39
<b>Cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire (CIRP)</b>		14/14	34/42	37/42	128/128
<b>Correspondants locaux SPIP</b>		-	-	-	103
<b>Délégués locaux du renseignement pénitentiaire</b>	<b>Temps plein</b>	-	7/30	37/44	48/48
	<b>Temps partiel</b>	177	170	140	152

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Environ 3 000 personnes placées sous main de justice font l'objet d'un suivi individuel par les services du renseignement pénitentiaire.

Votre rapporteur **approuve le renforcement des effectifs prévus** par le budget pour 2018, qui apparaît nécessaire pour répondre aux objectifs du service qui a intégré la communauté du renseignement depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*.

*b) Des crédits insuffisants pour permettre la bonne réalisation des extractions judiciaires*

**50 créations d'emplois** sont prévues dans le projet de loi de finances pour 2018 afin de **renforcer les effectifs pénitentiaires chargés des extractions judiciaires**.

Ces 50 emplois seront spécifiquement fléchés en direction de 10 établissements pour effectuer des missions d'« **extractions judiciaires vicinales** ».

<sup>1</sup> Il existait auparavant un bureau du renseignement pénitentiaire, rattaché à l'état-major de sécurité, qui ne constituait pas un service fonctionnel.

### La réforme chaotique du transfert de la compétence des extractions judiciaires<sup>1</sup>

En 2010, le Gouvernement a décidé de **transférer la charge des extractions judiciaires des forces de police et de gendarmerie vers les personnels de l'administration pénitentiaire** : ce transfert a commencé progressivement en septembre 2011 avec un déploiement en janvier 2013 dans sept régions administratives (Lorraine, Auvergne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Picardie, Midi-Pyrénées, Franche-Comté) ainsi que dans les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise<sup>2</sup>.

Afin d'assurer cette nouvelle mission, les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) se sont dotées d'une **autorité de régulation et de planification des extractions judiciaires (ARPEJ)** chargée de programmer les extractions judiciaires. Sous le pilotage de chaque ARPEJ, des surveillants affectés dans les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) réalisent les extractions.

Au regard des nombreux dysfonctionnements rencontrés, le déploiement a été interrompu en février 2013 et une nouvelle évaluation du besoin en postes transférés a été réalisée : **le nombre d'emplois transférés a été porté de 800 à 1 200 ETP.**

À compter du 1<sup>er</sup> mars 2015, les PREJ et les ARPEJ ont été chargées **des extractions « longues distance »** réalisées à partir des régions reprises vers l'ensemble des régions encore non concernées par le transfert, confiées jusque-là aux forces de gendarmerie. De plus, après un moratoire de deux ans et demi, **le processus de déploiement a repris en juillet 2015**, avec une extension du transfert aux régions Alsace, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine, pour un achèvement programmé en mai 2019 ; dans le cadre du plan de lutte antiterroriste 2, 450 ETP supplémentaires ont été créés entre 2016 et 2017, portant ainsi à 1 650 le nombre d'ETP consacrés à cette activité.

En 2016, 7 nouvelles régions ont été reprises : la Bretagne, les Pays-de-la-Loire, la Haute-Normandie, le Centre, le Limousin, le Poitou-Charentes et la Bourgogne.

Or, en raison de la hausse continue du nombre d'extractions judiciaires (150 000 en 2014 contre 140 000 en 2011) liée à l'augmentation de la population pénale (surtout des prévenus), **les « impossibilités de faire »** les extractions par les PREJ **ont fortement augmenté** : alors que le taux d'impossibilités de faire était de 4 % en 2014, il s'est élevé à 11 % en 2015 et 24 % en 2016.

---

<sup>1</sup> Il convient de distinguer les **transferts administratifs**, demandés par l'administration pénitentiaire, par exemple pour le déplacement d'un détenu entre deux établissements, des **extractions judiciaires** et des **extractions médicales**.

Historiquement, les transferts administratifs relèvent de la seule compétence de l'administration pénitentiaire. En cas de transfert de détenus présentant des risques d'évasion, l'administration pénitentiaire sollicitait les forces de sécurité intérieure pour assurer une sécurité complémentaire du convoi. Depuis 2013, la DGGN refuse ces missions.

Concernant **les extractions médicales et les gardes statiques** des personnes détenues dans les centres hospitaliers, l'intervention des forces de sécurité intérieure s'est également réduite : depuis un arbitrage ministériel de décembre 2006 appliqué dans toutes les régions depuis 2011, toutes les extractions et les gardes statiques dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) sont dévolues à l'administration pénitentiaire.

Les missions d'extraction pour consultation médicale sont confiées à l'administration pénitentiaire avec un renfort éventuel des forces de sécurité intérieure. Les missions d'extraction et de garde des personnes détenues hospitalisées sont assurées par les forces de sécurité intérieure, en application de l'article D. 394 du code de procédure pénale. Il est pourtant fréquent que l'autorité préfectorale refuse de faire procéder à des gardes statiques par les forces de sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Il s'agit des trois départements franciliens du ressort de la cour d'appel de Versailles.

Ces impossibilités de faire ont **fortement désorganisé le travail judiciaire** alors qu'aucune priorisation raisonnable de ces procédures n'était effectuée : des audiences ont été massivement reportées, ce qui a eu pour conséquences indirectes soit un accroissement de la surpopulation pénale, soit des mises en liberté préjudiciables.

Ces impossibilités de faire ont également conduit les magistrats à adresser des **réquisitions à la gendarmerie et à la police nationale**, dans un contexte sécuritaire difficile et alors que tant la direction générale de la police nationale (DGPN) que la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) plaidaient pour un arrêt des « missions indues ».

Cette situation a engendré la création, en 2016, d'une **mission commune à l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des services judiciaires** sur le **transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires** du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice.

Selon le rapport de cette mission, remis en octobre 2016, la hausse des impossibilités de faire opposées par l'administration pénitentiaire résulte d'une **sous-évaluation du nombre de postes à transférer** par les forces de sécurité intérieure, d'un **recrutement insuffisant d'agents dans les PREJ<sup>1</sup>**, d'une **implantation géographique** de ceux-ci **inadaptée** car trop éloignée des juridictions et des établissements et d'un **défaut d'anticipation et de pilotage** de la réforme par le ministère de la justice.

Par dérogation à la règle confiant les extractions judiciaires aux PREJ, et conformément à la recommandation du **rapport commun de l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des services judiciaires d'octobre 2016** sur le *transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice*, **certaines extractions de proximité**, effectuées entre un établissement pénitentiaire et une juridiction de première instance voisins mais éloignés de plus de quarante minutes d'un PREJ, seront **confiées à des surveillants habilités** postés dans certains établissements afin d'éviter le déplacement des équipages de PREJ sur des distances importantes<sup>2</sup>.

À terme, **47 établissements pénitentiaires ont été identifiés pour accueillir un dispositif interne de réalisation des extractions judiciaires vicinales**. L'évaluation du dispositif des extractions vicinales sera effectuée au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2020.

Cette augmentation des effectifs reste néanmoins **très insuffisante** pour permettre à l'administration pénitentiaire d'assurer les missions d'extraction judiciaire qui lui ont été confiées.

