



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 – MISSION « JUSTICE »
PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »**

Commission des lois

**Avis n° 153 (2018-2019) – Tome VII de M. Alain MARC,
déposé le 22 novembre 2018**

Réunie le mercredi 21 novembre 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois, a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Alain Marc**, les crédits du programme « **Administration pénitentiaire** » de la mission « **Justice** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2019**.

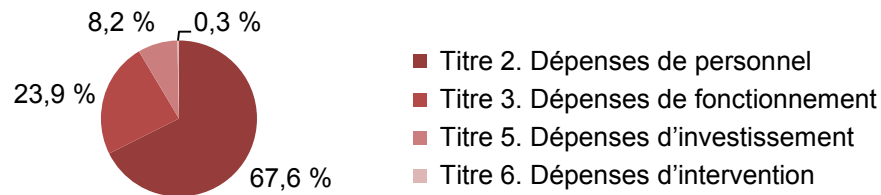
Le rapporteur a exposé qu'à périmètre constant, les crédits de paiement alloués à ce programme augmentaient de 5,75 % en 2019, principalement en raison de la hausse des effectifs, pour atteindre un total de 3,750 milliards d'euros et **représenter 41,41 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission « Justice »**.

Évolution des crédits consacrés à l'administration pénitentiaire entre 2018 et 2019

<i>(en euros)</i>	Crédits votés en loi de finances pour 2018		Crédits votés en loi de finances pour 2018 (format 2019)		Crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2019		Évolution LFI 18 (format 2019) vs PLF 19	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Administration pénitentiaire	3 478 306 989,00	3 547 899 131,00	3 476 467 382,45	3 546 059 524,45	3 324 895 440,15	3 749 892 418,15	- 4,36%	5,75 %
Titre 2. Dépenses de personnel	2 439 187 305,00	2 439 187 305,00	2 437 107 954,00	2 437 107 954,00	2 534 491 408,00	2 534 491 408,00	4,00%	4,00%
<i>Dont HCAS</i>	<i>1 593 932 026,00</i>	<i>1 593 932 026,00</i>	<i>1 592 510 422,00</i>	<i>1 592 510 422,00</i>	<i>1 662 574 746,00</i>	<i>1 662 574 746,00</i>	<i>4,40%</i>	<i>4,40%</i>
<i>Dont CAS</i>	<i>845 255 279,00</i>	<i>845 255 279,00</i>	<i>844 597 532,00</i>	<i>844 597 532,00</i>	<i>871 916 662,00</i>	<i>871 916 662,00</i>	<i>3,23%</i>	<i>3,23%</i>
Autres dépenses :	1 039 119 684,00	1 108 711 826,00	1 039 359 428,45	1 108 951 570,45	790 404 032,15	1 215 401 010,15	- 23,95%	9,60 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	621 819 684,00	852 455 187,00	622 059 428,45	852 694 931,45	661 704 032,15	894 973 259,15	6,37%	4,96%
Titre 5. Dépenses d'investissement	399 400 000,00	236 556 639,00	399 400 000,00	236 556 639,00	116 500 000,00	308 227 751,00	- 70,83%	30,30%
Titre 6. Dépenses d'intervention	16 100 000,00	16 100 000,00	16 100 000,00	16 100 000,00	12 200 000,00	12 200 000,00	- 24,22%	-24,22%
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	1 800 000,00	3 600 000,00	1 800 000,00	3 600 000,00	0	0	- 100 %	- 100 %
Part du programme dans la mission	38,60%	40,68%	38,58%	39,35%	38,12%	41,41%		

Sources : projets annuels de performances pour 2019 et réponses au questionnaire budgétaire.

La répartition, par nature de dépenses, des crédits du programme « Administration pénitentiaire » prévus par le projet de loi de finances pour 2019



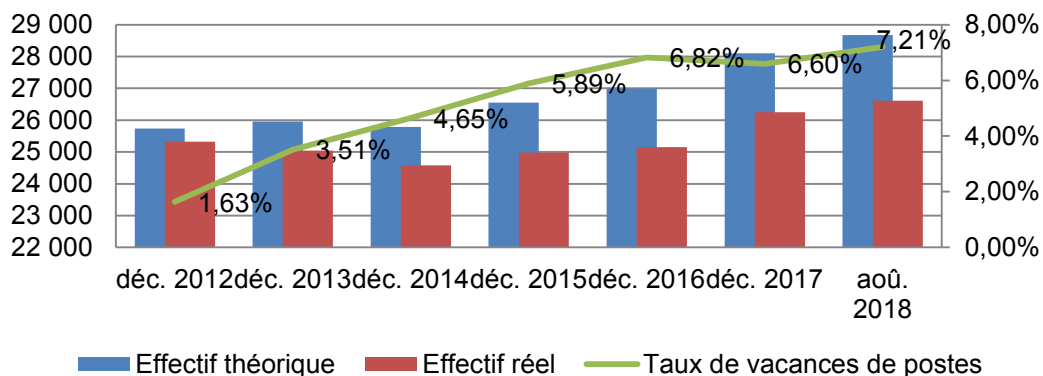
Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet de loi initial.

