



...le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « JUSTICE »

PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

Après avoir entendu Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la justice¹, le mardi 8 novembre 2022, la commission des lois, réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), a donné, sur le rapport d'**Alain Marc** (Les Indépendants – Aveyron), un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2023.**

Pour la troisième année consécutive, **les crédits de paiement progressent à un rythme soutenu**, ce qui permettra de poursuivre les investissements immobiliers et de financer des créations d'emplois ainsi que des mesures de revalorisation indemnitaires. Il n'en reste pas moins que les conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire demeurent difficiles, et les conditions de détention souvent dégradées, en raison notamment du **retour à des niveaux de population carcérale voisins de ceux observés avant la crise sanitaire.**

L'augmentation des moyens alloués à l'administration pénitentiaire ces dernières années rend plus nécessaire que jamais un effort d'**évaluation de son action**, qui pourrait passer par exemple par un renforcement des liens entre l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et le monde de la recherche, afin de s'assurer que chaque euro dépensé contribue à la lutte contre la récidive.

Alors que la loi organique sur les lois de finances fixe au 10 octobre la **date limite** pour l'envoi des réponses à son questionnaire budgétaire, le rapporteur pour avis a constaté que les premières réponses ne lui sont parvenues qu'à compter du 10 octobre, les dernières lui étant envoyées le 7 novembre. Ce retard, qui tend à se reproduire chaque année, réduit le temps dont il dispose pour exploiter les informations ainsi fournies.

1. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES QUI VISENT NOTAMMENT À FINANCER LA POURSUITE DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVELLES PLACES DE PRISON

En 2023, une part importante de la hausse des crédits et des créations de postes sera absorbée par la poursuite du programme « 15 000 », qui vise à créer 15 000 places de prison supplémentaires à l'horizon 2027 dans le but de faire passer, en dix ans, la capacité du parc de 60 000 à 75 000 places.

A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS ALLOUÉS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Après une hausse de 9 % en 2022, la progression des crédits du programme 107 s'élève encore à 7 % dans le projet de loi de finances pour 2023, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* qui retrace les crédits consacrés au financement des pensions versées par l'État. En incluant les dépenses relatives aux pensions, les crédits s'établissent à **4,927 milliards d'euros**, en hausse de 343 millions d'euros par rapport à la loi de finances

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221107/lois.html#toc3>

initiale pour 2022, soit une augmentation de 7,5 %. Les autorisations d'engagement, en revanche, s'inscrivent en repli (-17,3 %), passant de 6,5 milliards d'euros à 5,4 milliards d'euros ; cette évolution s'explique par l'engagement, en 2022, d'une opération ponctuelle de renouvellement de marchés de gestion déléguée des prisons.

Environ 62 % des crédits du programme sont affectés au titre 2, c'est-à-dire aux dépenses de personnel, qui connaissent une progression particulièrement forte de 8,6 %. Ces crédits rendront possible **la création de 809 postes**, le plafond d'emplois du programme étant porté à 44 583 ETPT.

Les crédits hors titre 2 connaissent également une progression sensible (5,7 %) pour financer les investissements immobiliers, la sécurité des personnels et des établissements, les aménagements de peine ainsi que les actions en faveur de la réinsertion.

Cette évolution des crédits intervient dans un contexte marqué par le retour de l'inflation, dont les effets sont déjà perceptibles. Interrogée sur l'exécution du budget 2022, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a indiqué que la hausse des prix était particulièrement sensible sur les fluides, le carburant et l'alimentation ; conjuguée avec la hausse du nombre de détenus, elle a déjà occasionné, au 31 août, près de 30 millions d'euros de surcoûts. Sur l'ensemble de l'année 2022, l'intégralité des crédits de paiement devrait donc être consommée.

B. DES MOYENS LARGEMENT ABSORBÉS PAR LE PROGRAMME 15 000

Une part importante des moyens budgétaires et des créations d'emplois sont affectés à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires, ce qui peut expliquer que les effets positifs des efforts budgétaires consentis ne soient pas toujours perçus par les agents déjà en poste. Le projet de loi de finances prévoit ainsi de consacrer l'an prochain 417,4 millions d'euros à la poursuite du programme 15 000.

