

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME VII

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Alain MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE AUGMENTATION NÉCESSAIRE DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	8
A. UN BUDGET EN HAUSSE QUI S'INSCRIT DANS LA TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »	8
B. UNE HAUSSE NÉCESSAIRE EN RAISON DE L'AUGMENTATION CONTINUE DU NOMBRE DE PERSONNES PRISES EN CHARGE PAR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	12
1. <i>L'augmentation des personnes suivies en milieu ouvert</i>	13
2. <i>L'augmentation des personnes placées sous écrou</i>	17
C. UNE HAUSSE NÉCESSAIRE DANS UN CONTEXTE DE MENACE SÉCURITAIRE	18
1. <i>La consolidation du service du renseignement pénitentiaire</i>	19
2. <i>La mise en œuvre du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation</i>	21
II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS INSUFFISANTE POUR RÉPONDRE À LA CRISE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	25
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS QUI NE SUFFIT PAS À RÉPONDRE AUX BESOINS CRIANTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	25
1. <i>Des conditions de détention qui contrarient l'objectif de réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ)</i>	25
2. <i>Des conditions de détention qui accroissent la violence</i>	29
B. UN BUDGET QUI NE RÉPOND PAS AU MALAISE ET AUX INQUIÉTUDES DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES	30
1. <i>Des hausses d'effectifs qui restent insuffisantes pour rattraper les retards accumulés</i>	31
2. <i>Un contexte d'amélioration catégorielle des personnels qui ne dispense pas d'une réflexion sur l'attractivité des métiers pénitentiaires</i>	33
3. <i>L'absence de solutions pour la prise en charge des maladies mentales en détention</i>	36
III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN 2019 : L'ENJEU DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PÉNALE	37
A. L'ABSENCE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PÉNALES ET CARCÉRALES	37
1. <i>Une population pénale qui reste mal connue</i>	37
a) <i>Une population mal identifiée en raison d'un défaut de suivi au long terme</i>	37
b) <i>Le centre national d'évaluation, un outil précieux réservé à une minorité de détenus</i>	38

2. L'absence d'évaluation de l'efficacité des politiques pénales.....	41
a) L'absence d'évaluation de l'efficacité des politiques conduites	41
b) La question de la pertinence des indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire	42
B. UNE RÉFORME DES PEINES QUI NE CONVAINC GUÈRE.....	43
1. Une « nouvelle » politique des peines ?	43
2. Une priorité « cosmétique » donnée au milieu ouvert.....	47
3. Une surévaluation de la baisse du nombre de détenus	48
IV. L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE : UN INVESTISSEMENT POUR L'AVENIR	51
A. LA REMISE À NIVEAU DU PARC CARCÉRAL : LA PRIORITÉ DU QUINQUENNAT	51
1. Une remise à niveau nécessaire	51
2. La « création » de 15 000 nouvelles places en question	54
3. Un plan immobilier exclusivement centré sur les maisons d'arrêt.....	55
B. LE PARC IMMOBILIER DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION : LE GRAND OUBLIÉ DU PLAN QUINQUENNAL.....	61
1. Les locaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation : une problématique particulière trop souvent négligée	61
2. Un parc immobilier désormais géré par le secrétariat général du ministère de la justice	62
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	65

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 21 novembre 2018 sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Alain Marc**, les crédits du **programme « Administration pénitentiaire »** de la **mission « Justice »**, inscrits au **projet de loi de finances pour 2019¹**.

Le rapporteur a exposé qu'à périmètre constant, les crédits de paiement alloués à ce programme augmentaient de 5,75 % en 2019, principalement en raison de la hausse des effectifs, pour atteindre un total de 3,750 milliards d'euros et représenter 41,41 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission « Justice ». Il a jugé cette évolution insuffisante au regard des besoins de l'administration pénitentiaire liés notamment à l'augmentation de la population pénale et carcérale, ainsi qu'au sous-dimensionnement et au mauvais état du parc immobilier pénitentiaire.

Il a expliqué qu'en raison de la surpopulation carcérale, les détenus souffraient d'une grande promiscuité, de conditions d'hygiène déplorables et de difficultés d'accès aux soins ainsi qu'au travail ou à la formation, ce qui exacerbait les violences, nuisait à la réinsertion des personnes condamnées et expliquait, au moins en partie, le manque d'attractivité de la profession de surveillant pénitentiaire. Il a dénoncé les insuffisances des outils statistiques de l'administration pénitentiaire et appelé de ses vœux le financement d'évaluations indépendantes des politiques carcérales. Il a fait part de ses inquiétudes concernant les capacités des services pénitentiaires d'insertion et de probation à prendre en charge en milieu ouvert, dès 2019, de plus en plus de personnes.

Enfin, il a déploré l'abandon du projet de création de 15 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, qui constituait pourtant un engagement de campagne du président de la République. Il a relevé qu'à l'exception des créations de places dans des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), la quasi-totalité des 7 000 places de prison devant être livrées en 2022 relevait en réalité de programmes antérieurs, principalement le programme « 63 500 » lancé en 2011 et le programme « 3 200 » lancé en 2014. Il a souligné que le plan pénitentiaire présenté par la garde des sceaux ne permettrait donc pas de mettre en œuvre le droit à l'encellulement individuel, pourtant voté en 1875.

Sur sa proposition, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

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

Mesdames, Messieurs,

Après une année 2018 agitée pour l'administration pénitentiaire, 2019 sera l'année de la mise en œuvre des réformes annoncées.

Le mouvement de protestations de grande ampleur des surveillants pénitentiaires au mois de janvier 2018, puis la forte mobilisation des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation au printemps ont mis en exergue le malaise profond et durable qui affecte l'administration pénitentiaire.

Lors de sa visite de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), le 6 mars 2018, le Président de la République a prononcé un discours visant à refonder la politique générale d'exécution des peines. Les espoirs qu'il a suscités ont toutefois vite été déçus.

Les rapports sur les chantiers de la justice remis au mois d'avril 2018, singulièrement celui sur le sens et l'efficacité des peines, le projet de loi *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* déposé le 22 avril, adopté par le Sénat le 23 octobre et actuellement en cours d'examen par l'Assemblée nationale, puis la présentation du « plan pénitentiaire » par la garde des sceaux, le 12 septembre 2018, en conseil des ministres, n'ont pas répondu aux attentes d'une administration pénitentiaire exténuée et découragée.

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, le programme n° 107 « *Administration pénitentiaire* » représente 41,41 % des crédits de la mission « *Justice* ».

Par rapport à 2018, à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale présentait une progression de 5,75 % des crédits de paiement alloués au programme « *Administration pénitentiaire* ». Ces derniers augmentent de 203,83 millions d'euros, pour atteindre un total de 3,750 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement diminuaient en revanche de 151,57 millions d'euros et de 4,36 % pour s'établir soit à 3,325 milliards d'euros. Cette évolution s'inscrivait dans le cadre de la programmation pluriannuelle définie par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022* et confirmée par le projet de loi *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement augmentant de 1,08 million d'euros les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission « Justice », dont 520 654 euros pour le programme « Administration pénitentiaire »¹.

Les développements qui suivent sont réalisés à partir du projet de loi de finances pour 2019 tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Malgré une augmentation de moyens significative depuis quelques années, la situation demeure extrêmement préoccupante dans les établissements pénitentiaires en raison de sous-effectifs chroniques liés aux vacances de postes et de l'état d'un parc immobilier à la fois sous-dimensionné pour la population carcérale et insuffisamment entretenu².

Le suivi de la population pénale apparaît également très difficile en raison de l'insuffisance du nombre de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) et de l'augmentation du nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ).

Tout en prenant acte de l'augmentation de moyens alloués à l'administration pénitentiaire, votre commission les juge insuffisants pour répondre à la crise du monde pénitentiaire et a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

I. UNE AUGMENTATION NÉCESSAIRE DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Après la crise de 2018, l'augmentation des crédits consacrés à l'administration pénitentiaire prévue par le projet de loi de finances pour 2019 était nécessaire. Elle demeure toutefois insuffisante pour améliorer de manière significative l'efficacité de la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

A. UN BUDGET EN HAUSSE QUI S'INSCRIT DANS LA TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »

À périmètre constant, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire, selon le projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, sont en progression de 5,75 %.

¹ Ces modifications tirent les conséquences de la revalorisation des indemnités kilométriques et la revalorisation des barèmes des frais de nuitée pour le personnel.

² Alors qu'une enveloppe de 140 millions d'euros serait nécessaire annuellement pour maintenir le parc immobilier carcéral, moins de 80 millions d'euros ont été dépensés annuellement entre 2010 et 2016. Seulement 98,9 millions sont prévus pour 2018. Ces crédits sont en hausse pour 2019 avec 100,6 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme « Administration pénitentiaire » (en %)

Évolution entre 2017 et 2019 (année N/N-1) à périmètre constant		
LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
+ 4,3 %	+ 2,2 %	+ 5,75 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires.

**Les crédits du programme « Administration pénitentiaire »
dans le projet de loi de finances déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale (en euros)**

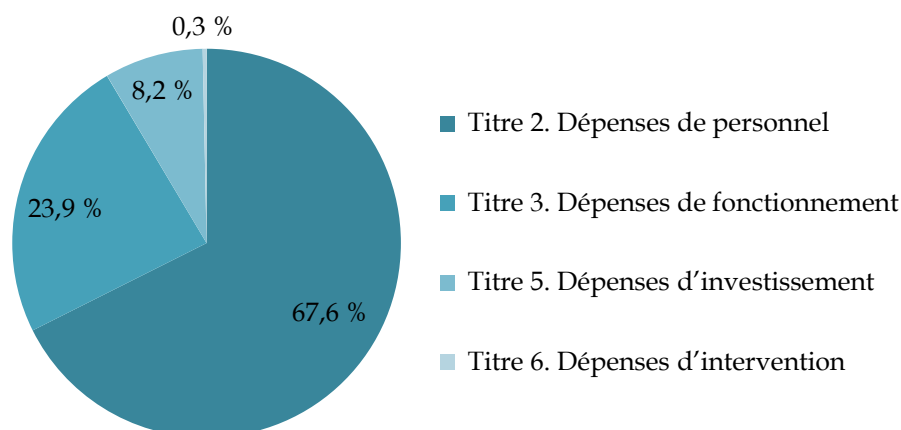
	Crédits votés en loi de finances pour 2018		Crédits votés en loi de finances pour 2018 (format 2019)		Crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2019		Évolution LFI 18 (format 2019) vs PLF 19	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Administration pénitentiaire	3 478 306 989,00	3 547 899 131,00	3 476 467 382,45	3 546 059 524,45	3 324 895 440,15	3 749 892 418,15	- 4,36%	5,75 %
Titre 2. Dépenses de personnel	2 439 187 305,00	2 439 187 305,00	2 437 107 954,00	2 437 107 954,00	2 534 491 408,00	2 534 491 408,00	4,00%	4,00%
<i>Dont HCAS</i>	1 593 932 026,00	1 593 932 026,00	1 592 510 422,00	1 592 510 422,00	1 662 574 746,00	1 662 574 746,00	4,40%	4,40%
<i>Dont CAS</i>	845 255 279,00	845 255 279,00	844 597 532,00	844 597 532,00	871 916 662,00	871 916 662,00	3,23%	3,23%
Autres dépenses :	1 039 119 684,00	1 108 711 826,00	1 039 359 428,45	1 108 951 570,45	790 404 032,15	1 215 401 010,15	- 23,95%	9,60 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	621 819 684,00	852 455 187,00	622 059 428,45	852 694 931,45	661 704 032,15	894 973 259,15	6,37%	4,96%
Titre 5. Dépenses d'investissement	399 400 000,00	236 556 639,00	399 400 000,00	236 556 639,00	116 500 000,00	308 227 751,00	- 70,83%	30,30%
Titre 6. Dépenses d'intervention	16 100 000,00	16 100 000,00	16 100 000,00	16 100 000,00	12 200 000,00	12 200 000,00	- 24,22%	- 24,22%
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	1 800 000,00	3 600 000,00	1 800 000,00	3 600 000,00	0	0	- 100 %	- 100 %
Part du programme dans la mission	38,60%	40,68%	38,58%	39,35%	38,12%	41,41%		

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet initial.

Les crédits consacrés en 2019 aux dépenses de personnel (titre 2) augmentent de + 4 % par rapport à la loi de finances pour 2018. Cette augmentation des crédits du titre 2 explique 47,8 %¹ de la hausse des crédits du programme « Administration pénitentiaire ».

¹ Les dépenses de personnel, d'investissement et de fonctionnement expliquent respectivement 47,8 %, 35,2 % et 20,7 % de l'évolution des crédits, compte tenu de la baisse des crédits consacrés aux dépenses d'intervention ou d'opérations financières (- 1,9 % et - 1,8 %).

La répartition, par nature de dépenses, des crédits du programme « Administration pénitentiaire » prévus par le projet de loi de finances pour 2019

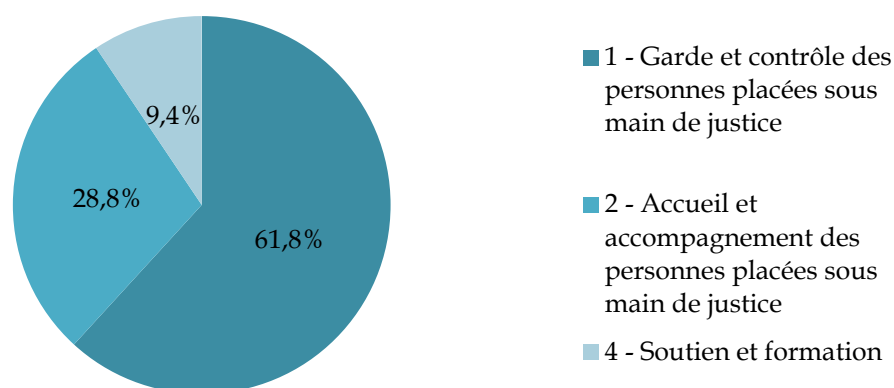


Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet initial.

Le plafond d'autorisation d'emplois pour 2019 est relevé à 41 514 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une hausse de 3,2 % par rapport à l'année dernière. Cette évolution permet la création de 959 postes.

Les crédits hors dépenses de personnel augmentent de 9,6 % par rapport à la loi de finances pour 2018 : cette évolution s'explique principalement par l'augmentation de 30 % des crédits d'investissement. Les crédits consacrés à l'investissement immobilier augmentent de 30,30 % pour atteindre 308,23 millions d'euros. Les crédits consacrés aux partenariats public-privé (PPP) augmentent de près de 9 % pour atteindre 156,08 millions d'euros.

La répartition par action des crédits du programme en proportion



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet de loi initial de finances pour 2019.

La répartition, par action, des crédits du programme (en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI 2018 (format 2019)	Prévues par PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)		Ouvertes en LFI 2018 (format 2019)	PLF 2019	Écarts 2019/2018 à périmètre constant (en % et en €)	
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	2 326 568 843,00	2 118 714 041,15	-8,93%	-207 854 802	2 165 125 482,00	2 317 741 792,15	+ 7,05%	152 616 310
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	754 144 396,00	823 755 819,00	9,23%	69 611 423	1 039 719 716,00	1 078 971 139,00	+ 3,78%	39 251 423
4 - Soutien et formation	395 754 142,45	382 425 580,00	-3,37%	- 13 328 562	341 214 326,45	353 179 487,00	+ 3,51%	11 965 161
Total	3 476 467 381,45	3 324 895 440,15	-4,36%	-151 571 941	3 546 059 524,45	3 749 892 418,15	+ 5,75%	203 832 894

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet de loi initial de finances pour 2019.

74,9 % de l'augmentation des crédits du programme « Administration pénitentiaire » résulte de la hausse de 7,05 % des crédits de l'action n° 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » : **cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de la masse salariale des personnels de surveillance et l'augmentation des dépenses d'investissement liée à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires.**

Ces augmentations, très importantes en volume, ne doivent néanmoins pas **occulter des baisses préoccupantes.**

Ainsi, les dépenses relatives à la formation professionnelle (accueil et accompagnement des détenus, acquisition des plateaux techniques de formations) diminuent de près de 10 % par rapport à la loi *de finances pour 2018* : seulement 14,6 millions d'euros seraient consacrés à la formation professionnelle en 2019.

Les dépenses d'intervention en matière de politiques d'insertion en faveur des personnes placées sous main de justice diminuent également de plus de 30 % : **seulement 8,6 millions d'euros seraient consacrés en 2019 au développement des activités culturelles et sportives des personnes détenues.**

B. UNE HAUSSE NÉCESSAIRE EN RAISON DE L'AUGMENTATION CONTINUE DU NOMBRE DE PERSONNES PRISES EN CHARGE PAR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'exécution du budget de l'année 2017 a mis en évidence une gestion extrêmement tendue, avec un **taux d'exécution des crédits de paiement de 99,9 %** par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale¹ et 3 531,96 millions d'euros consommés pour 3 535,80 millions d'euros de crédits ouverts.

Dans ce contexte, l'**augmentation de 5,75 % des crédits de paiement en 2019**, par rapport à la loi de finances pour 2018, apparaît d'autant plus nécessaire que le nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et plus particulièrement le nombre de détenus continuent de croître.

Les condamnations et les peines prononcées et exécutées en 2017

Le nombre de condamnations criminelles et délictuelles prononcées en 2017 s'est stabilisé (+ 0,3 % par rapport à 2016) avec 2 212 condamnations criminelles et 610 761 condamnations délictuelles.

Le nombre de peines criminelles et correctionnelles prononcées s'est également stabilisé : 1 025 peines de réclusion criminelle (dont 11 à perpétuité) et 286 377 peines d'emprisonnement (dont 132 634 en tout ou partie ferme) ont été prononcées.

En 2017, 96 100 peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels² ont été mises à exécution et 109 800 sont devenues exécutoires, soit un taux de couverture de 87,5 %.

En 2017, les taux de peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels en attente d'exécution s'établissent à 44 % six mois après que les peines soient devenues exécutoires (51 400 peines), 27 % après un an (21 500 peines), 15 % après deux ans (12 900 peines), 11 % après trois ans (9 700 peines) et 9 % après quatre ans. En d'autres termes, 9 % des peines devenues exécutoires en 2013, 11 % des peines devenues exécutoires en 2014, 15 % des peines devenues exécutoires en 2015 et 27 % des peines devenues exécutoires en 2016 n'étaient pas encore exécutées en 2017.