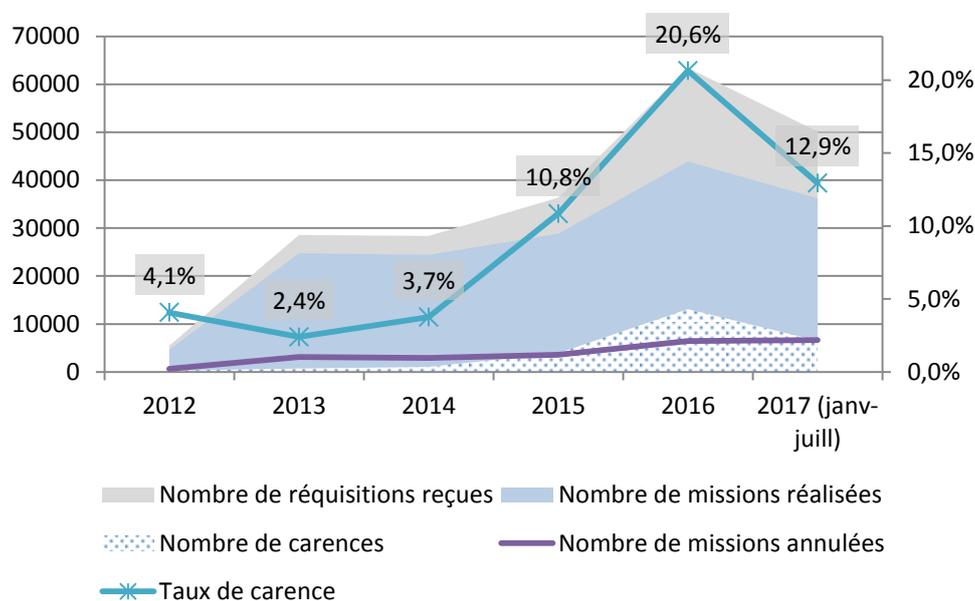
À la suite des recommandations de la mission d'inspection commune précitée, un **plan d'actions** a été mis en place par le ministère de la justice pour renforcer le pilotage de la réforme et accentuer la politique de

<sup>1</sup> Au 31 juillet 2016, alors que 48 % des extractions judiciaires avaient été transférées, seulement 665 personnels de l'administration pénitentiaire étaient affectés à cette mission dans les PREJ (alors que l'effectif théorique est de 760 ETP).

<sup>2</sup> 75 établissements pénitentiaires sont situés à plus de 40 minutes de leur PREJ.

recrutement et de formation<sup>1</sup> : au 1<sup>er</sup> aout 2017, le taux d'impossibilités de faire était en baisse, se situant à 12,9 % des réquisitions.

### Évolution de l'activité des PREJ



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Au 2 novembre 2017, le processus de transfert concerne **66 % du total des extractions judiciaires** avec la reprise des territoires correspondant aux anciennes régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

### Calendrier des prochaines reprises

Date	Départements concernés
Mai 2018	Seine-et-Marne (77) ; Seine-Saint-Denis (93) ; Var (83)
Novembre 2018	Alpes-Maritimes (06)
Mai 2019	Paris (75) ; Essonne (91) ; Val-de-Marne (94)
Novembre 2019	Alpes-de-Haute-Provence (04) ; Hautes-Alpes (05), Bouches-du-Rhône (13) ; Vaucluse (84) et la Corse (20).

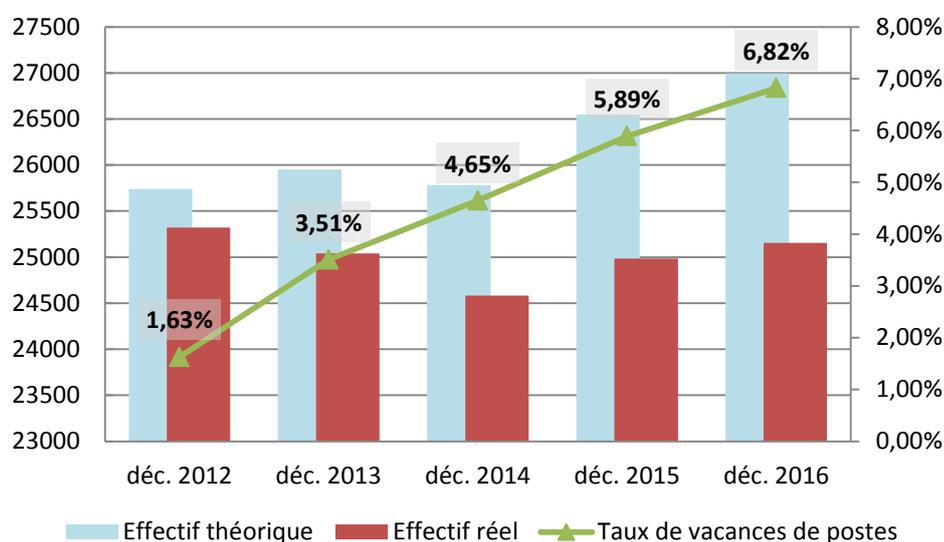
<sup>1</sup> Outre le fait que le processus de sélection des personnels pénitentiaires a été assoupli, la formation des agents PREJ est délocalisée depuis juillet 2017 pour organiser plusieurs sessions de cinq semaines.

À moyen terme, avec la création des équipes de sécurité pénitentiaire (ESP), les missions d'extraction et de transfèrement des personnes détenues seront réorganisées, les PREJ fusionnant avec les ESP.

## 2. L'absence préoccupante de crédits dédiés à résorption des vacances de postes des surveillants pénitentiaires

Votre rapporteur regrette qu'aucun crédit du projet de loi de finances pour 2018 ne soit consacré aux recrutements de surveillants pénitentiaires aux fins de résorption des vacances de postes.

### Évolution des vacances de postes pour le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Pourtant, le **taux de vacance** parmi le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance, calculé par rapport au schéma d'emplois, était de **6,82 % en décembre 2016** ; il n'était que de **1,63 % en décembre 2012**. En tenant compte de l'absentéisme, il est supérieur à 10 % dans les établissements pénitentiaires.

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, **entre 1 600 et 1 800 créations de postes** seraient **nécessaires** pour combler toutes les vacances.

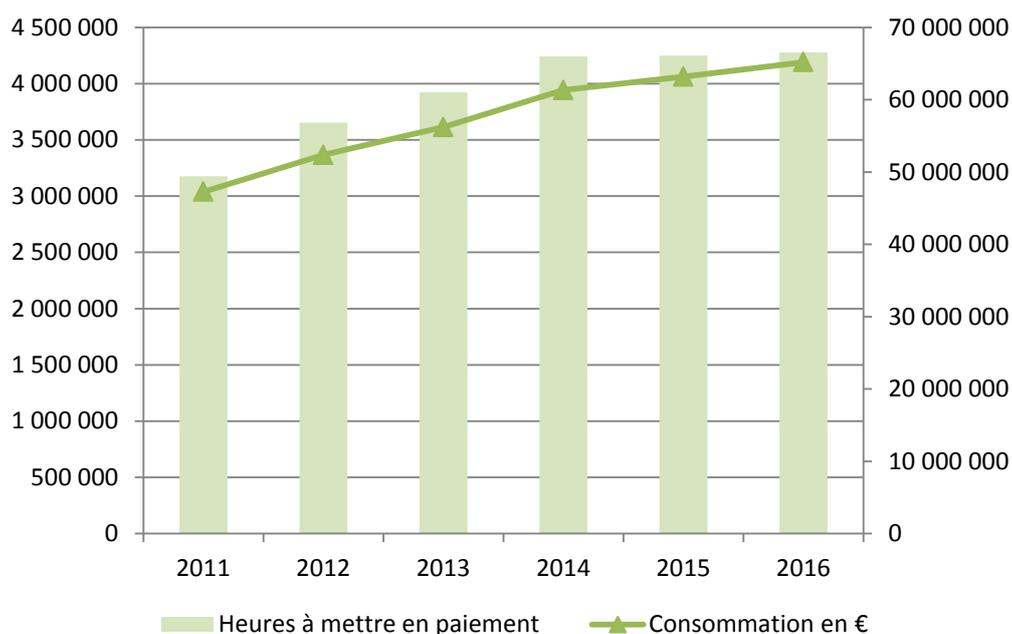
L'insuffisance des recrutements de personnels de surveillance conduit à une **organisation « en mode dégradé » de la détention** : les syndicats des personnels de surveillance, entendus par votre rapporteur, ont souligné les dangers qui existent à laisser perdurer une telle situation de **sous-effectif** dans des lieux aussi sensibles que les établissements pénitentiaires. En juillet 2015, le taux de couverture des emplois postés dans les coursives des établissements pénitentiaires était de seulement 93,76 %.

