L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission DES LOIS

SÉNAT

Projet de loi de finances 2027
Programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice »

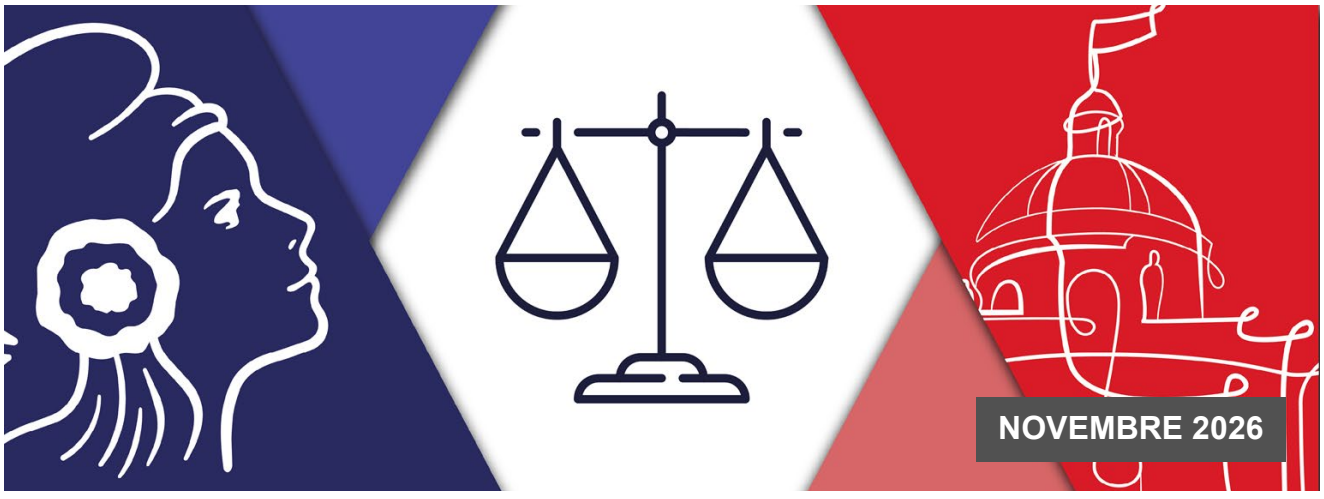
Pour l'administration pénitentiaire, l'exercice 2027 sera une nouvelle fois placé sous le signe de l'aggravation de la surpopulation carcérale, avec une densité carcérale dépassant désormais 143 %.

Ce phénomène est à l'origine de **dysfonctionnements structurels de l'administration pénitentiaire**. Il lui est en effet de plus en plus difficile d'assurer sa mission première d'exécution des décisions de justice, notamment en assurant « l'étanchéité » des établissements, tout en garantissant les droits et la dignité des détenus et en favorisant leur réinsertion. Elle peine également à garantir la sécurité et des conditions de travail correctes à ses agents.

Pour 2027, les crédits de paiement demandés au titre de l'administration pénitentiaire, hors charges de pensions, s'élèveraient à 4,5 milliards d'euros, soit une hausse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2026. Si la commission des lois ne peut que saluer un tel effort dans le contexte budgétaire actuel, force est de constater que ces moyens financiers et humains resteraient insuffisants au regard de la situation.

Alors qu'une part importante des crédits est absorbée par les programmes de créations de places de prison, et notamment par le « plan 15 000 », il apparaît que **la réponse bâtimentaire, pour nécessaire qu'elle soit, est structurellement insuffisante pour endiguer la surpopulation carcérale**. **La poursuite de cet objectif est en réalité indissociable de la politique d'exécution des peines** qui nécessite, pour être pleinement efficace, un renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), que le budget proposé ne prévoit cependant pas.