Les peines aménageables représentent 70 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels. 97 % des peines non aménageables ont été mises à exécution le jour du jugement et 99 % l'étaient au bout de deux ans. Aussi les peines aménageables composent-elles la quasi-totalité des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution.

La moindre mise à exécution des peines prononcées en l'absence du condamné (jugement contradictoire à signifier ou itératif défaut) s'explique par la plus grande difficulté à joindre et à mobiliser, voire à localiser ces personnes, déjà absentes lors du prononcé du jugement.

¹ Voir le rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement pour 2017.

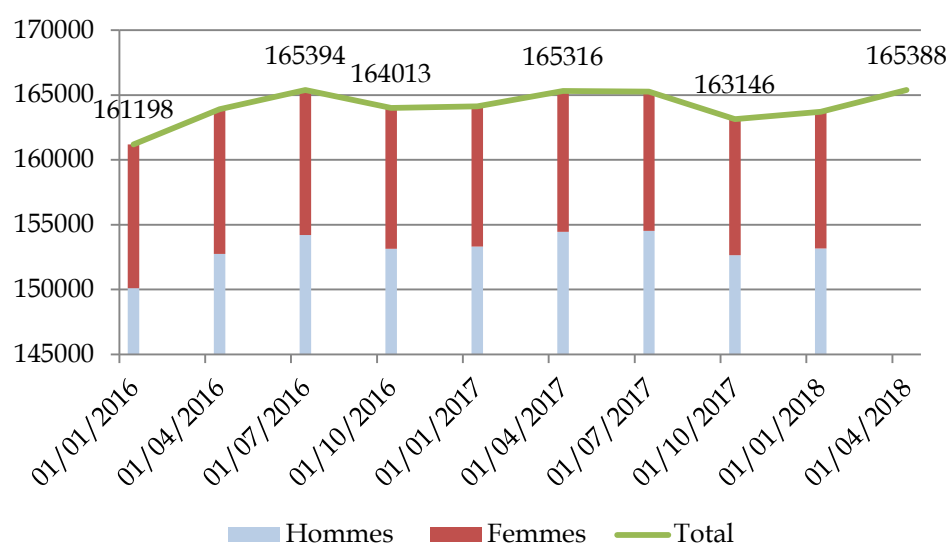
² Les systèmes d'informations du ministère de la justice ne permettent pas de suivre la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ou de réclusion criminelle prononcées par les cours d'assises.

1. L'augmentation des personnes suivies en milieu ouvert

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert au premier jour de chaque trimestre est en augmentation.

Au 1^{er} avril 2018, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) suivaient **165 388 personnes en milieu ouvert**.

Évolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert au premier jour de chaque trimestre



Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

Au 1^{er} janvier 2018, **plus de 183 895 mesures de milieu ouvert étaient mises en œuvre par les SPIP**.

L'essentiel des mesures suivies par les SPIP étaient des mesures postsentencielles : le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis assorti d'une obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, le travail d'intérêt général, ou encore la libération conditionnelle¹, etc.

¹ Les statistiques suivantes distinguent la libération conditionnelle exécutée en tant qu'aménagement de peine et la libération conditionnelle intervenue au cours d'une libération sous contrainte.

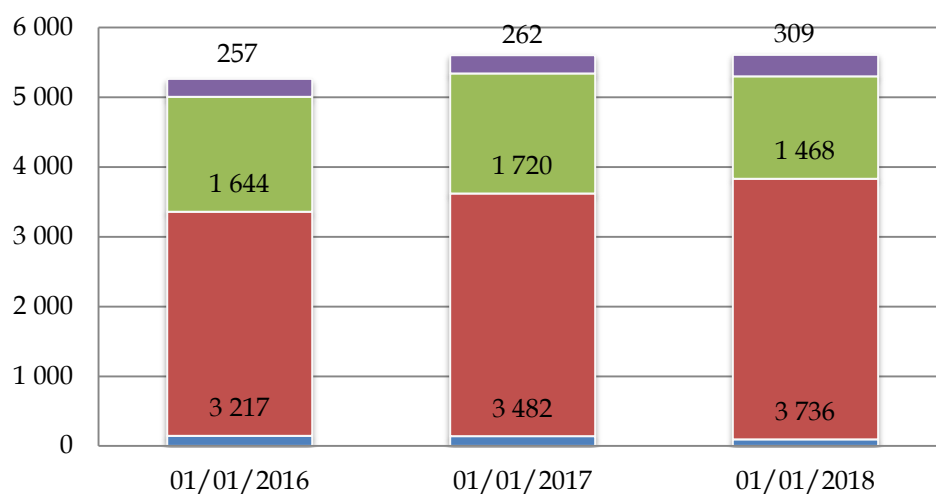
Évolution et répartition du nombre de mesures postsentencielles



	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018
Autres	1 381	1 373	1 263
Travail d'intérêt général	16 769	16 761	15 473
Sursis accompagné d'une obligation d'accomplir un TIG (STIG)	21 577	22 312	22 227
Suivi socio-judiciaire	5 741	6 088	6 450
Sursis avec mise à l'épreuve	123 803	124 441	124 142
Libération conditionnelle	6 138	5 569	4 941
Libération conditionnelle (LSC)	222	210	217
Interdiction de séjour	598	768	1 011
Contrainte pénale	1 057	1 861	2 563

Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

Évolution et répartition du nombre de mesures présentencielle



	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018
■ Autres (assignation à résidence sous surveillance électronique, ajournement pour investigation, ajournement avec injonction)	257	262	309
■ Travail non rémunéré	1 644	1 720	1 468
■ Contrôle judiciaire	3 217	3 482	3 736
■ Ajournement avec mise à l'épreuve	143	138	95

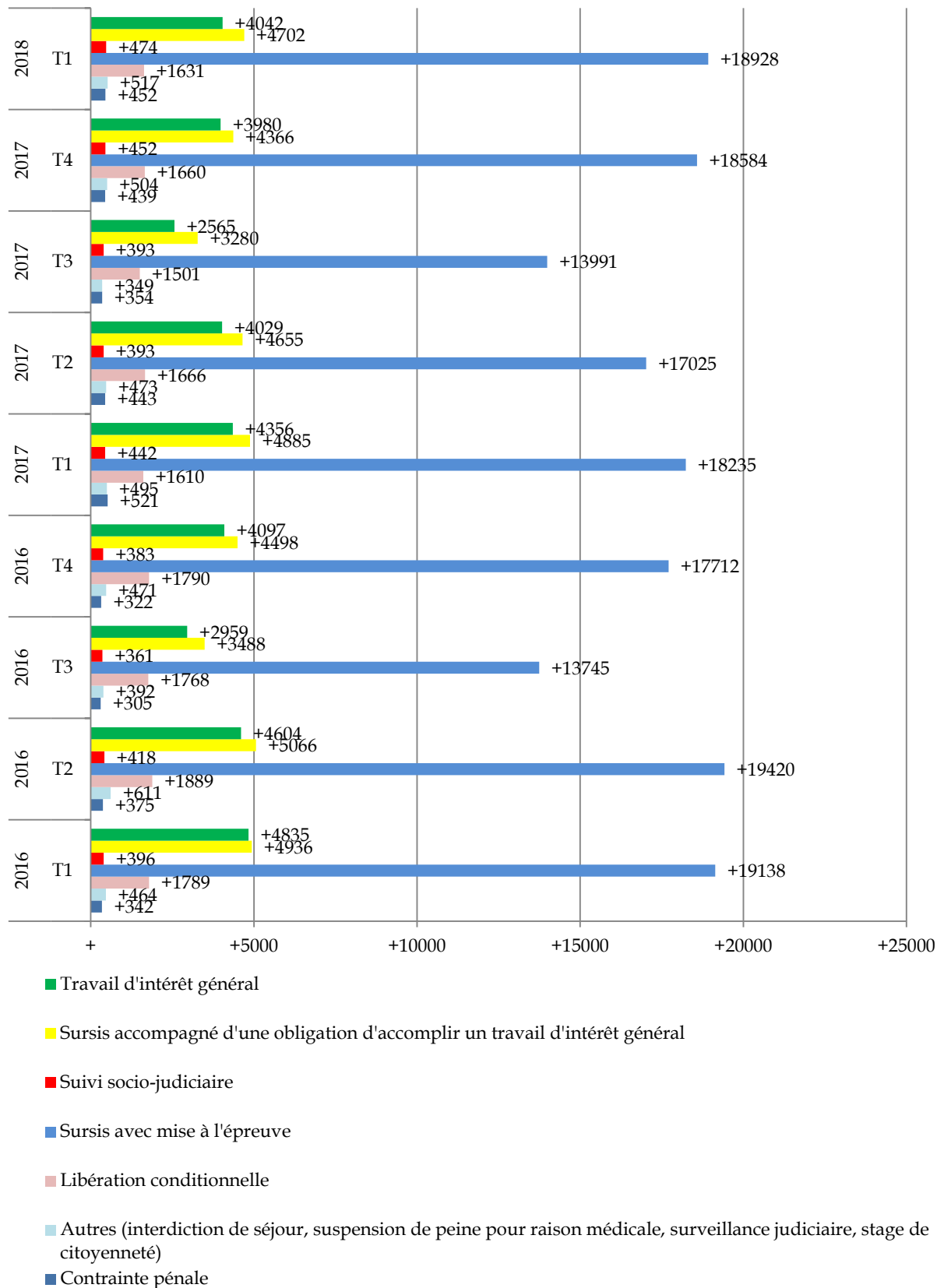
Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

La durée moyenne des mesures était de 18,8 mois en 2017.

Ce stock de mesures est régulièrement renouvelé d'environ 30 000 nouvelles mesures postsentencielles et près de 2 000 nouvelles mesures présentencielle, à chaque trimestre.

Au 1^{er} trimestre 2017, ce sont 24 639 nouvelles personnes – c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une prise en charge en milieu ouvert depuis au moins un an – qui étaient prises en charge en milieu ouvert par les SPIP ; puis 23 402 nouvelles personnes au deuxième trimestre, 18 345 au troisième trimestre et enfin 24 575 personnes au dernier trimestre de 2017. Ce *turn over* significatif des personnes à suivre nécessite à chaque fois un réinvestissement des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).

Évolution des flux de nouvelles mesures postsentencielles



Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire budgétaire.

2. L'augmentation des personnes placées sous écrou

Le nombre de personnes placées sous écrou continue de croître, avec un rythme plus soutenu qu'en 2017. Au 1^{er} octobre 2018, **81 884 personnes étaient placées sous écrou** (+ 3,5 % par rapport au 1^{er} octobre 2017), dont **70 714 étaient détenues** (+ 3,1 % par rapport au 1^{er} octobre 2017).

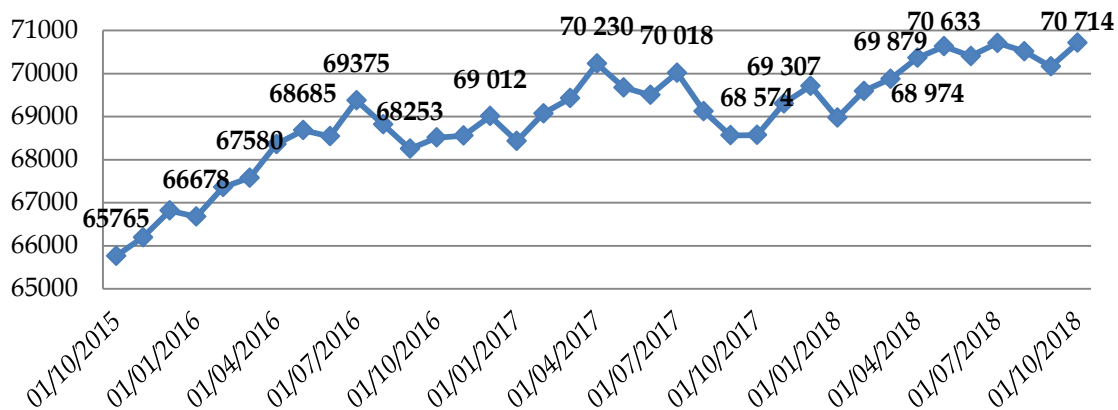
Comparaison de l'évolution du nombre de personnes placées sous écrou

En pourcentage par rapport à l'année précédente	1 ^{er} octobre 2017	1 ^{er} octobre 2018
Personnes placées sous écrou	+ 0,2 %	+ 3,5 %
Dont personnes détenues	+ 0,1 %	+ 3,1 %

Au 1^{er} octobre 2018, parmi les **70 714 personnes détenues**, 20 915 étaient prévenues et 49 799 étaient condamnées.

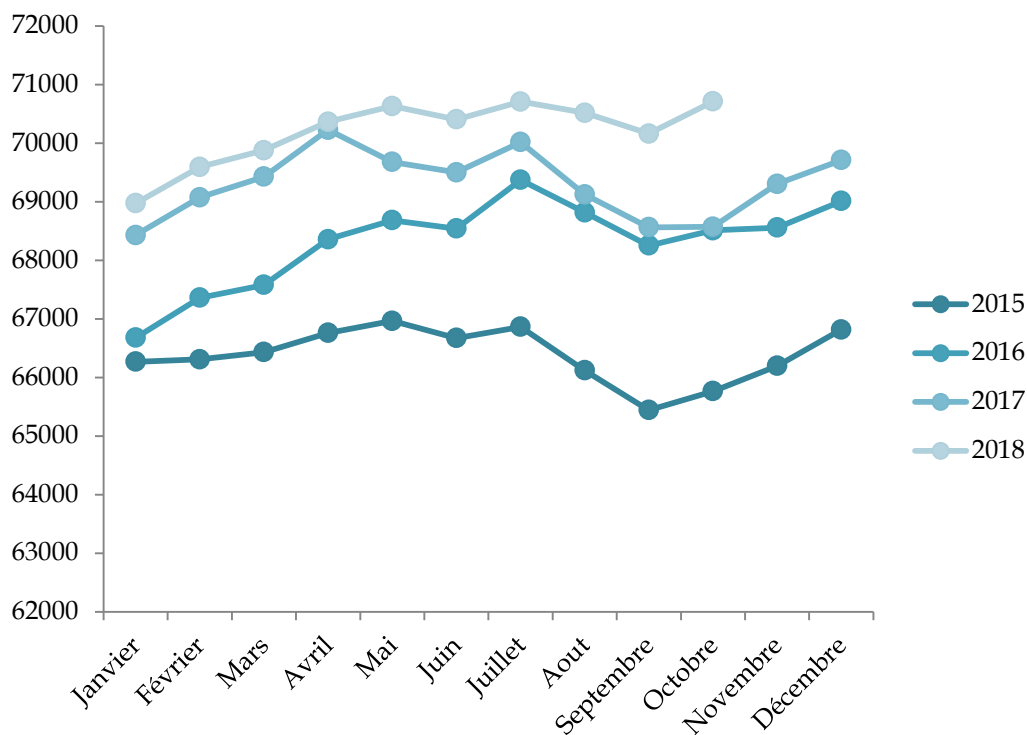
La population masculine continue d'être extrêmement majoritaire : les hommes représentent 96,5 % des personnes incarcérées (68 229 hommes détenus au 1^{er} octobre 2018 contre 2 485 femmes).

Évolution de la population détenue (sur trois ans)



Source : graphique réalisé à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

Évolution du nombre de personnes détenues au 1^{er} du mois



Source : commission des lois du Sénat à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

C. UNE HAUSSE NÉCESSAIRE DANS UN CONTEXTE DE MENACE SÉCURITAIRE

L'évasion spectaculaire de Rédoine Faïd en juillet 2018 du centre pénitentiaire sud-francilien de Réau a mis en lumière **les défis sécuritaires de l'administration pénitentiaire**.

L'administration pénitentiaire suit particulièrement certains détenus, en raison de leur risque d'évasion, de leur capacité d'atteinte à l'ordre public ou de leur comportement particulièrement violent : ce sont les « *détenus particulièrement signalés* » (DPS) et, parmi eux, les « *auteurs de grandes violences en détention* » (AGVD).

Depuis quelques années, **le nombre de DPS était en constante diminution** en raison d'une volonté de l'administration de réexaminer régulièrement leur situation, d'optimiser leur prise en charge et leur surveillance : alors qu'étaient recensés 347 DPS au 1^{er} janvier 2012, il y en avait 278 au 1^{er} janvier 2016. Après une augmentation significative en 2017 (303 DPS dont 59 AGVD au 1^{er} août), leur nombre s'est à nouveau stabilisé : **au 1^{er} août 2018, on recensait 273 DPS, dont 55 AGVD.**

1. La consolidation du service du renseignement pénitentiaire

Dans un contexte de menace sécuritaire élevée, **l'action du bureau central du renseignement pénitentiaire apparaît cruciale.**

Le bureau central du renseignement pénitentiaire : bilan et évolutions

Depuis le 1^{er} février 2017, le renseignement pénitentiaire est organisé en tant que service de renseignement ayant pour mission de prévenir le terrorisme, la criminalité et la délinquance organisées, ainsi que les évasions et maintenir la sécurité et le bon ordre au sein des établissements pénitentiaires.

La structuration du renseignement pénitentiaire repose sur trois échelons : au niveau national, le bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) dispose d'une autorité fonctionnelle sur les dix cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire (CIRP), qui ont elles-mêmes autorité fonctionnelle sur les délégations locales du renseignement pénitentiaire en établissement (DLRP) et les cadres référents du renseignement pénitentiaire (CRRP) en SPIP.

Ces trois échelons constituent le « service du renseignement pénitentiaire » et sont placés sous l'autorité hiérarchique du sous-directeur de la sécurité pénitentiaire pour le BCRP, des directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP) pour les CIRP, des chefs d'établissement pour les DLRP et des directeurs fonctionnels des services d'insertion et de probation (DFSPIP) pour les CRRP.

