

N° 569

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'École nationale  
d'administration pénitentiaire (ÉNAP),*

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	9
<b>I. UNE ÉCOLE STRATÉGIQUE POUR LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, SOUMISE À DES EXIGENCES DE FORMATION ÉLEVÉES ....</b>	<b>11</b>
A. UNE ÉCOLE « TÊTE DE PONT » DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE... ..	11
1. <i>L'école historique de formation de l'ensemble des métiers de l'administration         pénitentiaire .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une formation qui se diversifie pour intégrer les évolutions récentes de l'administration         pénitentiaire .....</i>	<i>13</i>
B. ... DONT LES MISSIONS S'INSCRIVENT DANS UN CONTEXTE DE FORMATION D'EFFECTIFS TOUJOURS PLUS NOMBREUX .....	14
<b>II. SI L'ÉCOLE A OPÉRÉ UNE RÉELLE MONTÉE EN PUISSANCE, DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DEMEURENT .....</b>	<b>18</b>
A. LA MONTÉE EN CHARGE DE L'ÉCOLE S'EST TRADUITE PAR UNE AUGMENTATION DE SES MOYENS ET UNE ADAPTATION DE SA FORMATION .....	18
1. <i>La réforme de la scolarité des surveillants pénitentiaires a permis d'augmenter         considérablement le nombre d'effectifs formés .....</i>	<i>18</i>
2. <i>Les moyens budgétaires de l'école ont été augmentés .....</i>	<i>19</i>
3. <i>Des évolutions récentes de la gouvernance et du contrôle budgétaire, mais qui doivent         encore être complétées.....</i>	<i>24</i>
4. <i>La crise sanitaire a accéléré la transition numérique de l'école .....</i>	<i>26</i>
B. TOUTEFOIS, LA PRESSION SUR SES CAPACITÉS DE FORMATION POSE DES DÉFIS MAJEURS.....	27
1. <i>La gestion budgétaire de l'école se heurte au manque d'attractivité structurelle de celle-ci .....</i>	<i>27</i>
2. <i>Des tensions budgétaires commencent à apparaître .....</i>	<i>30</i>
3. <i>La hausse des effectifs de l'administration pénitentiaire interroge la place de la formation         continue après la formation initiale.....</i>	<i>31</i>
<b>III. PLUSIEURS PROPOSITIONS PEUVENT ÊTRE FORMULÉES POUR CONSOLIDER LE RÔLE STRATÉGIQUE DE L'ÉNAP POUR L'AVENIR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....</b>	<b>32</b>
A. AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DE L'ÉNAP ET, PLUS LARGEMENT, CONCOURIR À CELLE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	33
B. POURSUIVRE LES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉCOLE.....	36
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	49



## L'ESSENTIEL

**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).**

### **I. 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**.

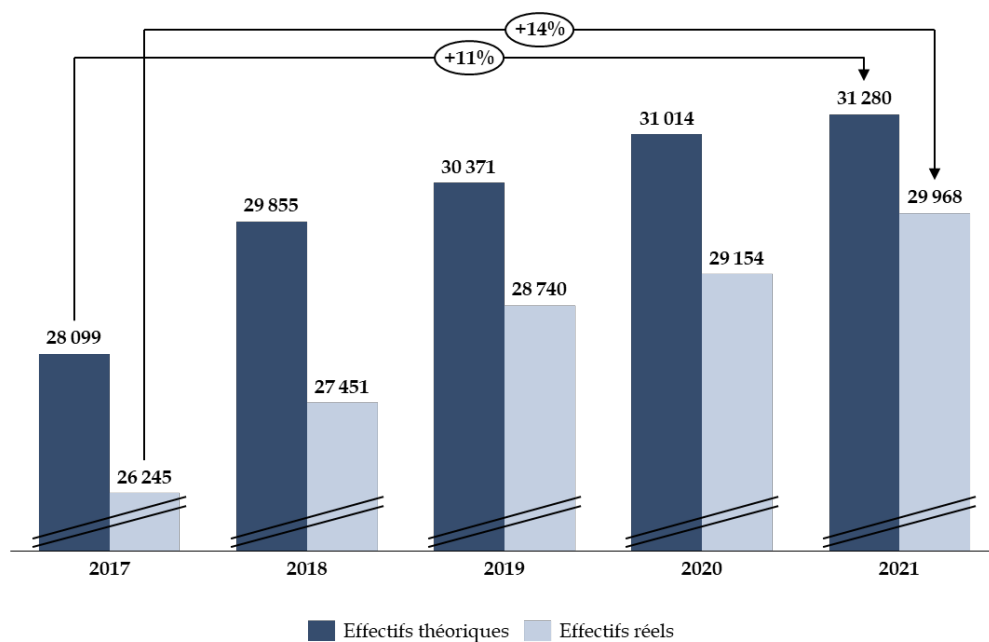
En tant qu'école « tête de pont » de l'administration pénitentiaire, **elle doit adapter sa formation aux évolutions de celle-ci, ainsi qu'à celles du milieu carcéral.** Par exemple, un département de formation au renseignement pénitentiaire a récemment été créé en son sein, dans le cadre de la mise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

## II. 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.



## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

### **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 exhaustif, 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*).



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

### A. UNE ÉCOLE « TÊTE DE PONT » DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE...

#### 1. L'école historique de formation de l'ensemble des métiers de l'administration pénitentiaire

Auparavant nommée « **École de formation des personnels de l'administration pénitentiaire** » (EFPAP), puis « **École d'administration pénitentiaire** » (EAP) à partir de 1965, l'actuelle **École nationale d'administration pénitentiaire (Énap)** est baptisée ainsi depuis 1977.

Initialement située en Alsace, les locaux de l'école sont installés en 1965 dans un centre de jeunes détenus à Fleury-Mérogis. En 1994, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) décide de sa délocalisation à **Agen**, qui était alors en concurrence avec Amiens et Angoulême pour l'accueil de cet établissement. Cette mutation géographique s'inscrit dans un contexte marqué, d'une part, par **une politique de relocalisation de services publics et d'écoles de la fonction publique hors de l'Île-de-France** et, d'autre part, par **la réorganisation structurelle et pédagogique de l'ensemble de la formation des agents du service public pénitentiaire**. Cette délocalisation, dont le budget était alors estimé à 350 millions de francs<sup>1</sup>, s'est traduite au préalable par l'organisation d'un concours d'urbanisme, dans l'objectif de créer un vaste campus tourné vers l'extérieur. Le campus a été inauguré à la rentrée de septembre 2000.

**Le décret du 26 décembre 2000<sup>2</sup> érige l'Énap comme établissement public de l'État à caractère administratif** doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle du ministère de la justice, assurée par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Le directeur est nommé par décret, sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Aux termes de l'article 2 du décret, modifié en 2016<sup>3</sup>, ses missions sont les suivantes :

**- la formation professionnelle initiale et tout au long de la vie des fonctionnaires et agents publics occupant un emploi dans l'administration**

---

<sup>1</sup> Article intitulé « *Un véritable campus à l'américaine* », publié le 9 décembre 2020 dans le journal « *Le Petit Bleu d'Agen* ».

<sup>2</sup> Décret n° 2000-1328 du 26 décembre 2000 relatif à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

<sup>3</sup> Décret n° 2016-547 du 3 mai 2016 modifiant le décret n° 2000-1328 du 26 décembre 2000 relatif à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

pénitentiaire, ainsi que la formation professionnelle continue des partenaires du service public pénitentiaire ;

- la préparation à des concours de la fonction publique ;

- la réalisation de travaux de recherches et d'études et leur diffusion ;

- le développement et la mise en œuvre d'actions de partenariat avec des institutions d'enseignement et de recherche, ainsi que d'actions de coopération internationale, notamment en matière de formation et de recherche.

L'école peut également assurer des prestations de service à titre onéreux, telles que la location de structures pédagogiques et d'hébergement, une offre de formations auprès d'acteurs institutionnels, et des coopérations bilatérales de formation avec des pays partenaires.

Sa mission de formation s'adresse donc à l'ensemble des agents de l'administration pénitentiaire. Par conséquent, l'Énap forme, au titre de la formation initiale, une douzaine de publics différents, avec une formation au contenu et à la durée différente pour chacun d'entre eux, allant de six mois pour les surveillants, jusqu'à deux ans pour les directeurs des services pénitentiaires.

#### Les différentes formations initiales dispensées à l'Énap

Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
- directeur des services pénitentiaires ; - directeur pénitentiaire d'insertion et de probation ; - conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ; - directeur technique.	- lieutenant pénitentiaire ; - technicien.	- premier surveillant ; - surveillant ; - adjoint technique.

Source : réponse de l'Énap au questionnaire du rapporteur

Des 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 du public d'administration pénitentiaire, à la préparation au concours, et au rayonnement international, témoignant ainsi de l'importance croissante de son rôle au sein de la DAP.

### Les actions de développement international de l'Énap

L'Énap est membre du groupement d'intérêt public « Justice Coopération internationale » (GIP-JCI) depuis 2012. Sa mission est de contribuer au développement de la coopération juridique et judiciaire dans le cadre de programmes multilatéraux de coopération lancés par les bailleurs de fonds internationaux (Union européenne, Agence française de développement, Banque mondiale, etc.). Par ailleurs, **l'école peut répondre à des appels d'offres européens, ou être sollicitée directement par des pays tiers**, afin de les accompagner dans une démarche spécifique. Ainsi, l'Énap a participé à un projet d'appui à l'école du personnel pénitentiaire en Côte d'Ivoire, financé par le fonds européen de développement, entre 2012 et 2015. Elle a également participé à un jumelage avec la direction générale des prisons et de la rééducation et l'École nationale des prisons et de la rééducation de Tunisie, dans le cadre d'un consortium franco-allemand financé par le programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ) de l'Union européenne, entre 2015 et 2018. Enfin, **l'Énap est également membre fondateur du Réseau européen des centres de formation des personnels pénitentiaires**, qui rassemble les écoles pénitentiaires européennes et favorise l'échange de bonnes pratiques.

*Source : réponse de l'Énap au questionnaire du rapporteur*

**Alors que l'Énap constitue le maillon essentiel de la formation des agents de l'ensemble du service public pénitentiaire, la subvention qui lui est allouée représente une part marginale du budget total de l'administration pénitentiaire (environ 1 % des crédits de paiement en 2021).**

### **2. Une formation qui se diversifie pour intégrer les évolutions récentes de l'administration pénitentiaire**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, le rapporteur spécial avait déjà souligné les profondes mutations que connaît **la direction de l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années**. En effet, du fait des missions croissantes de celle-ci, **les métiers des agents de l'administration pénitentiaire se sont progressivement diversifiés**, et ne se résument plus désormais à un parcours linéaire en tant que surveillant, ce qui doit nécessairement être pris en compte au cours de leur formation initiale, puis de leur formation continue.

Lors des déplacements que le rapporteur spécial a effectués à Agen, sur le site de l'Énap, et à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés ont témoigné de **la grande variété des métiers de l'administration pénitentiaire, ce qui contribue à l'attractivité de ces parcours professionnels, et à la fierté de ceux qui exercent ces fonctions**.

Ainsi, les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), la montée en charge du renseignement pénitentiaire et la prise en charge des extractions judiciaires, constituent autant de débouchés désormais accessibles aux

agents de l'administration pénitentiaire, loin de l'image du surveillant cantonné à un rôle de « porte-clés ».