Sur la proposition de son rapporteur, Louis Vogel, **la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire »** de la mission « Justice »



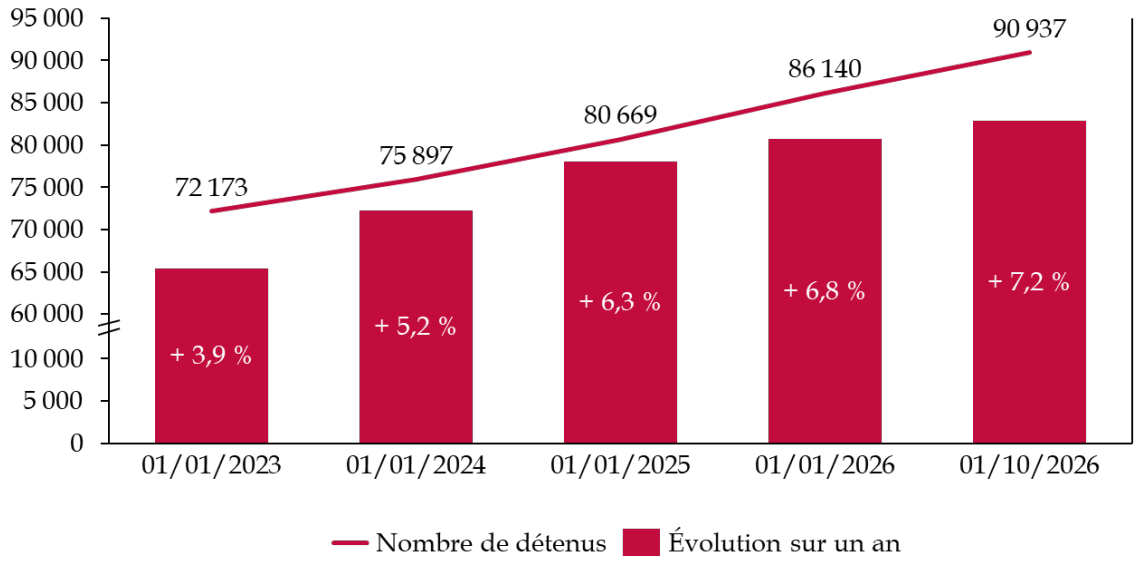
I. Face à la surpopulation carcérale, l'administration pénitentiaire approche du point de rupture

A. Le phénomène de surpopulation carcérale continue de s'aggraver

L'exercice 2027, sera comme les années précédentes, placé sous le signe de l'aggravation de la surpopulation carcérale.

Depuis 2022 et la fin de la baisse ponctuelle des incarcérations liée à la crise sanitaire, la croissance du nombre de détenus a repris et s'est même accélérée. Ainsi, **au 1er octobre 2026, le nombre de détenus s'élevait à 90 937, soit une hausse de 7,2 % sur un an**. Plus préoccupant encore : cette hausse s'accélère elle-même d'année en année.