Le renseignement pénitentiaire ainsi structuré selon une **double ligne fonctionnelle et hiérarchique** a permis de répondre aux exigences qui en étaient attendues depuis son entrée dans le second cercle de la communauté nationale du renseignement, en février 2017. Cette organisation présente néanmoins des limites opérationnelles qui atteignent l'efficacité et la pérennité du réseau du renseignement pénitentiaire. En effet, le fonctionnement actuel peut aboutir à des contradictions entre les orientations données aux agents du réseau du renseignement pénitentiaire par le BCRP ou les CIRP, et celles qui leurs sont délivrées par leurs supérieurs hiérarchiques, principalement pour des raisons de conflits de priorisation entre les missions de renseignement et les impératifs de gestion de la détention.

Pour pallier ces difficultés, le bureau central du renseignement pénitentiaire devrait se constituer en service à compétence nationale en 2019 : l'ensemble des ressources humaines et financières serait alors rattachée à une entité hiérarchique et fonctionnelle unique. En outre, la visibilité et la légitimité du renseignement pénitentiaire seront rehaussées vis-à-vis de ses pairs par son rattachement direct au directeur de l'administration pénitentiaire, à l'instar des services à compétence nationale tels que TRACFIN¹ et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

Composé de 17 agents nationaux en 2016, le BCRP en comptait 37 en 2018. 38 postes supplémentaires devraient compléter l'organisation centrale (BCRP) ou déconcentrée (CIRP) du renseignement pénitentiaire en 2019, puis 35 en 2020.

¹ Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

Effectifs du renseignement pénitentiaire (en ETPT réels/théoriques)

	2014	2015	2016	2017	2018
BCRP	13/13	11/15	13/17	37/37 ¹	37/37 ¹
CIRP	14/14	34/42	80/80	128/128	128/128
DLRP ²	-	7/30	37/40	42/42	77/77 ³
TOTAL	27/27	52/87	130/137	207/207	242/242

Source : direction de l'administration pénitentiaire.

L'augmentation progressive des DLRP et leur professionnalisation depuis 2015 ont eu pour conséquence le recueil d'une plus grande quantité d'informations et de renseignements à analyser par les CIRP et le BCRP. Actuellement, au BCRP et en CIRP, chaque analyste est ainsi chargé du suivi de 70 à 120 objectifs ; au-delà de ces suivis individuels, les informations à traiter augmentent continûment, l'intégration du renseignement pénitentiaire au sein de la communauté nationale du renseignement ayant démultiplié les transmissions en provenance des partenaires et l'exploitation des techniques de recueil de renseignement⁴, désormais accessibles à la BCRP, mobilise les analystes.

Répartition des crédits alloués au renseignement pénitentiaire (en millions d'euros)

	Consommation 2017		Dotation LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP
Dotation budgétaire	4,57	3,8	6,5	6,5
Système d'information			2	2
Matériels/équipements/logiciels (pour partie dédiés aux techniques de recueil de renseignement)	1,39	1,09	2,5	2,5
Mise en conformité IG1300	3,18	2,71	2	2

Source : direction de l'administration pénitentiaire.

¹ À ces 37 postes viennent s'ajouter 5 agents de liaison de services partenaires.

² Ces DLRP sont des postes à temps plein. En sus, une centaine d'ETPT sont réalisés à temps partiel par des agents en détention.

³ Sous réserve des dernières CAP de 2018.

⁴ En sus du cadre applicable aux services de renseignement, l'article 35 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a modifié l'article 727-1 du code de procédure pénale afin que le ministre de la justice puisse autoriser les agents de l'administration pénitentiaire, individuellement désignés et habilités, à intercepter, enregistrer, transcrire ou interrompre les correspondances des personnes détenues émise par voie de communications électroniques autorisées en détention – à l'exception de celle avec leur avocat – et à conserver les données de connexion afférentes. Il leur est également permis d'accéder aux données stockées dans un équipement terminal ou un système informatique dont l'utilisation par la population pénale est autorisée en détention, et de les enregistrer, les conserver et les transmettre. Une évaluation de ces dispositions est en cours.

Le BCRP est également sollicité dans le cadre de la mise en œuvre du **plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation « Prévenir pour protéger », présenté le 23 février 2018 par le Premier ministre.**

Si le nombre de détenus de droit commun identifiés comme susceptibles de radicalisation (DCSR) s'est stabilisé (1 152, soit + 0,3 % au 10 septembre 2018 par rapport au 1^{er} octobre 2017), le nombre de personnes incarcérées pour des faits de terrorisme islamiste (TIS) continue de croître (511, soit + 4,7 % au 10 septembre 2018).

L'accès au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) et la présence systématique du renseignement pénitentiaire aux groupes d'évaluation départementaux (GED) ont contribué à parfaire l'intégration du BCRP et des CIRP dans la communauté du renseignement et tout particulièrement auprès de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), du service central du renseignement territorial (SCRT) et de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP). Dans le cadre des GED, le renseignement pénitentiaire, aux côtés de l'UCLAT¹, joue un rôle primordial dans le suivi des sortants de prison.

2. La mise en œuvre du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation

D'autres mesures du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation concernent directement l'administration pénitentiaire.

**Mesure n° 55 du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation
« Prévenir pour protéger »**

« Développer les capacités d'évaluation des détenus radicalisés :

- par la création de quatre nouveaux quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) dont un sera réservé à l'évaluation des détenus de droit commun ;
- pour les femmes détenues, en renforçant l'évaluation pluridisciplinaire par les binômes de soutien ;
- pour les mineurs, en renforçant, sous le contrôle du juge, l'évaluation pluridisciplinaire par des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) ou par l'évaluation réalisée dans le cadre de l'intervention continue des services éducatifs de la PJJ en détention. »

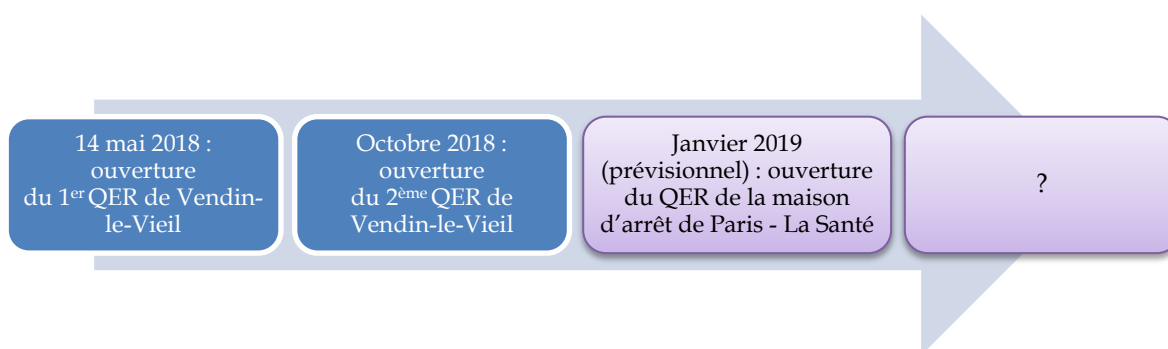
Actuellement, trois QER, ouverts en Île-de-France en 2017 au sein des maisons d'arrêt du Val-d'Oise (Osny), de Fresnes et de Fleury-Mérogis, évaluent les personnes incarcérées pour des faits de nature terroriste.

¹ Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste.

Sur les 4 quartiers d'évaluation de la radicalisation annoncés, deux quartiers devraient ouvrir en 2018 et un troisième en 2019.

Le premier QER de Vendin-le-Vieil a ouvert le 14 mai 2018. Un QER supplémentaire a ouvert en octobre 2018 au sein du même établissement. Le troisième QER, annoncé pour 2018, ne sera effectif qu'en 2019 avec l'ouverture de la maison d'arrêt de Paris - La Santé : il pourrait être le premier QER à accueillir des détenus de droit commun repérés pour leur radicalisation (DCSR) et non des détenus incarcérés pour des faits de terrorisme en lien avec l'islamisme (TIS). Aucune indication n'a été communiquée à votre rapporteur concernant la date et le lieu d'ouverture du quatrième QER supplémentaire.

Calendrier d'ouverture des quatre quartiers d'évaluation de la radicalisation annoncés en février 2018



Source : commission des lois du Sénat à partir des informations communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire.

Au 20 juillet 2018, 211 personnes détenues pour des faits de nature terroriste ont été évaluées, parmi lesquelles 135 en QER ; 26 sont en cours d'évaluation.

Concernant l'évaluation des femmes, en l'absence de quartier dédié, l'administration pénitentiaire met en œuvre une procédure d'évaluation ambulatoire des femmes détenues pour des faits de terrorisme au sein des quartiers maison d'arrêt pour femmes (QMAF) de Fleury-Mérogis et de Fresnes. L'évaluation, réalisée par une équipe pluridisciplinaire sur une période de quatre mois, a pour objectif de déterminer les modalités de la prise en charge des personnes évaluées.

Si le nombre de femmes incarcérées pour des faits de terrorisme islamiste est inférieur à celui des hommes incarcérés pour de tels faits, il a toutefois augmenté de 42 % entre juillet 2017 et juillet 2018. La pérennité d'une telle organisation mérite réflexion alors que les conclusions de la commission d'enquête du Sénat « *Menace terroriste : pour une République juste mais plus ferme* » invitaient à la création d'un QER réservé aux femmes¹.

¹ Rapport n° 639 (2017-2018) du 4 juillet 2018 de Mme Sylvie Goy-Chavent, fait au nom de la commission d'enquête. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-639-notice.html>

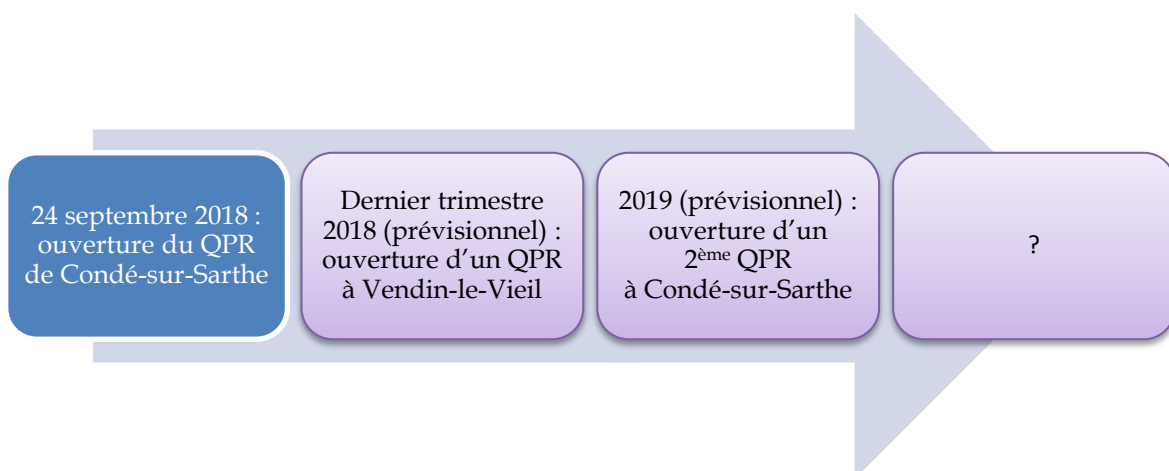
Mesure n° 56 du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation

« Concevoir et répartir sur le territoire des quartiers de prise en charge des personnes radicalisées (QPR) pour y accueillir après leur évaluation les détenus majeurs radicalisés et prosélytes nécessitant une prise en charge adaptée et séparée de la détention ordinaire. Adapter le régime spécifique de détention des détenus terroristes et radicalisés en disposant à la fin 2018 d'au moins 450 places en gestion étanche (quartiers d'isolement (QI), QER, QPR et quartiers spécifiques). »

En complément du QPR du centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, un deuxième QPR a ouvert en septembre 2018 au sein du centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe.

Alors que le Gouvernement s'est engagé à créer 450 places de détention en gestion étanche des détenus terroristes et radicalisés afin de les séparer de la détention ordinaire et de leur proposer une prise en charge spécifique avec des programmes dédiés, la réalisation concrète de cet objectif apparaît, au 1^{er} novembre 2018, encore très floue.

Calendrier d'ouverture des quartiers de prise en charge des détenus terroristes et radicalisés annoncés en février 2018



Source : commission des lois du Sénat à partir des informations communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire

Un QPR devrait ouvrir à Vendin-le-Vieil avant la fin de l'année 2018 puis un deuxième QPR à Condé-sur-Sarthe en 2019. Aucune indication n'a été communiquée à votre rapporteur concernant la date et le lieu d'ouverture d'un quatrième QPR.

Votre rapporteur rappelle qu'afin de faciliter les affectations des détenus radicalisés, le Sénat a adopté, dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, des dispositions facilitant l'affectation des détenus majeurs dans les quartiers dédiés à la prise en charge de la radicalisation (QPR) lorsque leur comportement porte ou est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique.

Mesure n° 57 du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation

« Développer des programmes de prévention de la radicalisation violente dans l'ensemble des établissements susceptibles d'accueillir des détenus poursuivis pour des faits de terrorisme islamiste. Renforcer le repérage et la prise en charge des troubles psychologiques des détenus radicalisés par les binômes de soutien (psychologues et éducateurs), en cohérence avec la stratégie nationale santé des détenus. »

Des programmes de prévention de la radicalisation violente sont actuellement développés au sein de 78 établissements, susceptibles d'accueillir des détenus poursuivis pour des faits de terrorisme.

Une circulaire conjointe des ministères des solidarités et de la santé et de la justice est également en cours d'élaboration autour de cinq axes : le repérage de ressources adaptées par les agences régionales de santé ; la sensibilisation et la formation des professionnels de santé et de santé mentale à la question de la radicalisation ; l'amélioration des échanges d'information santé/justice dans le cadre de la prise en charge et du suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) radicalisées ; la prise en charge à la sortie et l'élaboration d'un référentiel métier des psychologues sur le sujet de la radicalisation pour soutenir les psychologues intervenant en milieu carcéral.

Mesure 58 du plan national du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation

« Créer trois nouveaux centres de prise en charge individualisée pour des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation, placées sous-main de justice, à partir du dispositif expérimenté en Île-de-France, à Lille, Lyon et Marseille, pilotés par le ministère de la Justice, pour mettre en œuvre une prise en charge individualisée éducative, psychologique et sociale efficiente, avec un référent culturel. »

De décembre 2016 à octobre 2018, l'administration pénitentiaire a expérimenté un dispositif de prise en charge renforcée des personnes radicalisées en milieu ouvert en créant un centre de jour, qui a pour mission de favoriser le désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale des personnes (RIVE)¹ : l'impact de l'accompagnement mis en œuvre sur les trajectoires de personnes a été jusqu'à présent jugé positif.

Un nouveau marché public a été passé en 2018 pour la création de quatre centres de prise en charge individualisée de la radicalisation à Paris, Marseille, Lyon et Lille, avec de substantielles modifications par rapport au marché précédent (hébergement diffus, prise en charge accentuée et modulable (6 heures dans le premier marché, de 3 heures à 20 heures pour le nouveau marché), coût unitaire horaire et non au forfait, cible élargie aux personnes radicalisées ou en voie de radicalisation ; accompagnement renforcé en matière d'insertion sociale et professionnelle en lien étroit avec un dispositif spécifique de préparation à la sortie et de suivi « dedans dehors »).

¹ Ce centre a été attribué par la voie d'un marché public à l'APCARS (association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale).

II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS INSUFFISANTE POUR RÉPONDRE À LA CRISE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS QUI NE SUFFIT PAS À RÉPONDRE AUX BESOINS CRIANTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

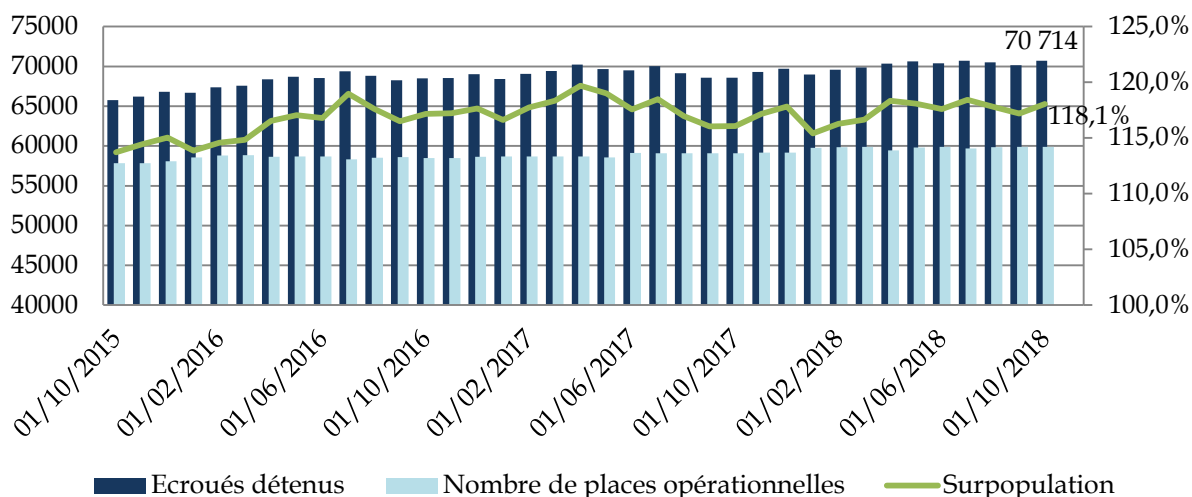
Les difficultés structurelles de l'administration pénitentiaire ne peuvent être résolues avec la seule hausse ponctuelle des crédits.

1. Des conditions de détention qui contrarient l'objectif de réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ)

Les conditions de détention jouent un rôle significatif dans un parcours d'exécution de peine et dans l'inscription dans une trajectoire de désistance de et de réinsertion.