Lancé en 2017, le programme devait se décomposer en deux tranches : livraison des 7 000 premières places d'ici à 2022, puis des 8 000 autres places à l'horizon 2027. À ce jour, **seules 2 081 places nettes ont été livrées**, le dernier établissement mis en service étant le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach, qui a accueilli ses premiers détenus en novembre 2021. La livraison de la première tranche accuse donc un net retard. Le garde des sceaux l'a expliqué par le délai nécessaire à la recherche des terrains, par les contraintes liées à la réglementation environnementale et par certains contentieux.

La livraison d'une dizaine de nouveaux établissements pénitentiaires est prévue en 2023

Dix-huit établissements pénitentiaires sont actuellement en travaux, dont plusieurs en voie d'achèvement, pour un total de 3.698 places. La DAP prévoit donc la livraison de nombreux établissements dans l'année qui vient :

- avant la fin de l'année, devraient être livrés trois établissements, pour un total de 360 places (le centre de détention de Koné, dans la province nord de la Nouvelle-Calédonie, et deux structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) à Caen et à Montpellier) ;

- dans le courant de l'année 2023, est annoncée l'ouverture de dix établissements, pour un total de 1 958 places (centres pénitentiaires de Troyes-Lavau et de Caen-lfs, centre de détention de Fleury-Mérogis et sept SAS au Mans, à Valence, Avignon, Meaux, Osny, Toulon et Noisy-le-Grand) ; toujours en 2023, la première phase de l'opération de démolition-reconstruction de Bordeaux-Gradignan devrait être achevée, ce qui ajoutera 251 places à la capacité de cet établissement, avant la fin de la seconde phase prévue en 2026.

Dans ce contexte, **la majorité des créations de postes prévues en 2023 seront affectées à l'ouverture des nouveaux établissements.**

Répartition des créations d'emplois prévues pour 2023

Ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires	+ 489
Renforcement des équipes de sécurité pénitentiaire	+ 200
Développement des dispositifs de surveillance électronique	+ 30
Autres missions	+ 90
Total	+ 809

D'autres ouvertures sont prévues au cours des deux années suivantes ;

- en 2024, devrait intervenir l'ouverture de trois établissements, d'une capacité totale de 390 places (extension de la maison d'arrêt de Nîmes et SAS de Ducos et de Colmar) ; la première phase de l'opération de démolition-reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre devrait également être achevée ;

- en 2025, serait livré le centre pénitentiaire de Baumettes 3 à Marseille, qui compte 740 places.

Enfin, les dernières opérations ont été engagées dans la perspective d'une livraison à l'horizon 2027. Les marchés ont été notifiés et les études de conception sont en cours pour trois opérations, portant sur un total de 600 places, tendant à l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault et à la création de la SAS d'Orléans et de l'établissement InSERRE (Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi) d'Arras. Un appel d'offres a été publié afin de choisir le constructeur qui sera chargé des cinq opérations suivantes, pour un total de 2 730 places (à Avignon-Entraigues, Saint-Laurent-du-Maroni, Tremblay-en-France, Perpignan-Rivesaltes et Toulouse-Muret). Les études préalables se poursuivent pour les quinze dernières opérations, représentant un total de 6 675 places (Wallis-et-Futuna, Nîmes, Angers, Crisenoy, Vannes, Le Muy, Pau, Noiseau, Bernes-sur-Oise, Magnanville, établissements InSERRE de Toul et Donchery, établissement et SAS de Lille et de Châlons-en-Champagne).

Compte tenu des aléas inhérents à des chantiers de cette ampleur, de la crise énergétique, du manque de certains matériaux et des difficultés de recrutement dans le secteur du BTP, il est permis de se demander si l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) parviendra à tenir cet échéancier, en dépit de l'implication et du professionnalisme de ses équipes.

C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE ET DES MESURES DE REVALORISATION INDEMNITAIRE

Si une part importante des crédits est affectée au programme 15 000, le rapporteur pour avis observe qu'une enveloppe de 150 millions d'euros est consacrée à l'entretien et à la rénovation du parc existant. **Trop longtemps, l'administration pénitentiaire a négligé l'entretien de ses locaux**, qui se dégradaient au point que des opérations lourdes et plus coûteuses de remise à niveau finissaient par devenir nécessaires. Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances paraissent suffisants pour éviter qu'un tel enchaînement ne se reproduise à l'avenir.

