

... le rapport d'information

## **L'ÉNAF, UNE ÉCOLE POUR CONSOLIDER L'AVENIR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice » a présenté le mercredi 9 mars 2022 devant la commission des finances les conclusions de son contrôle budgétaire relatif à l'École nationale d'administration pénitentiaire (Énap).

### **1. UNE ÉCOLE STRATÉGIQUE POUR LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, ET SOUMISE À DES EXIGENCES DE FORMATION ÉLEVÉES**

L'Énap, qui porte ce nom depuis 1977, est **l'école historique de formation de l'administration pénitentiaire**, placée sous la tutelle de la direction de l'administration pénitentiaire. Elle constitue **l'une des quatre écoles de formation du ministère de la justice**.

**Le budget de l'école repose quasi-intégralement sur la subvention pour charges de service public qui lui est allouée au titre de la mission « Justice »**. En 2021, le montant de cette subvention s'est élevé à **32,1 millions d'euros**. Si elle représente une part marginale du budget de l'administration pénitentiaire – moins de 1 % des crédits de paiement en 2021 -, le **rôle stratégique de l'Énap** au sein de cette administration ne doit pas être sous-estimé.

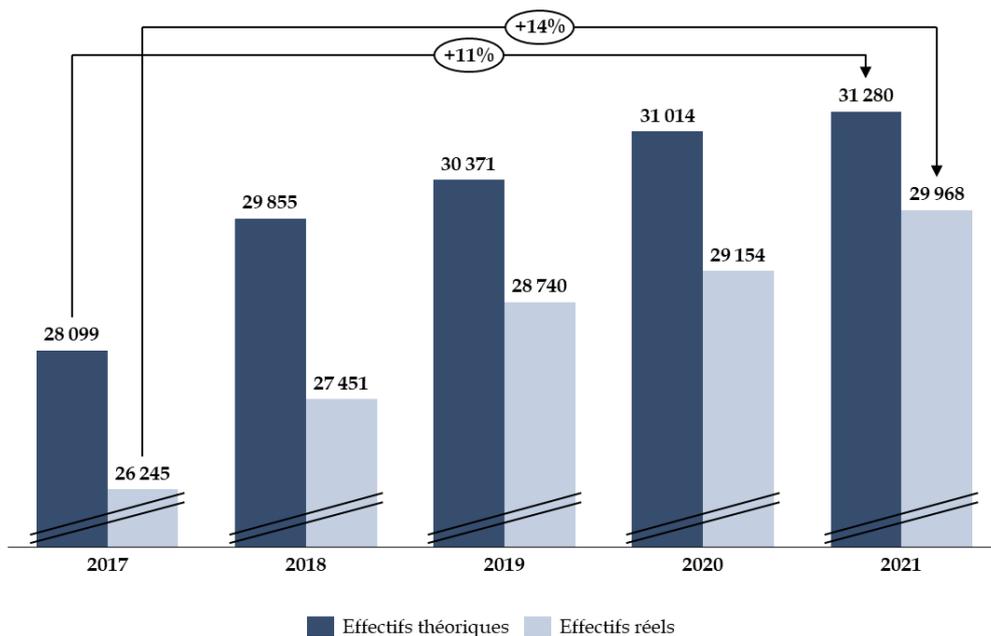
Au-delà de ses missions historiques de formation et de recherche, les missions confiées à l'école se sont élargies, à compter de 2016, à la formation continue de l'ensemble des agents de l'administration pénitentiaire, à la préparation au concours, et au rayonnement international. Elle forme actuellement **une douzaine de publics différents**, pour des durées de formation allant de **6 mois à 2 ans**.

En tant qu'école « tête de pont » de l'administration pénitentiaire, **elle doit adapter sa formation aux évolutions de celle-ci, ainsi qu'à celles du milieu carcéral**. Par exemple, un département de formation au renseignement pénitentiaire a récemment été créé en son sein, dans le cadre de la mise en œuvre du service national du renseignement pénitentiaire.

Au cours des dernières années, le rôle pivot de l'Énap s'est renforcé à mesure que les besoins en recrutement de l'administration pénitentiaire se sont accrus.

En effet, **les vagues de départs à la retraite** des agents recrutés et formés dans les années 1980, **l'augmentation du nombre de détenus**, et **l'élargissement des missions de l'administration pénitentiaire**, par exemple avec le transfert des extractions judiciaires, sont autant de facteurs qui justifient l'augmentation du nombre d'agents à recruter pour le bon fonctionnement du service public pénitentiaire. Le plafond d'emploi de l'administration pénitentiaire a d'ailleurs été augmenté de 14 % depuis 2017, pour atteindre 44 000 ETPT environ, dont près de 30 000 ETPT pour les personnels de surveillance.