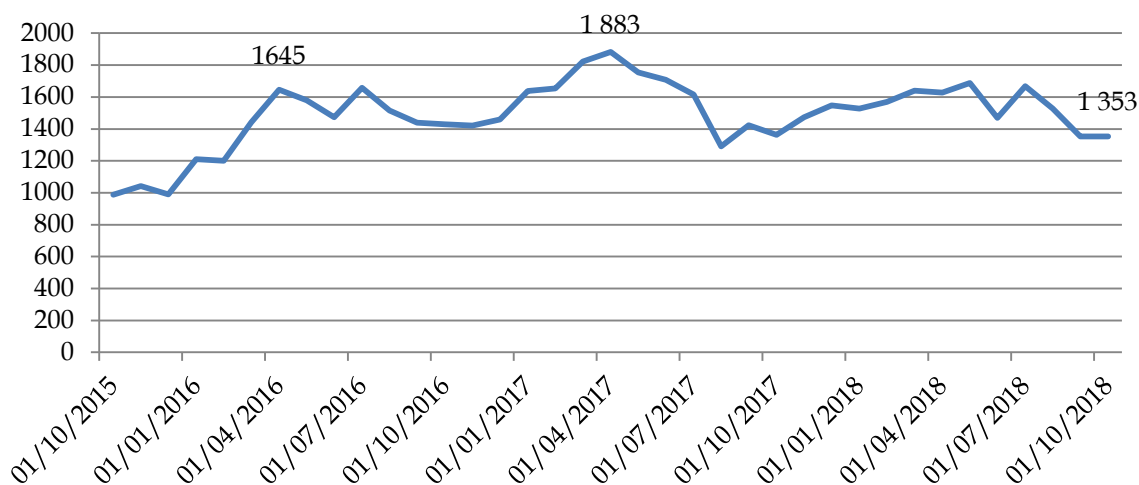
Or **l'absence d'adéquation du parc immobilier carcéral à la population carcérale contraint**, depuis désormais plusieurs décennies, l'administration pénitentiaire à incarcérer, tant des prévenus que des condamnés dans des conditions indignes, qui contrarient l'objectif de réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ). Non soumises au *numerus clausus*, les maisons d'arrêt sont sur-occupées depuis plusieurs années.

Évolution de la densité carcérale (sur trois ans)



Source : graphique réalisé à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

Évolution du nombre de matelas au sol (sur trois ans)



Source : graphique réalisé à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

La surpopulation carcérale soumet les chefs d'établissement à des choix qui peuvent être lourds de conséquences : la situation de sur-occupation les conduit à incarcérer dans des cellules individuelles de 9 m², deux à trois, voire quatre individus qui ne partagent ni la même tranche d'âge, ni la même confession religieuse, ni la même situation psychologique, ni la même situation pénale (prévenu ou condamné), ni la même catégorie d'infraction à l'origine de leur incarcération (des délits routiers aux crimes sexuels).

La gestion de la surpopulation carcérale, qui monopolise l'organisation des maisons d'arrêt, et l'insuffisance des moyens des établissements pour peines conduisent à prendre en charge les détenus de manière très insuffisante.

Le nombre d'heures d'activités proposées aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires s'élevait en moyenne à 3 heures et 46 minutes, par personne détenue et par jour, fin 2017. Ces « activités » incluent le travail, la formation professionnelle, l'enseignement, les activités éducatives, culturelles, socioculturelles, sportives et physiques, y compris les heures de promenades. **Ainsi en moyenne, un détenu est inactif plus de 20 heures par jour.**

Sur les quatre premiers mois de 2018, 19 914 personnes détenues ont travaillé chaque mois (19 650 en 2017, 19 710 en 2016, 20 060 en 2015), soit **seulement 28,6 % de la population carcérale.**

Seulement 1 945 430 heures dites « stagiaires » de formation professionnelle ont été dispensées en 2016 alors que ce nombre était de 3 040 440 en 2015. Le nombre de personnes détenues ayant bénéficié d'une formation en 2017 n'a pu être calculé en raison des difficultés de mise en place des formations professionnelles dans les établissements depuis le transfert de compétence aux régions prévu par la loi du 5 mars 2014.

Nombre d'établissements pénitentiaires ont témoigné de la difficulté à proposer des formations professionnelles.

Lors de son déplacement à la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine (MAHS) de Nanterre, votre rapporteur a pu apprécier l'engagement du personnel pénitentiaire à proposer des offres diversifiées de formation et de travail. Néanmoins, ces offres sont très insuffisantes au regard de la population écrouée. Ainsi, au sein de la MAHS en 2017, avec une capacité opérationnelle de 592 places et un nombre de détenus oscillant entre 1 000 et 1 100 au 1^{er} de chaque mois (avec près de 200 entrées et de 150 sorties de détenus chaque mois), **seulement 68 personnes ont pu bénéficier d'une formation au cours de six sessions de formation (« peintre en bâtiment », « agent polyvalent en restauration », « employé commercial en magasin » et « agent de propreté et d'hygiène »).**

Enfin, seulement 24 % des détenus majeurs ont pu être scolarisés en 2017.

La sur-occupation des établissements induit également une concurrence pour tous les types d'« activités » de la vie quotidienne.

Ainsi, l'accès aux téléphones, souvent situés dans les cours de promenades, est difficile : d'une part, il existe nécessairement une concurrence entre personnes détenues et, d'autre part, aucune intimité, vis-à-vis des autres détenus, n'est possible. Outre que les prix pratiqués sont assez élevés, il est difficile pour les détenus de joindre leurs familles pendant les horaires de promenade (généralement en milieu de matinée ou d'après-midi). L'installation de téléphones fixes dans les cellules, comme à la maison d'arrêt de Paris - La Santé, est susceptible de réduire les tensions liées à l'accès au téléphone, d'assurer le maintien des liens familiaux et *in fine* de préparer la réinsertion du détenu qui peut s'appuyer utilement sur son entourage en cas de difficultés. De plus, ces installations sont susceptibles de réduire le phénomène d'introduction massive des téléphones portables, illégaux en détention, qui apparaissent être davantage utilisés à des fins de loisirs qu'à des fins délinquantes.

Le droit de téléphoner des détenus à l'épreuve des tarifs téléphoniques

L'article 39 de la loi du 24 novembre 2009 *pénitentiaire* dispose que : « Les personnes détenues ont le droit de téléphoner aux membres de leur famille. Elles peuvent être autorisées à téléphoner à d'autres personnes pour préparer leur réinsertion. Dans tous les cas, les prévenus doivent obtenir l'autorisation de l'autorité judiciaire. L'accès au téléphone peut être refusé, suspendu ou retiré, pour des motifs liés au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions et, en ce qui concerne les prévenus, aux nécessités de l'information. Le contrôle des communications téléphoniques est effectué conformément à l'article 727-1 du code de procédure pénale ».

Ce droit au maintien des lieux familiaux s'exerce néanmoins dans un cadre contraint, et notamment sans libre choix de l'opérateur de téléphonie : les prestations sont négociées selon des marchés qui prévoient notamment une infrastructure permettant d'assurer l'écoute, l'enregistrement et l'archivage des communications électroniques.

En conséquence, les tarifs pratiqués en détention apparaissent sensiblement plus élevés que les tarifs pratiqués par les opérateurs et accessibles aux particuliers en dehors de la détention.

Ainsi, dans certains établissements, votre rapporteur a pu observer qu'une communication vers un numéro fixe en France métropolitaine est facturée une unité (0,125 euro) pour les 20 premières secondes puis une unité toutes les 56 secondes. Une conversation de 10 minutes au téléphone revient ainsi à 1,50 euros. Une communication vers un numéro mobile en France métropolitaine est facturée trois unités pour les 20 premières secondes, puis une unité toutes les 33 secondes. Ainsi, une conversation de 10 minutes coûte plus de 2,60 euros. Une communication avec un numéro situé dans les DOM est facturée une unité pour les 20 premières secondes, puis une unité toutes les 23 secondes. Ainsi, une conversation de 10 minutes coûte près de 3,25 euros. Enfin, une communication avec un numéro situé à Wallis et Futuna, en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie est facturée une unité toutes les 6 secondes. Ainsi, une conversation de 5 minutes et 30 secondes coûte près de 12,5 euros.

Dans une décision du 14 novembre 2018¹, le Conseil d'État a considéré que le fait que le tarif pour la téléphonie soit établi à un niveau plus élevé que celui dont bénéficient, en moyenne, les autres usagers du téléphone ne caractérise pas une rupture du principe d'égalité. En revanche, il a précisé que les prestations qui permettent d'assurer le contrôle des communications téléphoniques conformément aux dispositions de l'article 727-1 du code de procédure pénale (écoute, enregistrement, archivage) « se rattachent aux missions générales de police qui, par nature, incombent à l'État. Les **dépenses** auxquelles elles donnent lieu, qui ne sont pas exposées dans l'intérêt direct des détenus, ne sauraient dès lors être financées par le tarif des communications téléphoniques perçu auprès des usagers en contrepartie du service qui leur est rendu. »

Autre exemple, la sur-occupation des établissements induit une concurrence dans l'accès aux douches collectives. Seulement 30 % des cellules du parc pénitentiaire hexagonal sont équipées d'une douche. Ainsi, la majorité des détenus sont soumis à une organisation restreignant nécessairement l'accès aux douches collectives : généralement deux à trois fois par semaine. Chaque accès aux douches collectives est particulièrement consommateur de temps de personnel de surveillance pour un mouvement² sans grande valeur ajoutée sur le plan de la réinsertion, contrairement aux activités éducatives ou sportives. De plus, ces mouvements multiples sont générateurs de tensions et autant d'occasions de violences physiques. Votre rapporteur estime prioritaire d'établir une programmation immobilière quant à l'installation de douches individuelles visant à garantir à court terme à chaque détenu des conditions dignes d'incarcération.

Votre rapporteur considère également que le seul renouvellement du parc immobilier par la construction de nouveaux établissements comportant

¹ Conseil d'État, 10e - 9e ch. réunies, 14 nov. 2018, n° 418788, Lebon.

² Un mouvement est une translation de détenus encadrée par plusieurs surveillants : il nécessite un temps de préparation (l'ensemble des détenus devant être prêts à sortir de leur cellule pour aller en cour de promenade, dans l'unité sanitaire ou encore aux parloirs), un temps pour l'ouverture de chaque cellule, avant un temps de déplacement. En retour d'un mouvement, une fouille ou un passage sous un portique de sécurité peuvent également être réalisés.

des cellules équipées de douches ne peut suffire. Des travaux de réhabilitation, comme ceux conduits à la maison d'arrêt de Paris - La Santé (MAPLS) doivent être conduits dans les établissements anciens. Ainsi, au sein de la MAPLS que votre rapporteur a visitée en novembre 2018, avant que l'établissement n'accueille ses premiers détenus au mois de janvier 2019, trois cellules ont été réhabilitées en 2 cellules individuelles de 9 m² équipées chacune d'une douche individuelle.

2. Des conditions de détention qui accroissent la violence

Outre des conditions d'hygiène insuffisante, la promiscuité est génératrice de violence, qui peut être exercée par les détenus contre eux-mêmes (automutilation, suicide) ou contre les autres. Le nombre d'incidents dont sont victimes les personnes détenues de la part de leurs codétenus a augmenté de 8,85 % entre 2017 et 2018.

Évolution du nombre d'incidents (2012-2018) dont les détenus sont victimes de la part de leurs codétenus au sein des établissements

	Homicides	Agressions sexuelles	Prises d'otage / séquestrations	Actes de tortures ou de barbarie	Violences avec arme ou objet	Humiliations	Coups isolés	Rixes	Racket	Total
2012	2	66	5	17	424	144	4 463	3 670	70	8861
2013	1	59	4	15	448	121	3 982	3 840	90	8560
2014	1	57	6	16	417	135	3956	3400	73	8061
2015	3	40	6	7	445	145	4186	3517	76	8425
2016	6	42	9	9	429	151	4189	3271	55	8161
2017	3	48	4	14	438	214	4738	3374	50	8883

Source : statistiques de l'administration pénitentiaire.

Nombre d'incidents dont sont victimes les personnels

(au 31 décembre)	Nombre d'agressions	Dont violences verbales
2009	15 028	12 203
2010	17 579	14 349
2011	19 912	15 829
2012	21 281	16 878
2013	20 072	15 880
2014	19 681	15 559
2015	20 110	16 040
2016	20 679	16 602
2017	21 546	17 232

Source : statistiques de l'administration pénitentiaire.

Enfin, **103 suicides sont à déplorer en détention en 2017 et 109 entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 2018**. Votre rapporteur relève que certains établissements sont davantage concernés par cette hausse : en 2018, 13 personnes écrouées à Fleury-Mérogis se sont suicidées (contre 3 en 2017). Selon le syndicat SLP-FO, plus de 80 tentatives de suicides auraient été empêchées par les personnels.

Selon l'Observatoire international des prisons (OIP), la « sur-suicidité » en prison – six fois plus qu'à l'extérieur – s'explique par l'existence de vulnérabilités individuelles, notamment de troubles psychologiques, même si ce sont les détenus les plus insérés socialement qui sont les plus exposés au suicide en milieu carcéral, et par les conditions de vie en détention qui sont stressantes et altèrent l'image de soi. Certains lieux apparaissent particulièrement « suicidogènes » comme le quartier disciplinaire ou le quartier arrivant. Le décalage entre la dureté de la sanction et les faits à l'origine de l'incarcération peut également entraîner un sentiment d'injustice puis de démoralisation : le 17 mars 2018, un détenu de 25 ans s'est ainsi suicidé à Fleury-Mérogis quelques semaines après son incarcération pour trois mois d'emprisonnement pour délit de « voyage habituel sans titre de transport » ; peu de temps auparavant, un détenu condamné à deux mois d'emprisonnement pour « conduite sans assurance » avait lui aussi mis fin à ses jours.

B. UN BUDGET QUI NE RÉPOND PAS AU MALAISE ET AUX INQUIÉTUDES DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

Si les effectifs prévus pour 2019 sont en hausse, votre rapporteur souhaite souligner le sentiment d'épuisement professionnel de toutes les catégories de l'administration pénitentiaire : la sortie de la crise de

l'administration pénitentiaire ne dépend pas seulement de moyens budgétaires mais du traitement des difficultés structurelles.

1. Des hausses d'effectifs qui restent insuffisantes pour rattraper les retards accumulés

Le plafond d'emplois du programme n° 107 « Administration pénitentiaire » pour 2019 serait fixé à 41 514 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en augmentation de 1 288 ETPT par rapport au plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale pour 2018, qui était de 40 226 ETPT.

Cette augmentation apparaît d'autant plus nécessaire que le taux de consommation du plafond d'emplois est de 98,9 % en 2017 (soit 435 ETPT non consommés) ; sur les 1 255 créations d'emplois prévues en 2017, 1 049 ont été effectivement créés, soit 83,6% des créations prévues.

Consommation en 2017 du plafond d'autorisation d'emploi (PAE en ETPT) Écart entre LFI 2017 et RAP 2017

Catégories	Programme 107 - Administration pénitentiaire			Mission Justice		
	Plafond d'emplois voté	Plafond d'emplois réalisé	Écart	Plafond d'emplois voté	Plafond d'emplois réalisé	Écart
Magistrats	14	12	- 2	9 597	9 351	- 246
Personnel d'encadrement	1 851	1 936	85	9 029	9 282	253
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducation	5 021	5 014	- 7	19 537	19 050	- 487
B administratifs et techniques	1 165	1 217	52	2 494	2 480	- 14
Personnel de surveillance	27 920	27 009	- 911	27 920	27 009	- 911
C administratifs et techniques	3 226	3 574	348	14 639	15 032	393
Total	39 197	38 762	- 435	83 216	82 204	- 1012
Créations/suppressions (ETP)	1 255	1 049				
Départs en retraite (ETP)	842	692				

Source : commission des lois à partir des documents budgétaires.

Votre rapporteur regrette néanmoins que les créations d'emplois prévues pour le corps des personnels de surveillance n'aient pas été intégralement réalisées. Contrairement aux prévisions, ont été recrutés davantage de personnels administratifs de catégorie C et de personnels d'encadrement que le plafond voté en loi de finances, au détriment des personnels de surveillance.

Entre décembre 2012 et décembre 2017, l'effectif théorique des personnels de surveillance a augmenté de 9 % avec l'ouverture de nouveaux établissements et le développement de nouvelles missions, particulièrement la reprise des extractions judiciaires. Parallèlement, les effectifs réels ont

augmenté de seulement 4 %. Le taux de vacance des personnels de surveillance est ainsi de 7,2 % au 1^{er} août 2018.

Évolution du taux de vacance des personnels de surveillance

	Effectif théorique	Effectif réel	Postes vacants	Taux de vacance
Déc. 2012	25 740	25 320	420	1,6 %
Déc. 2013	25 953	25 041	912	3,5 %
Déc. 2014	25 782	24 583	1 199	4,7 %
Déc. 2015	26 548	24 984	1 564	5,9 %
Déc. 2016	26 997	25 155	1 842	6,8 %
Déc. 2017	28 099	26 245	1 854	6,6 %
Août 2018	28 676	26 609	2 067	7,2 %

Source : statistiques de l'administration pénitentiaire.

Répartition des créations d'emplois prévues pour 2019

Comblent les vacances de postes des personnels de surveillance	+ 400
Renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation	+ 400
Déployer les équipes locales de sécurité pénitentiaire	+ 70
Continuer de mettre en place les extractions judiciaires de proximité	+ 50
Consolider les moyens humains du renseignement pénitentiaire	+ 39
Total	+ 959

En 2018, les recrutements de surveillants ont été plus importants que les années précédentes. Deux promotions de respectivement 922 et 911 lauréats sont ainsi attendues à l'ENAP en septembre et octobre 2018. Le recrutement reste néanmoins difficile : alors que le taux de sélection apparaît excessivement bas, la durée de formation à l'ENAP a été réduite de huit à six mois en octobre 2018¹. À l'issue de ces six mois, les stagiaires sont envoyés, non pas en surnombre, mais en tant qu'effectifs principaux dans les établissements les plus soumis aux vacances de postes, généralement en Île-de-France.

¹ Arrêté du 26 octobre 2018 portant organisation de la formation statutaire des surveillants relevant du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

2. Un contexte d'amélioration catégorielle des personnels qui ne dispense pas d'une réflexion sur l'attractivité des métiers pénitentiaires

Les personnels de l'administration pénitentiaire bénéficieront en 2019 de plusieurs mesures catégorielles initialement prévues pour 2018 et reportées d'une à plusieurs années.

La mise en œuvre du PPCR aux corps propres à l'administration pénitentiaire

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) a élaboré, dans le cadre d'un protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et rémunérations (PPCR), un plan de réformes visant les deux objectifs suivants :

- améliorer la politique de rémunération de la fonction publique ;
- renforcer les perspectives de carrière au sein de la fonction publique.