La sécurité dans les établissements pénitentiaires, à laquelle une enveloppe de 120 millions d'euros est consacrée, constitue un autre objectif majeur. L'administration pénitentiaire installe dans une quinzaine d'établissements chaque année un nouveau **système de brouillage des communications téléphoniques**, qui semble plus performant que le précédent. Un dispositif **anti-drones**, qui permet de détecter l'appareil puis d'en prendre le contrôle, est par ailleurs opérationnel dans une dizaine d'établissements. Le renforcement de la sécurité autour des établissements ayant rendu plus difficile le jet de projectiles par-dessus le mur d'enceinte, les drones sont dorénavant utilisés pour tenter de faire pénétrer des produits stupéfiants ou des téléphones portables dans les prisons.

En ce qui concerne la rémunération des personnels, une enveloppe de 32,4 millions d'euros est prévue pour revaloriser l'ensemble des corps de l'administration pénitentiaire. Elle s'ajoute aux effets de la revalorisation du point d'indice qui entraîne une dépense de 58,6 millions d'euros en année pleine. Elle permettra notamment de financer des mesures indiciaires et indemnitaires en faveur des directeurs des services pénitentiaires (DSP) et des directeurs pénitentiaires d'insertion

et de probation (DPIP) afin de rapprocher leur rémunération du niveau de celle des administrateurs de l'État. Les surveillants pénitentiaires bénéficieront en outre de l'extension en année pleine de la mesure, décidée en 2022, de fusion des grades de surveillant et de brigadier, qui permettra aux surveillants non gradés de réaliser une progression de carrière linéaire dans un grade unique.

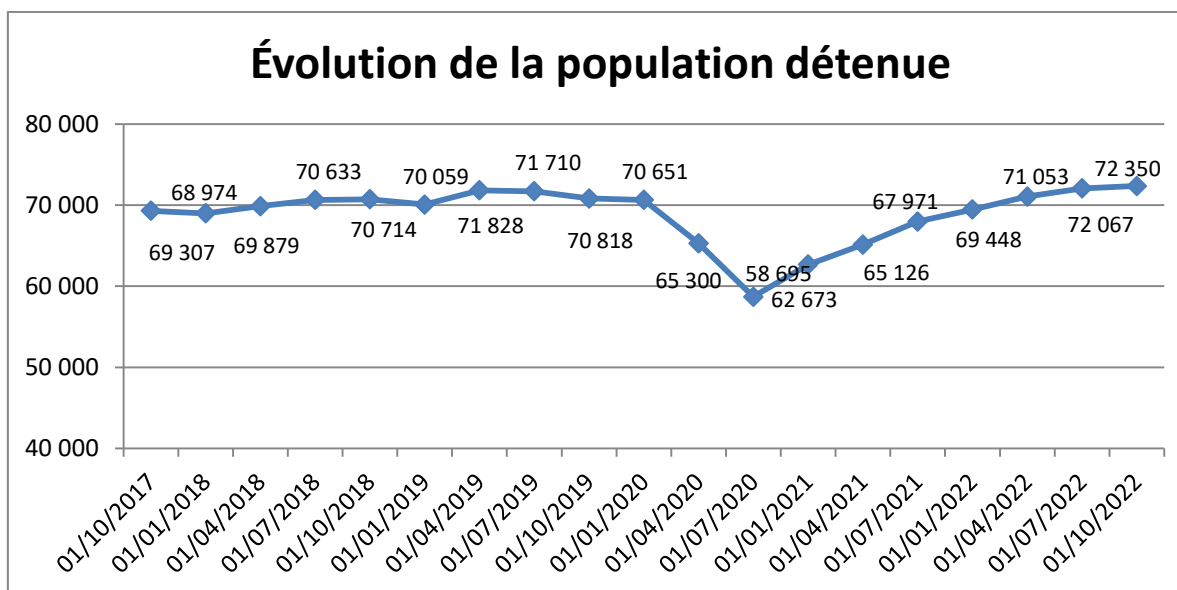
2. LE RETOUR DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE PÈSE SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE DÉTENTION

L'augmentation des moyens et des emplois dans l'administration pénitentiaire n'a pas eu tous les effets positifs escomptés en raison d'une surpopulation carcérale redevenue préoccupante après l'accalmie due à la crise sanitaire.