Évolution et taux de croissance annuelle du nombre de détenus

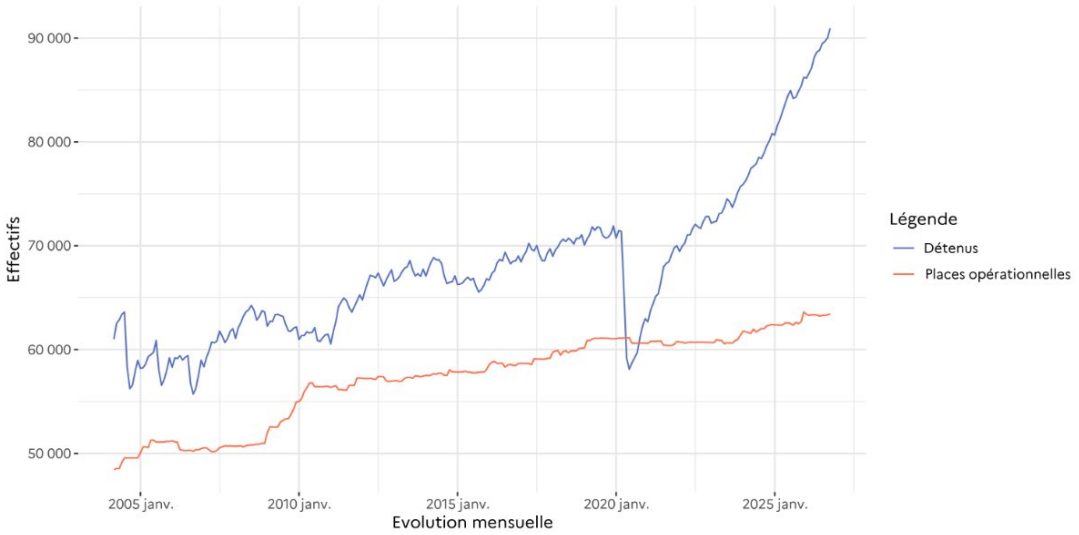


Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de la justice

Ce total **excède largement le nombre de places opérationnelles (63 452)**. Ainsi, au 1er octobre 2026, **la densité carcérale globale s'établit à 143,3 %**, contre 135,8 % un an plus tôt, et 114,3 % au 1er janvier 2022 (*voir graphique ci-après*). **Dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt, ce taux atteint même 178 %**, contre 165,4 % un an plus tôt.

Le nombre d'**écroués non détenus**, qui s'élève à 17 650 au 1er octobre 2026, progresse à un rythme moindre (+2,5 % sur un an). On observe en revanche un **infléchissement de la population suivie en milieu ouvert**, qui compte174 672 au 1er mars 2026 (-2,7 % sur un an), tout en restant à un niveau bien supérieur à celui constaté il y a cinq ans (+4,5 %).

Évolution des personnes détenues et des places opérationnelles depuis 2005



Source : ministère de la justice

B. Dans ces conditions, l'administration pénitentiaire peine à assurer ses missions fondamentales

La surpopulation carcérale est à l'origine de **dysfonctionnements structurels de l'administration pénitentiaire**. En dépit du professionnalisme et du dévouement de ses agents, celle-ci peine à assurer ses missions fondamentales.

1. L'étanchéité des prisons est de plus en plus remise en cause par les détenus

> **57 862 téléphones**
>
> Ont été découverts en 2025, soit, en moyenne, plus de deux téléphones pour trois détenus.
>
> ***Source :*** *Direction générale de l'administration pénitentiaire*

La première mission de l'administration pénitentiaire est celle d'exécuter les décisions de justice, qui implique en premier lieu la surveillance et la garde des détenus, la préservation de l'ordre public en prison, la gestion des extractions et des transfèrements judiciaires, mais aussi la garantie de « l'étanchéité » des prisons vis-à-vis de l'extérieur. Or, de ce point de vue, la **présence massive d'objets prohibés en détention** en leur sein et les imperfections des dispositifs de « brouillage » mis en place témoignent de la difficulté pour l'administration pénitentiaire d'assurer correctement cette mission.

Ainsi, **234 001 objets prohibés** ont été découverts en détention au cours de l'année 2025. Il s'agit principalement de téléphones portables (57 862) – soit, en moyenne, plus de deux pour trois détenus – et de stupéfiants (27 868), mais également d'armes blanches et artisanales (4 248). Le nombre d'**objets projetés vers l'extérieur** s'élevait quant à lui à 40 016 en 2025.

2. Les conditions de travail des personnels se dégradent fortement

La dégradation des conditions de travail des agents tient d'abord à leur sous-effectif. À la fin de l'année 2026, le taux de vacance des postes de surveillants est estimé à 8,4 % (soit 2 796 postes). Il faut toutefois souligner que ce taux est obtenu à partir d'un effectif théorique qui se rapporte aux places opérationnelles. Il ne tient donc même pas compte de la surpopulation carcérale.