La mise en œuvre de ce plan pour les corps propres à l'administration pénitentiaire s'effectue à compter du 1^{er} janvier 2017 et s'échelonne sur plusieurs années, sur la base des trois décrets suivants :

- le décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » ;
- le décret n° 2017-1014 du 10 mai 2017 portant modification du décret n° 2010-1641 du 23 décembre 2010 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels placés sous statut spécial des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ;
- le décret n° 2017-1009 du 10 mai 2017 modifiant les statuts particuliers de divers corps de l'administration pénitentiaire.

Le processus de modification de l'échelonnement indiciaire commence par une phase de « transfert primes-points », avec un abattement appliqué sur tout ou partie des indemnités perçues par les fonctionnaires des corps précités en contrepartie d'une revalorisation indiciaire :

- pour les corps assimilés à la catégorie A, et les statuts d'emploi concerné, la première année (2017) est caractérisée par un premier transfert de primes en points d'indice (+ 4 points d'IM), s'accompagnant, la seconde année (2019), d'un deuxième transfert de primes en points d'indice (+ 5 points d'IM) ;
- pour les corps assimilés à la catégorie B, la première année (2017) est caractérisée par un transfert de primes en points d'indice (+ 6 points d'IM) ;
- pour les corps assimilés à la catégorie C, la première année (2017) est caractérisée par un transfert de primes en points d'indice (+ 4 points d'IM).

La seconde phase de rénovation de l'ensemble des grilles de rémunération correspond à la transposition, pour les corps à statuts spéciaux, des revalorisations sans contrepartie accordées aux fonctionnaires des CIGEM et corps communs. Il en résulte que la rénovation des grilles indiciaires des corps propres à l'administration pénitentiaire tient compte de la soumission au statut spécial des personnels exerçant leurs fonctions dans les services de l'administration pénitentiaire, ce qui justifie le maintien de la surindiciarisation des grilles indiciaires pour les corps qui en bénéficiaient, et donc, le cas échéant, des gains moyens qui puissent être supérieurs à ceux des corps et cadres d'emplois « types ».

Répartition des mesures catégorielles (en euros)

Intitulé de la mesure	Mesures indemnitaires/ Statutaires	Catégories et corps concernés	Date de la mise en œuvre	2018		2019	
				Coût 2018	Coût en année pleine	Coût 2019	Coût en année pleine
Réforme statutaire du corps des DSP	Statutaire	A - DSP	01/02/2017	23 250	279 000		
Réforme statutaire de la filière technique	Statutaire	A,B, C - DT, T, AT	01/01/2019			275 354	275 354
Réforme du corps de commandant et du CEA	Statutaire	B, C - corps de commandement et CEA	01/01/2019			1 619 289	1 619 289
Revalorisation PSS des DSP	Indemnitaires	DSP	01/04/2017	46 890	187 560		
Revalorisation PSS autres corps	Indemnitaires	corps d'encadrement et d'application, corps de commandement	01/04/2017	1 803 394	7 213 576		
Revalorisation IFPIP	Indemnitaires		01/04/2017	932 971	3 731 884		
Revalorisation IFO	Indemnitaires		01/04/2017	275 740	1 102 960		
Protocole DAP : revalorisation du taux de la prime de sujétions spéciales (PSS)	Indemnitaires	CEA, officiers, PT, PA	01/03/2018	2 502 755	3 003 306	3 503 857	6 006 612
Protocole DAP : revalorisation de l'indemnité « dimanche, jours fériés »	Indemnitaires		01/03/2018	3 777 356	4 532 827	755 471	4 532 826
Protocole DAP : prime de fidélisation	Indemnitaires	CEA, officiers, PT, PA	01/01/2018	2 718 749	2 718 749	-2 027 000	-2 027 000
Protocole DAP : revalorisation de l'indemnité pour charges pénitentiaires (ICP)	Indemnitaires		01/01/2018	9 622 497	11 546 996	1 924 499	11 546 994
Augmentation taux de promus-promouvables de la filière PIP)	Statutaire	A et B	01/01/2018	235 332	235 332	235 332	235 332
Total des mesures catégorielles hors PPCR				21 938 934	34 552 190	6 286 802	22 189 407
PPCR refonte statutaire de la filière PIP et sociale	Statutaire		01/01/2019		0	6 493 021	6 493 021
PPCR passage des CPIP en catégorie A	Statutaire		01/01/2019		0	6 273 460	6 273 460
TOTAL y compris PPCR				21 938 934	34 552 190	19 053 283	34 955 888

Source : documents budgétaires.

4,15 millions d'euros (sur les 19,5 millions d'euros) correspondent à des mesures issues du protocole de sortie de crise de février 2018, notamment le passage progressif de la prime de sujétions spéciales de 26 à 28 %, soit un alignement sur la prime des policiers.

Votre rapporteur observe que le projet de création d'une prime de fidélisation ne s'est pas encore concrétisé en 2018 en l'absence de publication des textes réglementaires.

Les mesures de fidélisation

- Les mesures statutaires de fidélisation

Un projet de décret modifiant le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, dont la publication est prévue pour fin 2018, devrait permettre :

- l'extension, par arrêté, des concours nationaux à affectation locale de surveillants et d'officiers à d'autres ressorts que les collectivités d'outre-mer déjà inscrites, afin d'identifier plus finement les candidats ancrés dans les bassins d'emploi concernés et de pouvoir asseoir leur fidélisation aux établissements pénitentiaires concernés particulièrement peu attractifs ;

- la création d'une durée d'affectation minimale des surveillants dans l'établissement de leur première affectation en tant que stagiaire, de deux ans pour les agents issus des concours classiques et de six ans en cas de recrutement par le biais d'un concours national à affectation locale ;

- une promotion plus rapide au grade de brigadier des surveillants fidélisés dans les établissements difficiles.

- Les mesures indemnitaires de fidélisation

Une prime de fidélisation, proche du dispositif mis en place par le ministère de l'intérieur pour la police nationale, devrait prochainement être mise en place pour les agents de catégorie B et C de la filière de surveillance qui accepteraient de rester au moins trois ans dans l'un des 23 établissements et services considérés comme les plus en difficulté.

Les procédures d'attribution et les montants de cette indemnité se déclinaient :

- pour l'ensemble des agents de catégorie B et C des établissements identifiés, attribution d'une prime de fidélisation au bout de 3 années d'exercice effectif de fonctions au sein de l'établissement ou service concerné ;

- pour les lauréats d'un concours de surveillants à affectation locale, lesquels seraient soumis, par leur statut, à une durée minimale d'affectation de six ans, attribution d'un complément d'indemnité de fidélisation.

Votre rapporteur se félicite du montant conséquent (plus de 19 millions d'euros en 2019 pour près de 35 millions d'euros en année pleine) consacré aux mesures catégorielles des personnels, même s'il regrette que les grilles des directeurs des services pénitentiaires (DSP) et des directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) n'aient pas été davantage revalorisées.

Il relève néanmoins que ces mesures n'apportent aucune solution pérenne ni à la crise des vocations du personnel pénitentiaire ni au malaise des surveillants mis en exergue lors du mouvement de janvier 2018 : l'isolement géographique de certaines structures, notamment celles du programme 13 000, la mauvaise image de certains établissements, la difficulté de se loger en Île-de-France qui concentre la majorité des stagiaires...

3. L'absence de solutions pour la prise en charge des maladies mentales en détention

Nombre de directeurs et de surveillants pénitentiaires ont témoigné d'une part importante de détenus présentant des troubles mentaux : cette proportion est estimée à 40 % de la population carcérale, soit qu'il s'agisse de pathologies préexistantes à l'incarcération, soit qu'il s'agisse de maladies développées en détention en raison de l'enfermement et des fragilités psychologiques du détenu.

Or ces détenus perturbent fortement la détention : un directeur a évoqué des « établissements gangrénés par la maladie mentale ». Les surveillants témoignent de leur désarroi face à cette population : malheureusement habitués à « gérer » la violence, ils se sentent démunis face à des publics aux comportements erratiques qui, par exemple, hurlent, se déshabillent constamment, leur lancent leurs matières fécales et contre lesquels aucune sanction disciplinaire ne semble avoir d'effet en raison de leur absence de compréhension de leur situation. L'ensemble des personnels rencontrés s'interrogent sur la place de ces personnes en détention et l'utilité de la peine qu'elles subissent.

La difficulté, voire l'impossibilité, à « gérer » des individus présentant des troubles mentaux graves ne doit pas être négligée alors qu'aucune solution crédible n'est apportée, ni avec la réforme pénale, ni avec le plan pénitentiaire. Une réflexion commune entre le ministère de la justice et le ministère de la santé s'impose.

Il a été indiqué à votre rapporteur qu'un projet de recherche intitulé « *Prisons et santé mentale : étude des facteurs associés à l'évolution des troubles mentaux en milieu carcéral pour une réduction des inégalités sociales de prise en charge* » (PRISME) devrait, prochainement, étudier l'évolution de la santé mentale, de la sévérité des symptômes et du risque suicidaire au cours de la détention et d'identifier ses facteurs associés, en particulier le recours aux soins psychiatriques, les conditions de détention et les événements de la vie carcérale, afin d'émettre des recommandations pour la promotion de la santé mentale des détenus. Une cohorte prospective de 1000 détenus, hommes et femmes (dont certaines personnes détenues suivies au titre de la radicalisation) serait constituée dans les trois principaux types de quartier de détention (maisons d'arrêt, centres de détention et maisons centrales). Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette initiative.

III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN 2019 : L'ENJEU DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PÉNALE

L'année 2019 devrait être la première année de mise en œuvre par l'administration pénitentiaire des dispositions du projet de loi *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, adopté par le Sénat le 23 octobre 2018 puis par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 9 novembre dernier.

Fortement impactée par ces dispositions législatives et l'annonce du plan pénitentiaire du 12 septembre dernier, l'administration pénitentiaire est une nouvelle fois conduite à adapter son organisation et ses méthodes de travail pour améliorer l'exécution des peines, moins de quatre ans après la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 *relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*.

Si votre commission des lois partage la volonté du Gouvernement de refonder les modalités de prononcé et d'exécution des peines, elle regrette à nouveau que cette nouvelle réforme législative ait été présentée sans être assortie d'une réelle étude d'impact et d'une réflexion globale sur l'évaluation des politiques publiques en matière pénale et pénitentiaire.

A. L'ABSENCE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PÉNALES ET CARCÉRALES

1. Une population pénale qui reste mal connue

a) Une population mal identifiée en raison d'un défaut de suivi au long terme

Une politique pénale et pénitentiaire efficace doit être strictement adaptée à la fois aux finalités qu'elle entend poursuivre – la sanction et la réinsertion – et aux publics auxquels elle s'adresse.

Or votre rapporteur s'étonne du faible nombre de données dont dispose l'administration pénitentiaire et plus généralement le ministère de la justice pour piloter ses réformes.

Tout programme de réinsertion doit être compréhensible par les détenus ou les personnes suivies en milieu ouvert : aussi le nombre de personnes ne parlant pas et ne comprenant pas la langue française doit être suivi. Sans une adaptation des dispositifs existants à ces populations, le risque d'échec des programmes de réinsertion est patent.

La mise en place de programmes de formation en détention suppose également de connaître finement le niveau d'études des populations détenues et leurs capacités d'apprentissage. L'enseignement destiné aux majeurs doit prendre en compte la grande diversité des niveaux d'étude des détenus. La dernière étude de l'administration pénitentiaire sur le niveau de lecture des détenus date de 2011.

De même, avant d'appliquer les dispositifs de droit commun d'aide à l'emploi aux sortants de prison, encore faut-il s'interroger sur les caractéristiques de la population détenue et sur son éventuel éloignement du marché du travail.

Lors de ses visites d'établissements pénitentiaires, votre rapporteur a pu constater que les emplois en détention sont principalement affectés aux détenus déjà aptes à travailler, habitués au respect des règles du cadencement et ne nécessitant pas d'aide particulière. Or l'exclusion des populations précaires du travail pénitentiaire rend évidemment leur réinsertion à leur sortie de prison encore plus difficile.

Il est étonnant que la France ne dispose pas d'un système d'informations au long cours permettant de suivre l'accès aux minima sociaux (ni la direction générale de la cohésion sociale ni la caisse nationale des allocations familiales ne sont en mesure d'identifier les PPSMJ parmi ces bénéficiaires), la dépendance aux substances illicites ou encore l'état de santé des personnes détenues.

Ainsi, les seules données proviennent d'enquêtes ponctuelles et partielles. Lors d'un état des lieux réalisé par l'Institut national de veille sanitaire (InVS) en 2010-2014 sur la politique de santé des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), sur 300 dossiers médicaux de détenus tirés au sort, aucune information n'a pu réellement être extraite en raison de données non exploitables et non comparables d'année en année. **La France est un des rares pays, contrairement à l'Australie, au Canada, aux Pays-Bas, à ne pas avoir de dispositif pérenne de surveillance de la santé des détenus.**

L'évaluation de l'efficacité d'une politique de réinsertion des condamnés détenus ne repose pas seulement sur la réduction des taux de récidive : l'évolution de parcours d'une personne condamnée est primordiale. S'est-elle désengagée de l'usage de drogues ? A-t-elle commencé à travailler ? A-t-elle un logement ? Cette évaluation de ces évolutions ne peut s'envisager que si chaque personne sous main de justice, et surtout chaque détenu, fait l'objet d'une réelle évaluation préalable au début de son parcours pénal.

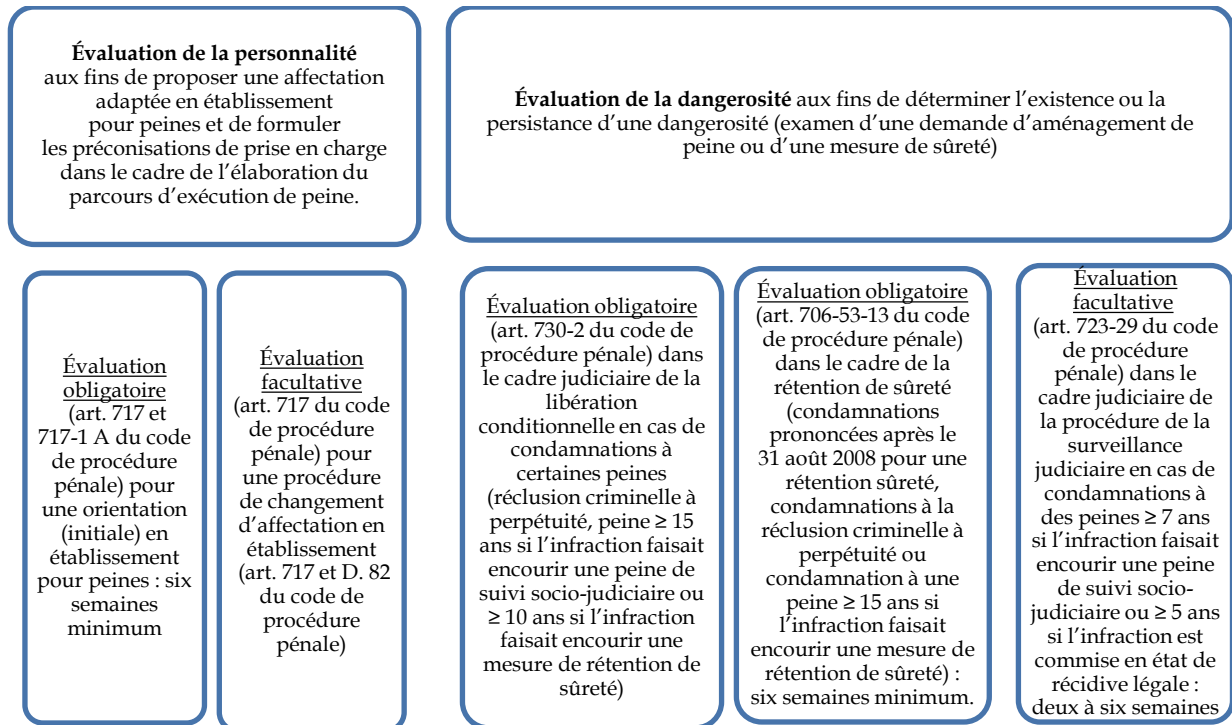
b) Le centre national d'évaluation, un outil précieux réservé à une minorité de détenus

Plusieurs dispositifs d'évaluation de la personnalité des détenus, existent : outre l'évaluation de personnalité réalisée par les services pénitentiaires et d'insertion et de probation, il existe un outil précieux qui reste réservé à une minorité de détenus : l'évaluation par le centre national d'évaluation (CNE).

Créé le 15 août 1950, ce centre est une entité spécifique au sein de l'administration pénitentiaire qui permet d'évaluer, de manière pluridisciplinaire, des personnes condamnées pendant des sessions de

plusieurs semaines. Deux types d'évaluation sont réalisés : l'évaluation de personnalité et l'évaluation de dangerosité.

Évaluations réalisées par le centre national d'évaluation



Source : commission des lois du Sénat.

Au 1^{er} octobre 2018, il existe trois sites d'évaluation permettant d'accueillir, sur l'année, 1 092 détenus : au centre pénitentiaire de Fresnes, au centre pénitentiaire Sud Francilien de Réau et au centre pénitentiaire de Lille-Sequedin. Un quatrième site est envisagé au sein du centre pénitentiaire d'Aix 2.

Votre rapporteur observe que l'offre d'accueil pour les femmes détenues est actuellement limitée à 6 places : cette capacité bien inférieure au besoin entraîne un allongement des listes d'attente pour intégrer une session d'évaluation.

Chaque évaluation fait intervenir quatre pôles : le pôle de surveillance, le pôle d'insertion et de probation, le pôle de psychologie clinique et le pôle de psychologie technique placés sous l'animation et le contrôle d'un pôle de direction composé d'un directeur des services pénitentiaires (DSP) et d'un directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DISP).