L'adaptation de la formation délivrée par l'Énap aux évolutions de l'administration pénitentiaire constitue d'ailleurs l'un des objectifs du **contrat d'objectifs et de performance** de l'Énap pour les années 2019 à 2021. Cette adaptation peut être illustrée, par exemple, par **la création début 2020, d'un département de formation au renseignement pénitentiaire (DFRP)**, après la mise en place du service national de renseignement pénitentiaire (SNRP)<sup>1</sup> au sein de la DAP. En effet, la structuration récente du SNRP s'est accompagnée d'un plan de formation visant à harmoniser le niveau de compétence de ses agents. Or, *« compte tenu des exigences inhérentes au fonctionnement d'un service de renseignement, l'organisation précédente de la formation atteignait ses limites opérationnelles »*<sup>2</sup>. Ainsi, le DFRP, accueilli au sein de l'école, a été constitué sous la forme d'une entité du SNRP, supervisée par celui-ci.

En outre, la formation délivrée par l'école dépasse désormais le seul champ de la sécurité en détention. Comme l'explique le directeur de l'école, Christophe Millescamps, *« l'administration pénitentiaire exerce une double mission de réinsertion et de sécurité. Elle doit donc s'intéresser à la manière dont les détenus réintègrent la société. Cela pose la question de la participation de la prison à la prévention de la récidive (...). Il est indispensable de continuer à déployer les pratiques opérationnelles liées à la méthodologie de prise en charge des personnes placées sous la justice (...). Pour assurer une prise en charge de qualité, il est indispensable de savoir à qui l'on s'adresse »*<sup>3</sup>.

Dans cette perspective, l'Énap souhaite faire de la criminologie un axe important de son offre de formation, notamment grâce à **la création d'un pôle aquitain d'excellence en criminologie appliquée**, qui sera hébergé dans l'une des extensions prochaines des locaux (*cf. infra*). Il convient de relever toutefois que ce nouvel axe de la formation des personnels soulève quelques interrogations chez ceux-ci, notamment sur son articulation avec les enjeux de sécurité et d'insertion des détenus.

#### **B. ... DONT LES MISSIONS S'INSCRIVENT DANS UN CONTEXTE DE FORMATION D'EFFECTIFS TOUJOURS PLUS NOMBREUX**

Outre les questions pédagogiques, l'adaptation de la formation dispensée par l'Énap aux évolutions de l'administration pénitentiaire se traduit également par l'augmentation de ses capacités d'accueil des élèves,

---

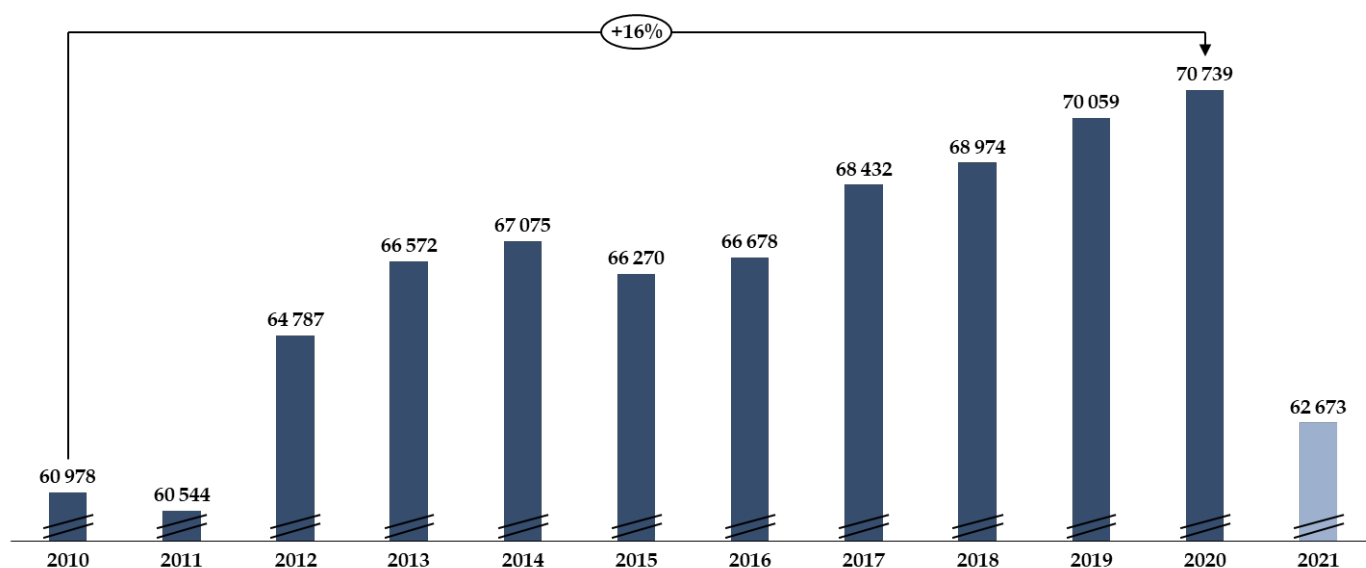
<sup>1</sup> Il s'agit d'un service à compétence nationale organisé en trois échelons (central, interrégional et local).

<sup>2</sup> Réponse écrite transmise par la direction de l'administration pénitentiaire.

<sup>3</sup> Compte-rendu de l'audition de M. Christophe Millescamps par la commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française de l'Assemblée nationale, en date du 16 septembre 2021.

dans un contexte marqué par des besoins accrus d'effectifs. 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 du ministère de l'intérieur au ministère de la justice, sont autant de facteurs qui justifient l'augmentation du nombre d'agents nécessaires au bon fonctionnement du service public pénitentiaire.

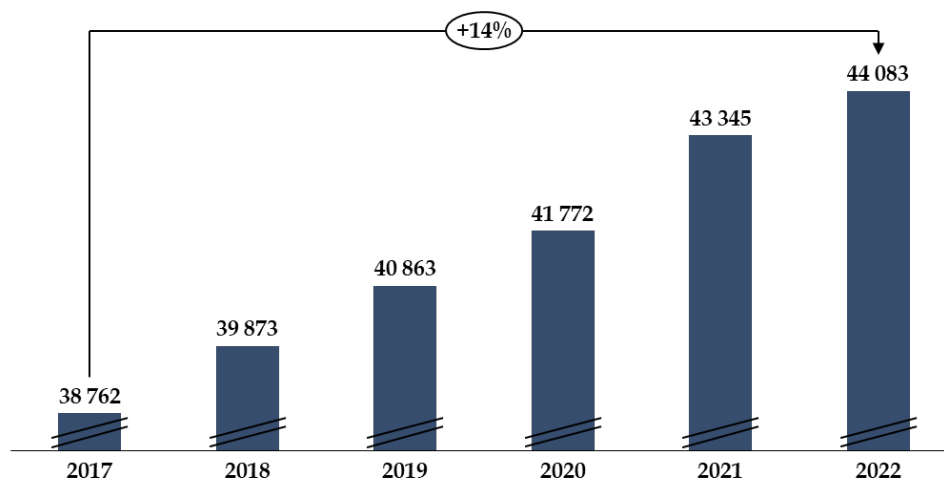
### Évolution du nombre total de détenus depuis 2010



Note de lecture : le nombre représenté est celui constaté au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, ce qui ne permet pas de refléter les variations infra-annuelles. L'année 2021 n'est pas représentative de l'évolution générale de la population carcérale, compte tenu des aménagements des conditions d'incarcération en raison de la crise sanitaire de la Covid-19.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

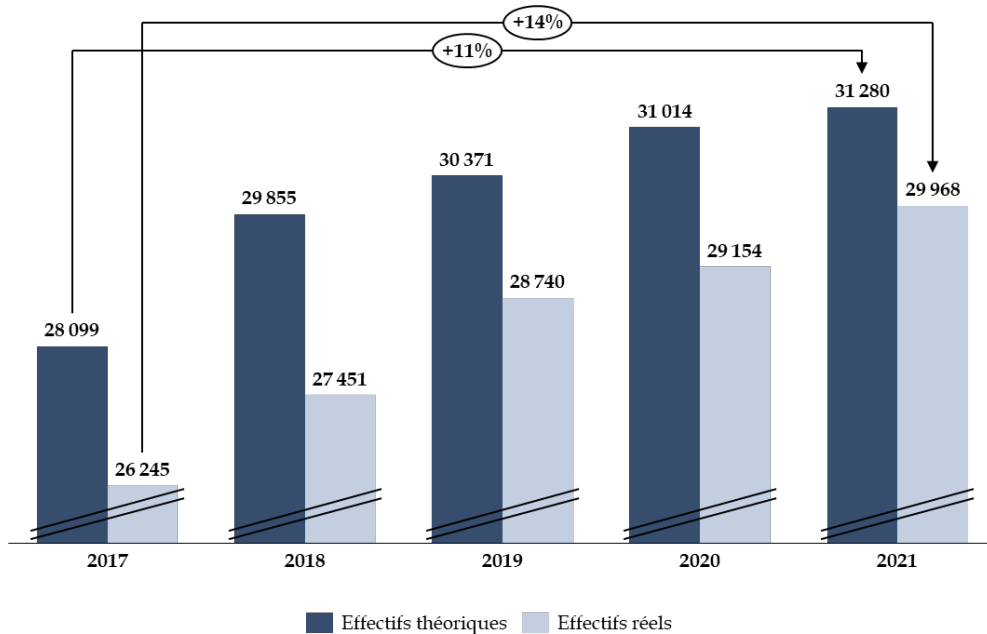
### Évolution du plafond d'emplois de l'administration pénitentiaire



Source : documents budgétaires

**S'agissant des personnels de surveillance**, qui représentent près de 70 % du plafond d'emplois de l'administration pénitentiaire en 2022<sup>1</sup>, **les effectifs théoriques ont augmenté de 11 % depuis 2017, soit en cinq ans**. Les effectifs réels ont progressé plus vite sur la même période, de l'ordre de 14 %, pour atteindre 29 968 agents, réduisant le taux de vacance de 6,8 % à 4,2 %<sup>2</sup>.

### 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

Ainsi, **le nombre d'élèves formés à l'Énap a considérablement augmenté au cours des dernières années**, en passant, toutes formations confondues, de 2 359 élèves formés en 2017 à 4 869 en 2021, **soit une multiplication par deux**, même si certaines formations peuvent être marquées par de fortes variations d'une année à l'autre.

<sup>1</sup> Le projet annuel de performances de la mission « Justice », annexé au projet de loi de finances pour 2022, prévoit un plafond s'élevant à 29 804,7 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour les personnels de surveillance, et de 44 083,02 ETPT pour l'ensemble du programme « Administration pénitentiaire ».

<sup>2</sup> Réponse de la direction de l'administration pénitentiaire 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

En tout état de cause, cette dynamique de recrutement massif devrait se poursuivre au cours des prochaines années, accentuant la pression sur les capacités de formation de l'Énap.

D'une part, à compter de 2020, **un nouveau corps d'agents de catégorie A, les chefs des services pénitentiaires, a été créé<sup>1</sup>**. Ce corps, issu de la réorganisation de la filière de surveillance, vise à promouvoir des agents de catégorie B occupant des emplois à fortes responsabilités, et s'inscrit dans la politique de revalorisation des traitements et des carrières mise en œuvre par la direction de l'administration pénitentiaire depuis quelques années. Or, d'après les témoignages relayés lors des déplacements, la création de ce nouveau corps devrait se traduire progressivement par la promotion de personnels de surveillance et de formateurs qui devront être remplacés.

D'autre part, **le plan de création de 15 000 places de prison supplémentaires**, annoncé par le Gouvernement en 2017 et qui devrait être mis en œuvre d'ici à 2027, **aura des conséquences sur le besoin de recrutement d'agents et donc sur les conditions de formation à l'Énap**.