## Évolution des effectifs des personnels de surveillance depuis 2017



**Note de lecture :** les effectifs sont constatés au 31 décembre de chaque année, à l'exception de l'année 2021 pour laquelle les effectifs ont été constatés en août.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

## Évolution du nombre d'élèves formés à l'Énap depuis 2017

Formations	2017	2018	2019	2020	2021
Directeur des services pénitentiaires	33	39	47	84	81
Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation	34	30	30	110	140
Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation	-	-	266	734	874
Directeur technique	12	-	22	3	37
<b>Total personnels de catégorie A</b>	<b>79</b>	<b>69</b>	<b>365</b>	<b>931</b>	<b>1 132</b>
Chef des services pénitentiaires	-	-	-	-	246
Lieutenant pénitentiaire	86	73	98	162	845
Technicien	31	0	51	18	90
Conseiller d'insertion et de probation	-	239	-	-	-
Chef de services d'insertion et de probation	-	-	-	-	-
<b>Total personnels de catégorie B</b>	<b>117</b>	<b>312</b>	<b>149</b>	<b>180</b>	<b>1 181</b>
Premier surveillant	138	161	170	170	322
Surveillant	2 000	1 154	2 403	2 062	2 182
Adjoint technique	25	28	13	27	45
<b>Total personnels de catégorie C</b>	<b>2 163</b>	<b>1 343</b>	<b>2 586</b>	<b>2 259</b>	<b>2 556</b>
<b>Total élèves formés</b>	<b>2 359</b>	<b>1 724</b>	<b>3 100</b>	<b>3 370</b>	<b>4 869</b>

Source : Énap

## 2. SI L'ÉCOLE A OPÉRÉ UNE RÉELLE MONTÉE EN PUISSANCE, DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DEMEURENT

### A. LA MONTÉE EN CHARGE DE L'ÉCOLE S'EST TRADUITE PAR UNE AUGMENTATION DE SES MOYENS ET UNE ADAPTATION DE SA FORMATION

Premièrement, la **scolarité des surveillants pénitentiaires**, qui constituent le principal public d'élèves de l'école, a été **profondément réorganisée en 2018**, pour une entrée en vigueur en 2019. Outre l'augmentation des élèves formés, cette réorganisation de la scolarité visait également à **rendre plus régulier le flux d'élèves**, et à « industrialiser » les plannings de

formations. **Concrètement, la formation des surveillants a été raccourcie, pour passer de huit à six mois**, permettant d'accueillir **quatre promotions annuelles**. Chaque promotion de surveillants peut désormais accueillir jusqu'à 600 élèves, soit un effectif théorique annuel de **2 400 élèves surveillants**.

Deuxièmement, les moyens budgétaires alloués à l'école ont progressé. Ainsi, entre 2017 et 2022, le montant de la SCSP, sur laquelle repose l'essentiel des recettes de l'école, a augmenté d'environ 5 % à périmètre courant. **L'augmentation des recettes est moins dynamique que celle des dépenses de l'école sur la même période**, réduisant ainsi la marge de manœuvre budgétaire dont elle dispose. **Il est étonnant que l'alourdissement du plan de charge de l'école ne soit qu'indirectement pris en considération dans la définition du montant de la subvention**. En dépit du raccourcissement de la scolarité des surveillants pénitentiaires, la saturation des capacités d'accueil de l'école se traduit nécessairement par des recrutements supplémentaires et des coûts de fonctionnement plus élevés, ne serait-ce que pour la restauration et les dépenses de maintenance et d'entretien des locaux agrandis et désormais occupés toute l'année. **Le plafond d'emplois** a été progressivement rehaussé pour atteindre 267 équivalents temps plein travaillé (ETPT). **Les locaux de l'école sont en cours d'agrandissement**, avec une opération immobilière d'un budget de **60 millions d'euros** environ, pilotée par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Enfin, **des évolutions de sa gouvernance** ont été mises en œuvre à compter de 2016 pour renforcer l'autonomie de l'école, notamment en élargissant les missions du directeur et en permettant à l'Énap de réaliser des prestations à titre onéreux. La tutelle reste toutefois très présente dans la gestion de l'établissement, en particulier dans la définition du contenu pédagogique et la gestion des ressources humaines.