De plus, votre rapporteur souligne que **les taux de vacance** restent calculés sur la base d'un **effectif théorique adapté à une capacité d'accueil théorique des établissements pénitentiaires** : or la majorité des maisons d'arrêt connaissent une forte surpopulation carcérale.

Dans ce contexte, l'absence de hausse significative du plafond des autorisations d'emplois des surveillants pénitentiaires est injustifiable et place durablement les surveillants dans une situation dangereuse.

Les syndicats des personnels de surveillance, entendus par votre rapporteur, ont également témoigné de l'état de fatigue ressenti par les personnels. En effet, **en raison de l'insuffisance des recrutements, le nombre d'heures supplémentaires a augmenté**. Malgré la mise en œuvre, depuis 2014, d'un plan d'action volontariste visant à maîtriser les heures supplémentaires, celles-ci ont augmenté de 0,6 %, en volume, entre 2015 et 2016. Plus de 4,3 millions d'heures supplémentaires ont été mises en paiement en 2016, soit 3,1 % de plus qu'en 2015.

#### Évolution des heures supplémentaires pour le programme 107



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

### **3. Un renforcement encore insuffisant des services pénitentiaires d'insertion et de probation**

La création de 150 emplois au sein des SPIP prévue par le projet de loi de finances pour 2018 permettra ainsi une amélioration, légère, de la prise en charge des personnes placées sous main de justice. Cette augmentation reste néanmoins insuffisante.

Au 1<sup>er</sup> avril 2017, **246 838** personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) étaient prises en charge par **3 163,3 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)**, (dont 273,6 CPIP stagiaires, soit un ratio de **plus de 78 personnes suivies par agents**).

Au sein de l'antenne de Bois d'Arcy du service pénitentiaire d'insertion et de probation, rattaché à la direction des Yvelines, chaque CPIP suit en moyenne **115 dossiers de personnes détenues sur l'année**, avec des pics jusqu'à 130 dossiers.

Ce nombre considérable ne permet ni de bonnes conditions de travail ni un suivi adapté à toutes les personnes et de nature à prévenir la récidive.

### **4. L'incertitude du budget consacré aux dépenses catégorielles**

Les crédits alloués aux dépenses de personnel<sup>1</sup> du programme 107 **progressent de 3,7 % en 2018 par rapport à 2017**.

Cette augmentation des crédits s'explique par l'impact des créations de postes et plusieurs mesures catégorielles décrites ci-après.

---

<sup>1</sup> Soit les dépenses du titre 2 hors dépenses du compte d'affectation spéciale liées aux pensions.

Mesures catégorielles	Coût 2018 (en euros)
Poursuite du protocole « parcours professionnel, carrières et rémunération dans la fonction publique » (PPCR)	6 273 460
Extension en année pleine (EAP) de la réforme statutaire du corps des directeurs des services pénitentiaires (DSP)	23 250
EAP de la revalorisation du taux de prime de sujétions spéciales (PSS)	1 803 394
EAP de la revalorisation du montant de l'indemnité forfaitaire des personnels d'insertion et de probation	979 861
EAP de la revalorisation de l'indemnité de fonctions et d'objectifs (IFO) du personnel d'encadrement de la filière d'insertion et de probation	275 740
<b>Sous-total des mesures tendanciennes</b>	<b>9 355 705</b>
Réforme de la filière technique : <i>24 ETPT de catégorie C vers catégorie B</i>	275 354
Réforme de la filière d'insertion et de probation : <i>Requalification des CPIP et des ASS en catégorie A</i>	6 493 021
Augmentation du taux de promus-promouvables des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation	235 332
Réforme de la filière de commandement : <i>48 ETPT de catégorie B vers catégorie A</i> <i>140 ETPT de catégorie C vers catégorie B</i>	448 413
<b>Sous-total des mesures nouvelles</b>	<b>7 452 120</b>
<b>Total</b>	<b>16 807 825</b>

À l'issue d'une seconde délibération, le projet de loi de finances pour 2018 adopté par l'Assemblée nationale le 21 novembre 2017 a prévu une majoration de 14,93 millions d'euros des crédits de titre 2 du programme « *Administration pénitentiaire* » de la mission « *Justice* » au titre du coût de **l'indemnité de compensation de la contribution sociale généralisée (CSG)** et une annulation de 12,76 millions d'euros au titre du **décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)** annoncé par le ministre de l'action et des comptes publics, mais surtout en raison du **report de la réforme du statut des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.**

Par conséquent, 1,48 million d'euros ont été minorés des crédits hors titre 2 du programme « *Administration pénitentiaire* ». Malgré les sollicitations de votre rapporteur, il n'a pas été possible de connaître les imputations de cette minoration.

## **B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS ET LA FIDÉLISATION DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES**

L'administration pénitentiaire souffre à la fois d'une double incapacité, à recruter d'abord et à retenir ses agents ensuite, ce qui révèle un profond mal-être parmi les personnels pénitentiaires.

### **1. Le manque d'attractivité des métiers pénitentiaires**

L'administration pénitentiaire est confrontée à une grave **crise des recrutements**.

En 2017, moins d'un candidat sur trois inscrits était présent aux épreuves écrites. Il en ressort un taux de sélection très faible : près de 78 % des candidats présents aux écrits ont été admissibles.

Année	Nombre d'inscrits	Présents aux écrits	Admissibles	Présents aux épreuves sportives	Présents aux épreuves orales
2015	16 011	7 240	4 493	3 598	3 417
2016 (Session 1)	21 052	9 559	5 529	4 625	4 356
2016 (Session 2)	14 798	6 158	5 368	4 313	4 049
2017	22 379	6 954	5 417	3 984	3 772

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

Cette crise des recrutements s'explique par la **dureté des conditions de travail et la faiblesse des rémunérations**, dans un contexte de concurrence avec les autres métiers de la sécurité (policiers municipaux, sécurité privée et, dans une moindre mesure, gendarmerie et police nationales).

La mauvaise image des métiers de l'administration pénitentiaire en raison de la pénibilité du métier, aggravée par le contexte de surpopulation carcérale, semble renforcer cette dynamique contraire.

### **2. Le manque de fidélisation des personnels, en particulier en région parisienne**

La profession de surveillant pénitentiaire souffre également d'une désaffection de ses propres personnels : ce défaut de fidélisation des personnels se manifeste à la fois par des mouvements de mutation fréquents et des départs de la profession.

*a) Un taux de mutation très important*

Au centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, entre 25 et 35 % des effectifs sont renouvelés chaque année. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces demandes de mutation :

- l'opportunité professionnelle représentée par l'ouverture de nouvelles structures et services, comme les ERIS ou les PREJ ;

- le désir de retourner auprès de ses attaches familiales ;

- la pénibilité du travail ; ce facteur joue particulièrement pour les maisons d'arrêt en surpopulation carcérale. Plus l'effectif est tendu, plus les surveillants sont susceptibles d'être rappelés pour des heures supplémentaires, y compris sur leurs repos hebdomadaires.