Malgré les retards pris dans le déploiement du plan de construction des nouveaux établissements, sa mise en œuvre a d'ores et déjà un effet sur le besoin de recrutement. Ainsi, la direction du budget a indiqué au rapporteur qu'entre 2018 et 2020, le schéma d'emplois réalisé au titre des

<sup>1</sup> Décret n° 2019-1038 du 9 octobre 2019 modifiant le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

ouvertures d'établissements est de 516 équivalents temps plein (ETP) et celui prévu en 2021 est de 145 ETP.

## II. 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

#### 1. La réforme de la scolarité des surveillants pénitentiaires a permis d'augmenter considérablement le nombre d'effectifs formés

Dans un contexte d'augmentation des effectifs à former, **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**. Les lauréats au concours intègrent désormais l'école à quatre moments de l'année : en janvier, février, août ou septembre. Ces nouvelles modalités ont bouleversé le calendrier pédagogique de la formation dispensée, ainsi que la gestion des locaux de l'école. En effet, celle-ci doit désormais restée ouverte toute l'année, ce qui n'est pas sans poser de difficulté pour réaliser les travaux de maintenance.

Par conséquent, **entre 2019 et 2018, le nombre de surveillants formés à l'école a doublé**, en passant de 1 154 à 2 403 élèves.

**Chaque promotion de surveillants peut désormais accueillir jusqu'à 600 élèves**, soit un effectif théorique annuel de **2 400 élèves surveillants**. **Le nombre de 600 places doit néanmoins s'entendre comme une capacité maximale d'accueil**, compte tenu des moyens dont dispose l'école, y compris en termes de structures d'hébergement et de restauration des élèves, **et non comme un objectif d'élèves à former**. Ce plafond permet à l'école d'éviter les disparités en termes d'effectifs entre les promotions et d'avoir une meilleure visibilité sur les besoins de formation.

Lors de ses déplacements à l'Énap et à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, **le rapporteur spécial s'est interrogé sur les conséquences de la réduction du temps de formation des surveillants**. D'après les stagiaires rencontrés et la direction de l'école, la durée de six mois semble suffisante pour acquérir les fondamentaux du métier de surveillant

pénitentiaire. Le rapporteur spécial a constaté que la question de l'adéquation de la formation théorique avec les attentes du terrain fait l'objet d'interrogations plus importantes que la durée en elle-même de la formation.

## 2. Les moyens budgétaires de l'école ont été augmentés

a) Une augmentation de la SCSP qui est toutefois déconnectée du nombre d'élèves en formation

S'agissant du budget de l'école, celui-ci repose presque intégralement sur la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée par le programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ». Pour l'exercice 2021, le montant de la subvention s'est élevé à **32,1 millions d'euros**, et a représenté **99 % des recettes de l'Énap**, le reste correspondant aux recettes propres de l'école.

Outre la subvention *stricto sensu* et les recettes propres, l'Énap peut recevoir ponctuellement des dotations propres, notamment :

- des crédits finançant des dépenses dans le cadre du plan de lutte anti-terrorisme (PLAT) et du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PRAT), versés à l'école de 2015 à 2017 pour un montant total de 9 millions d'euros ;

- des crédits fléchés, à l'image de l'enveloppe de 120 000 euros environ pour le département de formation au renseignement pénitentiaire (DFRP) en 2020.

### Évolution des recettes de l'Énap depuis 2017

(en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>SCSP**</b>	30 792 306	30 394 095	32 862 912	31 675 657	32 105 983	32 324 083
<b>Dotations en fonds propres</b>	99 440	2 128 980	1 240 260	120 302	-	-
<b>Autres subventions</b>	-	-	13 820	18 032	129 152	145 000
<b>Recettes propres</b>	174 484	1 637 178	183 062	142 854	212 568	140 000
<b>Total</b>	<b>31 066 230</b>	<b>34 160 253</b>	<b>34 300 054</b>	<b>31 956 845</b>	<b>32 447 703</b>	<b>32 609 083</b>

\* Données prévisionnelles.

\*\* Le montant de la SCSP inclut les crédits alloués au titre du PLAT et PRAT, conformément à la nomenclature retenue par les documents budgétaires.

Source : Énap

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, et de 22 % à périmètre constant** (en excluant les crédits alloués au titre du PRAT et du PLAT). Au total, à périmètre courant, les recettes de l'école ont été augmentées de 1,5 million d'euros sur la même période.

S'agissant des recettes propres, les principales d'entre elles proviennent de :

- la location de ses structures ;
- les redevances d'occupation de son domaine public facturées aux organisations extérieures ;
- la vente d'ouvrages issus des Presses de l'école ;
- les missions de coopération internationale ;
- les prestations de formation.

La direction de l'école a indiqué au rapporteur spécial que ces recettes propres avaient vocation à se développer dans les années à venir suite à la reconnaissance de l'Énap en tant qu'organisme de formation depuis 2018.

**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.

### Évolution des dépenses de l'Énap depuis 2017

(en euros et en crédits de paiement)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	Variation 2017/2022
<b>Personnel</b>	15 131 834	15 490 115	16 208 407	16 730 428	17 669 421	18 098 850	19,6 %
<b>Fonctionnement</b>	13 195 842	14 256 306	15 275 760	12 583 553	15 339 795	15 319 442	16,1 %
<b>Investissement</b>	492 777	1 560 868	3 040 542	4 497 514	1 572 353	3 278 045	565 %
<b>Total</b>	<b>28 820 453</b>	<b>31 307 289</b>	<b>34 524 709</b>	<b>33 811 495</b>	<b>34 581 569</b>	<b>36 696 337</b>	<b>27,3 %</b>

\* Données prévisionnelles.

Source : Énap

**Le rapporteur spécial relève que l'évolution de la SCSP de l'Énap n'est pas directement liée au plan de charge de l'école.** Ainsi, entre 2012 et 2019<sup>1</sup>, le nombre de jours élèves (NJE) a augmenté de 36 %, alors que le montant de la SCSP n'a augmenté que de 26 % sur la même période. **D'après la direction du budget, le NJE n'est qu'indirectement pris en compte dans**

<sup>1</sup> Les années 2020 et 2021 sont exclues car peu représentatives du taux d'occupation de l'école, compte tenu de la crise sanitaire.

**le calcul du montant de la SCSP car son évolution n'a pas d'effet direct sur les dépenses de personnel et d'investissement.** Or, ces dépenses sont prépondérantes dans le budget de l'école : en 2021, elles ont respectivement représenté 51 % et 5 % de celles-ci. Le montant de la SCSP est fondé sur **un tendanciel de dépenses pérennes**, c'est-à-dire les dépenses prévisibles de personnel et de fonctionnement.

**Le rapporteur spécial s'étonne toutefois que l'alourdissement du plan de charge de l'école ne soit qu'indirectement pris en considération dans la définition du montant de la SCSP.** 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.

*b) Une augmentation du plafond d'emplois en dépit de la difficulté à le saturer*

**Ces dernières années, le plafond d'emplois de l'Énap, défini en loi de finances, a suivi une évolution au gré des impératifs de formation.**

Le plafond d'emplois a été augmenté de 5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2015, de 4 ETPT en 2016, et 5 ETPT en 2017, en raison de la mise en œuvre du plan de lutte anti-terrorisme, mais cette hausse a été compensée par la politique concomitante de réduction des emplois des opérateurs de l'État<sup>1</sup>.

En 2017, 4 ETPT supplémentaires ont également été alloués à l'école en raison de la création d'une unité en charge de la gestion de la paie des élèves.

Enfin, en 2019, la modification des modalités de formation des élèves surveillants a conduit la tutelle à décider l'ouverture à l'année de l'école, alors que jusqu'alors, celle-ci bénéficiait de plusieurs semaines de congés pédagogiques par an. Cette ouverture continue a conduit la tutelle à augmenter le plafond d'emplois de l'école de 20 ETPT, afin de compenser le besoin en personnels durant toute l'année<sup>2</sup>, passant ainsi de 243 à 263 emplois sous plafond.

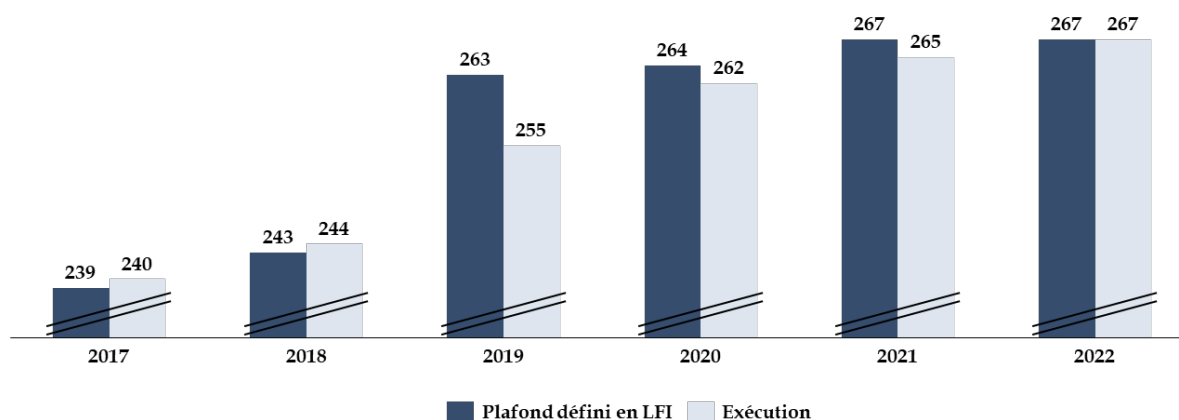
---

<sup>1</sup> Réponse écrite de l'Énap au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>2</sup> *Idem.*

### Plafond d'emplois prévus en loi de finances et exécuté depuis 2017

(en ETPT)



Source : documents budgétaires

**L'augmentation du plafond d'emplois s'est accompagnée d'une hausse des dépenses de personnel de près de 20 % depuis 2017.** Outre l'augmentation des effectifs, la direction de l'école a indiqué au rapporteur spécial que la nette progression de ces dépenses résultait également :

- de la mise en œuvre de réformes visant à revaloriser le traitement des agents de la fonction publique<sup>1</sup> ;
- des modifications statutaires propres aux personnels pénitentiaires, telles que les revalorisations successives des taux de la prime de sujétions spéciales, ou encore la réévaluation de l'indemnité forfaitaire des personnels d'insertion et de probation par exemple.

En dépit des hausses récentes du plafond d'emplois, **la direction de l'école estime que le plafond d'emplois de 267 ETPT ne sera pas suffisamment dimensionné au regard de l'évolution des plans de charge de la formation.** Il est estimé qu'une augmentation de 26 ETPT est souhaitable pour garantir la prise en charge pédagogique et administrative des différents parcours de formation de l'école.

Alors que, à l'exception des exercices 2017 et 2018, le plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale a toujours été sous-exécuté au cours des dix dernières années, pour la direction de l'école et la direction du budget, la sous-consommation observée aurait résulté certaines années des décalages dans le calendrier des recrutements et dans les remplacements des départs à la retraite, témoignant ainsi **d'une réelle rigidité dans le processus de recrutements des agents. Cette vacance d'emplois tend néanmoins à se résorber au fil des exercices.**

<sup>1</sup> Les agents de l'Énap ont notamment bénéficié de deux augmentations consécutives de la valeur du point (en juillet 2016 et février 2017), des mesures relatives aux parcours professionnels carrières et rémunérations (PPCR), et de la modification des règles de gestion du compte épargne temps en 2019 (valeurs de rachat des jours révisées et accès facilité à l'option de rachat).