5 289 agressions

physiques subies par des agents de l'administration pénitentiaire en 2025

Source : *Direction générale de l'administration pénitentiaire*

Surtout, il est de plus en plus difficile de garantir leur sécurité. En 2025**, 32 001 faits de violence physique ou verbale** à leur encontre ont été dénombrés (dont 5 289 agressions physiques), soit un niveau stable par rapport à l'année précédente mais qui témoigne d'une forte hausse par rapport à 2021 (+31,7 %). Cette situation est le produit direct de la surpopulation carcérale, mais aussi du phénomène de durcissement du profil des détenus, alors que plus du tiers d'entre eux est désormais lié à la criminalité organisée (36,3 %).

3. Les conditions de détention permettent de moins en moins d'assurer la dignité des détenus

La surpopulation carcérale affecte également les droits et la dignité des personnes détenues, comme en témoignent les condamnations répétées de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme[1].

10 % des détenus

dorment sur un **matelas au sol** au 1er octobre 2026.

Source : *Direction générale de l'administration pénitentiaire*

Ainsi, au 1er octobre 2026, près de deux tiers des détenus (63 %) sont accueillis dans des centres dont la densité dépasse les 150 %. Dans le même temps, moins du tiers des détenus (31,3 %) est hébergé dans une cellule individuelle, contre 43 % au 1er janvier 2022.

L'évolution du **nombre de matelas au sol** constitue un sujet de préoccupation majeure, alors que celui-ci s'élève désormais à 8 959, soit près de 10 % des détenus. Ce total correspond à une hausse de 52 % par rapport au 1er octobre 2025 et plus qu'un doublement en deux ans.

La promiscuité provoquée par la surpopulation carcérale, combinée au durcissement du profil des détenus, contribue à créer un **climat de violence**. On dénombre ainsi 16 925 faits de violence entre détenus en 2025, dont 4 628 rixes, et on déplore six morts. Ces incidents sont en nette augmentation (+78,2 % depuis 2021), même lorsqu'on rapporte leur total au nombre de détenus (202 faits pour 1000 détenus en 2025, contre 142 en 2021).

---

[1] Comme récemment avec la décision CEDH, 15 janvier 2026, R. M. c/ France, n0 34994/22.

4. La mission de réinsertion est de plus en plus difficile à assurer

La surpopulation carcérale, enfin, rend de plus en plus difficile, pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), l'accompagnement des détenus aux fins de permettre leur réinsertion.

On constate également un **fort taux de vacance au sein des SPIP**, avec environ **693 postes** non couverts (12,2 %).

En moyenne, **un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) doit ainsi suivre 63 personnes placées sous main de justice**, ce qui n'est pas de nature à garantir un accompagnement qualitatif.

63 personnes

C'est le nombre moyen de personnes placées sous main de justice que doit suivre un même conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

Source : *Direction générale de l'administration pénitentiaire*

II. Afin de remédier à une situation aussi dégradée, le renforcement proposé des moyens de l'administration pénitentiaire est indispensable

A. Le budget 2027 prévoit un effort important en faveur de l'administration pénitentiaire

Le budget proposé pour 2027 au titre de l'administration pénitentiaire s'élève à 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