**Sites d'évaluation
du centre national d'évaluation**

Centre pénitentiaire de Fresnes	56 places pour les hommes 4 places pour les femmes
Centre pénitentiaire sud francilien (CPSF de Réau)	50 places pour les hommes 2 places pour les femmes
Centre pénitentiaire de Lille-Sequedin	30 places
Centre pénitentiaire d'Aix 2 (ouverture en 2019)	50 places

**Évolution du nombre de personnes évaluées
par le centre national d'évaluation**

Année	Nombre d'évaluations	Dont dangerosité	Dont personnalité
2013	693	-	-
2014	812	-	-
2015	918	423	495
2016	925	378	547
2017	858	511	347

En 2017, 858 personnes détenues ont été évaluées par le CNE : 511 au titre de l'évaluation de la dangerosité et 347 au titre de l'évaluation de la personnalité. La part des évaluations de dangerosité dans le total des évaluations a considérablement augmenté depuis 2011 (59,56 % en 2017 contre 14,56 % en 2011).

La part des évaluations facultatives n'a pas pu être communiquée par la direction de l'administration pénitentiaire. Il a néanmoins été indiqué à votre rapporteur, lors de ses auditions et de ses déplacements dans les établissements, que très peu d'évaluations sont réalisées d'initiative¹.

Lors d'une rencontre avec les équipes pluridisciplinaires du quartier du CNE du centre pénitentiaire de Réau, le 14 novembre dernier, votre rapporteur a pu apprécier la richesse des échanges interdisciplinaires permettant d'évaluer une personne détenue.

Il estime que ces évaluations approfondies devraient concerner la majorité des détenus, notamment ceux impliqués dans l'exécution de multiples peines d'emprisonnement. Or ce dispositif est réservé, par nature et par fonctionnement, aux condamnés à des longues peines. Il est regrettable que les délinquants multirécidivistes, qui exécutent des courtes peines, ne soient pas concernés par ce dispositif, faute de place et d'organisation adaptée.

¹ Cf. schémas pour les évaluations d'opportunité décidée par les magistrats.

2. L'absence d'évaluation de l'efficacité des politiques pénales

a) L'absence d'évaluation de l'efficacité des politiques conduites

L'absence d'évaluation de l'efficacité des politiques pénales et pénitentiaires est régulièrement dénoncée par votre commission.

Les conclusions du rapport de la mission d'information de votre commission sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre¹ invitaient ainsi à une **démarche systématique d'évaluation des trajectoires de délinquance et de l'efficacité des peines**, évaluations devant être conduites par des organismes indépendants de l'administration pénitentiaire.

Le rapport de la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (juillet 2016) recommandait également la mise en place « *d'un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et milieu fermé)* » et « *de cohortes de PPSMJ, en fonction de toutes les problématiques d'insertion, et d'en assurer le suivi dans le temps* ».

De même, la Cour des comptes² demandait en 2016 de « *consolider les méthodes d'évaluation des personnes condamnées et d'appliquer à ces dernières un plan de suivi individuel adossé à des critères objectifs* ».

Le travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation est aujourd'hui principalement empirique, malgré l'existence de quelques études scientifiques de référence.

Comme le relève le premier rapport annuel de l'observatoire de la récidive et de la désistance, les professionnels qui concourent à l'exécution des peines « *doivent disposer pour remplir pleinement leur mission, non seulement de moyens budgétaires adéquats, mais aussi de connaissances scientifiques adaptées* ». L'administration pénitentiaire pourrait s'inspirer de l'exemple britannique du « *What Works Centre for Crime Reduction* » qui vulgarise les enseignements des évaluations scientifiques de certaines pratiques et les diffuse aux services territoriaux compétents.

¹ Rapport d'information n° 713 (2017-2018) du 12 septembre 2018 sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r17-713/r17-7131.pdf>

² Référé du 22 mai 2016 de la Cour des comptes sur la prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés.

L'activité de l'observatoire de la récidive et de la désistance en 2018

Créé par la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 *pénitentiaire*, l'observatoire de la récidive et de la désistance, dont l'organisation a été précisée par le décret n° 2014-883 du 1^{er} août 2014, a été installé par le garde des sceaux le 26 avril 2016.

Il a pour mission de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération. L'observatoire de la récidive et de la désistance n'est doté d'aucun budget propre. Son secrétariat permanent est assuré par la sous-direction de la statistique et des études du secrétaire général du ministère.

Au cours de l'année 2018, l'observatoire s'est réuni à 8 reprises de janvier à octobre.

Le président de l'observatoire estime indispensable que puisse être accomplie une recherche permettant de suivre l'évolution d'une cohorte de personnes condamnées à partir de leur casier judiciaire et des mentions les concernant dans le système de gestion nationale des personnes détenues en établissements pénitentiaires. Il préconise également la réalisation de recherches concernant l'évaluation du risque de récidive des condamnés détenus, les addictions ou encore l'accès aux données et le statut juridique des données pénales pour l'étude des parcours judiciaires des délinquants.

L'absence d'évaluation des politiques pénales et pénitentiaires apparaît d'autant plus problématique pour les détentions provisoires, où la défaillance des outils statistiques empêche toute analyse approfondie, alors même que le nombre de détenus prévenus augmente (+ 5,2 % de prévenus au 1^{er} octobre 2018, par rapport à octobre 2017) et que la part des prévenus augmente parmi les détenus (de 29 à 29,5 % au 1^{er} octobre 2018, par rapport à octobre 2017).

L'activité de la commission de suivi de la détention provisoire en 2017-2018

Conformément à l'article 72 de loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 *renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, la commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) a, en 2017-2018, **réuni des données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire.**

À cette fin, elle s'est notamment réunie à plusieurs reprises à l'initiative de son président et a procédé à 13 auditions.

Dans l'avant-propos du rapport publié en avril 2018, **le président de la CSDP souligne que les faibles moyens mis à la disposition de la commission ne lui ont pas permis de respecter le rythme annuel de publication prévu par les textes.**

b) La question de la pertinence des indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire

Même si les objectifs et indicateurs du programme budgétaire « *Administration pénitentiaire* » ont évolué pour le PAP 2019, les indicateurs de performance de la direction restent inadaptés.

Le sous-indicateur mesurant le pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP au regard du nombre de dossiers examinés par le SPIP dans le cadre des procédures d'examen par le

juge de l'application des peines¹ a été supprimé. Votre rapporteur salue cette suppression au regard de la faible pertinence de cet indicateur : l'augmentation des propositions d'aménagements de peine ne mesure ni l'activité d'un service, ni sa performance.

La création des indicateurs « pourcentage des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) ayant bénéficié d'une prise en charge collective » ou « taux de détenus radicalisés ayant suivi un programme de prévention de la radicalisation violente (PPRV) » peut apparaître intéressante pour mesurer l'activité des services. Votre rapporteur regrette néanmoins que l'efficacité de ces prises en charge ne soit pas évaluée. Il recommande, particulièrement pour les programmes de prévention de la radicalisation violente, que ceux-ci soient évalués, par établissement, par un organisme indépendant de la direction de l'administration pénitentiaire.

Votre rapporteur regrette enfin qu'aucun véritable indicateur de performance ne vienne évaluer les politiques de réinsertion et de lutte contre la récidive : il aurait pu être pertinent d'évaluer le nombre de condamnés ayant retrouvé un emploi, ayant cessé de consommer des produits stupéfiants ou n'ayant pas réitéré dans les cinq années suivant la fin de l'exécution de leur peine.

B. UNE RÉFORME DES PEINES QUI NE CONVAINC GUÈRE

Le projet de loi *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* déposé par le Gouvernement peine à convaincre les personnels pénitentiaires. Le Sénat l'a adopté le 23 octobre 2018 non sans l'avoir profondément modifié afin de prévoir une réforme ambitieuse tendant à restaurer la lisibilité et la crédibilité du prononcé et de l'exécution des peines, conformément aux conclusions de la mission d'information de votre commission sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre.

1. Une « nouvelle » politique des peines ?

Lors de son discours prononcé à l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) à Agen, le 6 mars 2018, le Président de la République a fixé les grandes orientations de la politique pénale et pénitentiaire de son Gouvernement, en marquant sa volonté de redonner du sens à la peine et de « *rebâtir un système* » sur les « *deux piliers de l'effectivité des peines et de la dignité* » des détenus.

¹ Concernant les condamnés libres ou incarcérés (articles 723-15, 712-6 et 723-19 du code de procédure pénale).

Le droit de vote des détenus

Lors de sa visite de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), le 6 mars 2018, le Président de la République a déclaré : « *Cette dignité, elle passe aussi par la reconnaissance pleine et entière des droits des détenus. Le droit de vote doit pouvoir être exercé plus simplement.* »

Actuellement, les personnes détenues régulièrement inscrites sur une liste électorale peuvent exercer leur droit de vote de deux manières :

- en se déplaçant dans leur bureau de vote après avoir sollicité et obtenu une **permission de sortir**, pour « *l'exercice par le condamné de son droit de vote* » (article D. 143-4 du code de procédure pénale) ;

- en votant **par procuration**, dont le bénéfice est ouvert par l'article L. 71 du code électoral aux « *personnes placées en détention provisoire et [aux] détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale* ».

En pratique, l'exercice du droit de vote par les personnes détenues est rendu difficile par la quasi-impossibilité pour les détenus de trouver un mandataire de confiance et de faire valider sa procuration, par le nombre très limité de permissions de sortir accordées et par la nécessaire complexité des démarches exigées pour s'inscrire sur les listes électorales au regard des difficultés de la population carcérale.

Seulement 2 % des détenus ont voté à la dernière élection présidentielle grâce, notamment à 853 procurations et à 200 permissions de sortir.

En mars 2018, le Président de la République a souhaité « *que tous les détenus en France puissent exercer le droit de vote* » pour les prochaines élections européennes.

À l'initiative de votre rapporteur, le Sénat a adopté un dispositif de vote par correspondance sous pli fermé dans les établissements pénitentiaires pour les prochaines élections européennes qui se tiendront en mai 2019 (article 50 *ter* du projet de loi).

Ces dispositions ont été supprimées par l'Assemblée nationale qui préfère un dispositif de vote par correspondance sous pli fermé centralisé auprès d'une commission électorale chargée d'établir la liste des détenus admis à voter par ce procédé, de recenser les votes et de veiller à la régularité ainsi qu'à la sincérité des opérations de vote.

Votre rapporteur entend les critiques de l'Assemblée nationale quant à son dispositif mais relève que le dispositif gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale ne peut s'appliquer qu'aux élections nationales : *quid* des prochaines élections municipales ?

Souhaitant réordonner « *un droit de la peine particulièrement complexe, souvent incohérent et peu efficace* », le titre V du projet de loi s'articule autour de quatre axes :

- réécrire l'échelle des peines afin de favoriser le recours à des peines de milieu ouvert, avec notamment la création d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ;

- « *éviter le prononcé de peines d'emprisonnement ferme qui se révèlent injustifiées et inefficaces pour lutter contre la récidive* », avec l'interdiction des peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois ;

- réduire le champ d'application de la procédure d'aménagement *ab initio*, par le juge de l'application des peines, des peines d'emprisonnement ferme ;

- réduire les sorties sèches.

Les personnels pénitentiaires restent dubitatifs face à ces annonces qui ne modifient qu'à la marge l'état du droit, singulièrement les annonces concernant la « réécriture » de l'échelle des peines.

Présentation des dispositions de l'article 45 du projet de loi

	Peines d'une durée inférieure ou égale à un mois	Peines d'une durée supérieure à un mois, inférieure ou égale à six mois	Peines d'une durée supérieure à six mois, inférieure à un an d'emprisonnement	Peines d'une durée supérieure à un an
Principe	Interdiction	Obligation de prononcer une mesure d'aménagement	Obligation de prononcer une mesure d'aménagement si la personnalité et la situation du condamné le permettent, même sans projet de réinsertion (article 132-25 du code pénal)	Exécution
Exception	∅	Motivation spéciale en cas de refus d'un aménagement d'une peine dont la durée est comprise entre un mois et un an		∅
		Impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné	Impossibilité matérielle. Convocation devant le juge de l'application des peines ou mandat de dépôt à effet différé ou mandat de dépôt	

Le droit positif prévoit déjà l'incarcération en dernier recours et fait déjà de l'aménagement des peines d'emprisonnement ferme le principe. Nombre de dispositifs existent déjà, notamment la contrainte pénale, le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général ou les stages, pour permettre aux magistrats de prononcer des peines qui ne soient pas des peines d'emprisonnement.

Actuel article 132-19	Dispositions du projet de loi
Une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate	Une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine <u>indispensable</u> et si toute autre sanction est manifestement inadéquate

Le Gouvernement ne semble pas s'interroger sur les raisons de la sévérité accrue des magistrats : la personnalité des délinquants, l'économie des moyens, le faible taux d'encadrement des peines en milieu ouvert, les délais d'exécution des peines en milieu ouvert...

Il est peu probable qu'une nouvelle modification marginale de l'état du droit modifie sensiblement les flux d'incarcération.

Contrairement à l'objectif affiché de lisibilité, le projet de loi ajoute même de la complexité en introduisant la notion « d'incarcération indispensable », qui semble se distinguer de l'obligation déjà prévue par le droit existant « d'incarcération nécessaire ».

Plutôt que de réaffirmer le principe de l'aménagement des peines d'emprisonnement à l'audience, n'aurait-il pas fallu s'interroger sur les causes des taux excessivement faibles d'aménagements prononcés *ab initio* par les tribunaux correctionnels ? En 2016 ont été aménagées *ab initio* :

- seulement 1,3 % des peines d'une durée inférieure ou égale à six mois ;
- seulement 0,8 % des peines d'une durée supérieure à six mois et inférieure ou égale à un an ;
- et seulement 0,4 % des peines d'une durée supérieure à un an et inférieure ou égale à deux ans.

L'absence d'informations fiables et vérifiées quant à la situation personnelle de l'individu semble empêcher tout aménagement *ab initio*. Si le projet de dossier unique de personnalité annoncé par le Président de la République paraît pertinent, les délais nécessaires à sa conception et sa réalisation informatique ne permettront pas une utilisation avant plusieurs années.

Aucun renforcement de l'évaluation présentencielle, et non des enquêtes sociales rapides, n'est réellement proposé par le projet de loi. Or seule une évaluation présentencielle approfondie permettrait aux juridictions correctionnelles de prononcer la peine la plus adaptée au profil des délinquants.

Les personnels des SPIP rappellent régulièrement la nécessité d'organiser véritablement une césure du procès pénal, avec une première

décision du tribunal correctionnel sur la culpabilité, la réalisation d'une évaluation de la situation individuelle de la personne et une seconde décision du tribunal correctionnel sur la peine.

Votre rapporteur rappelle que le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice proposait d'encourager les juridictions à utiliser davantage la procédure de l'ajournement du prononcé de la peine et que la mission d'information de votre commission sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre, proposait également d'expérimenter la césure systématique du procès entre le prononcé de la culpabilité et le prononcé de la peine.

2. Une priorité « cosmétique » donnée au milieu ouvert

Alors que le plan pénitentiaire présenté par la garde des sceaux le 12 septembre 2018 insiste sur la priorité donnée au milieu ouvert, aucune évaluation de l'impact des dispositions du projet de loi de programmation sur la charge d'activité des personnels des SPIP n'a été réalisée.

Or les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) suivent d'ores et déjà un nombre considérable de personnes en milieu ouvert comme en détention.

Au 1^{er} avril 2018, 245 805 personnes placées sous main de justice (PPSMJ) étaient prises en charge par 3 248 CPIP¹ (dont 204 CPIP contractuels), soit un ratio moyen de 75,68 dossiers par conseiller. Un tel ratio ne permet pas un suivi optimal des PPSMJ. Nombre de détenus incarcérés pour quelques mois ne rencontrent jamais de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Il semble déraisonnable d'accroître leurs missions avant même que les recrutements prévus soient effectifs.

Les personnels dénoncent des « innovations » cosmétiques, inutiles et qui ne s'appuient pas sur leurs besoins.

Ainsi, le plan pénitentiaire insiste sur le renforcement des moyens alloués au travail d'intérêt général, avec la création d'une agence des travaux d'intérêt général. Annoncée sans état des lieux ni consultation des personnels qui mettent en œuvre chaque jour des peines de travail d'intérêt général, cette réforme a symbolisé pour beaucoup le mépris du Gouvernement à leur égard. *In fine*, cette agence, renommée agence des travaux d'intérêt général et de l'insertion professionnelle, devrait être « créée » prochainement en remplacement du service de l'emploi pénitentiaire (SEP) dont elle reprendrait les effectifs (215 agents).

¹ Les CPIP peuvent également s'appuyer sur 251 CPIP stagiaires, 61,7 ETPT d'assistants sociaux (ASS) titulaires et 27,3 ETPT d'ASS contractuels.

Les missions de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice

Service à compétence nationale, l'agence aurait pour mission de développer le travail d'intérêt général (TIG) ainsi que la formation professionnelle, le travail et l'insertion professionnelle (et l'insertion par l'activité économique) pour les personnes placées sous main de justice, en particulier dans les établissements pénitentiaires.

Afin de faciliter son action, elle disposerait d'une plateforme numérique au soutien de ses missions, permettant notamment de recenser et de localiser les offres d'activité, mais également de faciliter la gestion opérationnelle des TIG affectés à une personne.

Alors qu'actuellement ce sont les services pénitentiaires d'insertion et de probation qui recherchent, pour le compte des magistrats, des offres de TIG, l'agence serait désormais chargée de rechercher des nouveaux postes de TIG mais également de rechercher des activités de travail en détention. L'agence serait également chargée de piloter l'expérimentation concernant l'accueil des condamnés dans les entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire.

3. Une surévaluation de la baisse du nombre de détenus

Le Gouvernement annonce la baisse du nombre de détenus de 8 000 personnes d'ici 2022, en raison de certaines dispositions du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, sur la base d'hypothèses très contestables.