Il conviendra d'évaluer au cours des prochains exercices budgétaires si une augmentation du plafond d'emplois s'avère pertinente, compte tenu de la réduction récente de la vacance sous plafond.

*c) Des dépenses d'investissement en hausse, afin notamment d'accroître les capacités d'accueil sur le site*

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales de l'école s'élève à **9 % environ dans le budget initial pour 2022**, contre 4,5 % en 2021. Si la part du budget dédiée aux dépenses d'investissement varie fortement d'un exercice à l'autre, **elle poursuit néanmoins une tendance haussière au cours des cinq dernières années.**

La direction de l'école a indiqué au rapporteur spécial que les dépenses d'investissement courantes évoluent principalement au rythme des travaux d'entretien programmés, du renouvellement du parc informatique, des achats de matériels nécessaires à la formation des élèves (matériel de sécurité, de sport, armes, etc.). Depuis 2018, les principales dépenses d'investissement réalisées correspondent notamment à :

- la pose d'une clôture périmétrique (600 000 euros) ;
- la mise en place du wifi gratuit dans toute l'école (300 000 euros) ;
- le renouvellement d'équipements du restaurant administratif (600 000 euros) ;
- l'extension du stand de tir (5,7 millions d'euros).

Par ailleurs, afin d'accueillir dans de bonnes conditions les différentes promotions d'élèves qui logent sur le campus de l'école, et alors que celui-ci était régulièrement saturé, **une opération immobilière a été confiée à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) en 2017, pour un budget total de 63,2 millions d'euros.** Cette opération a été découpée en **trois phases** successives :

- **la première phase s'est traduite par la construction de modules provisoires en 2019**, ce qui a permis la construction de 1 720 m<sup>2</sup> de salles pédagogiques supplémentaires, soit 600 places, ainsi que 450 m<sup>2</sup> de bureaux administratifs. Le coût de cette première phase s'est élevé à **3,8 millions d'euros** ;

- **la deuxième phase correspond à la construction d'un quatrième village d'hébergement**, permettant de mettre à disposition des élèves 900 lits supplémentaires, pour un coût de **28,6 millions d'euros**. Ce village devrait être livré dans les prochains mois ;

- la dernière phase d'extension vise à construire de **nouvelles structures pédagogiques**, telles qu'un nouveau plateau technique et de simulation permettant de se former, notamment, aux extractions judiciaires et à la sécurisation des domaines pénitentiaires, ou encore la création du pôle aquitain d'excellence en criminologie (*cf. supra*). La direction du budget

estime que le coût de cette troisième tranche de travaux s'élève à **30,8 millions d'euros actuellement**.

### **3. Des évolutions récentes de la gouvernance et du contrôle budgétaire, mais qui doivent encore être complétées**

#### *a) Un renforcement de son autonomie, qui reste toutefois perfectible*

La montée en charge de l'Énap ces dernières années s'est accompagnée d'un **renforcement de son autonomie** par rapport à la tutelle, même si cette dernière reste très présente dans le fonctionnement de l'école.

En effet, en dépit du statut d'établissement public de l'État doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière de l'école, la Cour des comptes avait vivement critiqué le manque d'autonomie de celle-ci en 2014. Elle avait ainsi considéré que « *près de quinze ans après sa création, le point d'équilibre entre la nécessaire autonomie d'un établissement public et le plein exercice de la tutelle n'a toujours pas été trouvé* »<sup>1</sup>. Elle avait notamment regretté le faible poids du conseil d'administration dans l'élaboration de la stratégie de l'école, et l'importance de la tutelle, assurée par la direction de l'administration pénitentiaire, sur la définition des contenus pédagogiques et sur la gestion des personnels.

Dans cette perspective, **des évolutions réglementaires<sup>2</sup> ont été apportées à la gouvernance et au pilotage de l'Énap en 2016**, constituant un pas vers une plus grande autonomie de l'établissement.

Ainsi, outre **les prestations à titre onéreux** que l'Énap peut désormais assurer<sup>3</sup> (*cf. supra*), **les délibérations du conseil d'administration ont été élargies aux « orientations générales de l'école »** et au « *catalogue annuel des actions de formation continue* », conformément aux nouvelles missions de l'école<sup>4</sup>. Le conseil d'administration est également désormais doté d'un **vice-président**, désigné parmi les trois personnalités extérieures qui y siègent.

En outre, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, **les missions du conseil pédagogique et scientifique ont été précisées**, en prévoyant qu'il se réunisse au moins une fois par an, et qu'il contribue à la définition<sup>5</sup> :

- des programmes d'enseignement et de recherche ;

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, observations définitives relatives à l'École nationale d'administration pénitentiaires – exercices 2008 à 2013, délibéré le 12 juin 2014.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-547 du 3 mai 2016 modifiant le décret n° 2000-1328 du 26 décembre 2000 relatif à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

<sup>3</sup> Article 2 du décret précité.

<sup>4</sup> Articles 8 et 2 du décret n° 2000-1328 du 26 décembre 2000 relatif à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

<sup>5</sup> Article 15 du décret précité.



- du contenu du catalogue annuel de formation ;
- du contenu du programme annuel des recherches, études et colloques.

**Le directeur de l'école dispose également de prérogatives plus importantes.** Celui-ci « assure le fonctionnement et la gestion des services de l'établissement », ce qui passe notamment par **le recrutement, la nomination et la gestion des personnels contractuels de l'école.** De plus, « il met en œuvre la mission pédagogique et scientifique de l'école »<sup>1</sup>.

Toutefois, les auditions menées par le rapporteur spécial ont souligné **les marges d'amélioration existantes.** En effet, l'autonomie de l'école semble encore relativement théorique, en raison de la forte implication de la tutelle dans la gestion de l'école, en particulier pour les questions pédagogiques et de gestion des ressources humaines.

Ainsi, **la direction de l'administration pénitentiaire continue de piloter le recrutement** via l'organisation des concours d'entrée aux différentes formations. Elle définit également **le contenu des formations** délivrées par l'école, les programmes d'enseignement et de recherche, l'organisation de la formation initiale et continue et les modalités d'évaluation de la scolarité étant fixés par un arrêté du garde des Sceaux, pris après avis du conseil d'administration<sup>2</sup>, même si le conseil d'administration peut traiter de ces questions au titre de ses délibérations relatives aux orientations générales de l'école. En outre, **les formateurs et responsables de formation** affectés à l'école continuent d'être nommés par arrêté du garde des Sceaux<sup>3</sup>.

À titre de comparaison, **l'École nationale de la magistrature (ENM)**, qui est également un établissement public à caractère administratif relevant du ministère de la justice, **semble disposer d'une plus grande liberté pédagogique.** Ainsi, le conseil d'administration délibère sur le programme de la formation initiale et de la formation continue. Le programme annuel des différentes actions nationales de formation continue proposées aux magistrats est arrêté par le conseil d'administration sur proposition du directeur de l'ENM<sup>4</sup>.

#### *b) Une amélioration du contrôle budgétaire*

Les auditions conduites par le rapporteur spécial ont fait état **d'améliorations récentes apportées au contrôle budgétaire** de l'Énap.

Ainsi, en 2018, la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la justice, rattachée à l'inspection générale du ministère, a conduit un

---

<sup>1</sup> Article 11 du décret précité.

<sup>2</sup> Article 13 du décret précité.

<sup>3</sup> Article 12-1 du décret précité.

<sup>4</sup> Articles 8 et 51 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature.

audit relatif à la mise en œuvre du décret dit « GBCP »<sup>1</sup> par les opérateurs du ministère de la justice, dont l'Énap. Cet audit a donné lieu à la formulation de quinze recommandations à l'égard de l'école, visant notamment à fiabiliser le contrôle interne, à améliorer le suivi des dépenses et le dialogue de gestion avec la tutelle.

**L'Énap a indiqué au rapporteur spécial que l'ensemble des recommandations avaient été mises en œuvre.** La direction du budget a également relevé avec intérêt que l'Énap s'était dotée d'**un contrôleur de gestion** depuis 2018, ainsi que d'**une cartographie des risques budgétaires et comptables** et d'**un plan d'action** présentés au conseil d'administration fin 2020.

#### **4. La crise sanitaire a accéléré la transition numérique de l'école**

Alors que la formation dispensée à l'Énap comprend de nombreux modules pratiques, la crise de la Covid-19 a nécessité d'adapter l'offre pédagogique, dans un contexte où le nombre d'élèves présents sur site a été divisé par deux. Lors de son déplacement à Agen, **le rapporteur spécial a pu constater que la crise sanitaire a permis une réelle montée en charge de l'offre numérique de l'école**, ce qui constituait d'ailleurs le premier axe du contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2019 à 2021<sup>2</sup>.

S'agissant du télétravail des agents de l'école, le parc informatique de portables comprenait, fin 2020, 130 postes. L'année 2020 a été marquée par l'achat de nouvelles solutions de VPN et de formation des agents au télétravail. Lors de son déplacement, le rapporteur spécial a constaté que la plateforme d'enseignement à distance, **MoodÉnap**, a été optimisée et a fait l'objet d'une réelle montée en charge pour remplacer les cours en présentiel<sup>3</sup>.

Par ailleurs, l'école s'est adaptée à la crise sanitaire alors qu'elle devait accueillir la nouvelle formation des chefs des services pénitentiaires. Le rythme de celle-ci a été construit sur la base d'une semaine de formation en présentiel à l'école, et de quatre semaines de formation à distance.

**Le rapporteur spécial salue la pleine mobilisation des équipes dédiées à la continuité de l'enseignement à distance, alors que les élèves étaient privés de la vie habituelle du campus, qui reste essentielle à la construction de leur identité professionnelle.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>2</sup> Intitulé « Utiliser le numérique comme levier de la transformation de l'Énap et de son appareil de formation ».

<sup>3</sup> Rapport d'activité 2020 de l'Énap.

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

### 1. La gestion budgétaire de l'école se heurte au manque d'attractivité structurelle de celle-ci

a) *La volatilité du recrutement par concours entraîne des difficultés concrètes de gestion budgétaire*

L'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur spécial ont partagé le constat selon lequel le principal défi de gestion budgétaire pour l'Énap reposait sur **les incertitudes relatives au plan de charge de l'école**, c'est-à-dire aux variations du nombre d'élèves à accueillir chaque année, **en particulier pour les promotions d'élèves surveillants**.

Si une première réponse a été apportée avec la réforme du calendrier de la formation de ces derniers 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.

#### Recrutement des agents de l'administration pénitentiaire en 2021

Formation	Nombre de postes offerts	Candidats inscrits au concours	Emplois pourvus	Taux d'emplois pourvus
Directeurs des services pénitentiaires	21	766	19	90 %
Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation	46	977	40	87 %
Directeurs techniques	8	151	8	100 %
Conseillers pénitentiaires en insertion et probation	352	4 205	324	92 %
Techniciens	8	342	7	88 %
Lieutenants pénitentiaires	55	1 744	55	100 %
Adjoints techniques	16	249	14	88 %
Surveillants	1 678	24 050	NC	NC

Source : direction de l'administration pénitentiaire en réponse au questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2022

Le recrutement des surveillants est particulièrement sensible pour sécuriser la gestion budgétaire de l'école, compte tenu du fait qu'il constitue le public en formation le plus nombreux, mais aussi celui dont le nombre varie le plus fortement. Ainsi, **la direction de l'école a indiqué au rapporteur spécial que les derniers concours n'avaient pas permis de**

**pourvoir toutes les places disponibles, près de 20 % en moyenne des lauréats « s'évaporant » entre la sélection et l'entrée à l'école. 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.** Ainsi, en 2020, celui-ci ne mentionnait ni la promotion de directeurs techniques, ni celle d'assistants de service social, **obligeant l'école à s'adapter dans des délais très contraints.**

Ces incertitudes contraignent les conditions d'élaboration du budget de l'école. Avant la transmission du plan de charge par la direction de l'administration pénitentiaire en fin d'année N-1, l'école construit son budget pour l'année N+1 à partir de moyennes constatées au cours des trois dernières années pour chaque poste de dépenses.