La répartition, par action, des crédits du programme (en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI 2018 (format 2019)	Prévues par PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		Ouvertes en LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	2 326 568 843,00	2 118 714 041,15	-8,93%	-207 854 802	2 165 125 482,00	2 317 741 792,15	+ 7,05%	152 616 310
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	754 144 396,00	823 755 819,00	9,23%	69 611 423	1 039 719 716,00	1 078 971 139,00	+ 3,78%	39 251 423
4 - Soutien et formation	395 754 142,45	382 425 580,00	-3,37%	- 13 328 562	341 214 326,45	353 179 487,00	+ 3,51%	11 965 161
Total	3 476 467 381,45	3 324 895 440,15	-4,36%	-151 571 941	3 546 059 524,45	3 749 892 418,15	+ 5,75%	203 832 894

Le plafond d'autorisation d'emplois pour 2019 est relevé à **41 514 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit une hausse de 3,2 % par rapport à l'année dernière. Cette hausse est néanmoins insuffisante pour combler les vacances de postes des surveillants.

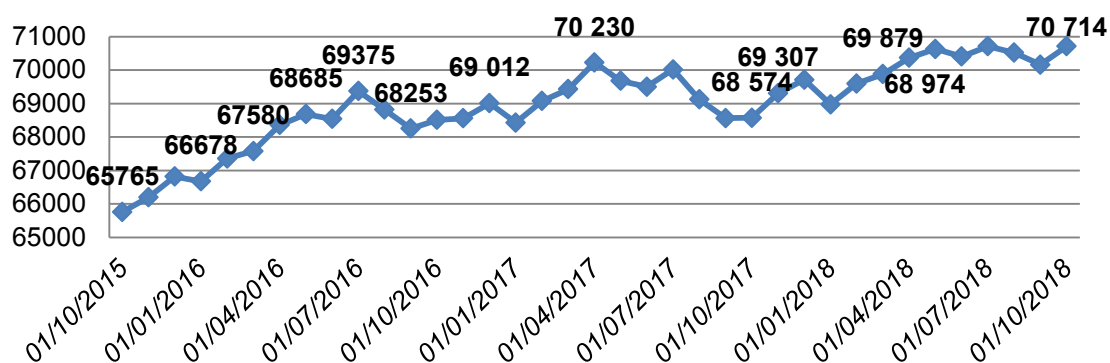
Évolution des vacances de postes pour le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire



Source : statistiques de l'administration pénitentiaire.

Le rapporteur a jugé cette évolution des crédits et des effectifs insuffisante au regard des besoins de l'administration pénitentiaire liés notamment à l'augmentation de la population pénale et carcérale, ainsi qu'au sous-dimensionnement et au mauvais état du parc immobilier pénitentiaire.

Évolution de la population détenue (sur trois ans)