A. UNE POPULATION CARCÉRALE PROCHE DE SON PLUS HAUT NIVEAU HISTORIQUE

Si le nombre de personnes incarcérées avait déjà nettement augmenté en 2021, les huit premiers mois de l'année 2022 sont venus confirmer cette tendance : au 1^{er} octobre 2022, le nombre de personnes écrouées détenues atteignait 72 350, soit un niveau proche du record historique de 72 575 détenus observé en mars 2020, à la veille du premier confinement. Au cours de la seule année écoulée, le nombre de personnes détenues a encore progressé de 4,6 %.

Après être passé sous le seuil des 100 % durant la pandémie, le taux d'occupation des prisons s'est inscrit, pour la deuxième année consécutive, en forte augmentation, pour atteindre **119,2 % au début du mois d'octobre 2022** et **141,5 % dans les maisons d'arrêt**. Le nombre de matelas au sol est logiquement en hausse, passant de 1408 à 2053, soit une augmentation de 46 % en un an.



Source : statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire

Dans 57 établissements, le taux d'occupation dépasse 150 % et trois établissements présentent même une densité carcérale supérieure à 200 % : les maisons d'arrêt de Carcassonne (220,3 %), de Nîmes (215 %) et de Bordeaux-Gradignan (207,7 %). Durant son audition, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Dominique Simmonot, a attiré l'attention du rapporteur sur les conditions d'incarcération dégradées dans ce dernier établissement, que ses services ont visité en juin dernier. Il a été relevé que 145 cellules étaient alors triplées avec un matelas au sol et qu'un incendie en cellule avait provoqué le décès d'une personne détenue. Le 11 octobre dernier, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a enjoint la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan de mettre en œuvre neuf mesures d'urgence pour faire cesser les atteintes aux droits des détenus, afin notamment d'améliorer la luminosité des cellules, de changer les fenêtres, réparer les lits, mieux répartir la nourriture et distribuer des produits d'hygiène.

À court terme, l'administration pénitentiaire n'envisage pas de résorber la surpopulation carcérale puisque le projet annuel de performance anticipe encore un taux d'occupation dans les maisons d'arrêt de 131 % en 2023, puis de 133 % en 2024 et de 134,6 % en 2025.

Un nouveau report de l'application du principe de l'encellulement individuel

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel, rattaché aux crédits de la mission « Justice », tendant à reporter du 31 décembre 2022 au 31 décembre 2027 l'application du principe de l'encellulement individuel.

Affirmé dès 1875, confirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le principe de l'encellulement individuel figure désormais aux articles L. 213-2 et L. 213-3 du code pénitentiaire, respectivement pour les personnes prévenues et pour les personnes condamnées. L'article L. 213-4 du même code permet cependant de déroger à ce principe « *lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* ». Ce dernier article est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. En l'absence d'une intervention du législateur, le principe de l'encellulement individuel devrait donc s'appliquer dans toute sa rigueur à compter de l'année prochaine.

Le taux d'occupation observé dans les maisons d'arrêt fait à l'évidence obstacle à cette application, ce qui conduit la commission à se prononcer en faveur du report demandé. Il ne paraît pas opportun de consacrer dans la loi un principe qui ne serait pas respecté dans les faits, au risque d'affaiblir l'autorité de la loi et de susciter du contentieux.

L'administration pénitentiaire doit également composer avec la hausse du nombre de personnes écrouées mais non détenues : au 1^{er} octobre, 14 648 personnes faisaient l'objet d'une mesure de placement sous surveillance électronique ou de placement à l'extérieur, soit une augmentation de 6 % en un an. Parallèlement, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) suivaient à la même date 178 245 en milieu ouvert, contre 162 519 en octobre 2021, soit une augmentation de 10 %. Au total, les services de l'administration pénitentiaire ont ainsi à leur charge plus de 260 000 personnes.

B. DES CONDITIONS DE TRAVAIL QUI RESTENT DIFFICILES

En dépit des créations d'emplois et des mesures de revalorisation qui ont été décrites, la question de l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire reste posée. Par nature, le travail dans l'administration pénitentiaire comporte de réelles contraintes : absence de télétravail, travail de nuit ou le week-end, contact avec des détenus qui peuvent être menaçants ou violents... S'y ajoute la dégradation des conditions de travail résultant de la surpopulation carcérale.