Le phénomène de *turn over* a pour conséquence de placer dans les établissements les plus difficiles, ceux de la région parisienne, les personnels les moins expérimentés.

*b) Un taux préoccupant de départs*

Outre qu'il est coûteux en formation et en recrutement, le phénomène des **démissions précoces de la profession** est également très préoccupant.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces départs précipités.

En premier lieu, **les conditions de travail du premier poste** sont particulièrement difficiles. 90 % de la dernière promotion de surveillants (mai 2017) ont été affectés dans 8 établissements de la région parisienne, soit dans des maisons d'arrêt surpeuplées qui concentrent la population carcérale la plus difficile. Ce sont également les établissements où les taux de vacance atteignent 30 % : les primo-arrivants sont très faiblement encadrés. Ces affectations sont d'autant plus difficiles que, comme l'ont souligné les représentants des organisations professionnelles entendus par votre rapporteur, les stages effectués pendant la scolarité se déroulent rarement en région parisienne.

Ensuite, les phénomènes de surpopulation carcérale et de sous-effectif **appauvrissent considérablement l'intérêt du métier** et entretiennent un fort niveau de violence.

En région parisienne, dans une maison d'arrêt, un surveillant peut gérer seul une courserie d'une centaine de détenus, sa journée étant seulement rythmée par l'organisation de mouvements des détenus vers les douches ou les cours de promenades. Le temps de chaque activité étant davantage contraint à chaque augmentation de la population carcérale, ce qui n'est pas sans engendrer des tensions, voire des violences, aucun temps n'est disponible pour permettre un véritable travail humain, notamment de réinsertion.

Enfin, la **grille indiciaire** des surveillants pénitentiaire qui, contrairement aux gendarmes et aux policiers, relèvent de la catégorie C, ne permet pas de retenir les personnels.

*c) Le cas particulier de la région parisienne*

Il existe un **problème particulier d'attractivité de la profession de surveillant** dans les **établissements d'Île-de-France**.

La quasi-totalité des surveillants travaillant dans des établissements d'Île-de-France proviennent d'autres régions : une majorité des surveillants proviennent de la région Hauts de France et des outre-mer.

Or, en Île-de-France, les **loyers** sont particulièrement **élevés** et les **logements difficiles à trouver**. Les personnels sont donc généralement amenés à habiter dans un studio ou en collocation, ce qui ne permet pas de faire venir leur famille. D'autres enfin ne prennent aucun logement en région parisienne : soit ils dorment dans leurs véhicules, soit ils effectuent de longs trajets routiers quotidiens. La plupart tente de planifier des semaines de travail courtes et intenses permettant un retour dans leur région d'origine où ils continuent d'habiter.

Cette situation difficile, qui s'ajoute au déracinement géographique, emporte des **conséquences sur la vie professionnelle et personnelle des agents** : le temps passé dans les transports, la fatigue liée aux horaires décalés et l'éloignement par rapport à sa famille sont générateurs de stress. De plus, cette situation est généralement coûteuse en raison à la fois du paiement de deux loyers et des frais de transports.

Face à ce constat, il est nécessaire **d'accompagner et de soutenir les personnels de surveillance, particulièrement lors d'une mutation**.

Les **personnels de la filière « insertion et probation »** sont également soumis à un manque d'attractivité lié à leurs conditions de travail.

Comme pour les métiers de la surveillance, un fort taux de rotation des agents est constaté en région parisienne. Des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation quittent leur emploi en raison de la réussite à un autre concours ou parce qu'ils souhaitent retourner en province ; la majorité de ceux qui le conservent évoque la « fatigue professionnelle ». Malgré l'augmentation des effectifs, le rythme de travail des personnels d'insertion et de probation est intense, particulièrement en maison d'arrêt.

### **3. Les pistes de revalorisation de l'attractivité**

*a) Les mesures catégorielles*

La direction de l'administration pénitentiaire travaille actuellement à la création d'une prime de fidélisation, versée après un engagement à rester plusieurs années dans un établissement difficile.

Votre rapporteur suggère également de réfléchir à faciliter l'avancement des carrières des personnes qui travaillent dans les établissements les plus difficiles tels que les établissements de la région parisienne.

Il estime également souhaitable de revaloriser la prime de résidence en cas de mutation en région parisienne : la prime actuelle, d'un montant d'environ 50 euros, ne correspond pas à la réalité des loyers.

*b) Une politique d'accompagnement axée sur le logement*

De manière quasi-unanime, les représentants des organisations professionnelles entendus par votre rapporteur ont mentionné les problèmes rencontrés par les personnels pour se loger.

Il apparaît nécessaire que l'administration pénitentiaire développe tant des solutions d'hébergement temporaire que des solutions durables de logement.

Comme à Fleury-Mérogis ou aux Baumes, à proximité de la maison d'arrêt des Baumettes, des immeubles de logements à loyers modérés doivent être en partie dédiés aux surveillants pénitentiaires.

Des politiques volontaristes en faveur du logement, comme celle développée par la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Lyon, doivent être encouragées : la DISP propose 200 logements provenant du contingent préfectoral destiné à l'ensemble des fonctionnaires de l'État et deux résidences sont gérées par la fondation d'Aguesseau, qui possède un parc social réservé au ministère de la justice.

Quand l'emprise foncière le permet, votre rapporteur suggère d'établir des partenariats avec des bailleurs sociaux afin de construire quelques logements à loyer modéré à proximité des établissements.

Il recommande également la mise en œuvre d'un plan dédié au logement dans le cadre de la réflexion globale sur la gestion des ressources humaines lancée, en octobre 2017, par la garde des sceaux en soutien aux chantiers de la justice.

*c) Le souhait d'une reconnaissance accrue envers les personnels pénitentiaires*

Au-delà de l'aspect financier, les personnels pénitentiaires sont en attente de signes concrets de reconnaissance des spécificités de leur métier. Votre rapporteur a pu apprécier, au cours de sa visite du centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, la motivation et l'implication de tous les personnels qui permettent d'assurer une prise en charge de qualité des détenus.

Néanmoins, ces personnels attendent aujourd'hui des **avancées concrètes** sur des points qui ne doivent pas être jugés accessoires par l'administration.

Les surveillants pénitentiaires souhaitent ainsi être **officiellement et concrètement** reconnus comme la **troisième force de sécurité intérieure du pays**.

Les syndicats entendus par votre rapporteur ont ainsi souligné l'importance de la participation, depuis 2016, des personnels de l'administration pénitentiaire au traditionnel défilé du 14 juillet aux côtés des autres forces de sécurité du pays.

Cette reconnaissance peut également se manifester par l'octroi aux surveillants pénitentiaires des mêmes avantages que les gendarmes et les policiers.

Ainsi, la région Ile-de-France a annoncé la gratuité des transports dans la région pour les policiers de petite et grande couronne : une extension aux surveillants pénitentiaires serait très appréciée.

### **III. L'URGENCE D'UN PLAN « PRISONS » : LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE**

Malgré la construction de 10 494 places nouvelles depuis 1995, le taux de densité carcérale reste alarmant : il était de 117 % au 1<sup>er</sup> novembre 2017, contre 112 % au 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Le constat alarmant dressé par le rapport de la commission d'enquête du Sénat de 2000 sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France<sup>1</sup> « *Prisons : une humiliation pour la République* » reste malheureusement d'actualité.

Il est toujours aussi urgent de construire de nouveaux établissements pénitentiaires, de réfléchir à la place accordée aux prévenus, et de repenser un système pénitentiaire qui prend en charge une population pénale de plus en plus diverse.

