

Réunie le mercredi 29 novembre 2017, 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 » du projet de loi de finances pour 2018.**

Après avoir rappelé que le nombre de personnes placées sous main de justice et singulièrement le nombre de personnes détenues augmentait, le rapporteur a souligné **l'inadaptation du parc immobilier pénitentiaire à la croissance de la population carcérale.**

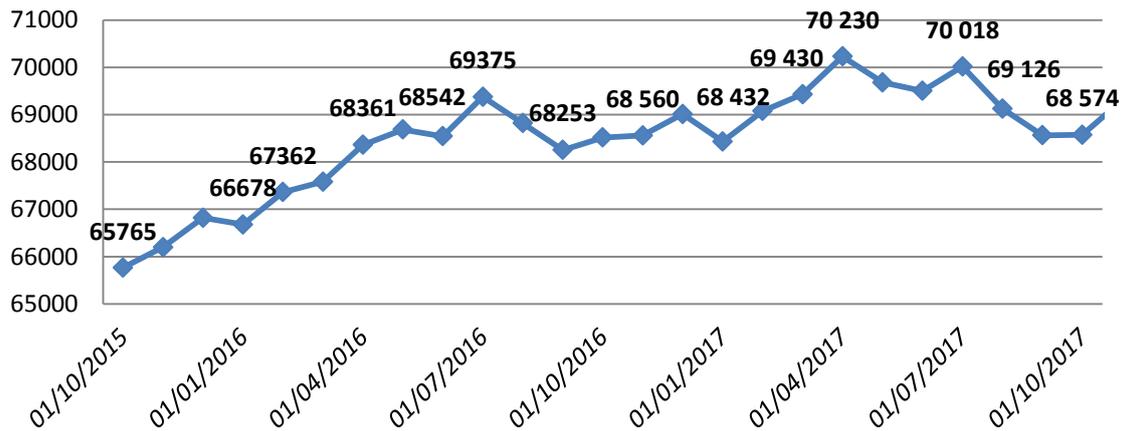
Au **1^{er} novembre 2017**, le **taux d'occupation** ou « densité carcérale », qui rapporte le nombre de personnes détenues au nombre des places opérationnelles d'un établissement pénitentiaire, était de **117 %**.

NOTE DE SYNTHÈSE

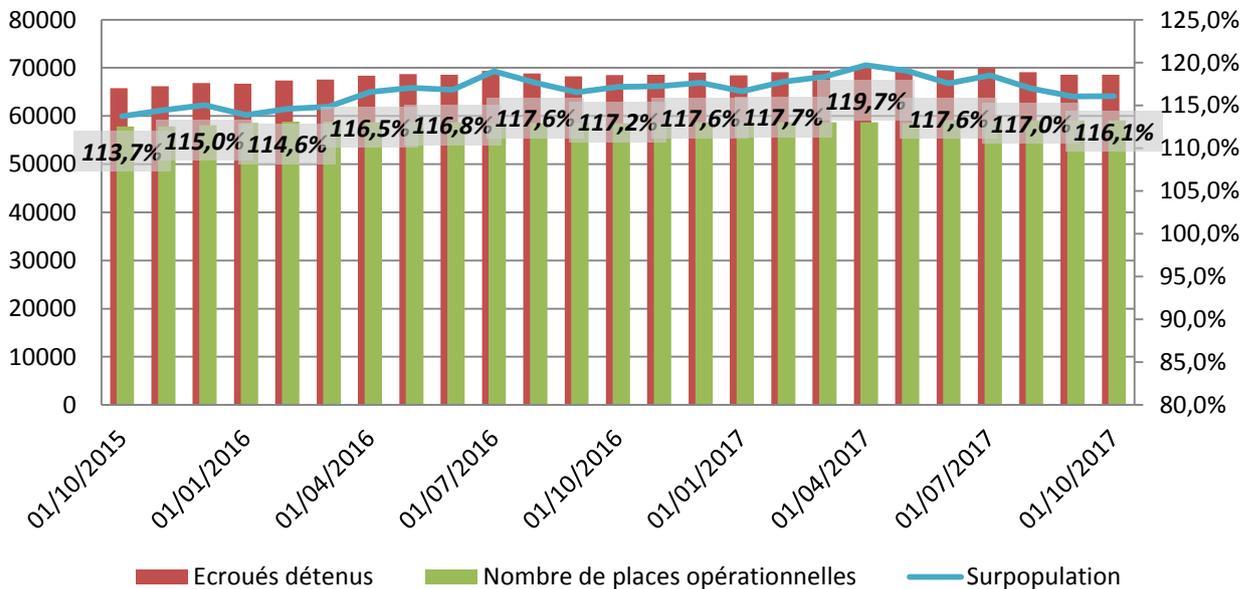
N° 37 (2017-2018)

30 NOVEMBRE 2017

Évolution de la population détenue (sur deux ans)



Évolution de la densité carcérale (sur deux ans)



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

Dans ce contexte, il a estimé que **les crédits** présentés dans le projet de loi de finances pour 2018, qui représentent 40,71 % du total des crédits de la mission « *Justice* », étaient **insuffisants au regard des besoins l'administration pénitentiaire**.

À périmètre constant, les crédits de paiement du budget de l'administration pénitentiaire augmentent légèrement, de 2,1 % en raison de la hausse des effectifs nécessaires à l'ouverture de nouveaux établissements.