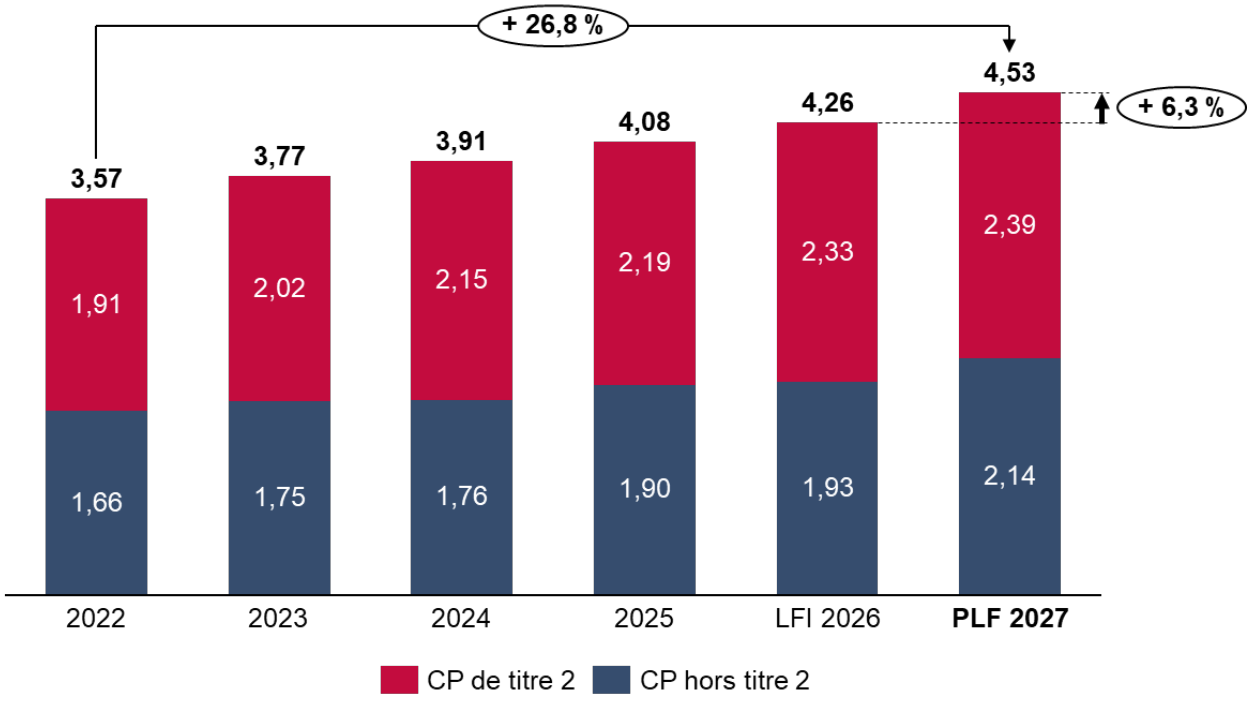
Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **les crédits de paiement prévus pour 2027 s'élèvent à 4,5 milliards d'euros**, soit une **progression de plus de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2026**, et d'environ 27 % par rapport à l'exécution 2022.

Cette progression est d'autant plus louable que le projet de loi de finances s'inscrit dans un contexte de finances publiques extrêmement dégradé. À titre de comparaison, on peut relever que sur les 30 missions que compte le budget de l'État (hors engagements financiers), seule la mission « Défense » connaîtrait une progression supérieure des crédits hors CAS Pensions (+ 9,4 %)[1].

[1] Commission des finances du Sénat, *Rapport général provisoire relatif au projet de lois de finances pour 2027*, Tome I.

Évolution des crédits de paiement exécutés ou prévus au titre de l'administration pénitentiaire depuis 2022 (hors CAS Pensions)

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des lois du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. La hausse des effectifs se poursuivrait en 2027, mais ne bénéficierait pas aux SPIP

À nouveau en 2027, le budget proposé pour l'administration pénitentiaire permettrait de renforcer ses effectifs.