**Le dialogue budgétaire avec la tutelle se déroule en trois phases et est cantonné à un horizon annuel, et non pluriannuel :**

- **une pré-notification indicative** du plafond autorisé d'emplois et du montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) est transmise à l'école, en théorie, fin septembre en année N-1 ;

- **la notification initiale** indicative du plafond d'emplois et du montant de la SCSP est communiquée courant janvier de l'année N, permettant éventuellement à l'école de modifier son budget prévisionnel avec un budget rectificatif ;

- **en cours d'année, l'école peut également se voir rendre destinataire d'une notification modificative**, ce qui nécessite aussi l'adoption d'un budget rectificatif.

Même si l'évolution du nombre de jours élèves (NJE) n'est pas directement intégrée dans le montant de la SCSP, **la direction du budget estime néanmoins « qu'une connaissance anticipée, pluriannuelle et fiable du plan de charge serait bénéfique à l'amélioration budgétaire de l'école »<sup>1</sup>.** Alors que les décisions relatives au recrutement et à l'organisation des concours relèvent de la responsabilité de la direction de l'administration pénitentiaire, **il est certain qu'un dialogue continu et exigeant avec la direction de l'école contribue à mieux anticiper les variations du plan de charge de celle-ci.**

---

<sup>1</sup> Réponse écrite de la direction du budget.

*b) L'augmentation des capacités pédagogiques se heurte au difficile recrutement des formateurs*

La question de l'attractivité de l'école et de ses formations pour les élèves se pose également pour **le recrutement des formateurs nécessaires au bon déroulement de la scolarité**. En effet, alors que les capacités d'accueil et de formation de l'école doivent augmenter dans les prochaines années, l'ensemble des personnes auditionnées ont témoigné de la difficulté à recruter des formateurs répondant aux exigences pédagogiques de l'école.

Devenir formateur à l'Énap requiert de réussir un examen professionnel et de disposer d'une habilitation pédagogique, obtenue au terme d'une formation. Or, 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**, malgré le maintien du régime de rémunération et d'indemnités qui leur était applicable dans leur précédente affectation<sup>1</sup>.

Il est vrai qu'exercer ces fonctions nécessite généralement de s'installer à Agen, et ce pour **une durée déterminée** : en effet, les modifications réglementaires prises en 2016 limitent à quatre ans la période d'affectation à l'Énap des formateurs, renouvelable une fois pour une durée totale qui ne peut excéder sept ans<sup>2</sup>. **Cette limitation de la durée d'affectation a été conçue comme un gage de qualité des compétences des formateurs, qui ne restent pas éloignés du terrain trop longtemps**. Cette modification fait suite aux recommandations de la Cour des comptes de 2014, qui avait préconisé une durée maximale de six ans pour une école d'application comme l'Énap.

Lors de son déplacement à Agen, le rapporteur spécial a constaté que ces difficultés de recrutement des formateurs – mais également des moniteurs – limitent les capacités de formation de l'école. Concrètement, l'extension du stand de tir ne pouvait, à l'époque, être pleinement utilisée par les élèves, faute de personnels suffisants, ce qui se traduisait par une réduction du temps dédié à la pratique du tir.

Pour pallier ces carences, la direction de l'école peut recruter **des contractuels**. Ce recrutement relève du directeur de l'école, et non de la direction de l'administration pénitentiaire, cette dernière étant responsable du recrutement des formateurs. Toutefois, **ce vivier s'avère en pratique limité**, compte tenu de la concurrence des rémunérations proposées dans le secteur privé pour des compétences similaires. Les marges de manœuvre pour proposer une rémunération attractive pour ces contractuels sont en réalité limitées, compte tenu de **la difficulté interne à l'administration pénitentiaire à proposer un traitement plus avantageux pour des**

---

<sup>1</sup> Article 12 du décret n°2000-1328 du 26 décembre 2000 relatif à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

<sup>2</sup> Article 12-1 du décret précité.

personnels contractuels que pour des agents pénitentiaires. Or, cette possibilité doit pouvoir être envisagée afin de combler les ressources pédagogiques manquantes.

## 2. Des tensions budgétaires commencent à apparaître

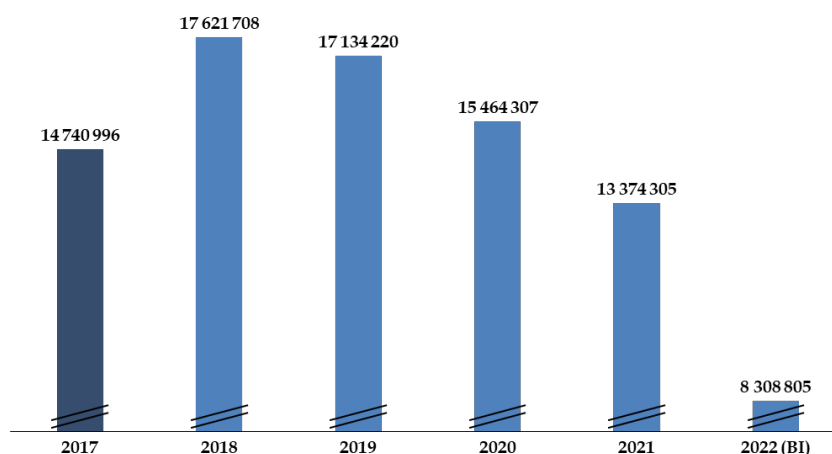
L'augmentation des dépenses de l'école étant plus rapide que l'évolution de la subvention pour charges de service public (SCSP), **des tensions budgétaires ont commencé à apparaître au cours des derniers exercices.**

Ainsi, en 2021, la SCSP, 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. Par conséquent, un prélèvement sur le fonds de roulement de l'école a été effectué à hauteur de 2,1 millions d'euros environ.

Depuis 2019, **des prélèvements sont réalisés sur le fonds de roulement** de l'école afin de financer l'augmentation des dépenses de celle-ci. En 2022, le fonds de roulement devrait atteindre le montant de **8,4 millions d'euros**, ce qui correspond à environ trois de mois de fonctionnement.

### Évolution du fonds de roulement depuis 2017

(en euros)



Source : Énap

En réponse aux inquiétudes suscitées par la baisse continue au cours des dernières années du fonds de roulement, **la direction du budget a indiqué au rapporteur spécial qu'il n'existait pas de norme conseillée pour les opérateurs de l'État** en matière de niveau adéquat du fonds de roulement. Celui-ci dépend en effet du nombre de jours de fonctionnement à

couvrir avant le versement de la SCSP, du niveau des restes-à-liquider et du niveau le plus bas de trésorerie dans l'année.

S'agissant de la trésorerie de l'Énap, **le rapporteur spécial rappelle que le fonds de roulement ne doit pas être excessivement élevé, au risque de « thésauriser » des ressources budgétaires qui pourraient être mobilisées pour le financement de dépenses d'investissement.** Dans cette perspective, il convient de rappeler que le niveau anticipé pour 2022 correspond environ au niveau atteint en 2011 et 2012. **Par le passé, un niveau trop élevé de fonds de roulement avait été compensé par une réduction drastique du montant de la SCSP, ce qui témoigne pas d'une gestion budgétaire ni sereine ni anticipée.** Ainsi, en 2006, alors que le fonds de roulement avait atteint le montant de 16 millions d'euros, la SCSP avait été réduite de 22,7 à 15 millions d'euros.

Néanmoins, **le rapporteur spécial partage l'analyse selon laquelle une vigilance accrue doit être apportée aux moyens budgétaires dont disposera l'école dans les prochaines années, dans un contexte d'augmentation des effectifs pour la mise en œuvre du plan de construction des 15 000 places de prison supplémentaires.** Alors que le niveau du fonds de roulement devrait être normalisé, de nouvelles ressources budgétaires devraient être apportées à moyen terme.

### **3. La hausse des effectifs de l'administration pénitentiaire interroge la place de la formation continue après la formation initiale**

Si la formation continue fait partie des missions de l'Énap, cette dernière ne dispose pas d'antennes régionales. Elle s'appuie sur **des unités régionales de formation et de qualification (URFQ)**, au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP).

Malgré une offre de formation continue importante, le directeur de l'école considère que *« malheureusement, l'administration ne parvient pas à entretenir les connaissances de ces derniers [les surveillants], par le truchement de la formation continue. Le directeur de l'administration pénitentiaire a donc souhaité que l'Énap conduise des réflexions sur la formation au sens large, dans le cadre des états généraux de la justice »*<sup>1</sup>.

Les auditions conduites ont fait état d'une réelle appétence des personnels pour la formation continue. Toutefois, les organisations syndicales auditionnées ont souligné **les obstacles matériels nombreux** qui ne permettent pas d'assister à ces modules de formation dans les meilleures conditions, tels que le remboursement tardif des frais de déplacements, les

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu de l'audition de M. Christophe Millescamps par la commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française de l'Assemblée nationale, en date du 16 septembre 2021.*

difficultés d'adaptation des emplois du temps, ou encore les applications informatiques peu performantes pour traiter ces demandes de formation. Par ailleurs, le suivi statistique des agents participant à un module de formation continue apparaît comme étant perfectible, dans la mesure où chaque participation d'un agent à une formation est comptabilisée, y compris lorsqu'il participe plusieurs fois au même module (par exemple, les formations au tir).

**Le rapporteur spécial considère qu'une réflexion d'ensemble doit être menée pour garantir une formation continue accessible et régulière pour l'ensemble des agents. Si l'Énap doit nécessairement assurer un rôle clé dans la matière, la formation continue au sein même des établissements pénitentiaires doit être encouragée.** L'objectif est d'éviter que la formation des nouveaux agents soit laissée à la seule responsabilité des plus anciens, en particulier dans les établissements qui connaissent un fort « *turn over* ».

#### **Le « *turn over* » des effectifs : exemple de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis**

La maison d'arrêt de Fleury-Mérogis comprend, en février 2022, **3 601 détenus** (selon le dernier décompte), ce qui en fait le plus grand établissement pénitentiaire d'Europe, avec un taux d'occupation actuel avoisinant **120 %**. Environ 1 375 agents « en tenue » y exercent leurs fonctions. La gestion des ressources humaines y est marquée par **une rotation importante des effectifs** : 925 surveillants sur 1 475 ont moins de cinq ans d'ancienneté dans l'établissement, soit **63 % du personnel de surveillance**. Compte tenu des effectifs de détenus et de la rotation du personnel, l'établissement accueille chaque année un nombre très élevé de stagiaires (230 en moyenne). **Pour les agents recrutés à l'issue de leur scolarité à l'Énap, un module de formation complémentaire est dispensé lors de leur prise de poste, assurant ainsi un relai entre la formation initiale et leur arrivée sur le terrain.** Il convient de relever que la stabilité des effectifs, et la formation des nouvelles recrues, sont en partie assurées par les personnels ultra-marins, qui représentent environ 30 % des effectifs, qui restent plus longtemps plus longtemps sur leurs postes dans la région Île-de-France.