#### **A. UN NOUVEAU PROGRAMME IMMOBILIER POUR ENDIGUER LA SURPOPULATION CARCÉRALE ET PERMETTRE L'APPLICATION DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL**

Lors de sa déclaration de politique générale du 4 juillet 2017, M. Édouard Philippe, Premier ministre, a souligné que **l'engagement du Président de la République de construire 15 000 places de prison** au cours de son quinquennat serait tenu pour deux raisons : « *parce que ne pas pouvoir*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 449 (1999-2000) de MM. Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel, fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, déposé le 29 juin 2000. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [https://www.senat.fr/rap/199-449/199-449\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/199-449/199-449_mono.html).

---

*incarcérer ceux qui doivent l'être est inadmissible » et « parce qu'il nous faut traiter dignement les détenus ».*

## **1. Les objectifs prioritaires d'un nouveau programme immobilier**

Le programme « 15 000 places » s'inscrit dans la continuité des réflexions lancées par l'ancien garde des sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas, notamment dans un rapport sur l'encellulement individuel présenté au Parlement le 20 septembre 2016<sup>1</sup>.

### *a) Lutter contre la surpopulation*

Le premier objectif du programme « 15 000 places » est de **permettre une adaptation du parc immobilier à la population carcérale**. En effet, depuis plusieurs décennies, la France est touchée par un **phénomène préoccupant de surpopulation carcérale**, qui concerne particulièrement les maisons d'arrêt.

Or la surpopulation carcérale a de graves conséquences : outre la dégradation des conditions de travail mentionnée précédemment, elle induit des **conditions indignes de détention**, des violences mais également une concurrence entre personnes détenues pour accéder à l'emploi, aux formations, aux activités, aux parloirs et aux unités de vie familiale.

Lors de sa visite à Bois d'Arcy, votre rapporteur a pu rencontrer plusieurs détenus qui occupaient à trois une cellule individuelle de 9 m<sup>2</sup>. Grâce à une anticipation de la direction quant à la commande de nouveaux lits, aucun matelas au sol n'était posé.

De plus, le centre pénitentiaire de Bois d'Arcy propose de nombreuses formations et ateliers aux détenus. Néanmoins il n'est pas rare que les activités soient très réduites dans certains établissements ; en dehors des tours de promenade et éventuellement de douche, les détenus passent 22 heures de leur journée dans un espace de 9 m<sup>2</sup> avec un à deux codétenus.

La surpopulation compromet gravement la mission légale<sup>2</sup> de l'administration pénitentiaire de préparer la réinsertion de la personne condamnée et, par conséquent, sa mission de prévention de la récidive.

Aussi l'extension du parc immobilier carcéral apparaît-elle nécessaire afin de permettre au service public pénitentiaire d'être efficace dans ses missions.

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'encellulement individuel, « En finir avec la surpopulation carcérale ».

<sup>2</sup> En application de l'article 707 du code de procédure pénale, « le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions. »

*b) Permettre enfin l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt*

Le programme « 15 000 places » élaboré par l'ancien garde des sceaux, et désormais repris par l'actuel Gouvernement, a également pour objectif de permettre enfin l'application du principe de l'encellulement individuel posé dans la loi depuis 1875.

L'article 716 du code de procédure pénale énonce le principe selon lequel les personnes placées en détention provisoire bénéficient d'un **droit à l'encellulement individuel**<sup>1</sup>. Néanmoins, l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>2</sup> avait prévu un moratoire de cinq ans à ce principe : ce moratoire a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2019<sup>3</sup>.

**Au 1<sup>er</sup> juin 2017, le taux d'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires était de 38,51 %.**

Ce taux moyen varie considérablement entre les établissements pour peine, qui accueillent les condamnés définitifs, et les maisons d'arrêt, qui hébergent en principe les détenus provisoires.

Au 1<sup>er</sup> août 2017, dans les établissements pour peine, **80,6 % des condamnés bénéficiaient d'un encellulement individuel. Sauf rares exceptions, l'encellulement individuel est déjà effectif dans les établissements pour peine.** Ces établissements, qui sont soumis à un *numerus clausus* de fait, ne sont que peu concernés par la surpopulation carcérale et peuvent faire bénéficier à presque tous les détenus qui le sollicitent une cellule individuelle.

En revanche, à la même date, **seulement 20,3 % des détenus incarcérés dans des maisons d'arrêt bénéficiait d'une cellule individuelle.**

Cette réalité est d'autant plus problématique que la surpopulation carcérale et l'absence d'encellulement individuel concernent une **population** constituée, en principe, de prévenus ou d'accusés, en attente de leur procès et qui sont donc **présumés innocents**.

---

<sup>1</sup> Seules trois exceptions sont posées à ce principe :

- en cas de demande des personnes concernées ;
- si la personnalité de ces personnes justifie, dans leur intérêt, qu'elles ne soient pas laissées seules ;
- si les intéressés ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation et que les nécessités d'organisation l'imposent.

En cas de placement en cellule collective, le même article 716 du code de procédure pénale prévoit que « les cellules doivent être adaptées au nombre de personnes détenues qui y sont hébergées » et que « leur sécurité et leur dignité doivent être assurées ».

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

<sup>3</sup> Par l'article 106 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

---

Les **personnes condamnées à des courtes peines<sup>1</sup> qui demeurent incarcérées en maison d'arrêt** subissent également la surpopulation carcérale et l'absence d'encellulement individuel. Mme Marie-Stéphanie Vittrant, directrice d'insertion et de probation au SPIP de Versailles, que votre rapporteur a rencontrée au centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, relevait tout le **paradoxe de ces sanctions** : les **courtes peines**, qui peuvent avoir des **effets très désocialisants**, rendent difficile **un suivi par le SPIP** et un travail sur la réinsertion permettant d'éviter toute récidive, *a fortiori* dans une maison d'arrêt. Contrairement aux condamnés hébergés dans un établissement pour peine qui sont soumis à un parcours d'exécution des peines, les condamnés en maison d'arrêt ne bénéficient pas d'un suivi renforcé préparant à la sortie.

Sur le fondement des projections de population pénale, à l'horizon 2025, **entre 10 309 et 16 143 cellules** devraient être construites pour tendre vers un **objectif de 80 % d'encellulement individuel**.

## **2. Les paramètres du programme « 15 000 places »**

### *a) Un programme centré sur les maisons d'arrêt*

L'engagement du Président de la République de construire 15 000 places correspond à la reprise du plan annoncé par l'ancien garde des sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas.

Il vise ainsi la construction de 32 nouvelles maisons d'arrêt et d'un nouveau centre de détention. Par ailleurs, 2 établissements devraient faire l'objet d'une extension.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 717 du code de procédure pénale, les condamnés à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans peuvent également être maintenus incarcérés en maisons d'arrêt. En principe et selon l'application de l'article 717-2 du code de procédure pénale, les condamnés bénéficient en maison d'arrêt d'un droit à l'encellulement individuel.