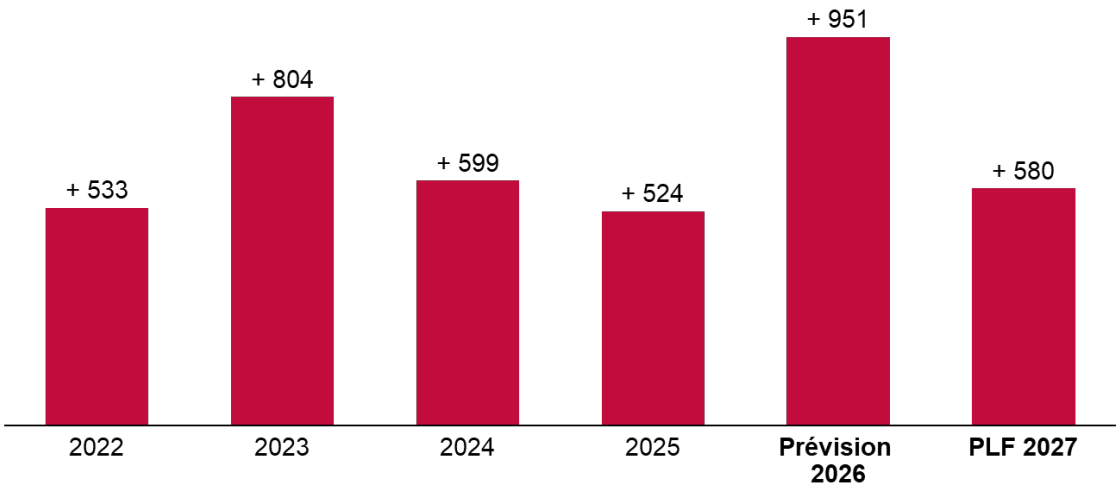
La hausse prévue est de 680 équivalents temps plein (ETP), dont 100 autorisations de recrutements ont pu être anticipées dès la fin de l'année 2026. Elle fait suite à un schéma d'emploi de +855 ETP prévu en loi de finances initiale pour 2026, qui devrait être presque entièrement réalisé. Le schéma d'emploi 2027 s'inscrit ainsi dans la continuité des années récentes (*voir graphique ci-après*).

Ces recrutements indispensables ont permis **un infléchissement du taux de vacance des postes de surveillants**, qui passerait de 10,3 % en décembre 2024 à 8,4 % en décembre 2026. Ce taux resterait toutefois nettement supérieur à celui observé cinq ans plus tôt (5 %).

En revanche, **contrairement à l'exercice 2026, marqué par la création de 100 postes en SPIP, aucun recrutement dans ces services n'est prévu pour 2027**.

Évolution des créations de postes dans l'administration pénitentiaire

(en ETP)



Source : commission des lois du Sénat, d'après les documents budgétaires

C. Le budget de l'administration pénitentiaire est fortement mis à contribution au titre de la lutte contre la criminalité organisée

Depuis la loi « Narcotrafic » du 13 juin 2025, la lutte contre la criminalité organisée a été érigée au rang de priorité pour l'administration pénitentiaire. Cette loi a permis la mise en place de **quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO)** qui se caractérisent par une sécurité renforcée et des conditions de détention plus strictes et le recours à des agents pénitentiaires supplémentaires.

Les **deux premiers QLCO** ont été mis en service le 31 juillet 2025 à **Vendin-le-Vieil** pour 100 places et le 1er novembre 2025 à **Condé-sur-Sarthe** pour 40 places.

Ce plan se poursuit avec l'ouverture de trois nouveaux QLCO entre la fin de l'année 2026 et le début de l'année 2027 à Réau pour 20 places, à Aix-Luynes pour 30 places et à Valence pour 25 places. Enfin, il est prévu d'ouvrir un QLCO de 20 places à Saint-Laurent-du-Maroni en 2029.

En termes de **moyens financiers**, la mise en place des QLCO s'est traduite par :

- des **dépenses de fonctionnement** (achat de matériel de sécurité, portiques à ondes millimétriques, dispositifs de brouillage, adaptation des prestations de service à la personne en gestion déléguée, etc.) estimées à environ **2,5 millions d'euros par QLCO** ;
- des **dépenses d'investissement** estimées à **23 millions d'euros sur la période 2025-2027** (2 millions d'euros à Vendin le Vieil, 6 millions d'euros à Condé-sur-Sarthe, 4 millions d'euros estimés pour le centre pénitentiaire de Réau, 3 millions d'euros estimés pour celui d'Aix et 8 millions d'euros estimés pour celui de Valence).