*Source : commission des finances du Sénat*

### **III. PLUSIEURS PROPOSITIONS PEUVENT ÊTRE FORMULÉES POUR CONSOLIDER LE RÔLE STRATÉGIQUE DE L'ÉNAP POUR L'AVENIR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Au terme de ses auditions et déplacements réalisés entre 2020 et le début de l'année 2022, **le rapporteur spécial a acquis la conviction que l'Énap est un opérateur efficace et stratégique dans la formation des agents du service public pénitentiaire.** Dans un contexte marqué par un élargissement de ses missions, une grande diversité des profils à former, et une augmentation significative de son plan de charge dans les prochaines années, **l'école a fait preuve d'adaptabilité et de réactivité.**



Elle a connu un tournant majeur en 2016, avec les évolutions réglementaires qui ont permis d'actualiser son statut et de renforcer son autonomie. Après la mise en œuvre du plan d'action de lutte anti-terroriste (PLAT), le déploiement du plan de construction de 15 000 places supplémentaires constitue le nouvel horizon de l'école pour assurer sa montée en charge.

Dans cette perspective, **plusieurs recommandations peuvent être formulées afin de garantir que l'école franchisse cette étape avec sérénité.**

***A. AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DE L'ÉNAP ET, PLUS LARGEMENT, CONCOURIR À CELLE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE***

**Force est de constater que la question de l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire est au cœur des difficultés de gestion de l'école.** Au-delà du désamour généralisé des jeunes diplômés pour les métiers de la fonction publique, l'administration pénitentiaire est particulièrement concernée par cette problématique en raison de sa concurrence avec d'autres métiers liés à la sécurité publique, comme la police nationale ou la gendarmerie nationale.

Ainsi, lors d'un échange avec de jeunes surveillants rencontrés lors de son déplacement à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, **le rapporteur spécial a constaté qu'un certain nombre d'entre eux s'étaient tournés vers l'administration pénitentiaire, faute d'avoir réussi à intégrer d'autres corps « en tenue ».** La vocation familiale et l'importance du service public pénitentiaire au sein d'un bassin d'emplois local restent des déterminants forts de la motivation des candidats, davantage que la diversité des métiers et des parcours offerts par l'administration pénitentiaire.

Outre des **campagnes de communication** pour les différents concours, l'administration pénitentiaire a mis en place, à compter de 2020, **des concours nationaux à affectation locale (CNAL)** pour les surveillants, permettant d'affecter dès la phase de sélection des candidats sur des ressorts territoriaux faisant face à des besoins importants en termes d'effectifs. Pour les candidats, connaître en amont le territoire dans lequel ils seront affectés en cas de réussite permet de sécuriser leurs projets de vie. Cette pré-affectation est accompagnée d'une incitation pécuniaire : une prime de fidélisation est en effet attribuée, pour un montant total de 8 000 euros, et versée en plusieurs fois au cours des six années d'activité dans l'établissement choisi. **Si cette initiative est intéressante, il est néanmoins encore trop tôt pour évaluer ses effets sur le recrutement.**

En outre, **la politique de revalorisation du traitement** des agents de l'administration pénitentiaire, menée depuis plusieurs exercices par le ministère de la justice<sup>1</sup>, constitue également un levier incontournable, mais non suffisant, du renforcement de l'attractivité.

Les craintes et stéréotypes associés au milieu carcéral constituent des freins à l'émergence de vocation. **La garantie d'une formation adaptée aux exigences du terrain permet d'y apporter une réponse concrète.** Si les personnes auditionnées ont témoigné du bon niveau de la formation des élèves, il convient de rester vigilant à ce que les enseignements transmis n'apparaissent pas trop en décalage avec les risques et attentes que rencontreront les élèves lors de leur prise de poste. Certains élèves rencontrés ont d'ailleurs regretté le caractère « hors sol » de certains enseignements.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que **la crise sanitaire a réduit le temps de formation en présentiel**, alertant ainsi les agents sur l'acquisition des pratiques professionnelles nécessaires à la prise de poste à l'issue de la formation initiale.

Dans cette perspective, **la question du statut des formateurs est centrale.** Alors que depuis 2016, la durée maximale d'affectation des formateurs à l'école est fixée à sept ans (*cf. supra*), **cette disposition réglementaire n'est pas appliquée**, faute de consignes et d'indications de la direction de l'administration pénitentiaire sur la mobilité ultérieure de ces formateurs après leur passage à l'école. Par conséquent, il conviendrait de prendre dans les meilleurs délais des mesures permettant l'effectivité de cette disposition, afin de garantir une formation initiale au plus proche du terrain.

**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*).

Certes, cette obligation de mobilité peut s'avérer contraignante pour les formateurs, dans la mesure où leur mobilité géographique est d'une durée déterminée, ce qui peut être contreproductif pour attirer des formateurs sur les postes proposés à l'Énap. Par conséquent, **l'une des priorités pour valoriser l'offre pédagogique est le renforcement de l'attractivité du statut de formateurs à l'Énap, en contrepartie d'une obligation de mobilité.** Passer quelques années à former de jeunes agents du

---

<sup>1</sup> Cf. rapport budgétaire sur le projet de loi pour 2022.

service public pénitentiaire doit pouvoir être valorisé et pleinement reconnu dans le parcours professionnel d'un formateur.

Dans cette perspective, **deux leviers** peuvent être envisagés. D'une part, **l'Énap pourrait être habilitée à certifier les compétences acquises par ces formateurs**, leur permettant ainsi de les faire valoir dans le cadre d'une mobilité ultérieure. Même si l'Énap est aujourd'hui reconnue comme organisme de formation, elle ne peut pas procéder à ces certifications. D'autre part, **une réflexion pourrait être conduite sur la valorisation de cette étape de carrière dans le cadre d'une mobilité au sein d'une autre direction du ministère de la justice, ou d'un autre ministère en lien avec les missions de sécurité, afin d'élargir l'horizon professionnel des formateurs.**

**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*).

Enfin, l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire se heurtent aux **difficultés matérielles** rencontrées pour exercer ces fonctions, et en particulier celles liées au **logement**.

En effet, les établissements pénitentiaires étant situés dans des zones où le coût de la vie est élevé, comme en Île-de-France, et qui sont souvent mal desservies par les transports en commun, la recherche d'un logement est particulièrement difficile lors de la première prise de poste, d'autant qu'un peu moins d'un tiers des personnels de surveillance sont originaires d'outre-mer. Si des dispositifs d'action sociale peuvent être ponctuellement proposés, ainsi que des programmes associatifs, **les auditions ont fait état d'un problème chronique de difficultés à se loger qui reste difficile à résorber, en particulier pour les célibataires sans enfant.**

Dans cette perspective, **l'exemple de la mise en place d'un « référent local logement » au sein de l'administration de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis constitue une initiative intéressante.** Grâce à un partenariat avec le bailleur « RLF » (Résidences le Logement des Fonctionnaires), la maison d'arrêt dispose de 273 chambres à proximité pour accueillir ses agents au début de leur prise de poste. Par la suite, le référent local logement les accompagne individuellement dans leur recherche de logement, facilitant ainsi leur installation.

L'amélioration des conditions d'hébergement des agents de l'administration pénitentiaire constitue **un axe de réflexion de longue date du secrétariat général du ministère de la justice**. Toutefois, les observations du rapporteur spécial, qui recourent largement celles de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire<sup>1</sup>, appellent à la mise en œuvre de dispositifs concrets et à plus grande échelle, qui dépassent la seule compétence de l'Énap.

**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*).

#### **B. POURSUIVRE LES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉCOLE**

Les auditions menées par le rapporteur spécial ont globalement fait état d'une gestion budgétaire satisfaisante de l'école, qui a su s'adapter avec des moyens contraints à une augmentation de ses effectifs en formation. Néanmoins, **les moyens budgétaires alloués pourraient s'avérer prochainement insuffisants**, compte tenu de l'agrandissement des locaux et des besoins futurs de recrutements supplémentaires.

Dans son rapport de 2014, **la Cour des comptes avait recommandé la hausse des recettes propres de l'école, notamment en mettant en place une participation des élèves au titre de l'hébergement et de la restauration**. Ainsi, depuis 2017, les élèves et stagiaires en formation s'acquittent d'une participation pour les repas du petit déjeuner et du dîner, le repas du midi étant pris en charge intégralement par l'école. D'après les documents transmis au rapporteur spécial, cette participation est minimale, étant donné que l'école contribue à hauteur de 70 % à 85 % du financement des repas, selon le statut des élèves. En revanche, l'hébergement reste gratuit.

**Le rapporteur spécial a toutefois écarté l'application de ces recommandations visant à accroître les recettes propres de l'école**, pour plusieurs raisons. S'agissant de l'hébergement, les conditions d'accueil ne sont, à l'heure actuelle, pas encore suffisamment satisfaisantes pour faire contribuer les élèves. Ainsi, tous les élèves ne disposent pas encore d'une chambre individuelle, et des travaux de rénovation des structures

---

<sup>1</sup> Rapport n° 4906 du 12 janvier 2022 fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, présidée par M. Philippe Benassaya et rapporté par Mme Caroline Abadie, p. 80.

d'hébergement sont requis. Cette piste a également été écartée par souci d'équité avec les pratiques ayant lieu dans d'autres écoles de formation aux métiers de la sécurité, telles que les écoles des corps « en tenue » comme la police nationale, la gendarmerie ou les armées, dans lesquelles l'hébergement est gratuit. Enfin, il convient de prendre en compte la spécificité des publics en formation à l'école, qui comptent en leur sein une part importante d'agents en reconversion professionnelle, qui assument déjà les dépenses de leur foyer, et qui sont logés loin de chez eux<sup>1</sup>.

En revanche, **il sera utile d'apprécier si le niveau de la SCSP sera toujours adapté pour faire face aux dépenses de fonctionnement et de personnel au cours des prochains exercices.** Alors que celles-ci devraient nécessairement augmenter en raison de l'extension des locaux de l'école, la direction de l'Énap estime qu'une hausse de **2,5 millions d'euros** du montant de la SCSP serait nécessaire au cours du prochain quinquennat.

En tout état de cause, **il conviendrait de mieux prendre en compte les évolutions du plan de charge de l'école dans la définition des moyens budgétaires qui lui sont alloués.** Ainsi, en cas d'augmentation importante du nombre d'effectifs à former au cours d'une année, le montant de la SCSP devrait pouvoir en tenir compte afin de ne pas dégrader la qualité de la formation dispensée. Toutefois, tenir compte du nombre de jours élèves (NJE) ne signifie pas qu'il faille faire de cet indicateur l'élément clé de la définition des ressources budgétaires versées à l'école. En effet, même lorsque la présence d'élèves sur le campus est réduite, comme lors de la crise sanitaire, les charges fixes de personnel et de fonctionnement demeurent.

Dans cette perspective, **connaître le coût complet de la formation d'un élève serait un indicateur utile.** À ce jour, la direction de l'Énap n'est pas en mesure de présenter un chiffre fiable, compte tenu de la grande diversité des publics formés à l'école et de la mutualisation des temps d'enseignement des formateurs entre ces publics. Ainsi, *« si elle souhaite obtenir un coût juste, l'école doit donc établir, non pas un coût élève, mais douze coûts élève, car chaque public a un coût de formation spécifique »*<sup>2</sup>. Un groupe de travail participe à cette réflexion, conformément à la recommandation de la Cour des comptes d'établir une méthodologie commune à toutes les écoles de formation du ministère de la justice<sup>3</sup>, mais ce chantier ne semble pas prioritaire pour l'école à l'heure actuelle.

---

<sup>1</sup> À titre indicatif, 25 % à 33 % des surveillants sont originaires d'outre-mer.

<sup>2</sup> Réponse écrite de l'Énap.