### Implantations et capacités des nouvelles structures

Département	Agglomération	Capacité établissements
<u>Centre de détention</u>		
Guadeloupe	<i>à définir</i>	400
<u>Maisons d'arrêt</u>		
Alpes-Maritimes	Nice	650
Aude	Narbonne	500
Bas-Rhin ou Haut-Rhin	Strasbourg ou Colmar	550
Bouches-du-Rhône	Marseille	600
Charente	Angoulême	400
Corse-du-Sud	Ajaccio	100
Essonne	<i>à définir</i>	600
Gard	Alès	450
Guyane	Saint-Laurent-du-Maroni	300
Haute-Garonne	Toulouse	600
Hauts-de-Seine	<i>à définir</i>	600
Hérault	Montpellier	500
Ille-et-Vilaine	Rennes	550
Loire-Atlantique	Nantes	300
Manche	Cherbourg ou Saint-Lô	200
Marne	Châlons-en-Champagne	200
Meurthe-et-Moselle	Nancy	600
Morbihan	Vannes	400
Pas-de-Calais	Arras	600
Pyrénées-Atlantiques	Pau	500
Pyrénées-Orientales	Perpignan	400
Rhône	Villefranche	500
Saône-et-Loire	Chalon-sur-Saône	300
Seine-et-Marne	<i>à définir</i>	600
Seine-Saint-Denis	<i>à définir</i>	600
Val-de-Marne	<i>à définir</i>	600
Val-d'Oise	<i>à définir</i>	600
Var	Fréjus	650
Var	Toulon	200
Vaucluse	Avignon	400
Vendée	Fontenay-le-Comte	250
Yvelines	<i>à définir</i>	600
<u>Extensions des établissements existants</u>		
Haute-Garonne	Centre de détention de Muret	200
Isère	Centre pénitentiaire de Grenoble	250
<b>Total</b>		<b>15 750</b>

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

*b) Le renforcement des capacités des quartiers de préparations à la sortie*

Comme cela avait déjà été annoncé en octobre 2016 par l'ancien garde des sceaux, le programme prévoit également la création de 16 nouvelles structures d'une capacité totale de 1 740 places dans les quartiers de préparation à la sortie (QPS), structures intermédiaires entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Les QPS ont vocation à accueillir les personnes incarcérées en maison d'arrêt, dont la peine ou le reliquat de peine est inférieur à deux ans et qui sont repérées comme prioritaires pour bénéficier d'une prise en charge renforcée.

**Implantations et capacités des nouveaux quartiers  
de préparation à la sortie (QPS)**

Département	Agglomération	Capacité QPS
Alpes-Maritimes	Nice	120
Bas-Rhin	Strasbourg	120
Bouches-du-Rhône	Marseille	120
Calvados	Caen	90
Hérault	Montpellier	120
Isère	Grenoble	90
La Réunion	Saint-Denis	90
Loiret	Orléans	90
Nord	Lille	120
Paris	Paris	120
Rhône	Lyon	120
Sarthe	Le Mans	90
Seine-Maritime	Rouen	90
Seine-Saint-Denis	à définir	120
Val-d'Oise	Cergy	120
Yvelines	à définir	120
<b>Total</b>		<b>1 740</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

## **B. LES PRÉALABLES ESSENTIELS À LA RÉUSSITE DU PROGRAMME**

Seulement 21 millions d'euros de crédits sont inscrits au budget 2018 pour réaliser une partie des acquisitions foncières, soit 1,9 % du budget du programme « *Administration pénitentiaire* » hors dépenses de personnel. Au regard de la faiblesse des montants, votre rapporteur s'interroge sur la rigueur et la crédibilité du programme « 15 000 places ».

Il regrette que le Gouvernement n'ait pas souhaité soutenir la démarche du Sénat qui, à l'initiative du président de votre commission des lois, M. Philippe Bas, a adopté en octobre dernier une proposition de loi ambitieuse<sup>1</sup>. Une loi de programmation pour la justice est un préalable essentiel pour garantir un véritable engagement budgétaire pluriannuel.

### **1. Un programme dont la crédibilité pose question**

Au regard de la programmation budgétaire qui se dessine, il semble que l'achèvement du programme « 15 000 places » soit repoussé à 2027, bien au-delà du quinquennat.

Plus inquiétant, le programme qui annonce « 15 000 places supplémentaires » ne se base sur **aucune hypothèse de fermeture** des établissements existants. Or dans dix ans, *a fortiori* sans effort budgétaire sur la maintenance du parc immobilier, de nombreux établissements devront être fermés, ce qui ne permettra pas de porter la capacité immobilière carcérale à 76 000 places de prison en 2027.

L'ensemble des programmes immobiliers lancés depuis 1988 auraient dû conduire à créer 33 300 places de prison supplémentaires : en raison de la fermeture d'établissements au cours de la même période, le nombre de **créations de places nettes** a été de **28 000**.

La **fermeture d'établissement vétustes**, anciens ou peu fonctionnels, correspondant à environ **2 596 places**, est d'ores et déjà programmée.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 7 (2017-2018) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, adoptée le 24 octobre 2017. Cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl16-641.html>.

### Fermetures programmées

Année	Établissement	Places	Motif de fermeture
2017	CP Marseille (bât. C et D)	- 454	Ouverture de Baumettes 2
2018	CP Marseille (bât. A et B)	- 672	Ouverture Draguignan et Aix - préparation de Baumettes 3
2019-2027	Mata Utu	- 3	Ouverture du projet Wallis et Futuna
	MA Colmar	- 120	Ouverture de Lutterbach
	MA Mulhouse	- 278	
	Clairvaux	- 91	Déficits de sécurité et de fonctionnalité
	Caen	- 269	Ouverture de Caen-Ifs
	MA Troyes	- 116	Ouverture de Troyes-Lavau
	Angers	- 266	Ouverture d'Angers-Trélazé
	Saint Etienne	- 327	Ouverture du projet « Agglomération de Saint-Etienne »
<b>Total</b>		<b>- 2 596</b>	

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Enfin, le programme repose sur une hypothèse risquée de loi pénale inchangée, voire d'infléchissement de la réponse pénale pour décroître la population pénale.

## 2. Les programmes immobiliers en cours

Le programme immobilier « 15 000 places » s'ajoute à l'ensemble des opérations immobilières d'ores et déjà menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ou les services déconcentrés de la direction de l'administration pénitentiaire.

Les programmes déjà lancés conditionnent tant les marges de manœuvre budgétaire de l'administration pénitentiaire que la disponibilité des personnels pour mener à bien un nouveau programme immobilier carcéral majeur.

### Les projets immobiliers en cours

	Date de lancement	Date d'achèvement prévisionnelle	Coût total actualisé	2013-2017 réalisé	Reste à financer
Ducos	2009	2016	38 500 000	23 100 000	40,0%
SPIP La Réunion	2009	2017	4 100 000	2 000 000	51,2%
Orléans	2009	2018	4 400 000	-	100,0%
Papéari	2009	2017	118 350 000	100 000 000	15,5%
Angers	2009	-	<i>études</i>	-	-
Lille - Loos	2009	-	145 110 000	1 800 000	98,8%
Bordeaux	2009	-	125 460 000	200 000	99,8%
Aix2	2010	2018	115 257 000	90 500 000	21,5%
Draguignan	2010	2018	95 350 000	73 000 000	23,4%
Caen	2011	-	116 150 000	100 000	99,9%
Fleury TF	2013	-	502 758 526	147 700 000	70,6%
Baumettes 2	2013	2017	170 411 520	115 600 000	32,2%
Koné	2013	-	<i>études</i>	-	-
Baumettes 3	2013	-	110 350 000	100 000	99,9%
Lutterbach	2013	2021	106 000 000	3 600 000	96,6%
Martinique 3	2015	-	<i>études</i>	-	-
St-Etienne	2015	-	<i>études</i>	100 000	-
Baie-Mahault	2015	-	<i>études</i>	-	-
Faa'a	2015	-	<i>études</i>	-	-
Centre francilien de sécurité	2015	-	14 000 000	200 000	98,6%
Basse-Terre	2015	-	63 000 000	100 000	99,8%
QSL SPIP Nanterre	2016	2018	13 800 000	3 100 000	77,5%
Troyes (CP Aube)	2016	-	110 250 000	-	100,0%
La Santé	2006	2018	7 700 000	2 400 000	68,8%
Fleury Sureté pénitentiaire	2017	2020	7 800 000	-	100,0%
Centre de formation de Fleury	2017	-	11 700 000	-	100,0%

*Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires*

Parmi les projets immobiliers en cours, il convient de distinguer les dispositifs d'accroissement de capacités (DAC) des opérations de rénovation.