## **B. TOUTEFOIS LA PRESSION SUR SES CAPACITÉS DE FORMATION POSE DES DÉFIS MAJEURS**

Tout d'abord, **la gestion budgétaire de l'Énap continue de se heurter à des difficultés liées au manque d'attractivité de celle-ci, qu'il s'agisse du recrutement des élèves ou de celui des formateurs de l'école**.

S'agissant des élèves, si une première réponse a été apportée avec la réforme du calendrier de leur formation à compter de 2019, **des incertitudes sur le plan de charge demeurent**. En effet, le plan de charge annuel de l'école est habituellement transmis à celle-ci au dernier trimestre de l'année N-1. Or, comme la direction de l'école l'a indiqué au rapporteur spécial en réponse au questionnaire, les effectifs des promotions mentionnés dans le plan de charge prévisionnel peuvent être très différents des effectifs entrant réellement en formation, en raison de la faible attractivité de certains concours. Au-delà de la question de gestion budgétaire, ce constat est particulièrement inquiétant par rapport à l'exigence de sélectivité de ce concours de la fonction publique. En outre, par le passé, le plan de charge communiqué n'a pas toujours comporté l'intégralité des promotions à former, obligeant l'école à s'adapter dans des délais très contraints.

S'agissant des formateurs, les auditions ont soulevé **la question du statut des formateurs, qui ne serait pas suffisamment attractif** pour inciter des personnels de l'administration pénitentiaire à franchir le pas. Or, il s'agit d'un enjeu majeur pour garantir la qualité de la formation délivrée.

En outre, **des tensions budgétaires** pourraient se concrétiser au cours des prochains exercices. Signe avant-coureur, en 2021, la subvention, d'un montant de 32,1 millions d'euros, n'était pas suffisante pour couvrir les dépenses de personnel et de fonctionnement, qui se sont élevées à 33 millions d'euros environ en crédits de paiement.

Enfin, la dynamique haussière des effectifs étant amenée à se poursuivre, il conviendra de **s'interroger sur le rôle futur de l'Énap en matière de formation continue** des agents pénitentiaires, pour maintenir leur niveau de compétences.

## LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

### **Axe n° 1 : renforcer l'attractivité de l'Énap et, plus largement, concourir à celle de l'administration pénitentiaire**

Recommandation n° 1 : afin de garantir une formation initiale au plus proche du terrain, appliquer le décret n° 2016-547 du 3 mai 2016 limitant à sept ans la durée maximale d'affectation d'un formateur à l'Énap (direction de l'administration pénitentiaire et Énap).

Recommandation n° 2 : renforcer l'attractivité du statut de formateur à l'Énap en valorisant ces fonctions ultérieurement dans le parcours professionnel de celui-ci, notamment en habilitant l'Énap à certifier ses compétences acquises en tant que formateur, lui permettant ainsi de les faire valoir dans le cadre d'une mobilité ultérieure, y compris au sein d'une autre direction du ministère de la justice, ou d'un autre ministère en lien avec des missions de sécurité (direction de l'administration pénitentiaire).

Recommandation n° 3 : améliorer les conditions de prise de poste des agents pénitentiaires, en généralisant le déploiement d'un « référent local logement », en partenariat avec le secrétariat général du ministère de la justice (direction de l'administration pénitentiaire et secrétariat général du ministère de la justice).

### **Axe n° 2 : poursuivre les efforts d'amélioration de la gestion budgétaire de l'école**

Recommandation n° 4 : afin de mieux prendre en compte l'évolution du plan de charge de l'école pour l'élaboration de son budget, poursuivre les travaux visant à élaborer une méthodologie permettant de définir le coût complet de la formation d'un agent pénitentiaire, pour chaque catégorie (Énap).

Recommandation n° 5 : améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs à former en élaborant une planification pluriannuelle des besoins en recrutement, en instaurant un dialogue régulier entre l'école et sa tutelle et en transmettant à l'Énap des plans de charge exhaustifs, c'est-à-dire intégrant toutes les formations (direction de l'administration pénitentiaire et Énap).

Recommandation n° 6 : consolider et améliorer les outils de dialogue avec la tutelle, en signant sans tarder un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP), et en renouant avec la pratique de la lettre de mission pour le directeur (direction de l'administration pénitentiaire).



**Antoine LEFÈVRE**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (Les Républicains)  
de l'Aisne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28