<sup>3</sup> Cour des comptes, référé n° 71429 du 22 décembre 2014.

**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*).

Par ailleurs, l'amélioration de la gestion prévisionnelle des effectifs constitue une recommandation fréquemment adressée à l'école<sup>1</sup>. Alors que la réforme de la scolarité des surveillants a contribué à réduire les aléas en termes d'effectifs à former, **l'ensemble des personnes auditionnées ont cité cette difficulté parmi les principaux obstacles à la bonne gestion de l'école, témoignant ainsi de la nécessité de progresser sur le sujet.**

**Des améliorations récentes en ce sens ont été mises en œuvre.** Ainsi, l'école a indiqué au rapporteur spécial que le ministère de la justice avait élaboré un guide d'exercice de la tutelle des organismes du ministère, qui prévoit notamment **un calendrier de transmission des éléments de cadrage** pour la projection pluriannuelle des besoins de l'école. Ces nouvelles pratiques visent à répondre aux observations formulées lors de l'audit de l'inspection générale du ministère de la justice en 2018 (*cf. supra*).

Si la réponse apportée est pertinente, elle constitue **un équilibre fragile**. Seule une gestion prévisionnelle fondée sur une programmation pluriannuelle, notifiée suffisamment tôt à l'école et donnant lieu à un dialogue permanent entre celle-ci et la tutelle, permettra une gestion budgétaire moins sujette aux « à-coups ». **La transmission d'un plan de charge exhaustif**, intégrant tous les publics de formation pour les prochains mois, **constitue une exigence minimale** à laquelle il ne faut pas déroger.

**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 exhaustif, c'est-à-dire intégrant toutes les formations (*direction de l'administration pénitentiaire et Énap*).

Enfin, dans un contexte marqué par une forte implication de la tutelle dans la gestion de l'école, **le rapporteur spécial estime primordial de renouer avec les bonnes pratiques permettant d'assurer un dialogue de gestion de qualité.**

<sup>1</sup> La Cour des comptes dans ses observations définitives relatives à l'École nationale d'administration pénitentiaires – exercices 2008 à 2013, délibéré le 12 juin 2014 ; dans le référé n° 71429 du 22 décembre 2014.

Or, il constate que les travaux préparatoires au **prochain contrat d'objectifs et de performance (COP)** n'ont pas encore été initiés, alors même que le précédent COP est arrivé à son terme à la fin de l'année 2021. Il est rappelé que le COP constitue le principal outil mesurant la performance de l'école par rapport aux objectifs qui lui sont assignés. De la même façon, la prise de fonction du précédent directeur, M. Christophe Millescamps, ne s'est pas traduite par l'établissement **d'une lettre de mission**, ce qui constitue pourtant une bonne pratique pour fixer des objectifs pluriannuels.

**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*).





## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 mars 2022 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP).

**M. Claude Raynal, président.** – Nous commençons notre réunion par la présentation du contrôle de notre collègue Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », sur l'École nationale d'administration pénitentiaire.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – J'ai effectivement le plaisir ce matin de vous présenter les conclusions de mes travaux de contrôle budgétaire portant sur l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP). Ces travaux ont été initiés au début de l'année 2020, mais le bouleversement de l'actualité liée à la crise sanitaire, et l'impossibilité de mener des déplacements dans ce contexte, m'ont contraint à reporter à plusieurs reprises leur restitution.

Les tensions récurrentes sur le recrutement des agents de l'administration pénitentiaire et le déploiement du plan de construction de 15 000 places de prison supplémentaires d'ici 2027 m'ont amené à conduire ce contrôle sur l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP), école historique de formation de cette administration. Dans cette perspective, j'ai mené plusieurs auditions, y compris avec les organisations syndicales ; j'ai adressé un questionnaire écrit à la direction de l'école et réalisé deux déplacements, le premier à Agen, sur le campus de l'école, le second à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, plus grande prison d'Europe, dans l'objectif de rencontrer de jeunes surveillants tout juste sortis de l'ÉNAP.

Avant toute chose, je tiens à remercier de leur disponibilité et de leur réactivité la direction de l'administration pénitentiaire et l'ÉNAP, qui ont répondu à mes sollicitations avec diligence et ont concouru au bon déroulement de ce contrôle budgétaire.

L'ÉNAP, qui porte ce nom depuis 1977, est l'une des quatre écoles de formation du ministère de la justice. Elle a le statut d'établissement public de l'État à caractère administratif depuis 2000 et est placée sous la tutelle de la direction de l'administration pénitentiaire. 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 cette subvention 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 aux concours et au rayonnement international. Elle forme actuellement une douzaine de filières différentes, pour des durées de formation allant de six mois à deux ans.

Outre ses missions élargies, l'ENAP doit constamment adapter sa formation aux évolutions du milieu carcéral. Par exemple, un département de formation au renseignement pénitentiaire a été récemment créé en son sein. L'ENAP est le reflet des mutations profondes que connaît l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années. Les métiers de l'administration pénitentiaire se sont progressivement diversifiés et ne se résument plus désormais à un parcours linéaire en tant que surveillant, ce qui doit nécessairement être pris en compte au cours de la formation initiale, puis de la formation continue. La variété des métiers de cette administration contribue à la fierté de ceux qui exercent ces fonctions. Je tiens ici à saluer leur dynamisme et motivation pour exercer ce métier extrêmement difficile.

Au cours des dernières années, le rôle pivot de l'ENAP 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 nécessaires au 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. Ainsi, le nombre d'élèves formés à l'ENAP a été multiplié par deux depuis 2017, pour atteindre 4 869 élèves en 2021.

Comment l'école s'est-elle adaptée pour absorber une telle montée en puissance ?

Premièrement, la scolarité des surveillants a été raccourcie et réorganisée en 2018 pour accélérer le rythme des formations et « industrialiser » les plannings de formation. Désormais, l'école forme quatre promotions annuelles de 600 élèves, soit un effectif annuel théorique de 2 400 élèves. De l'avis des personnes auditionnées, le raccourcissement de 8 mois à 6 mois de la durée de formation des surveillants n'aurait pas de conséquences notables sur la qualité professionnelle des personnels. Lors de mes échanges, j'ai pu constater que la question de l'adéquation de la formation théorique aux réalités du terrain était plus importante que celle de la durée de la formation en elle-même.

Deuxièmement, les moyens alloués à l'école ont été augmentés, dans des proportions « raisonnables ». Depuis 2017, le montant de la subvention a augmenté de 5 % environ, en passant de 30,8 à 32,3 millions d'euros. Sur la même période, l'augmentation des recettes a été moins dynamique que celle

des dépenses de l'école, réduisant ainsi sa marge de manœuvre budgétaire. Il m'a semblé étonnant que l'alourdissement du plan de charge de l'école, mesuré par le nombre de jours élèves (NJE), ne soit qu'indirectement pris en considération dans la détermination 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. Enfin, les dépenses d'investissement ont connu une tendance haussière, même si leur évolution varie fortement d'un exercice à l'autre, en fonction des projets à financer. Il convient de relever le projet d'extension du campus actuellement mis en œuvre, qui permettra d'augmenter les capacités d'accueil de l'école et de créer de nouveaux plateaux techniques à disposition des élèves. Ce projet, d'un montant d'environ 60 millions d'euros, est piloté par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice.

De plus, la gouvernance de l'école a connu des modifications importantes en 2016, par voie réglementaire, afin de conforter l'autonomie de l'établissement. Ces évolutions s'inscrivaient dans la continuité des recommandations de la Cour des comptes qui, en 2014 déjà, estimait que la tutelle était omniprésente dans la gestion de l'école.

Enfin, comme pour l'ensemble des administrations du ministère de la justice, la crise sanitaire a accéléré la transition numérique de l'école. Cette mutation n'était pas aisée, compte tenu de l'importance de la pratique, et donc du présentiel, pour certains modules de formation très concrets - sécurité, tir, incendie, etc.

Toutefois, l'école reste confrontée à plusieurs défis majeurs.

En premier lieu, la question de son attractivité pose des difficultés concrètes en termes de gestion budgétaire. L'enjeu de l'attractivité s'applique aussi bien au recrutement des élèves qu'à celui des formateurs de l'ENAP.

S'agissant des élèves, les incertitudes sur le plan de charge d'une année sur l'autre contraignent l'élaboration du budget, en particulier pour les promotions de surveillants, qui constituent près de 70 % des effectifs. Ainsi, les derniers concours n'ont pas permis de pourvoir toutes les places disponibles, près de 20 % en moyenne des lauréats « s'évaporant » entre la sélection et l'entrée à l'école. Au-delà de ce sujet de gestion, 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.

Certes, des réponses ont été apportées par la réforme de la scolarité des surveillants dont les promotions entrent à date fixe et la fin du recours à la liste complémentaire. Néanmoins, la direction du budget admet qu'une

connaissance anticipée, pluriannuelle et fiable du plan de charge serait bénéfique à l'amélioration de la gestion budgétaire de l'école.

S'agissant des formateurs, les auditions ont témoigné du fait que le statut de formateur à l'ENAP n'était pas suffisamment attractif pour encourager les personnels habilités à venir y passer quelques années de leur carrière. Les places sont difficiles à pourvoir, orientant la direction de l'école vers le recrutement de contractuels. Or ce vivier est limité en raison des compétences spécifiques qui sont recherchées et de la forte concurrence du secteur privé qui propose des rémunérations plus attractives. Disposer d'un nombre suffisant de formateurs est pourtant le gage d'une formation d'excellence.

De plus, certaines tensions budgétaires devraient se concrétiser dans les prochains exercices. En 2021, la subvention allouée n'a pas permis de couvrir la totalité des dépenses de personnel et de fonctionnement. Des prélèvements sur le fonds de roulement sont effectués depuis plusieurs exercices, entraînant une division par deux de son montant. Si celui-ci n'a pas vocation à être trop élevé, il ne doit pas non plus atteindre un niveau critique, ce qui limiterait le financement d'investissements nécessaires.

Enfin, une réflexion doit être engagée sur le rôle de l'ENAP au titre de la formation continue, compte tenu des effectifs croissants de l'administration pénitentiaire. Si la formation continue fait partie de ses compétences, l'ENAP ne dispose pas de relais territoriaux. Elle s'appuie sur des unités régionales de formation et de qualification qui dépendent des directions interrégionales. Les auditions menées ont révélé la forte appétence des agents pour la formation continue. Toutefois, des obstacles matériels semblent limiter la participation des agents à ces modules - frais de déplacement remboursés tardivement, difficultés de gestion de l'emploi du temps, problèmes administratifs pour solliciter une formation. La direction de l'administration pénitentiaire a appelé de ses vœux une réflexion sur le sujet dans le cadre des états généraux de la justice et il conviendra que l'ENAP en soit un acteur clé pour préserver le socle de compétences des agents.

Ce constat m'a conduit à formuler six recommandations, réparties en deux axes, visant à sécuriser le rôle majeur de l'ENAP au sein du service public pénitentiaire dans les prochaines années.

Le premier axe repose sur l'attractivité de l'ENAP et, plus largement, sur celle de l'administration pénitentiaire. Force est de constater que la question de l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire est au cœur des difficultés de gestion de l'école. Lors de mes échanges avec de jeunes surveillants, j'ai pu constater qu'un certain nombre d'entre eux s'étaient tournés vers l'administration pénitentiaire faute d'avoir réussi à intégrer d'autres corps « en tenue ». La vocation familiale et l'importance du service public pénitentiaire au sein d'un bassin d'emploi local restent des

déterminants de la motivation des candidats, davantage que la diversité des métiers et des parcours offerts par l'administration pénitentiaire.