*a) Les dispositifs d'accroissement de capacités*

Les dispositifs **d'accroissement des capacités** permettent de construire des places d'hébergement dans des délais relativement courts : ils sont soit intégrés dans des programmes immobiliers nationaux conduits par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, soit menés par les directions interrégionales des services pénitentiaires comme des opérations isolées, à l'instar de l'opération de Montauban.

Deux dispositifs d'accroissement des capacités sont actuellement programmés.

**Le programme d'accroissement des capacités**

Établissement	2009	2011	2013	2016	2017	2018	> 2019
CP Nantes			134				
CP Aix-Luynes (Aix 2)						735	
CP Ducos				160			
CD Villenauxe	200						
MA Bonneville			97				
MA Montauban		80					
MA Nîmes							120
CP Baie-Mahault							300
<b>Total</b>	200	80	231	160	573	735	420

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

*b) Les opérations de rénovation en cours*

Les opérations de réhabilitation de bâtiments visent la **reconstitution de capacités existantes**.

Une opération d'envergure est en cours à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis depuis 2004 : les travaux de rénovation, qui ont commencé en 2006, s'achèveront en 2023.

L'opération achevée en 2017 à la maison d'arrêt Paris La Santé a permis la reconstruction de 808 places.

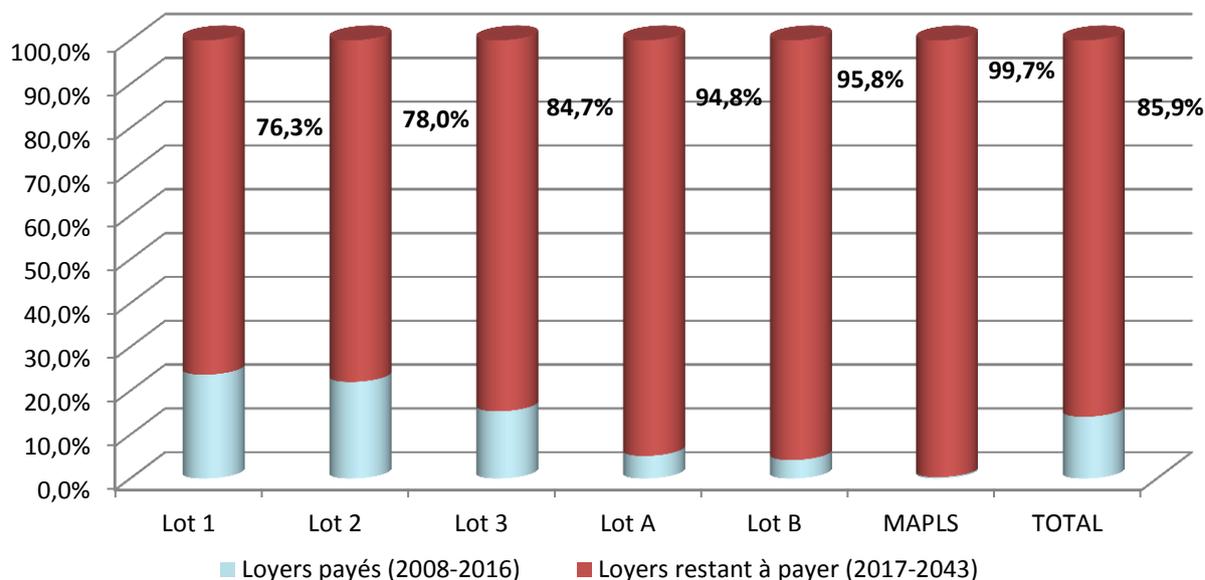
Après l'ouverture en 2017 du site « Baumettes 2 » et lorsque sera opérationnel le centre pénitentiaire « Aix 2 », situé sur le domaine de la maison d'arrêt d'Aix-Luynes, le centre pénitentiaire historique des Baumettes à Marseille sera détruit pour permettre la réalisation d'une nouvelle structure de 740 places : « Baumettes 3 ».

### 3. Une vigilance nécessaire quant au choix du mode de dévolution des marchés

Depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 *d'orientation et de programmation pour la justice*, qui a autorisé le procédé, de nombreux programmes immobiliers carcéraux ont été confiés à des acteurs privés dans le cadre de partenariats public-privé (désormais dénommés « marchés de partenariat »).

En 2017, l'administration pénitentiaire doit encore financer 85,9 % des loyers des programmes immobiliers déjà lancés : soit 5 974 millions d'euros.

#### Part des loyers restant à payer pour le programme 13 200, le programme « Nouveau programme immobilier » et la maison d'arrêt Paris La Santé



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

Après le constat accablant dressé par la Cour des comptes en 2011<sup>1</sup>, votre rapporteur **se félicite de la décision de l'administration pénitentiaire de ne plus recourir aux partenariats publics-privés**. Cette structure apparaît trop complexe pour des lieux aussi critiques que des établissements pénitentiaires pour lesquelles les conditions nécessaires de sécurité et les dispositifs afférents évoluent régulièrement.

<sup>1</sup> Cour des comptes, Les partenariats public-privé pénitentiaires, rapport à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

---

Aucun avantage décisif tenant au délai de construction n'est constaté : d'après le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, après analyse de 27 opérations pénitentiaires achevées entre 2009 et 2016, les réalisations en partenariat public-privé sont livrées en un temps équivalent aux réalisations en maîtrise d'ouvrage public (entre 5 et 6 ans).

En revanche, les PPP engendrent des coûts d'exploitation bien plus élevés que la gestion publique : une journée dans un établissement « PPP » a coûté 138,65 euros en 2016 alors qu'une journée en gestion déléguée dans un établissement construit en maîtrise d'ouvrage public a coûté 94,61 euros.

#### **4. L'attention à l'emplacement des nouveaux établissements**

S'agissant des nouvelles constructions, la priorité de l'administration pénitentiaire est de rechercher des sites dans les grandes agglomérations ou à proximité immédiate, afin de permettre une proximité vers le tribunal de grande instance de rattachement, vers les centres hospitaliers mais également une proximité des forces de sécurité intérieure et des partenaires associatifs ou privés. Une implantation en milieu urbain très bien desservie par les transports est indispensable pour les QPS amenés à accueillir des personnes en activité à l'extérieur en journée.

Selon la circulaire du Premier ministre du 6 octobre 2016 sur *la mobilisation du foncier pour le programme immobilier pénitentiaire*, le bassin d'habitat local doit également **permettre des logements locatifs pour les personnels de l'établissement** ainsi que des équipements collectifs permettant leur installation dans de bonnes conditions (écoles, commerces, transports en commun).

L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) éprouve certaines difficultés à trouver des emprises disponibles à proximité des grands centres urbains en vue de la construction de nouveaux centres pénitentiaires : les emprises nécessaires à la construction d'un établissement pénitentiaire moderne – autour de 15 hectares – sont rares.

Pour ces raisons, le cahier des charges des recherches financières du programme 15 000 a réduit la surface minimale demandée pour les maisons d'arrêt voulues en zone urbaine dense à 5 hectares environ (au lieu de 10 à 15 hectares) ; de même, la surface demandée pour les quartiers de préparation à la sortie est fixée à 0,5 hectare environ, en centre-ville.

