



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 – MISSION « JUSTICE »,
PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »**

Commission des lois

Avis n° 146 (2019-2020) – Tome VII de Mme Alain Marc (Les Indépendants – République et territoires – Aveyron) déposé le 21 novembre 2019

Après avoir entendu Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 26 novembre 2019, la commission des lois, réunie le mercredi 27 novembre 2019 sous la présidence de **Philippe Bas** a examiné, sur le **rapport pour avis d'Alain Marc**, les crédits du programme « **Administration pénitentiaire** » de la mission « **Justice** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2020**.

Une hausse des crédits inférieure à la trajectoire arrêtée en loi de programmation

À périmètre constant, les crédits de paiement alloués à ce programme augmentent de **5,6 % en 2020**, ce qui constitue un effort appréciable dans le contexte actuel de forte contrainte budgétaire.

Cette augmentation reste cependant **inférieure d'environ 150 millions d'euros à celle qui aurait dû être constatée si la trajectoire budgétaire arrêtée par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en date du 23 mars 2019, avait été respectée**. Cette incapacité du Gouvernement à se conformer, dès la première année, à la trajectoire qu'il avait lui-même proposée, et que la commission des lois avait déjà jugée insuffisante, constitue pour votre rapporteur un signal politique tout-à-fait inopportun.

Le Gouvernement justifie cet ajustement à la baisse par le retard pris dans l'avancement de certains chantiers ; à l'approche des élections municipales, il deviendrait difficile d'obtenir l'accord des maires pour choisir le lieu d'implantation des futurs établissements pénitentiaires. Le rapporteur souligne cependant que ces difficultés pouvaient parfaitement être anticipées et que les 150 millions d'euros auraient pu être utilisés pour financer d'autres dépenses urgentes compte tenu de la fongibilité des crédits.

Deux priorités : la création d'un millier d'emplois et la poursuite du programme de construction de 15 000 places de prison

L'augmentation des crédits doit notamment permettre de financer la création de 1 000 emplois et de poursuivre le programme immobilier de construction des 15 000 nouvelles places de prison, qui doivent être livrées d'ici à la fin de l'année 2027.

Les créations d'emplois, rendues possibles par le relèvement du plafond d'emplois fixé à 42 461 équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2020, vont d'abord servir à **combler les nombreuses vacances de postes** constatées chez les surveillants pénitentiaires. Elles permettront aussi de renforcer les **services pénitentiaires d'insertion et de probation** (SPIP), de doter en personnel les nouveaux établissements pénitentiaires et d'achever la montée en puissance du service national du renseignement pénitentiaire (SNRP).

Compte tenu du nombre élevé de personnes placées sous main de justice et de sous-effectifs chroniques, elles ne paraissent cependant pas suffisantes pour améliorer de façon déterminante les conditions de travail des agents pénitentiaires. Elles posent également la question de l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire, qui peine à recruter et à fidéliser ses surveillants et personnels d'encadrement, en raison notamment de niveaux de rémunération insuffisants.

Les crédits consacrés au programme immobilier vont surtout servir à financer la construction de la **première tranche de 7 000 places de prison** qui doit être livrée avant la fin de l'année 2022. L'objectif est de réduire la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêts et d'ouvrir seize nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), destinées à favoriser la réinsertion des détenus. La plupart des chantiers sont confiés à l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) qui doit faire face à la difficulté de trouver les terrains et de recruter des professionnels qualifiés.

Travail et promotion de la santé, deux leviers pour la réinsertion des personnes condamnées

La commission porte un regard positif sur la décision de créer une **agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice** (ATIGIP), considérant que le travail et la formation professionnelle sont des leviers essentiels pour la réinsertion des personnes qui ont connu un parcours de délinquance. Alors que 48 % de la population carcérale travaillait en détention en l'an 2000, ce taux n'est plus que de 28 % aujourd'hui, ce qui témoigne de l'ampleur de la tâche qui attend la nouvelle agence.

De même, le lancement d'une **feuille de route « Santé des personnes placées sous main de justice 2019-2022 »** est une initiative intéressante qui pourrait apporter une réponse aux nombreux problèmes rencontrés sur le terrain, notamment dans le domaine de la santé mentale. Le rapporteur regrette cependant que les perspectives de construction de nouvelles unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) demeurent encore assez incertaines.

*

Malgré ces avancées, le projet de budget n'apparaît pas à la hauteur des enjeux et le volontarisme affiché se révèle souvent en trompe l'œil, un grand nombre de places de prison annoncées pour 2022 résultant ainsi de l'achèvement de chantiers entamés il y a déjà plusieurs années.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donc 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 2020.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-146-7/a19-146-7.html>

Commission des lois du Sénat

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