Les schémas d'emplois sont en effet établis en fonction de la capacité d'accueil théorique des établissements, non en fonction du nombre de personnes réellement incarcérées. La surpopulation carcérale s'accompagne donc d'une surcharge de travail, dont témoigne le nombre élevé d'heures supplémentaires (5,4 millions en 2021). Il peut en résulter, à terme, une usure physique ou psychologique : à cet égard, l'augmentation, au cours du premier semestre 2022, du taux d'absentéisme pour raison médicale, qui a atteint 10,16 %, contre 8,7 % en 2021 et 7,5 % en 2019, constitue un point de vigilance.

Les difficultés de recrutement s'expliquent aussi par l'écart qui persiste avec les rémunérations offertes dans la police ou la gendarmerie nationales, les polices municipales ou la magistrature, certains professionnels se réorientent en cours de carrière. Plusieurs organisations syndicales ont fait part de leur inquiétude face aux départs de personnels d'encadrement. En ce qui concerne les surveillants, **30 % des emplois offerts au concours en 2022 n'ont pas été pourvus**, alors que des embauches sont nécessaires pour répondre aux besoins découlant de l'ouverture de nouveaux établissements.

Les efforts de revalorisation et d'amélioration des conditions de travail doivent donc être poursuivis. En 2023, la DAP envisage d'engager une réforme statutaire d'envergure du corps d'encadrement et d'application, ce qui ouvre une perspective intéressante qui méritera d'être prolongée. D'autres leviers pourraient être actionnés pour renforcer l'attractivité des métiers, en s'inspirant par exemple des projets en cours près des établissements de Fleury-Mérogis et Savigny-sur-Orge qui visent à construire des logements accessibles pour le personnel à un coût raisonnable.

C. UN IMPACT NÉGATIF SUR LES PERSPECTIVES DE RÉINSERTION

En 2023, la dotation allouée à la réinsertion des personnes placées sous main de justice est portée à 122,6 millions d'euros, en progression de 13 % par rapport à la loi de finances pour 2022. Cette évolution doit notamment permettre de financer les mesures tendant à développer et à revaloriser le **travail en détention**, qui a donné lieu à une réforme dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 21 décembre 2021. Une enveloppe de 2,8 millions d'euros est notamment prévue pour améliorer le statut des détenus travailleurs.

La population carcérale augmente cependant plus vite que le nombre de postes de travail ou de places en formation, ce qui explique que le pourcentage de détenus travaillant en établissement pénitentiaire ne dépasse pas 30,4 %, loin de la cible de 50 % fixée pour 2025, tandis que moins de 9 % des détenus bénéficient d'une formation générale ou professionnelle. La surpopulation carcérale complique également l'accès aux activités sportives et culturelles, qui sont aussi un vecteur de réinsertion, alors même que le projet de budget prévoit de réduire de 25 % les subventions accordées aux associations qui interviennent en détention.

L'administration pénitentiaire veille toutefois à diversifier ses prises en charge pour les adapter aux profils des détenus. La commission est particulièrement attentive à la situation des personnes radicalisées, compte tenu de la menace qu'elles peuvent représenter pour la sécurité nationale. Le 29 septembre 2022, une délégation s'est rendue au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes afin d'y observer le fonctionnement du quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR), ouvert un an plus tôt, qui accueillait alors huit détenues. Les détenues séjournent dans le QPR pour une durée de six mois renouvelable une fois, avec un encadrement pluridisciplinaire assuré par des professionnels formés (surveillants, CPIP, psychologue...). Un médiateur du fait religieux intervient pour contrer le discours véhiculé par l'idéologie islamiste, la prise en charge ayant pour ambition de favoriser le désengagement de l'agir violent et la réaffiliation sociale. Cet accompagnement intensif a un coût élevé puisque le financement des actions, auquel s'ajoute la masse salariale, a occasionné en 2022 une dépense de l'ordre de 60 000 euros.

L'administration pénitentiaire contribue ainsi à la prévention de la récidive par la mise en œuvre de dispositifs adaptés au public difficile que constituent les personnes placées sous main de justice.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

Ces crédits seront examinés en séance publique le 25 novembre 2022.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Alain Marc

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Indépendants –
République et
Territoires)
de l'Aveyron

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>