#### **5. Une conception qui doit s'accompagner d'une réflexion sur les régimes de détention**

La conception du nouveau programme immobilier devra éviter de reproduire les erreurs du passé.

Au nom d'une fausse bonne idée de mutualisation des coûts, plusieurs établissements, tels que les centres pénitentiaires de Riom ou de Lutterbach, ont été conçus avec parfois jusqu'à 8 modes de détention différents : ainsi, au sein d'un même lieu, peuvent se trouver un quartier maison d'arrêt pour les hommes, un quartier maison d'arrêt pour les femmes, un quartier maison d'arrêt pour les mineurs, un quartier maison centrale, un quartier d'évaluation de la radicalisation ou encore un quartier de semi-liberté.

Il est désormais établi que les coûts d'exploitation de ces établissements et les besoins en personnels excèdent largement les potentielles économies d'échelles.

En raison des besoins très différents de ces populations, qui doivent suivre des circulations différentes au sein de l'établissement, la concentration de modes de détention très différents au sein d'un même établissement est à proscrire.

En revanche, la construction d'un nouveau programme immobilier doit s'accompagner d'une **réflexion sur les régimes souhaitables de détention**.

Le cadre législatif et réglementaire prévoit d'ores et déjà que les condamnés sont répartis entre les établissements pour peine au regard de « *leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité* ». L'affectation dans un régime de détention déterminé dépend de « *leur personnalité, leur santé, leur dangerosité et leurs efforts en matière de réinsertion sociale* ».

Néanmoins, en pratique, il existe **peu de régimes différenciés et progressifs de prise en charge**. Lors de sa visite au centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, votre rapporteur a ainsi pu constater la diversité de la population carcérale : 15,7 % des personnes incarcérées le sont pour des infractions à la législation sur les stupéfiants, 15,8 % pour des vols simples, 28,8 % pour des violences. Comment organiser dans de bonnes conditions une détention lorsque des assassins et des violeurs côtoient des délinquants de la route ? Comment élaborer et réussir des parcours d'exécution des peines avec des populations aussi différentes ?

Des régimes dits de « réinsertion active » ont déjà été expérimentés par l'administration pénitentiaire. Ces expérimentations, qui ont un effet positif sur la réinsertion des détenus, permettent également d'améliorer les conditions de travail des surveillants.

L'une des expériences les plus répandues dans les maisons d'arrêts est le **régime « Respect »**. Dans ce cadre, après évaluation, les personnes détenues s'engagent sur un plan à la fois individuel (en signant un « *contrat d'engagement* ») et collectif (en se conformant au « *règlement intérieur* ») à respecter des règles de vie en détention ayant pour objectif d'assurer un cadre de vie plus apaisé au sein des unités d'hébergement.

---

Elles s'engagent également à suivre un programme axé sur des activités ayant trait à la vie quotidienne de l'unité et répondant aux besoins identifiés pour l'individualisation de leur parcours de détention. En parallèle, à l'instar des personnes incarcérées en établissement pour peine, les personnes détenues dans une maison d'arrêt peuvent, en journée, circuler au sein de leur bâtiment d'hébergement et ont un accès libre aux activités qui sont proposées au sein de ce module. Ce type de prise en charge propre aux maisons d'arrêt ne peut néanmoins pas se confondre avec les régimes « confiance » ou « portes ouvertes » qui ne sont possibles qu'en établissement pour peine.

Ce programme « Respect », accessible aux seules personnes volontaires, permet une **participation active à la vie collective**, qui responsabilise les détenus et **tend à réduire les violences et les incidents disciplinaires**.

Les **régimes de détention et les quartiers différenciés font partie des pistes à développer pour préparer efficacement les sorties de détention** et prévenir la récidive, au même titre que la **construction d'établissements à sécurité adaptée**, comme le suggérait notre collègue François-Noël Buffet<sup>1</sup> mais également la mission d'information sur le redressement de la justice, présidée par notre collègue Philippe Bas<sup>2</sup>, président de votre commission des lois.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.**

---

<sup>1</sup> Article 23 de la proposition de loi n° 126 (2016-2017) tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale, de M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues. Cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-126.html>).

<sup>2</sup> Proposition n° 123 du rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 avril 2017 : « Cinq ans pour sauver la justice ! ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>.



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Contrôleur général des lieux de privation de liberté

**Mme Adeline Hazan**, contrôleure générale

**M. André Ferragne**, secrétaire général

### Direction de l'administration pénitentiaire

**M. Stéphane Bredin**, directeur

#### Sous-direction de la sécurité pénitentiaire

**M. Benoît Fichet**, sous-directeur

#### Sous-direction du pilotage et du soutien des services

**M. Pierre Azzopardi**, sous-directeur

**Mme Sabrina Schpitz**, cheffe du bureau de la synthèse

#### Sous-direction des missions

**Mme Nathalie Gavarino**, adjointe au sous-directeur

#### Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales

**Mme Catherine Frénot**, cheffe du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des crédits de personnel

### Agence publique pour l'immobilier dans la justice

**M. Aurélien Defigier**, directeur adjoint

**M. Sébastien Faure**, directeur opérationnel

### Organisations syndicales des directeurs pénitentiaires

#### Syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT

**M. Damien Pellen**, premier secrétaire

#### Syndicat national pénitentiaire FO Direction

**M. Sébastien Nicolas**, secrétaire général

**M. Ivan Gombert**, secrétaire national

Organisations syndicales des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation

CGT Insertion - Probation

**Mme Sarah Silva-Descas**, secrétaire nationale

**Mme Fabienne Titet**, secrétaire nationale

SNEPAP FSU

**Mme Aurélie Demmer**, secrétaire générale adjointe

**Mme Alexandrine Borgeaud-Moussaid**, secrétaire nationale

**M. Gautier Shont**, secrétaire national

Organisations syndicales des surveillants pénitentiaires

CGT pénitentiaire

**M. Christopher Dorangeville**, secrétaire général

**M. Alexis Grandhaie**, secrétaire national

**M. Éric Lemoine**, secrétaire national

Syndicat national pénitentiaire FO Personnels de surveillance

**M. Stéphane Touil**, secrétaire général adjoint

**M. Emmanuel Guimaraes**, chargé du pôle communication

Syndicat pénitentiaire des surveillants non gradés

**M. Philippe Kuhn**, délégué régional à la direction interrégionale de Paris

UFAP UNSa Justice

**M. David Calogine**, secrétaire général adjoint

**M. David Besson**, secrétaire général adjoint

**M. Rémi Bultor**, secrétaire national

---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

### Centre pénitentiaire de Bois d'Arcy (8 novembre 2017)

- *Entretiens*

**Mme Odile CARDON**, directrice du centre pénitentiaire

**M. Laurent RIDEL**, directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris

**Mme Morgane BOYTHIAS**, directrice adjointe

**Mme Julie BOISSINOT**, chef de détention

**Mme Marie-Stéphanie VITTRANT**, directrice d'insertion et de probation au SPIP de Versailles

**Mme Françoise BOIZOT**, médecin-chef du service médico-psychiatrique régional

**Mme Béatrice CARTON**, médecin-chef de l'unité sanitaire

- *Visite de l'établissement et échanges*

**M. Philippe BONNIN**, adjoint au chef de détention

- *Échanges avec les organisations professionnelles*

**M. Salvatore DEMMI**, surveillant, représentant de l'UFAP

**M. Jimmy HULIN**, surveillant, représentant de l'UFAP

**M. Willy SAIB**, surveillant, représentant de FO

**M. Stéphane REUNIF**, premier-surveillant, représentant de FO

**M. Hugues RACHEL**, surveillant, représentant de FO