Au total, on peut donc estimer que, **sur la période 2025-2027, la mise en place des QLCO aura représenté un investissement de 35,5 millions d'euros pour 215 places, soit 165 116 euros par place**. À titre de comparaison, le coût moyen d'accueil d'un détenu est de 45 990 euros par an, tous établissements pénitentiaires confondus.

Au cours de ses travaux, le rapporteur pour avis a auditionné la directrice du centre pénitentiaire de Vendin le Vieil et a visité le centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe. Il a pu constater, à cette occasion, l'ampleur du dispositif de sécurité mis en place. Si la lutte contre la poursuite des trafics en prison doit rester une priorité, il conviendra cependant, lorsque le recul sera suffisant, d'évaluer l'efficience des QLCO à l'aune de cet objectif et des moyens engagés.

III. Pour endiguer la surpopulation carcérale, les leviers à la disposition de l'administration pénitentiaire restent limités

A. La réponse bâtimentaire : une nécessité, mais en aucun cas une solution

Outre la hausse des coûts de fonctionnement liée au renouvellement des marchés de gestion délégués des centres pénitentiaires, **l'essentiel de la hausse proposée du budget de l'administration pénitentiaire est tiré par celle des investissements immobiliers**. Les crédits de paiement correspondant s'élèveraient en effet à **705,9 millions d'euros**, soit une hausse de 15,5 % par rapport à 2026.

En particulier**, l'enveloppe dédiée à la création de places de prison s'élève à 489,4 millions d'euros**, soit presque 100 millions d'euros de plus qu'en 2026. Ces crédits servent principalement à financer la poursuite du plan de création de 15 000 places de prison en dix ans, lancé en 2017 (« **plan 15 000** »).

Alors que 2027 devait être l'année d'achèvement du plan, le bilan qui peut en être tiré est au mieux mitigé :

- Aujourd'hui, le plan a permis la livraison de 8 084 places brutes réparties dans 27 établissements, ce qui correspond à une **création de 6 111 places nettes, à comparer aux 27 485 places manquantes** au 1er octobre 2026 ;
- **À l'horizon 2030, le total des places brutes livrées au titre du plan devrait s'établir à 9 784, soit 63 % de l'objectif initial**. Il convient de relever que les 12 opérations supplémentaires qui permettraient d'atteindre la cible sont soit suspendues pour motifs budgétaires, soit mises en veille sans visibilité à date sur leur engagement ;
- **Le coût total estimé du plan s'élève à 3,6 milliards d'euros**, soit l'équivalent du budget annuel de l'administration pénitentiaire en 2017, année de lancement du plan. Aujourd'hui, 2,3 milliards d'euros ont été payés.

En parallèle, le ministère a engagé un **programme immobilier de création en urgence de 3 000 places (dont 426 attendues pour 2027) au sein de prisons dites « modulaires »**, dont la sécurisation est adaptée à des détenus peu dangereux. Dans le détail, seraient ainsi créées :

- **1 000 places au sein de quartiers semi-liberté (QSL)** pour un coût total estimé à 213 millions d'euros, l'objectif initial de 1 500 places ayant, de façon prévisible, été revu à la baisse compte tenu de la relativement faible dynamique des incarcérations dans ce type de structures ;
- **2 000 places au sein de nouveaux « quartiers courtes peines » (QCP)**, pour un coût total, estimé à 576 millions d'euros.

Le rapporteur pour avis considère que la construction de places de prison, qui a jusqu'alors été présentée comme le principal levier d'action contre la surpopulation carcérale, bien que nécessaire au regard de la situation, est structurellement insuffisante.

Si la création annuelle de places nettes de prison se poursuivait au même rythme qu'au cours de la décennie qui vient de s'écouler, il faudrait 45 ans pour créer le nombre de places opérationnelles qui manquent aujourd'hui pour remédier à la surpopulation carcérale, dans l'hypothèse improbable où le nombre de détenus resterait constant.