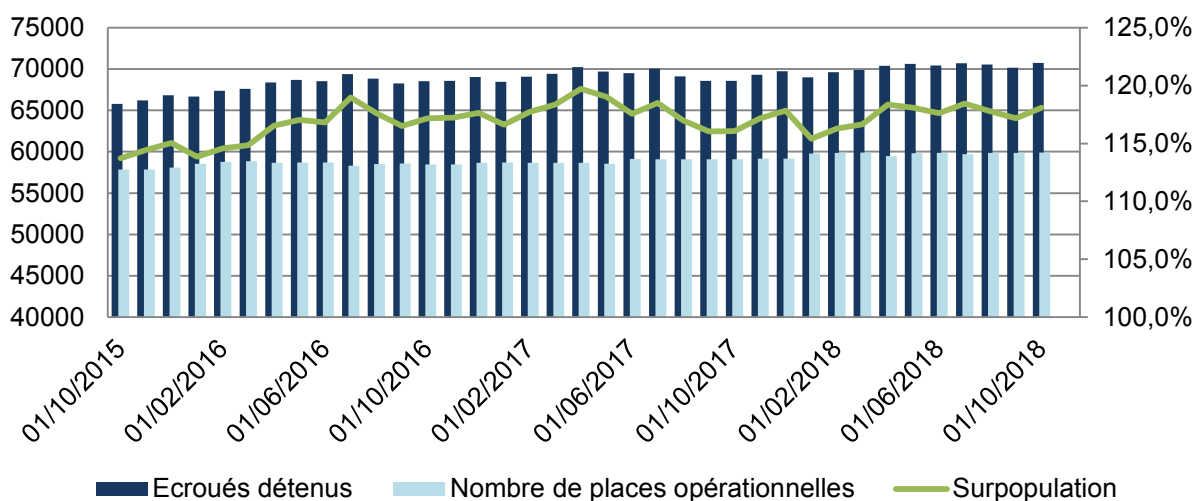


Source : commission des lois, à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

Au 1^{er} octobre 2018, le **taux d'occupation** ou « densité carcérale », qui rapporte le nombre de personnes détenues au nombre des places opérationnelles d'un établissement pénitentiaire, était de **118,1 %**.

Le rapporteur a expliqué qu'en raison de la surpopulation carcérale, les détenus souffraient d'une **grande promiscuité**, de conditions d'hygiène déplorables et de difficultés d'accès aux soins ainsi qu'au travail ou à la formation, **ce qui exacerbe les violences, nuit à la réinsertion des personnes condamnées** et expliquait, au moins en partie, **le manque d'attractivité de la profession de surveillant pénitentiaire**.

Évolution de la densité carcérale (sur trois ans)

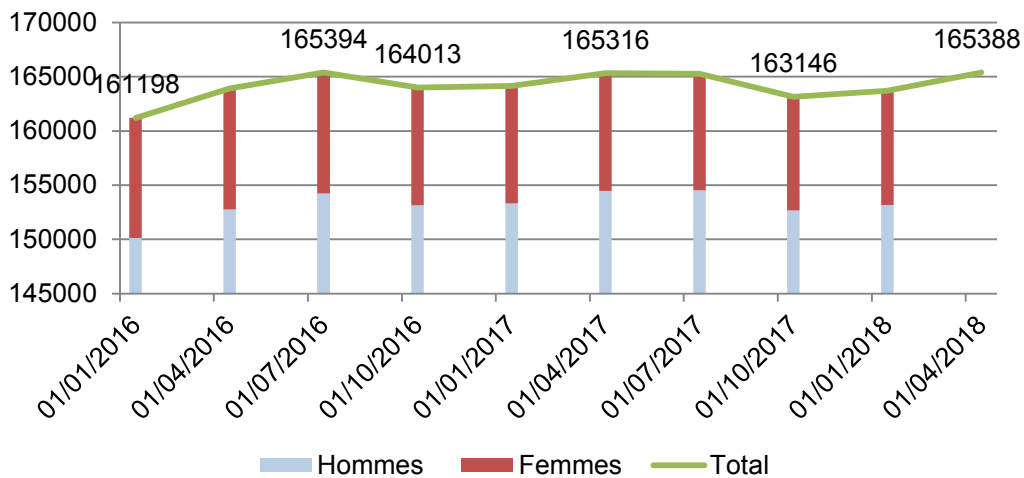


Source : commission des lois, à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

Il a dénoncé les **insuffisances des outils statistiques de l'administration pénitentiaire** et appelé de ses vœux le financement d'évaluations indépendantes des politiques carcérales.

Il a fait part de ses inquiétudes concernant les capacités des services pénitentiaires d'insertion et de probation à prendre en charge en milieu ouvert, dès 2019, de plus en plus de personnes.

Évolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert au premier jour de chaque trimestre



Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

Enfin, le rapporteur a déploré **l'abandon du projet de création de 15 000 nouvelles places de prison d'ici 2022**, qui constituait pourtant un engagement de campagne du président de la République. Il a relevé qu'à l'exception des créations de places dans des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), la quasi-totalité des 7 000 places de prison devant être livrées en 2022 relevait en réalité de programmes antérieurs, principalement le programme « 63 500 » lancé en 2011 et le programme « 3 200 » lancé en 2014. Il a souligné que le plan pénitentiaire présenté par la garde des sceaux ne permettrait donc pas de mettre en œuvre le droit à l'encellulement individuel, principe inscrit dans notre droit depuis 1875.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un **avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-153-7/a18-153-71.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37