Bien entendu, des mesures ont déjà été prises pour attirer ces nouvelles recrues, telles que des campagnes de communication, ou des primes de fidélisation.

Il me semble qu'un autre levier à ne pas sous-estimer est celui de la garantie d'une formation adaptée aux exigences du terrain, afin de déconstruire les préjugés sur les métiers de l'administration pénitentiaire. Dans cette perspective, la question du statut des formateurs est centrale. Alors que, depuis 2016, la durée maximale d'affectation des formateurs à l'école est fixée à sept ans, cette disposition réglementaire n'est pas appliquée, faute de consignes et d'indications de la direction de l'administration pénitentiaire sur la mobilité ultérieure de ces formateurs après leur passage à l'école. Par conséquent, il conviendrait de prendre dans les meilleurs délais des mesures permettant l'effectivité de cette disposition, afin de garantir une formation initiale au plus près du terrain (recommandation n° 1). Certes, cette obligation de mobilité peut s'avérer contraignante pour les formateurs, dans la mesure où leur mobilité géographique est d'une durée déterminée. Par conséquent, en contrepartie, l'une des priorités pour valoriser l'offre pédagogique est le renforcement de l'attractivité du statut de formateur à l'ENAP (recommandation n° 2).

Enfin, la prise de fonction à l'issue de la scolarité est toujours une étape difficile, *a fortiori* pour les stagiaires originaires d'outre-mer, qui peuvent représenter jusqu'à 30 % des effectifs selon les filières. Ce constat est régulièrement dressé et a notamment été souligné dans les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire. Il faut mener une réelle réflexion de fond pour faciliter l'accès au logement de ces agents, qui doivent s'établir à proximité des établissements pénitentiaires. La mise en place d'un « référent local hébergement » au sein des établissements d'accueil de ces personnels, sur le modèle de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, me semble être une bonne initiative, en complément d'autres dispositifs déjà existants (recommandation n° 3). Certes, cette recommandation dépasse le strict champ de compétences de l'ENAP, mais répond à des enjeux liés à l'insertion et la fidélisation des élèves formés.

Le second axe porte sur la gestion budgétaire de l'école en elle-même. S'agissant des moyens budgétaires de l'école, l'augmentation de ses recettes propres pourrait constituer une piste pour « soulager » les tensions budgétaires qui se dessinent. La Cour des comptes avait d'ailleurs recommandé que les élèves s'acquittent d'une participation financière pour l'hébergement et la restauration. Si tel est désormais le cas pour la restauration, l'hébergement reste gratuit. Cette recommandation ne me semble pas opportune pour l'ENAP. En effet, tous les élèves ne disposent pas encore d'une chambre individuelle. Il s'agit également d'une question

d'équité avec d'autres écoles de formation des corps « en tenue », comme la police nationale, la gendarmerie ou les armées, dans lesquelles l'hébergement est gratuit. Enfin, il convient de prendre en compte la spécificité des publics en formation à l'école, qui comptent en leur sein une part importante d'agents en reconversion professionnelle, qui assument déjà les dépenses de leur foyer et sont logés loin de chez eux. En revanche, il sera utile d'apprécier si le niveau de la subvention reste adapté pour faire face aux dépenses de fonctionnement et de personnel au cours des prochains exercices. Il conviendrait également de mieux prendre en compte les évolutions du plan de charge de l'école dans la définition des moyens budgétaires qui lui sont alloués. Dans cette perspective, connaître le coût complet de la formation d'un élève serait un indicateur utile (recommandation n° 4).

En outre, la gestion prévisionnelle des effectifs, malgré les améliorations récentes, reste un enjeu majeur pour l'école. Seule une gestion prévisionnelle fondée sur une programmation pluriannuelle, notifiée suffisamment tôt à l'école et donnant lieu à un dialogue permanent entre celle-ci et la tutelle, permettra une gestion budgétaire moins sujette aux « à-coups ». La transmission d'un plan de charge exhaustif, intégrant tous les publics de formation pour les prochains mois, constitue une exigence minimale à laquelle il ne faut pas déroger (recommandation n° 5).

Enfin, dans un contexte marqué par une forte implication de la tutelle dans la gestion de l'école, il est primordial de renouer avec les bonnes pratiques permettant d'assurer un dialogue de gestion de qualité (recommandation n° 6).

En conclusion, je salue le professionnalisme et l'engagement de l'ensemble des professionnels de l'administration pénitentiaire, qui travaillent dans un contexte parfois difficile.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vous avez mentionné un sujet évoqué de manière récurrente, à savoir le manque d'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire. Quelles sont, selon vous, les voies de progrès, sachant que l'attractivité n'est pas uniquement une question de moyens ?

Enfin, dans vos préconisations, je suis surpris par le constat de l'inadéquation des moyens budgétaires accordés au regard des besoins que l'on devrait pouvoir cerner précisément. Qu'est-ce qui explique cette difficulté ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Parmi les voies de progrès concernant l'attractivité des métiers, il me semble qu'un effort de communication est nécessaire pour mieux faire connaître l'évolution des missions dévolues aux surveillants de l'administration pénitentiaire, notamment les nouvelles missions liées aux extractions, qui peuvent intéresser un public plus large, attiré par les métiers de la sécurité.

En ce qui concerne l'inadéquation des moyens budgétaires, il s'agit surtout d'un message d'alerte à adresser à la direction de l'administration pénitentiaire.

**M. Roger Karoutchi.** – Les syndicats de l'administration pénitentiaire se plaignent depuis des années d'une différence de traitement avec les policiers et gendarmes, qu'il s'agisse des rémunérations, de la formation, etc. L'amélioration de l'attractivité de l'école ne dépend-elle pas d'une revalorisation du statut, l'administration pénitentiaire faisant figure de « parent pauvre » parmi les corps « en tenue » ?

**M. Jérôme Bascher.** – La faible attractivité de l'ensemble des métiers de l'administration pénitentiaire n'est-elle pas liée à l'absence de perspectives de mobilité au cours de la carrière ? Certes, les directeurs d'établissement pénitentiaire peuvent devenir sous-préfets, mais rien ne semble prévu pour les autres catégories.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Dans le même ordre d'idées, existe-t-il des possibilités de « passerelle » vers les autres administrations ? Sont-elles utilisées ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Les syndicats font effectivement état de grandes différences de traitement avec les autres corps « en tenue ». Pourtant, un effort de revalorisation indiciaire a été engagé, accompagné de primes de fidélisation dans le cadre des nouveaux concours nationaux à affectation locale. Pour mémoire, la dernière loi de finances poursuivait cet effort de revalorisation du traitement, avec une enveloppe de 22 millions d'euros prévue à cet effet. J'ajoute que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale avait proposé, parmi ses recommandations, d'étudier un classement de l'ensemble des surveillants du corps d'encadrement et d'application en catégorie B, ce qui représente évidemment un coût non négligeable.

Concernant la mobilité, il faut certes continuer à l'encourager. Je rappelle toutefois que de beaux parcours sont d'ores et déjà possibles : ainsi, l'actuel directeur de Fleury-Mérogis est un ancien surveillant.

Il existe des possibilités de détachement vers d'autres administrations. Toutefois, on a surtout observé un mouvement vers les polices municipales, avec des départs souvent définitifs, donc il ne s'agit pas à proprement parler d'une passerelle.

**La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.**





## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP)**

- M. Christophe MILLESCAMPS, directeur ;
- M. Jean-Noël DECOTTIGNIES, secrétaire général ;
- Mme Nathalie PERROT, directrice de la formation ;
- Mme Corélia CATTELAN, cheffe du département budget et finances.

### **Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP)**

- M. Pierre AZZOPARDI, sous-directeur du Service de l'administration ;
- M. Jérôme TALBOT, directeur pénitentiaire d'insertion et de probation.

### **Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)**

- Mme Marie-Luce BOUSSETON, directrice générale.

### **Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP)**

- Mme Charlotte HEMMERDINGER, directrice ;
- M. Martin LAFON, chef du bureau de l'administration du SNRP, bureau de tutelle du département de formation du renseignement pénitentiaire à l'ÉNAP.

### **Direction du Budget**

- M. Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur chargé de la huitième sous-direction ;
- M. Patrick WEISS, adjoint au chef de bureau.

Table ronde des organisations syndicales de la direction de l'administration pénitentiaire

**CGT Pénitentiaire**

- M. Samuel GAUTHIER, secrétaire général.

**UFAP-UNSa Justice**

- M. Jean-Francois FORGET, secrétaire général et surveillant brigadier à la maison d'arrêt de Carcassonne ;

- M. Wilfried FONCK, secrétaire national et commandant à la Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris.

**Force Ouvrière (FO)**

- Mme Laure CASSIER, secrétaire locale.

**Syndicat Pénitentiaire des Surveillants (SPS)**

- M. Cyril HUET-LAMBING, secrétaire général national adjoint, membre de la Commission exécutive nationale en charge des Outre-mer et délégué régional PACA/Corse.

**CGT Insertion et Probation (CGT IP)**

- M. Pierre-Yves LAPRESLE, membre de la commission exécutive.

Déplacement à Agen les 23 et 24 septembre 2021

**Comité de direction :**

- M. Christophe MILLESCAMPS, directeur ;

- M. Jean-Philippe MAYOL, directeur adjoint ;

- M. Hugues BELLIARD, directeur adjoint de la formation ;

- M. Paul MBANZOULOU, directeur de la recherche, de la documentation et des relations internationales (DRDRI) ;

- Mme Catherine PÉNICAUD, adjointe au directeur de la DRDRI

- Mme Jeanne KRZYZANIAK, cheffe du département des ressources humaines ; ;

- Mme Christine LEFEVRE, agent comptable ;

- M. Alain GAIGNET, chef du département technique ;

- M. Philippe CLAERHOUT, responsable de communication.

**Autres personnes entendues :**

- M. Stéphane RABÉRIN, chef du département sécurité ;

- Mme Corélia CATTELAN, cheffe du département budget et finances ;

- M. Fouad EL-HAOUARI, contrôleur de gestion ;
- Mme Hélène BAUSSARD, cheffe de l'unité médiathèque ;
- M. Rémi SIRET, chef de l'atelier pédagogique du numérique.

Déplacement à Fleury-Mérogis le 10 février 2022

**Administration :**

- M. Franck LINARES, chef d'établissement ;
- M. Renaud LASSINCE, adjoint au chef d'établissement ;
- Mme Aline FOUQUE, directrice des ressources humaines ;
- M. Jocelyn POULLET, adjoint à la directrice des ressources humaines ;
- M. Anatole PICARD-LUCCHINI, chef de service pénitentiaire et chef de détention ;
- Mme Aurore GAUTHIER, capitaine pénitentiaire et responsable de formation.

**Temps d'échange avec les surveillants :**

- Mme Estelle VIEIVILLE : promotion 207, maison d'arrêt des femmes ;
- Mme Cassandra GACE : promotion 209, maison d'arrêt des femmes ;
- M. Houdhoiyfou HOUMADI : promotion 208, maison d'arrêt des hommes ;
- Mme Audrey NOEL : promotion 206, greffe ;
- M. Anthony TEDO : promotion 207, greffe ;
- M. Jordan K'BIDI VIALADE : promotion 207, quartier disciplinaire ;
- M. Anthony THEPAUT : promotion 208, maison d'arrêt des hommes ;
- M. Shahrukh JEENALLY : promotion 206, garage ;
- M. Vincent FELIXIME : promotion 209, quartier des mineurs ;
- Mme Méghane RINGOT : promotion 209, quartier des mineurs.

Contribution écrite

Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (SNEPAP-FSU).