Impact « à terme » de la réforme selon le Gouvernement

Nombre de détenus	300	10 392	9 000						
	Interdiction des peines d'une durée inférieure ou égale à un mois	Aménagement obligatoire des peines d'une durée comprise entre 1 et 6 mois	Placement sous surveillance électronique pour les peines d'une durée comprise entre 6 mois et 1 an	Limitation de la procédure de l'article 723-15 pour les peines d'une durée comprise entre 6 mois et un an (possibilité de mandat de dépôt à effet différé)	Abaissement du seuil de la procédure de l'article 723-15 de deux ans à un an	Libération sous contrainte automatique aux 2/3 de la peine	Développement de l'ARSE	Développement des placements sous contrôle judiciaire	Total
DDSE	210	3118	1800	- 1530	- 440	350			3508
PSE		1559		- 85	- 20	120			1574
SL		1559		- 34	- 5				1520
PE	90			- 17	- 5				68
TIG				- 34	- 30	180			116
LC									
Impact de la réforme	- 300	- 6236	- 1800	1700	500	- 650	- 600	- 600	- 7986

Source : à partir de l'étude d'impact sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Ainsi, l'étude d'impact considère que le développement d'enquêtes présentenciennes va permettre de développer l'assignation à résidence sous surveillance électronique et le placement sous contrôle judiciaire alors qu'aucune mesure ne concerne le développement d'enquêtes présentenciennes ; ces enquêtes ne doivent pas être confondues avec les enquêtes sociales rapides qui, elles, font l'objet de maigres évolutions.

De même, l'étude d'impact estime que le renforcement du caractère automatique de la libération sous contrainte pourrait conduire à doubler leur nombre.

L'étude d'impact prévoit également que le principe d'un aménagement des peines entre un et six mois conduirait à substituer à 30 % des détentions correspondantes une détention domiciliaire sous surveillance électronique, à 15 % un placement en semi-liberté et à 15 % un placement extérieur. 40 % resteraient en détention. Or le projet de loi ne renforce qu'à la marge le principe selon lequel l'aménagement est le principe et la détention, l'exception.

Enfin, l'étude d'impact considère que la création de la peine de détention domiciliaire sous surveillance électronique (DDSE) va se substituer aux peines de prison ferme dans 20 % des cas, alors qu'il existe déjà la modalité d'aménagement de placement sous surveillance électronique (PSE) : aucune diminution du nombre des écrous ne peut donc être envisagée.

De plus, **plusieurs mesures du projet de loi peuvent conduire, *in fine*, à incarcérer davantage de personnes.**

Ainsi, la création d'une procédure de comparution à effet différé¹ (article 39 du projet de loi), refusée par le Sénat n'est pas de nature à réduire le nombre de placements en détention provisoire. Actuellement, seules peuvent être placées en détention provisoire les personnes mises en examen dans le cadre d'une instruction et les personnes en attente d'être jugées dans le cadre de la procédure de la comparution immédiate ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Si la procédure de comparution à effet différé a pour finalité de réduire le nombre d'ouvertures d'informations judiciaires, et donc potentiellement le nombre de détentions provisoires, cette procédure offrirait désormais, pour la première fois en dehors de la procédure d'instruction, la possibilité de placer en détention provisoire, une personne contre laquelle il n'existe pas assez d'éléments pour permettre sa comparution immédiate devant un tribunal correctionnel. **Cette procédure tend ainsi à faciliter les placements en détention provisoire, sans le formalisme de l'ouverture d'une information judiciaire.**

¹ La procédure de comparution à effet différé a vocation à s'appliquer à l'encontre d'une personne suspecte, placée en garde à vue, contre laquelle il n'existe pas d'éléments de preuve permettant une comparution immédiate et pour laquelle l'ouverture d'une instruction serait nécessaire pour un placement en détention provisoire. Cette procédure tend donc à diminuer le nombre d'ouvertures d'informations judiciaires.

L'article 44 du même projet de loi tend à permettre à une juridiction, lorsqu'elle prononce un ajournement aux fins d'investigation sur la personnalité, de placer une personne en détention provisoire. Si votre commission est favorable à cette disposition, elle aura probablement un **effet à la hausse sur la détention provisoire** qu'il convient de prendre en compte.

De même, l'article 45 du projet de loi, dans sa rédaction votée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, tend à réduire le champ d'application de la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale qui prévoit l'examen systématique en vue d'un aménagement des situations des condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans, non incarcérés à la date du jugement : cette procédure ne concernerait désormais que les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à une année. Cette mesure, au milieu du gué en termes de cohérence et de lisibilité des peines¹, aurait pour conséquence l'augmentation de plusieurs milliers de détenus.

L'interdiction des peines d'emprisonnement d'une durée de moins d'un mois (article 45 du projet de loi) apparaît également être une « fausse bonne idée ». Une telle disposition n'aurait vraisemblablement qu'une incidence limitée dès lors que seulement 9 100 peines d'une durée inférieure ou égale à un mois ont été prononcées en 2017 et seulement un peu plus de 600 d'entre elles faisaient l'objet d'un mandat de dépôt. L'étude d'impact estime sa portée, sur une année, à une diminution de 300 détenus.

Selon nos collègues François-Noël Buffet et Yves Détraigne, rapporteurs du projet de loi, il n'est pas improbable que cette disposition ait l'effet inverse : *« une telle disposition pourrait surtout présenter des effets de seuil contre-productifs : afin de contourner cette interdiction, les juridictions de jugement qui souhaitent prononcer une peine courte d'emprisonnement devront fixer un quantum minimal de deux mois, au lieu d'un, au risque d'allonger la durée moyenne d'incarcération. »*

Par ailleurs, **le nombre de peines de travaux d'intérêt général (TIG) exécutées risque de diminuer au profit de peines sous écrou**. En effet, jusqu'à présent, il était possible pour le juge de l'application des peines de convertir les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à six mois en peine de travail d'intérêt général². Désormais, l'aménagement obligatoire des peines de six mois d'emprisonnement en un placement sous surveillance électronique, une semi-liberté ou un placement à l'extérieur aurait pour conséquence de tarir le nombre de peines pouvant être converties en travail d'intérêt général.

Enfin, votre rapporteur observe que le plan pénitentiaire prévoit la mise en place d'une « véritable régulation carcérale » par la réunion des juridictions et

¹ Le dispositif adopté par le Sénat supprime tout examen automatique par le juge de l'application des peines tout en renforçant les exigences de motivation des peines. Ces deux dispositifs ont été supprimés par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

² Étant donné que la peine de détention à domicile sous surveillance électronique est une peine autonome, elle ne pourrait être convertie en travail d'intérêt général.

des SPIP « *au sein des commissions d'exécution et d'application des peines* », dont l'absence de traduction législative est particulièrement inquiétante. Cette atteinte à l'autorité de la chose jugée devrait impérativement être encadrée par des critères légaux.

IV. L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE : UN INVESTISSEMENT POUR L'AVENIR

Le parc immobilier pénitentiaire comprend près de 400 sites, dont 183 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation, pour une superficie totale de 3 464 733 m² au 1^{er} janvier 2018.

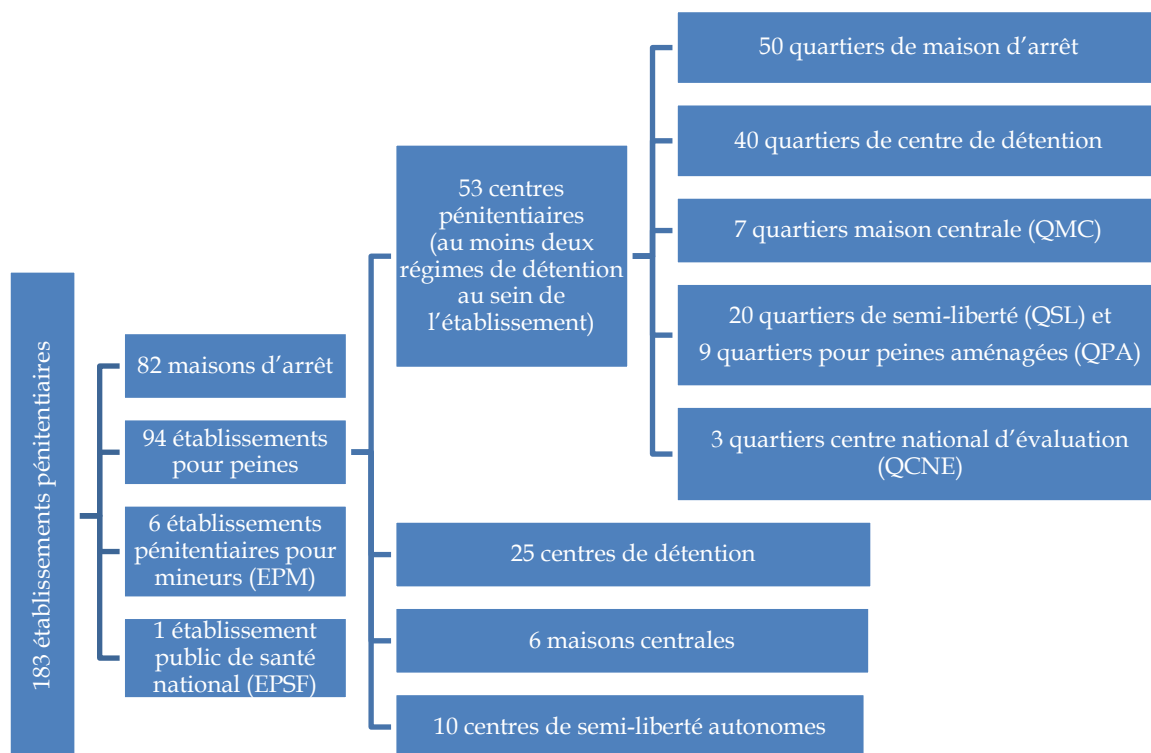
A. LA REMISE À NIVEAU DU PARC CARCÉRAL : LA PRIORITÉ DU QUINQUENNAT

1. Une remise à niveau nécessaire

Le parc immobilier carcéral se caractérise par son hétérogénéité, avec des **établissements anciens, souvent vétustes**, à l'instar du centre pénitentiaire de Fresnes construit au XIX^e siècle, et des établissements modernes construits dans les deux dernières décennies, à l'instar du centre pénitentiaire sud-francilien (CPSF) de Réau livré en 2011.

120 établissements pénitentiaires ont été construits avant 1920.

La répartition des 183 établissements pénitentiaires au 1^{er} janvier 2018



Source : commission des lois du Sénat à partir des statistiques de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2018.

L'état de sur-occupation des établissements pénitentiaires depuis plusieurs décennies entraîne des conditions de détention indignes qui affectent très largement les conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire.

Depuis 1987, plusieurs programmes de construction de grande ampleur ont été mis en œuvre afin de moderniser le parc pénitentiaire et procéder à la fermeture de structures vétustes, mais également en augmenter la capacité.

Le programme « 15 000 places », ou « 7 000 + 8 000 » du Gouvernement s'inscrit dans cette trajectoire de réhabilitation du parc carcéral.

Cet effort immobilier ne permettra pas de mettre en œuvre d'ici 2022¹ le droit à l'encellulement individuel qui est énoncé depuis la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales mais fait actuellement l'objet d'un moratoire jusqu'en décembre 2019.

Au 1^{er} octobre 2018, moins de 40 % des personnes détenues bénéficiaient d'une cellule individuelle.

Évolution du taux d'encellulement individuel

Date	Maisons d'arrêt	Établissements pour peines	Tous les établissements
01/08/2016	19,8	73,1	39,5
01/09/2016	20,5	73,2	40,1
01/10/2016	20,1	82,1	39,7
01/11/2016	19,2	81,2	38,9
01/12/2016	18,9	80,9	38,5
01/01/2017	18,8	81,2	38,5
01/02/2017	18,6	80,9	38,2
01/03/2017	18,2	80,8	38
01/04/2017	18	80,9	37,6
01/05/2017	18,4	80,6	37,9
01/06/2017	19	80,6	38,5
01/07/2017	19,5	80,4	38,7
01/08/2017	20,3	80,6	39,8
01/09/2017	20,8	81,3	40,3
01/10/2017	17,1	50,6	39,7
01/11/2017	19,6	80,8	39,1
01/12/2017	19	80,8	38,6
01/01/2018	19,1	81,4	38,9

¹ L'article 51 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice tend à reporter ce moratoire au 31 décembre 2022.

Date	Maisons d'arrêt	Établissements pour peines	Tous les établissements
01/02/2018	19,7	83,3	39,7
01/03/2018	19,1	82,9	39,4
01/04/2018	19,1	83,4	39,3
01/05/2018	18,9	83,3	39,4
01/06/2018	19,5	83,5	39,9
01/07/2018	19,4	82,7	39,6

Source : statistiques de la direction de l'administration pénitentiaire.

Afin d'atteindre un taux de 80 % d'encellulement individuel, le rapport sur l'encellulement individuel¹ transmis au Parlement par M. Jean-Jacques Urvoas, alors garde des sceaux, ministre de la justice, recommandait de **construire entre 9 481 et 14 666 cellules individuelles d'ici 2023**.

Selon le plan pénitentiaire du Gouvernement, seulement 7 006 places (et non cellules), dont seulement 4 876 à destination de maisons d'arrêt ou de centres pénitentiaires, devraient être construites d'ici 2022.

Dans le même temps, la population carcérale est susceptible de continuer d'évoluer à la hausse, en dépit des annonces de la ministre quant à une baisse du nombre de détenus.

Force est de constater que l'administration pénitentiaire ne croît pas non plus à la réalisation de cet objectif : dans le PAP pour 2019, l'indicateur 2.2 du programme prévoit pour 2020 un nombre de détenus par cellule égal à 1,42, en augmentation par rapport à la prévision pour 2019 (1,38) et la réalisation pour 2017 (1,33).

Ces prévisions pessimistes apparaissent cohérentes avec la projection de la population pénale à moyen terme et démontrent l'incapacité du programme actuel de 7 000 places devant être livrées d'ici 2022 à résorber de manière significative la surpopulation carcérale.

Votre rapporteur a pu constater, lors de sa visite à la maison d'arrêt de Paris - La Santé (MAPLS), que l'ensemble des cellules individuelles de 9 m² ont d'ores et déjà été « doublées » afin d'accueillir deux personnes par cellule dès la réouverture de l'établissement en janvier 2019. Le taux de 100 % d'occupation devrait déjà être atteint au mois de mars 2019, en raison du rythme projeté des écrous en provenance du tribunal de grande instance de Paris.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/publication/rap_jj_urvoas_encellulement_individuel.pdf

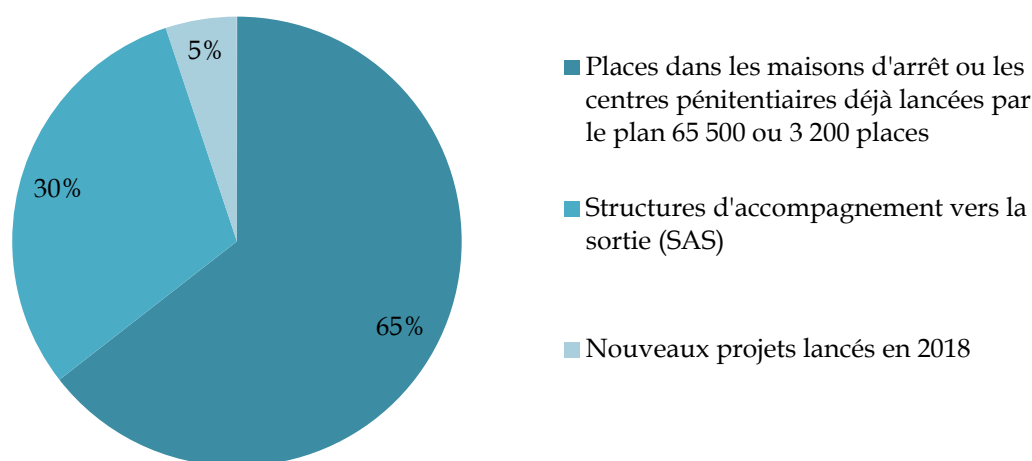
2. La « création » de 15 000 nouvelles places en question

Contrairement aux engagements du Président de la République lors de sa campagne électorale pour l'élection présidentielle et à la trajectoire budgétaire adoptée par le Sénat dans le cadre du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, 15 000 nouvelles places de prison ne seront pas créées par le Gouvernement d'ici 2022 mais seulement - et au mieux ! - 7 000.

Outre cette réduction substantielle des objectifs présidentiels, il convient de souligner que sur les 7 006 places effectivement prévues pour être livrées avant 2022, 30,4 % (soit 2 130 places) seront situées dans des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), structures dénommées « quartiers de préparation à la sortie » (QPS) il y a un an encore. Les SAS doivent absorber sous la même dénomination les quartiers nouveau concept (QNC) et les quartiers pour peines aménagées (QPA). Ces structures ont vocation à accueillir des condamnés à des peines d'une durée inférieure à un an ou des condamnés à des longues peines finissant leur temps de détention : elles devraient être situées en agglomération afin de faciliter la préparation de la libération des condamnés, notamment leur accès à une formation professionnelle.

Surtout, **la quasi-intégralité des places (hors SAS) annoncées pour 2022 relève en réalité de la livraison d'autres programmes**, principalement le programme « 63 500 » lancé en 2011 et confirmé lors de l'adoption du budget triennal 2013-2015 et le programme « 3 200 » lancé en 2014 et financé par l'adoption du budget triennal 2015-2017.

Répartition des 7 006 places devant être livrées pour 2022



Source : commission des lois à partir de la carte des nouvelles implantations pénitentiaires.

92,6 % des places annoncées pour la création de maisons d’arrêt ou de centres pénitentiaires pour 2022 relèvent des programmes précédents, soit 4 516 places sur 4 876 prévues¹.

Ainsi, le Gouvernement inclut dans la livraison de son plan de 15 000 places les 734 places livrées en 2018 avec la fin du chantier de réhabilitation de la maison d’arrêt Paris – La Santé.

Il inclut également :

- les 504 places nettes de la maison d’arrêt de Draguignan projet lancé en 2010, et livrées en 2018,
- les 173 places nettes (609 brutes) de Bordeaux-Gradignan lancées en 2009 et livrées en 2018,
- les 42 places nettes de Baumettes 2 et les 740 places de Baumettes 3, projets lancés en 2013,
- les 32 places nettes (735 places brutes avant fermeture) du centre pénitentiaire d’Aix 2, chantier lancé en 2010 et livré en 2018,
- ou encore les 92 places du centre de semi-liberté de Nanterre dont les études préalables avaient déjà été réalisées en 2016.

3. Un plan immobilier exclusivement centré sur les maisons d’arrêt

Votre rapporteur s’est interrogé sur les finalités de ce programme immobilier exclusivement centré sur les maisons d’arrêt.