La politique de création de places est par conséquent prise en tenaille entre, d'une part, la progression plus rapide du nombre de détenus et, d'autre part, le haut taux de vacance observé pour les postes de surveillants. Dans ces conditions, il est en effet difficile de doter les nouveaux centres pénitentiaires des effectifs nécessaires à leur fonctionnement.

45 ans

C'est le temps qu'il faudrait pour construire le nombre de places de prison qui manquent aujourd'hui pour remédier à la surpopulation carcérale, dans l'hypothèse où le nombre de détenus resterait constant, sur la base de la création annuelle moyenne de places nettes observée sur la décennie 2017-2026.

Source : *commission des lois du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire*

B. L'administration pénitentiaire peut et doit continuer de mobiliser d'autres leviers, en développant les alternatives à l'incarcération et en favorisant la réinsertion

Au préalable, et face à l'impasse du tout-bâtimentaire, il convient de souligner que **les réponses structurelles au problème de la surpopulation carcérale ne peuvent qu'être recherchées dans la politique pénale et dans la politique d'exécution des peines. Ceci soulève des questions qui excèdent largement l'examen du projet de loi de finances.**

La commission des lois a récemment publié, au titre de ses travaux de contrôle, un rapport dédié à cette question[1]. Dans le cadre d'une mission temporaire conduite pour le Gouvernement en conclusion des États généraux de l'insertion et de la probation, le rapporteur pour avis a également formulé une série de recommandations. Or, ces travaux montrent que l'amélioration de **la politique d'exécution des peines passe notamment par un renforcement de l'administration pénitentiaire, et en particulier des services pénitentiaires d'insertion et de probation**.

Afin de favoriser la meilleure individualisation de la peine, grâce à un usage des aménagements de peine et des peines alternatives à la détention qui soit à la fois efficace, raisonné et de nature à mieux prévenir la récidive en améliorant la réinsertion, **ces rapports insistent également sur l'importance de renforcer le rôle exercé par le SPIP auprès du magistrat lors de la phase pré-sentencielle, notamment pour lui apporter une expertise criminologique**.

---

[1] *Rapport d'information n° 2 (2025-2026) sur l'exécution des peines*, fait par Elsa Schalck, Laurence Harribey et Dominique Vérien au nom de la commission des lois du Sénat, 1er octobre 2025

Un autre enjeu important est celui de la « crédibilisation » des peines alternatives à l'incarcération aux yeux de la société comme des magistrats, que d'aucuns considèrent « *méfiants* » quant à l'effectivité du contrôle de ces peines. Il en va en particulier des peines de **travail d'intérêt général (TIG)**, alors même qu'elles présentent un intérêt évident en termes de réinsertion pour certains profils de détenus. En effet, le stock de mesures de TIG prises en charge par les SPIP a connu une baisse importante au cours de la dernière décennie. Depuis 2021 celui-ci a chuté de 24 % pour atteindre un total de 23 204 au 1er janvier 2026.

En ce qu'elle est de nature à prévenir la récidive, la réinsertion constitue un levier de lutte contre la surpopulation carcérale à ne pas négliger. À ce jour, 42 % des personnes placées sous main de justice sont inscrites dans un parcours d'insertion professionnelle (30,3 % travaillent et 12 % suivent une formation).

L'ouverture, en mai 2026, du **centre InSERRE à Arras**, doté de 180 places et entièrement dédié à la formation professionnelle, constitue une initiative bienvenue qui, si elle donne des résultats, aurait vocation à être répliquée. En revanche, l'absence de créations de postes au sein des SPIP en 2027 n'est pas un signal rassurant.

Réunie le 25 novembre 2026, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».

Elle sera examinée en séance publique le 4 décembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée, octobre 2026.



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Louis VOGEL
Rapporteur pour avis
Seine-et-Marne
Union Centriste et Indépendants

secretaires.lois@senat.fr 01.42.34.23.37 www.senat.fr