Néanmoins, le rapporteur a relevé que les crédits hors masse salariale diminuaient de 1,3 %. Il a déploré vivement la baisse de 18,2 % des crédits de paiement affectés aux dépenses d'investissement et **l'insuffisance des crédits dédiés à la maintenance du parc immobilier carcéral**, en baisse de 29,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Il a souligné que le **sous-investissement massif et durable pour l'entretien du parc immobilier de l'administration pénitentiaire** entraînait une **dégradation précoce des établissements existants** et augmentait les coûts des rénovations futures, en faisant observer qu'en 2017, **35,7 % des cellules du parc immobilier carcéral étaient considérées comme vétustes**.

Il s'est également interrogé sur **la pertinence de la diminution de plus de 25 % des crédits de paiement** prévus pour les coûts de location des placements sous surveillance électronique, ainsi que pour les placements à l'extérieur.

Les dépenses de fonctionnement allouées aux aménagements de peine

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	Évolution	2017	2018	Évolution
Placements sous surveillance électronique (<i>locations</i>)	32,4 (15,4)	15,6 (11,2)	- 51,9 % (- 27,2 %)	18,5 (15,4)	17 (11,2)	- 8,1 % (- 27,2 %)
Placements à l'extérieur	9,5	7	- 26,3 %	9,5	7	-26,3%
Total	41,9	22,6	- 46,1 %	28	24	- 14,3 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2018 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale

Alors que le Président de la République avait annoncé la création de 15 000 places de prison au cours du quinquennat, le rapporteur a assuré que **seulement 21 millions d'euros de crédits** étaient inscrits au budget 2018 pour réaliser une partie des acquisitions foncières, soit **1,9 % du budget du programme hors dépenses de personnel**.

Il a donc mis en doute **la crédibilité de ce programme** qui ne se base sur aucune hypothèse de fermeture des établissements existants. Or, a-t-il souligné, dans dix ans, *a fortiori* sans effort budgétaire sur la maintenance du parc immobilier, de nombreux établissements devront être fermés, ce qui **ne permettra ni de porter la capacité immobilière carcérale à 76 000 places de prison en 2027, ni de construire 15 000 places nouvelles avant la fin du quinquennat**.

Concernant l'échéancier de ce programme, lors de son audition par la commission des lois le mardi 28 novembre 2017, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a d'ailleurs confirmé que **10 000 places de prison seulement pourraient être construites ou seraient en cours de construction à la fin du quinquennat**.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis, a également déploré le faible nombre de créations d'emplois.

Le projet de loi de finances pour 2018 fixe le **plafond des autorisations d'emplois** à 40 226 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour l'administration pénitentiaire, soit une augmentation de 1 029 ETPT et de 2,6 % par rapport à l'année 2017.

Cette augmentation du plafond des autorisations d'emplois se traduira par la **création de 732 emplois supplémentaires**, selon la répartition présentée ci-dessous :

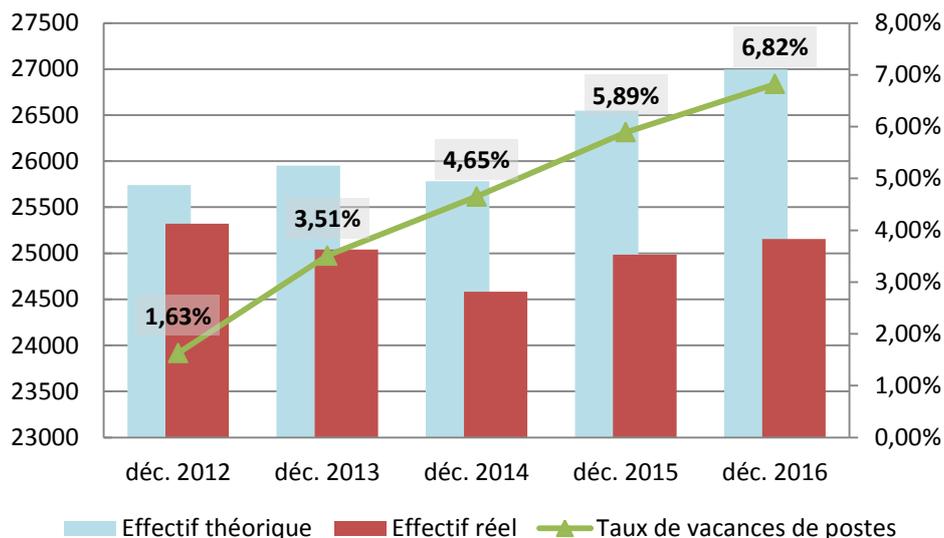
Décomposition des 732 créations d'emplois prévues pour 2018

Ouverture des nouveaux établissements (<i>maison d'arrêt Paris La Santé ; centre de semi-liberté de Nanterre ; centre pénitentiaire d'Aix 2 ; maison d'arrêt de Draguignan</i>)	470
Renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation	150
Prise en charge des extractions judiciaires vicinales	50
Renforcement du renseignement pénitentiaire	35
Reprise d'effectifs pour la maison centrale d'Arles (<i>transition d'un régime de gestion déléguée vers une gestion publique</i>)	18
Intégration des effectifs pour la maison d'arrêt de Wallis-et-Futuna	9

Source : documents budgétaires

Il a regretté qu'aucune création de postes ne soit prévue aux fins de résorber les vacances de postes, qui concernent particulièrement la profession de surveillant pénitentiaire.

Évolution des vacances de postes pour le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses du questionnaire budgétaire

Enfin, il a insisté sur la **nécessité de renforcer l'attractivité** des métiers de l'administration pénitentiaire et **d'encourager la fidélisation des personnels.**

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un **avis défavorable à l'adoption des crédits** du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2018.

Le présent document et l'avis complet n° 114 Tome VII (2017-2018) sont disponibles sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/a17-114-7/a17-114-7.html>