Il est vrai que la surpopulation carcérale concerne principalement les maisons d’arrêt : le rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles dans les maisons d’arrêt était de 142,1 % au 1^{er} octobre 2018. À la même date, 38 861 personnes étaient détenues dans une maison d’arrêt sur-occupée à plus de 120 % (93 structures).

Néanmoins, votre rapporteur s’interroge sur la pertinence de l’incarcération de condamnés (71 % de la population détenue) dans les maisons d’arrêt, inadaptées à l’exécution d’un parcours de peine et ne permettant aucune trajectoire de réinsertion.

¹ Outre les programmes précédents, seront construites 10 nouvelles places à Wallis, 150 nouvelles places à Nîmes (projet lancé en 2018) et 200 places à Châlons-en-Champagne.

Les personnes actuellement incarcérées en maison d'arrêt

- les personnes mises en examen, prévenues ou accusées, soumises à la détention provisoire ;
- les personnes dont la condamnation n'est pas définitive (par exemple, en cas d'appel) ;
- les personnes condamnées en attente d'affectation en établissement pour peines ;
- à titre exceptionnel, les personnes condamnées définitivement dont la peine ou le reliquat de peine est d'une durée inférieure ou égale à deux ans, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, à leur situation de famille ou à leur personnalité justifient qu'elles soient maintenues sur place ;
- à titre exceptionnel, les personnes condamnées auxquelles il reste à subir une peine inférieure à un an, affectées en établissement pour peines, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, à leur situation de famille ou à leur personnalité justifient qu'elles soient réaffectées en maison d'arrêt.

Alors qu'en violation de la loi, plus de 2 100 personnes condamnées à des peines d'une durée supérieure à deux ans sont actuellement incarcérées en maison d'arrêt en raison de l'inefficience des procédures de transfert entre établissements pénitentiaires, votre rapporteur invite la direction de l'administration pénitentiaire à s'interroger sur l'opportunité de transférer des détenus condamnés à des peines d'une durée égale ou supérieure à un an dans les établissements pour peines.

L'exception, sur le plan légal, de l'incarcération des condamnés en maison d'arrêt est devenue, en pratique, la norme en raison de l'absence de *numerus clausus* dans ces établissements.

**Nombre de personnes condamnées et détenues en maison d'arrêt
ou en quartier maison d'arrêt**

Date	Type d'établissement	Mineurs détenus condamnés à plus de deux ans	Majeurs détenus condamnés à plus de deux ans			Ensemble de condamnés	% des condamnés à plus de deux ans parmi les condamnés
			semi-libres ou placés à l'extérieur	reliquat de peine inférieur à deux ans	Reliquat de peine supérieur à deux ans		
01/04/2017	Maison d'arrêt	1	36	296	1 052	13 270	10%
	Quartier Maison d'arrêt	1	12	361	1 649	13 711	15%
01/07/2017	Maison d'arrêt	5	46	304	1 051	13 097	11%
	Quartier Maison d'arrêt	2	11	382	1 670	13 750	15%
01/10/2017	Maison d'arrêt	3	48	295	985	12 725	10%
	Quartier Maison d'arrêt	2	8	394	1 635	13 591	15%
01/01/2018	Maison d'arrêt	3	45	270	1 070	12 874	11%
	Quartier Maison d'arrêt	2	11	427	1 754	13 987	16%
01/04/2018	Maison d'arrêt	6	35	297	1 097	13 472	11%
	Quartier Maison d'arrêt	2	14	417	1 717	13 489	16%

Source : Infocentre pénitentiaire.

La construction de nouveaux établissements pour peines semble **préférable afin de permettre une exécution efficace des peines**, à savoir des détentions qui permettent de réinsérer la personne condamnée, de la former et de l'accompagner.

Le parc pénitentiaire doit être adapté à sa population. Or la très grande majorité de la population carcérale exécute des peines courtes - la durée moyenne passée sous écrou d'un condamné est de 11,8 mois en 2017.

Près de 70,7 % condamnés pour des faits correctionnels - 86,9 % des condamnés détenus le sont pour des faits correctionnels - exécutent une peine inférieure ou égale à deux ans.

**Nombre de condamnés correctionnels écroués
en fonction du quantum de la peine en cours d'exécution**

Au 1 ^{er} janvier	Inférieur ou égale à 6 mois	De plus de 6 mois à 1 an	De plus de 1 an à 2 ans	De plus de 2 ans à 5 ans	Supérieur à 5 ans	Ensemble des peines correctionnelles
2016	14 490	10 835	9 709	11 066	4 356	50 456
2017	15 126	11 724	9 445	10 502	4 409	51 206
2018	15 259	12 157	9 419	10 574	4 718	52 127

Source : direction de l'administration pénitentiaire.

**Nombre de condamnés criminels écroués
en fonction du quantum de la peine en cours d'exécution**

Au 1 ^{er} janvier	De 5 à 10 ans	De plus de 10 ans à 20 ans	De plus de 20 ans à 30 ans	Perpétuité	Ensemble des peines criminelles
	[5-10 ans]] 10-20 ans]] 20-30 ans]		
2016	1 220	5 235	1 037	495	7 987
2017	1 239	5 300	1 056	497	8 092
2018	1 149	5 165	1 040	489	7 843

Source : direction de l'administration pénitentiaire.

Votre rapporteur invite enfin à ne pas négliger la prise en charge des détenues.

Les femmes ne représentent que 3,5 % de la population carcérale au 1^{er} octobre 2018, soit 2 485 détenues. En raison de ce faible taux d'emprisonnement, les infrastructures carcérales ne leur sont pas, ou très peu, adaptées.

Très peu d'établissements en France peuvent accueillir les femmes condamnées, ce qui entraîne une discrimination géographique par rapport aux hommes : les femmes sont généralement incarcérées loin de leur domicile.

L'augmentation des « quartiers pour femmes » au lieu d'établissements pour peines réservés aux femmes rend difficile leur accès aux activités, au travail, au service médical, généralement situés dans un bâtiment réservé aux hommes et où l'accès n'y est possible qu'en l'absence d'hommes, en raison de la proscription de la mixité.

Votre rapporteur invite à prendre en compte ce traitement inégalitaire des femmes et à construire des établissements qui leur permettent d'accéder aux mêmes activités et aux mêmes droits que les hommes.

Carte des établissements pénitentiaires au 1^{er} janvier 2018

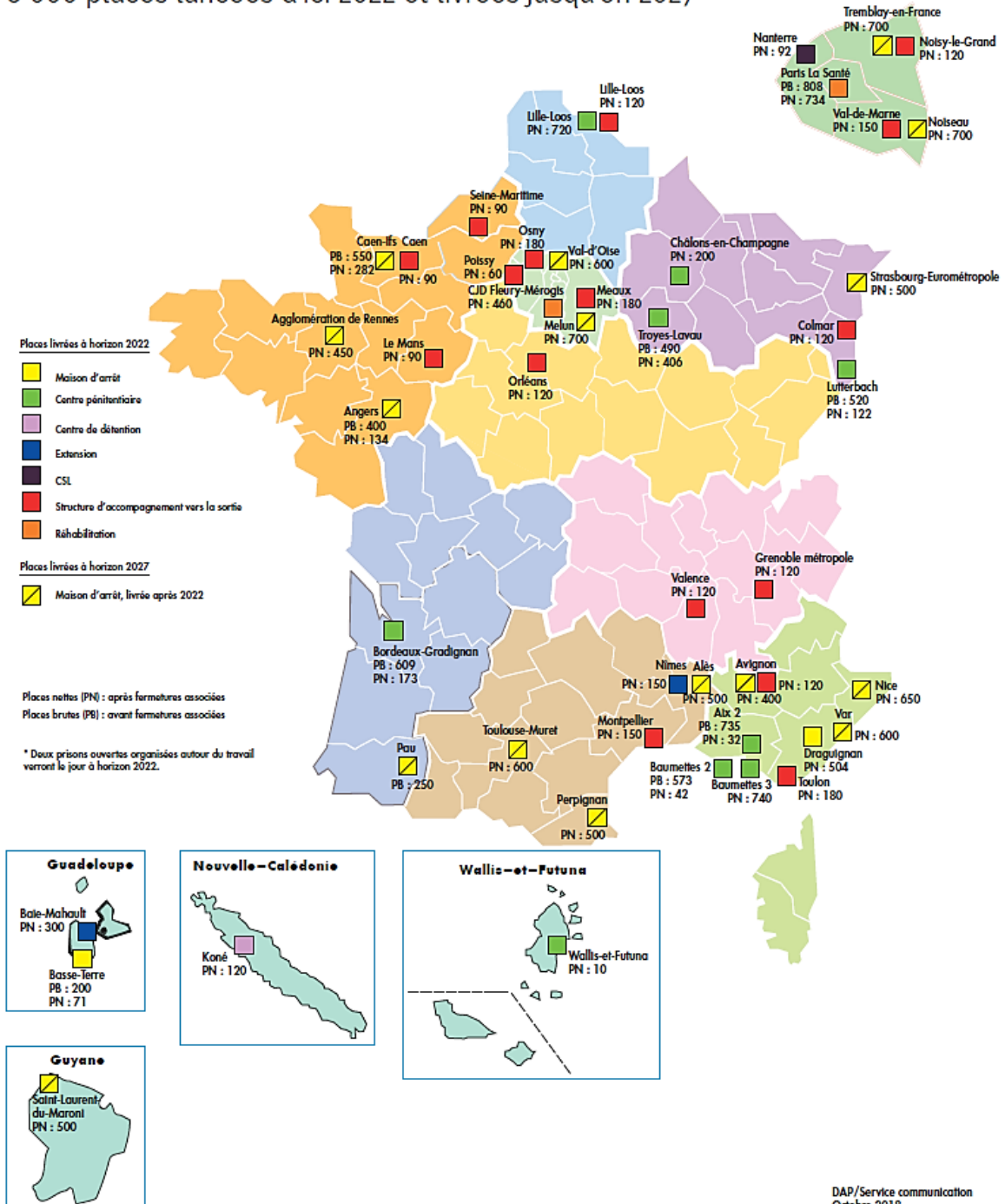


Source : ministère de la justice.

Carte des établissements pénitentiaires au 1^{er} janvier 2022 (prévisions)

7 000 places livrées jusqu'en 2022

8 000 places lancées d'ici 2022 et livrées jusqu'en 2027



DAP/Service communication
Octobre 2018
Source : ministère de la justice.

B. LE PARC IMMOBILIER DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION : LE GRAND OUBLIÉ DU PLAN QUINQUENNAL

Alors que l'augmentation de la capacité du parc carcéral est au cœur du plan pénitentiaire présenté en conseil des ministres le 12 septembre 2018, le parc immobilier des services pénitentiaires d'insertion et de probation semble avoir été négligé.

1. Les locaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation : une problématique particulière trop souvent négligée

L'ensemble des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) suivies en milieu ouvert sont reçues par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) dans des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), antennes déconcentrées de l'administration pénitentiaire.

Ces locaux, qui relèvent d'un immobilier dit « non spécifique », sont généralement des bureaux loués à France Domaine ou au parc privé, sans prérequis d'agencement particulier.

À l'instar des tribunaux, les SPIP ne peuvent cependant être composés simplement de bureaux : des espaces adaptés sont nécessaires pour mener les entretiens et les évaluations des PPSMJ dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges. Or les espaces adéquats pour ces entretiens font défaut dans nombre de SPIP.

Comme dans les tribunaux, aucun espace ne semble avoir été pensé pour les archives qui restent stockées dans les couloirs : ainsi, il n'est pas rare qu'au cours d'un entretien, un probationnaire puisse connaître l'identité d'autres condamnés, l'ensemble des dossiers identifiés par leur nom de famille suivis par un SPIP étant accessibles dans les lieux de passage.

De même, les conditions de sécurité de nombre de locaux semblent inadéquates à la population suivie.

Souvent précaires, les PPSMJ doivent pouvoir accéder aux SPIP par les transports en commun : or, un certain nombre d'antennes sont situées dans des zones peu desservies.

Votre rapporteur regrette que les dépenses d'investissement et de fonctionnement des SPIP ne soient pas davantage identifiées dans les documents budgétaires : si elles représentent une part infime des dépenses immobilières de l'administration pénitentiaire, il importe néanmoins de pouvoir s'assurer de la bonne allocation des moyens.

Votre rapporteur s'interroge par exemple sur la pertinence du recours massif à la location, en particulier dans le parc privé, plutôt qu'à l'achat. En tant qu'occupant non propriétaire, l'administration pénitentiaire se rend

dépendante d'opérateurs privés pour des baux d'une durée de dix ans avec une capacité limitée, et économiquement peu pertinente, de réaliser des travaux.

Le dernier service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) construit par l'administration pénitentiaire date de la mise en service en juin 2015 du SPIP de La Réunion. Sa concrétisation a nécessité 6 ans et 2 mois (la commande de l'étude préalable a été lancée en avril 2009) pour un coût de 3,9 millions d'euros.

Les dépenses engagées dans l'immobilier carcéral au cours du quinquennat ne doivent pas occulter la nécessité d'entretenir et d'adapter les locaux des SPIP alors que l'essentiel du succès de la politique pénitentiaire de la garde des sceaux repose sur l'efficacité du suivi effectué en milieu ouvert.

2. Un parc immobilier désormais géré par le secrétariat général du ministère de la justice

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement portant sur le parc immobilier non spécifique de la DAP – c'est-à-dire les locaux accueillant les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les directions interrégionales des services pénitentiaires – est déléguée au secrétariat général du ministère de la justice : extensions, constructions, réhabilitations et travaux d'aménagements intérieurs (à l'occasion notamment de prise à bail), dont le montant des travaux dépasse le seuil de 60 000 euros. La mission outre-mer n'est pas concernée par ces mesures.

Ces opérations sont conduites au niveau déconcentré par les départements de l'immobilier (DI) des délégations interrégionales du secrétariat général en lien avec les directions interrégionales des services pénitentiaires. Cette compétence s'ajoute à celle de la représentation de la chancellerie par les services du secrétariat général auprès de la direction immobilière de l'État et plus particulièrement au niveau interrégional, des DI auprès des diverses instances locales compétentes dans le cadre de la mission de la politique immobilière de l'État.

Cette évolution résulte de la mise en œuvre du décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 *relatif à l'organisation du ministère de la justice*.

En conséquence, pour 2019, 14 ETPT et 839 710 euros de masse salariale sont transférés du programme n° 107 « *Administration pénitentiaire* » au programme n° 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » pour accompagner ce transfert de compétence portant sur le parc immobilier non spécifique de la direction de l'administration pénitentiaire.

Votre rapporteur restera attentif au pilotage par le secrétariat général du ministère de la justice de ce parc immobilier.

*

* *

Votre rapporteur constate, dans ce projet de loi de finances pour 2019, la poursuite de l'effort budgétaire engagé depuis 2017 en faveur du programme « *Administration pénitentiaire* ».

Il souligne néanmoins l'ampleur du défi à relever par l'administration pénitentiaire. L'aggravation du malaise des surveillants, l'insuffisance des effectifs des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, l'augmentation constante du nombre de personnes placées sous main de justice et l'absence d'outils de pilotage efficaces rendent difficiles la mise en œuvre du plan pénitentiaire du 12 septembre 2018 et du projet de loi *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

Le budget pour 2019 tel que proposé par le Gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Administration pénitentiaire* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

Ministère de la justice

Direction de l'administration pénitentiaire

M. Stéphane Bredin, directeur

M. Pierre Azzopardi, sous-directeur du pilotage et du soutien des services

Mme Salloua Brahmi, adjointe à la cheffe de bureau de la synthèse

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

Mme Marie-Luce Bousseton, directrice générale

M. Sébastien Faure, directeur opérationnel

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

M. André Ferragne, secrétaire général

Confédération générale du travail (CGT) Insertion – Probation

M. Julien Magnier, secrétaire national

Syndicat national des directeurs pénitentiaires (SNDP-CFDT)

M. Damien Pellen, premier secrétaire (en visioconférence)

Syndicat national pénitentiaire-Force ouvrière Direction (SNP-FO Direction)

Mme Franca Annani, DSP, secrétaire nationale, chef d'établissement du centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand

Union Fédérale Autonome Pénitentiaire - Union nationale des syndicats autonomes (UFAP-UNSa Justice)

M. Jérémy Riviere, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation au SPIP du Port (La Réunion)

Mme Dalila Farroudj, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation au SPIP de Créteil

Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire -
Fédération Syndicale Unitaire (SNEPAP-FSU)

Mme Aurélie Demmer, secrétaire générale adjointe, adjointe au directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation du SPIP de Troyes

M. Gautier Schont, secrétaire national, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation au SPIP du Var

Observatoire international des prisons – section française

Mme Marie Crétenot, responsable du plaidoyer

M. François Bès, coordinateur du Pôle enquêtes

DÉPLACEMENTS

MAISON D'ARRÊT DE NANTERRE

30 octobre 2018

M. Ivan Gombert, directeur, adjoint au chef d'établissement

Mme Anissa Zaoui, directrice, chef de détention

Mme Flora Defolny, directrice pénitentiaire d'insertion et de probation

MAISON D'ARRÊT DE PARIS-LA SANTÉ

8 novembre 2018

Mme Christelle Rotach, directrice

M. François Trouflaut, adjoint à la directrice

M. Ange Mattei, premier surveillant

Représentants locaux des organisations professionnelles

M. Christophe Dieumegard, secrétaire adjoint UFAP-UNSA Justice

M. Charly Labuthie, secrétaire local de la CGT

Mme Nadia Labiod, secrétaire locale UFAP-UNSA Justice

M. Erwan Saoudi, secrétaire local de FO

CENTRE PÉNITENTIAIRE SUD-FRANCILIEN DE RÉAU

14 novembre 2018

M. Arnaud Soleranski, directeur, chef d'établissement

Mme Julie Latou, directrice, adjointe au chef d'établissement

Mme Gwenaëlle Le Henaff, directrice pénitentiaire d'insertion et probation, directrice du CNE-UAT

Mme Audrey Charles, attachée d'administration, directrice des ressources humaines

M. Rodolphe Blonbou, chef de détention

Équipe du centre national d'évaluation

Mme Laura Plessis, psychologue clinicien

Mme Clarisse Vignocan, psychologue du travail

Mme Manon Vilotte, surveillante

Mme Angèle Weck, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation