

LE MENSUEL DE LA FONDATION IFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 158

PÉNITENTIAIRE LE PLAN CHOC DE LA FONDATION IFRAP

Juin 2015 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

PÉNITENTIAIRE : LE PLAN CHOC DE LA FONDATION IFRAP

Le budget de l'administration pénitentiaire est l'un des rares budgets en France qui n'ait pas fait l'objet de coupes drastiques. Jugé prioritaire par le président de la République et intégré au sein de la mission « Justice », il représente un programme qui a été largement sanctuarisé dans ses crédits, en constante augmentation. Entre 2005 et 2015, les crédits de paiement de l'administration pénitentiaire seront passés de 1,55 milliard d'euros à près de 3,4 milliards d'euros. En 10 ans, le budget a atteint une croissance de près de 12 % par an.

Cependant, qu'ont les Français en face de ces dépenses budgétaires en forte hausse ?

■ les plafonds d'emploi de personnel en augmentation sont théoriques dans l'administration pénitentiaire. La réalité est plus prosaïque avec un déficit (une sous-exécution) de - 455 emplois sur les quatre dernières années (2011-2014) ;

■ les dépenses de personnel pour autant sont galopantes, et il n'est pas rare qu'elles dépassent même les crédits disponibles, obligeant à prélever ailleurs pour les financer (ce qui atteste un problème de pilotage de la masse salariale) ;

■ les programmes pénitentiaires ne parviennent cependant pas à lutter efficacement contre la surpopulation carcérale. Les comparaisons internationales sont impitoyables pour la France. Les rapports du Conseil de l'Europe montrent en effet, que sur une longue période, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie et la Grande-Bretagne (pour l'Irlande du Nord, l'Angleterre et le pays de Galles) font mieux que nous. La Grande-Bretagne parvient même (sauf l'Écosse), à conjuguer densité carcérale faible et taux de mises sous écrou fort ;

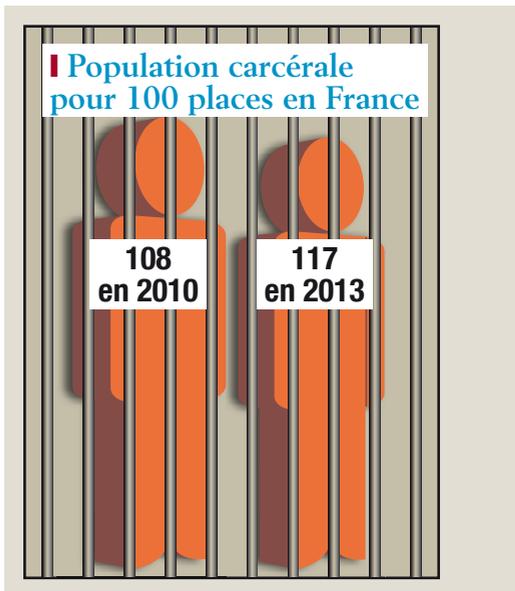
■ la France, elle, a décidé de lâcher le programme pénitentiaire initial lancé par Nicolas Sarkozy, de 80 000 places¹ à horizon 2017, pour lui substituer un programme visant à atteindre 63 500 places à cette même date² à l'initiative de Christiane Taubira, garde des Sceaux. L'enjeu était de faire baisser la population incarcérée par la création de peines ou de sanctions alternatives (contrainte pénale, bracelets électroniques, etc.), tout en redimensionnant la construction de places de prison supplémentaires. Dans le même temps cependant, les dates butoirs liées à l'objectif d'encellulement individuel ont constamment été repoussées ;

■ À l'heure où la lutte contre la radicalisation en prison suppose de « prioriser » l'encellulement individuel, il importe de définir et de chiffrer un nouveau programme pénitentiaire capable capable d'atteindre rapidement cet objectif prioritaire. La Fondation iFRAP propose un plan de programmation.

■ 1 Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines. www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/exécution_peines.asp

■ 2 Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/prevention_recidive_individualisation_peines.asp

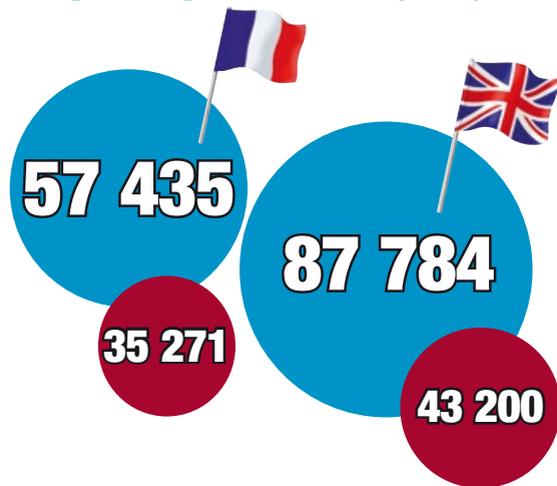
10



Coût de l'absentéisme du personnel pénitentiaire en France :

Entre 60 et 74 millions d'euros / an

Personnel pénitentiaire (2014) et places opérationnelles (2013)



■ Note : 35 271 ETPT en France, 43 200 ETP en Grande-Bretagne dont 34 830 agents pénitentiaires, 8 370 agents des services d'insertion et de probation. Ces données ne concernent que l'Angleterre et le pays de Galles (et non l'Écosse et l'Irlande du Nord). p. 6-7 du *National Offender Management Service Workforce Statistics Bulletin*, 31 décembre 2014. Les administratifs (HQ and Area Services) 2 740 ETP soit 6,3 % de l'effectif total.

Taux de mise sous écrou en 2013 (personnes condamnées et en attente de jugement / incarcérables)

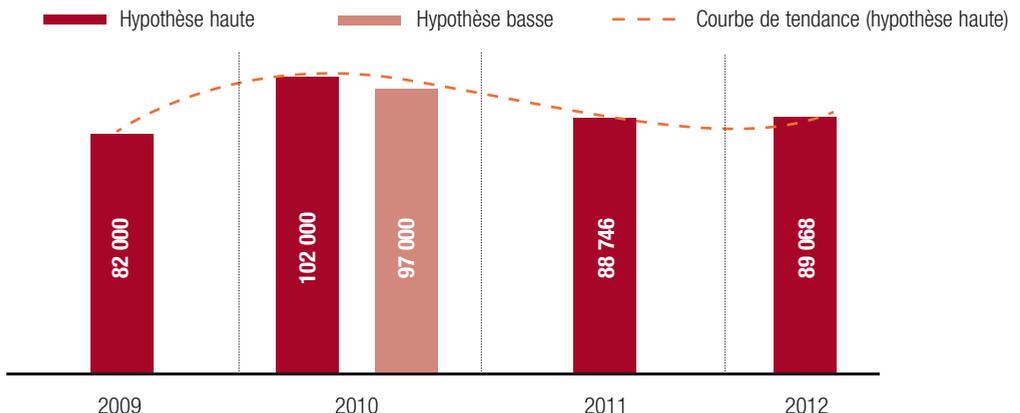
119,5/100 000 habitants en France



148,8 /100 000 habitants en Grande-Bretagne



Stock des peines inexécutées en France



■ Sources : Rapport IGSJ mars 2009, rapport Ciotti 2011, V. Gautron 2014, Infostat Justice novembre 2013

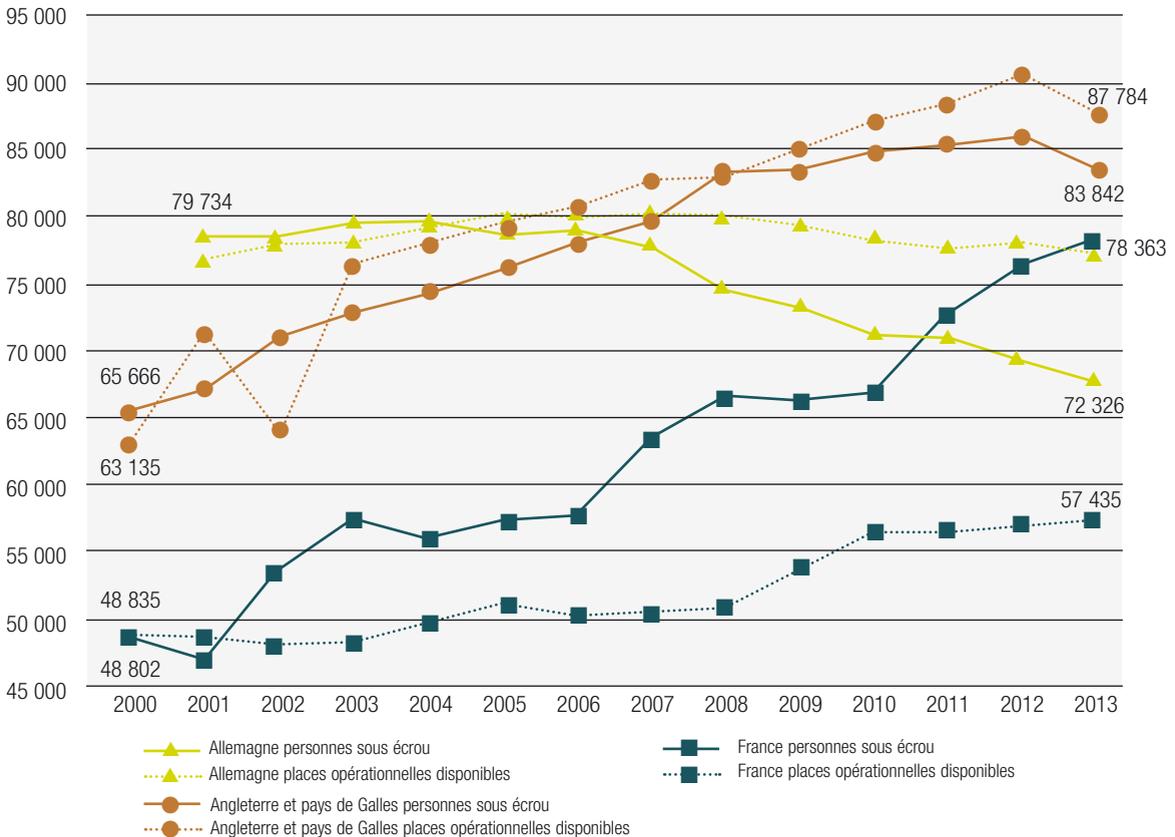
Les comparaisons internationales ne sont pas favorables à la France

Le Conseil de l'Europe au travers de ses rapports annuels³ sur les statistiques pénales (Space I & II), permet d'effectuer des comparaisons relativement fiables entre les différents pays. Si l'on compare la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, pour la population écrouée par rapport au

nombre de places disponibles entre 2000 et 2013, il apparaît que seule la France voit sa population sous écrou exploser sans en prendre véritablement la dimension sur le plan de l'augmentation des capacités opérationnelles (voir explications de ces termes dans la note de lecture ci-dessous).

Comparaison entre la population écrouée et le nombre de places opérationnelles disponibles

France, Grande-Bretagne (hors Écosse et Irlande du Nord), Allemagne



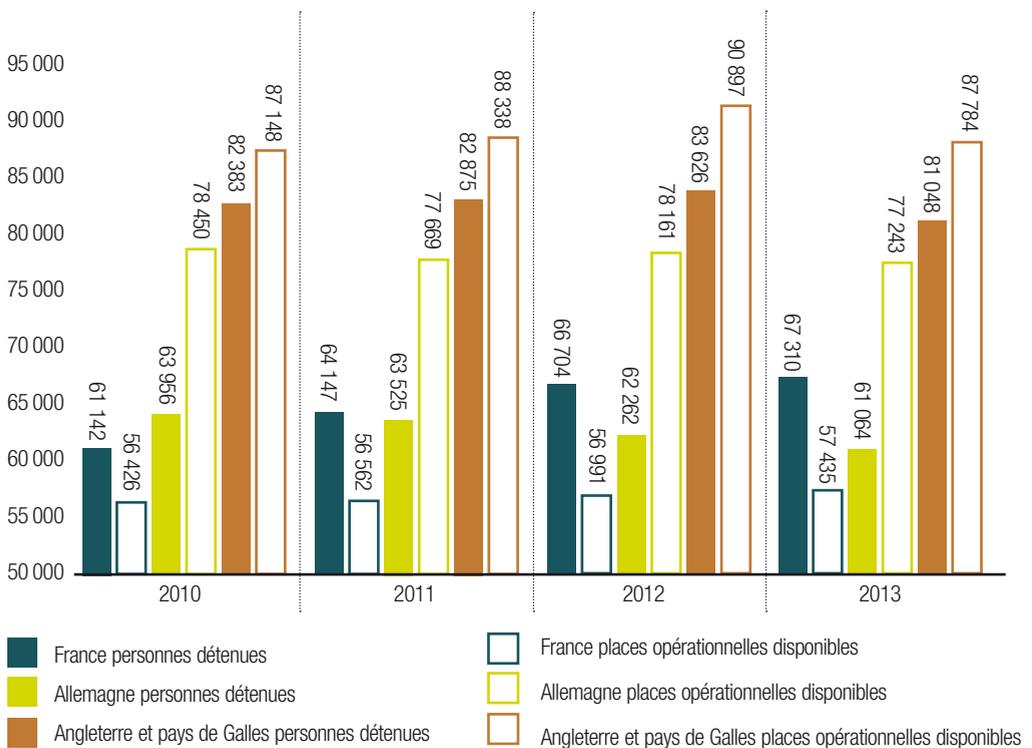
Note : la prise en compte de la population sous écrou permet seule une comparaison de long terme. Elle a été introduite dans la statistique pénitentiaire française en 2004. Cette catégorie de mise sous écrou permet de distinguer les personnes détenues (condamnées ou prévenues) de celles bénéficiant d'un placement extérieur (placement sous surveillance électronique avec ou sans aménagement de peine, et placement à l'extérieur sans hébergement pénitentiaire). Capacité opérationnelle : nombre de places évaluées en fonction de la surface disponible par cellule, 1 place = 11 m² pour la France. Notons que cette surface area per inmate, n'est pas renseignée pour les autres pays considérés. Pour l'Italie, cette surface opérationnelle est de 9 m² ; c'est la limite de l'exercice.

³ <http://wp.unil.ch/space-i/prison-stock-2014-2015>

Il est alors possible de vérifier que l'Allemagne a choisi une politique de maintien d'une capacité d'accueil forte, alors même que son nombre de détenus fléchissait sensiblement (57 435 personnes sous écrou pour 77 243 places opérationnelles). La Grande-Bretagne (en Angleterre et au pays de Galles) faisant le choix inverse d'une augmentation continue de sa capacité opérationnelle afin de disposer d'une marge de

manœuvre suffisante par rapport à l'évolution de sa population sous écrou. La Grande-Bretagne compte environ 6 000 places supplémentaires en moyenne (hors année 2008). Si l'on veut mesurer l'évolution de la densité carcérale (population détenue/places disponibles), les données disponibles harmonisées ne datent que de 2011.

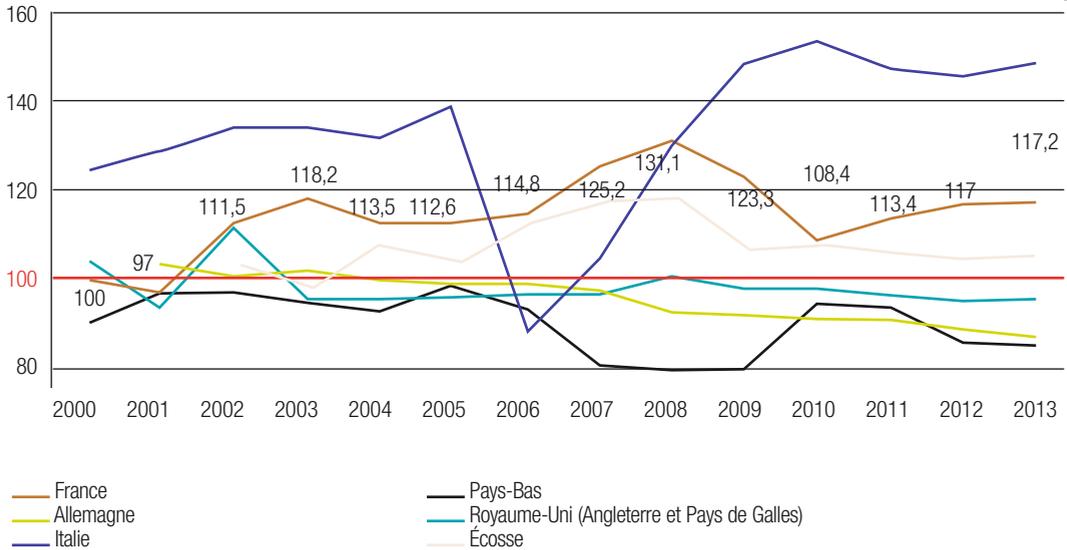
Comparaison de la densité carcérale effectif détenu/nombre de places opérationnelles



La Grande-Bretagne et l'Allemagne conservent une surcapacité de places opérationnelles importante là où la France pendant la même période voit sa surpopulation carcérale s'accroître, passant d'un déficit de - 4 716 places en 2010 à - 9 875 places en 2013. L'analyse de la densité carcérale sur une longue période entre 2000 et 2013, en ajoutant l'Italie et les Pays-Bas, confirme la tendance d'ensemble :

on vérifie sur notre échantillon que seule l'Italie qui connaît une surpopulation carcérale chronique avec 148,4 prisonniers pour 100 places (2013) dépasse la France avec 117,2/100 places, suivie par l'Écosse. Depuis 2003 l'Angleterre et le pays de Galles restent en deçà de la limite de pleine capacité opérationnelle, comme et l'Allemagne depuis 2004.

Densité carcérale pour 100 places



Note : jusqu'en 2009, il s'agit de la population sous écrou/100 places opérationnelles, après 2009 il s'agit de la population détenue. Pour la Hollande, jusqu'en 2009 il s'agit de la population carcérale totale, à partir de 2009 il s'agit de la population adulte.

La tolérance zéro en Allemagne et aux Pays-Bas : des incarcérations nombreuses mais courtes

Une comparaison avec l'Allemagne ou les Pays-Bas par exemple montre que, bien que les taux d'incarcération baissent, passant de 96,4/100 000 habitants en 2003 à 84,1/100 000 en 2013 pour notre voisin allemand et de 86,6/100 000 en 2003 à 63/100 000 en 2013 pour la Hollande (pour mémoire, la France passe d'un taux de 92,8/100 000 en 2003 à un taux de 119,5/100 000), ces deux pays n'ont pas pour autant moins recours à l'incarcération. Simplement, les durées moyennes d'incarcération et de détention sont inférieures à celles pratiquées en France. La France a un taux de renouvellement de la population carcérale en 2012 de 56,8 %, les Pays-Bas ont un taux de 78,2 %. Par ailleurs, les journées de détention (JDD) sont en France en moyenne de 8,9 jours, tandis que pour l'Allemagne cette durée n'est

en moyenne que de 8,1 jours et pour la Hollande de 3,6 jours. Cette caractéristique est confirmée par la proportion de courtes peines inférieures à moins de 6 mois beaucoup plus importantes dans ces deux pays qu'en France : 17,7 % en France contre 23,1 % pour l'Allemagne et 32,2 % pour les Pays-Bas.

Cela se traduit sur le flux de placement sous écrou et d'incarcération, l'Allemagne et les Pays-Bas incarcèrent davantage que la France : les taux d'entrée pour 100 000 habitants sont de 134,9 pour la France en 2011 contre 137,4 pour l'Allemagne (proportion inversée cependant en 2012). Parallèlement, les flux entrants aux Pays-Bas sont beaucoup plus importants avec 240,2 en 2011 et 232,4 en 2012.

Ainsi, l'Allemagne et les Pays-Bas ont fait le choix d'une politique pénale conduisant à des incarcérations globalement plus fréquentes, mais pour des peines plus courtes. La Grande-

Bretagne (s'agissant de l'Angleterre et du pays de Galles) **assume au contraire des incarcérations plus longues qu'en France** (6,4 % de moins de 6 mois) **avec des flux entrants plus massifs également** (198/100 000 hab.).

La France souffre donc d'un non-choix dans sa politique pénitentiaire : elle n'a pas réellement tranché **sur le stock** entre la mise en place d'un parc carcéral ambitieux capable de mettre en adéquation l'augmentation de sa population « incarcérable » (sous écrou) et incarcérée, ou de développer massivement des moyens alternatifs à l'incarcération. Elle n'a pas non plus tranché **sur le flux**, en acceptant un recours plus important à l'incarcération mais pour des peines plus courtes, ou comme les Britanniques, faire le choix d'une politique pénale de tolérance zéro associant lourdes peines et flux carcéraux intenses.

En réalité :

■ la loi de mars 2012 de programmation, relative à l'exécution des peines promulguées sous la présidence de Nicolas Sarkozy avait déterminé le lancement d'un contingent inédit de nouveaux ensembles pénitentiaires, permettant, compte tenu des rénovations à

prévoir sur le parc existant, de parvenir à un objectif de 80 000 places de prisons nettes ; ■ la loi d'août 2014, relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, a mis fin à cet objectif de programmation, estimant le projet insuffisamment financé, et a substitué une programmation moins ambitieuse de 63 500 places, et une politique active d'alternatives à l'incarcération. **Cette dernière politique est pragmatique à défaut d'être ambitieuse ; elle permet de parer au plus pressé en période d'ajustement budgétaire, alors même que d'autres missions du budget général étaient parallèlement sanctuarisées (Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche, etc.).**

La fin de la réduction des effectifs de l'État (politique du 1 sur 2) a également eu des répercussions, dans la mesure où le projet de 80 000 places de prison aurait supposé une augmentation de 39,5 % du parc et donc une augmentation des effectifs (de l'ordre de 10 000 à 13 300 équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) pour l'administration pénitentiaire). Augmentations qui auraient dû être gagées par des réductions de postes dans d'autres ministères, dans une proportion à peu près équivalente.

La réalité des programmes pénitentiaires en cours (une révision drastique)...

■ 4 Le différentiel positif sur 2011 provient d'un recalcul par rapport à la programmation initiale du nombre de places envisagées. Il a donné lieu à un rebasage, ce qui rend la présentation différente de celles des graphiques qui suivent.

Avec l'arrivée au pouvoir de François Hollande puis avec la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, les programmes pénitentiaires projetés ont été sensiblement revus. Si l'on fait une modélisation des programmations « Sarkozy » puis « Hollande » en termes de mise en service de places nettes (places brutes construites - places rénovées), il apparaît que l'inflexion est sensible dès 2012⁴, avec un différentiel de - 392 places. Ce différentiel ne fera que s'accroître surtout à partir de

2015 (où le programme immobilier de la loi du 27 mars 2012 devait monter en puissance, livraison à terme de 24 397 places supplémentaires). Finalement, le différentiel ne devrait être que de - 3 795 places selon nos calculs, parce que le gouvernement Valls a choisi de reprendre à la marge une partie du programme initial de Nicolas Sarkozy, notamment en l'incluant dans le nouveau programme immobilier 2013-2015 et en réorientant le programme dit « 13 200 » (de septembre 2002), en un « 13 200 révisé »).

Comparaison des programmations sous le gouvernement Fillon et sous la gestion de Christiane Taubira

Présentation des 80 000 places du gouvernement Fillon (entre 2011 et 2017 loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Nombre de places brutes ouvertes au titre des programmes « 13 200 » et « NPI »	1 790	1 896	1 014	802	968	1 454	981	8 905
Nombre de places brutes ouvertes au titre de la loi du 27 mars 2012	0	0	60	1 024	5 523	9 679	8 111	24 397
Total des places brutes ouvertes	1 790	1 896	1 074	1 826	6 491	11 133	9 092	33 302
Nombre de places fermées	- 807	- 982	- 438	- 272	- 2 149	- 3 383	- 2 601	- 10 632
Nombre de places nettes ouvertes	983	914	636	1 554	4 342	7 750	6 491	22 670
Nombre de places disponibles au 31 décembre	58 366	59 280	59 916	61 470	65 812	73 562	80 053	
Programme immobilier sous la gestion de Christiane Taubira (dont nouveau programme immobilier 2013-2015) et dispositifs connexes								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Nombre de places brutes ouvertes au titre des programmes « 13 200 » et « NPI »	1 699	894	180	1 518	1 784	1 236	1 145	8 456
Nombre de places fermées	- 271	- 1 099	- 55	- 700	- 713	- 619	0	- 3 457
Nombre de places nettes ouvertes	1 428	- 205	125	818	1 071	617	1 145	4 999
Grandes rénovations	0	46	237	108	361	- 764	- 233	- 245
DAC (Dispositif d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire)	109	127	149	160	100	0	0	645
Nombre de places nettes ouvertes	1 537	- 32	511	1 086	1 532	- 147	912	5 399
Nombre de places disponibles au 31 décembre	58 920	58 888	59 399	60 485	62 017	61 870	62 782	
Différentiel	554	- 392	- 517	- 985	- 3 795	- 11 692	- 17 271	

Sources : direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFFP), calculs Fondation iFRAP 2015.

Cette nouvelle politique témoigne du choix assumé d'un parc pénitentiaire qui vieillit.

En effet, alors que les programmes initiés ou projetés jusqu'en 2012 prévoyaient jusqu'en 2017 de fermer 10 632 places, le nouvel exécutif à partir de 2012 a calibré les fermetures de seulement 3 702 places, soit une division

quasiment par trois.

En 2017, le différentiel quant au nombre de places théoriquement disponibles sera très conséquent à la suite des arbitrages réalisés par la chancellerie à partir de 2012. C'est bien un différentiel de 17 271 places en moins qui ressort.

... qui s'appuie sur une nouvelle politique pénitentiaire qui ne prépare pas l'avenir

Les raisons qui sous-tendent des réorientations des programmes immobiliers aussi massifs sont multiples. Elles résident avant tout dans un changement de conception de la politique pénale qui

tente de proportionner les moyens à la rigidité budgétaire (voir infra) très importante du programme d'administration pénitentiaire. Il fallait alors adapter la politique pénale à ce nouveau

dispositif en mettant en place des moyens alternatifs à l'incarcération. Elle tente donc de jouer sur le stock et sur le flux des personnes mises sous écrou. En particulier la loi du 15 août 2014 crée une nouvelle peine, la *contrainte pénale* qui est une peine en milieu ouvert ; elle supprime dans le même temps le dispositif dit des « peines planchers » introduit par le précédent gouvernement afin de sanctionner les récidivistes et les auteurs de violences aggravées.

Côté stock, la réforme « Taubira » invite le juge d'application des peines (JAP) à examiner la situation des personnes condamnées à des peines de moins de cinq ans ayant purgé 2/3 de leur peine. Le JAP pourra leur proposer au cas par cas une mesure de libération sous contrainte avec application d'un régime de semi-liberté, de placement extérieur, de surveillance électronique ou de libération conditionnelle. Cette flexibilisation de la réponse pénale au « tout carcéral » devant permettre de procéder à des régulations analogues aux « décrets de grâce », qui jusqu'en 2006 permettaient de réguler la surpopulation

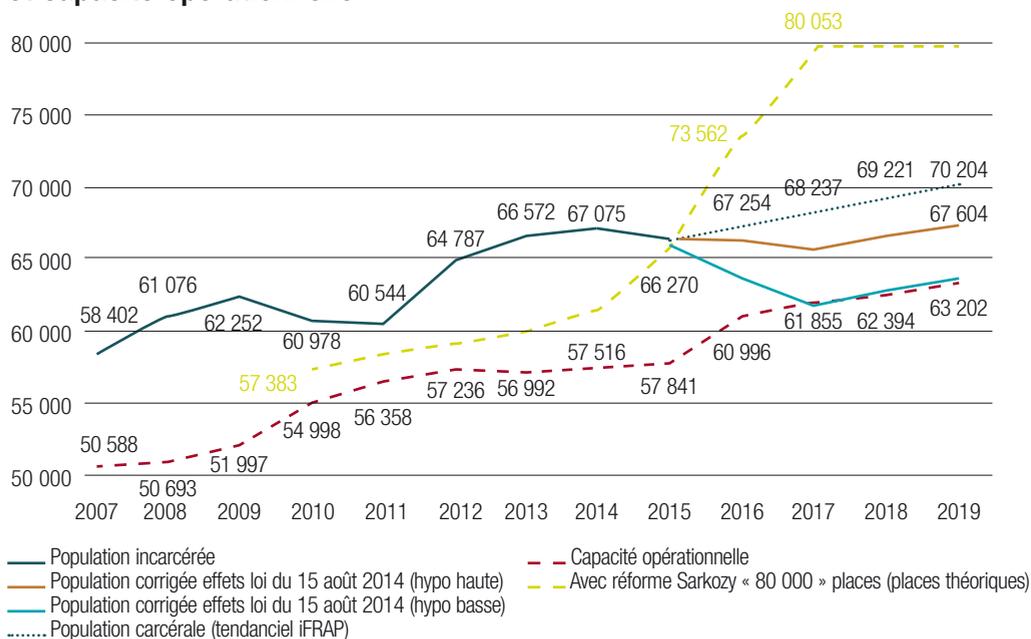
carcérale en procédant à des libérations de 6 000 incarcérés par an.

Ce que l'actuel gouvernement a cependant mal évalué, c'est que le placement en milieu ouvert et le renforcement des moyens alloués à la réinsertion supposaient un renforcement considérable des moyens, des effectifs des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Il s'agit du recrutement de 1 000 agents supplémentaires annoncé dès octobre 2013, ce qui devrait poser de sérieux problèmes en matière de contrôle de l'évolution de la masse salariale (voir infra) à compter de 2015.

Le gouvernement a donc fait le pari que la criminalité allait s'infléchir dans les prochaines années en modifiant la politique pénale de façon à baisser volontairement le nombre de condamnés envoyés en prison (et *in fine* ralentir les flux de façon à rendre soutenable son plan réajusté de modernisation du parc pénitentiaire).

Nous en donnons ci-dessous la modélisation suivante :

Évolution du rapport entre population incarcérée et capacité opérationnelle



Sources : DGAFP, calculs Fondation iFRAP 2015.

Nous avons représenté sur ce graphique l'évolution de la population incarcérée avec la capacité opérationnelle du parc pénitentiaire au 1^{er} janvier de chaque année. Il apparaît que jusqu'en 2015, la surpopulation carcérale est manifeste. La courbe verte en pointillé fait apparaître la programmation envisagée de 80 000 places annoncées par Nicolas Sarkozy⁵. On voit cependant clairement que la mise en adéquation (au moins sur le plan statistique) du nombre de places et du nombre de détenus aurait dû se produire en 2015, en concordance avec la fin du moratoire relatif à l'encellulement individuel. En effet, l'objectif d'encellulement individuel a constamment été repoussé : moratoire « Guigou » en 2000 de 3 ans, prolongé pour cinq ans en 2003, principe du libre choix du détenu en 2007, nouveau moratoire pour cinq ans en 2009 à courir jusqu'en novembre 2014, que la loi de finances pour 2015 a repoussé à nouveau à décembre 2017. Le parc aurait alors comporté une capacité de 65 812 places pour 66 270 détenus, ce qui aurait correspondu à l'objectif⁶.

Il est nécessaire cependant de relever les points suivants :

- seul le scénario optimiste de l'étude d'impact relative à la loi d'août 2014 permettrait un alignement (à la baisse) de la population incarcérée en ligne avec l'augmentation de la capacité programmée du parc pénitentiaire. Le scénario pessimiste (alternatif) faisant ressortir une surpopulation résiduelle de 4 000 détenus environ ;

- par rapport au tendanciel que nous avons défini (voir tableau page 18), si la population incarcérée ne venait pas à décroître comme le prévoit le gouvernement, le différentiel s'établirait à 7 000 soit une baisse de seulement 15 % de la surpopulation carcérale constatée (en moyenne de + 8 193 sur la période 2007-2015 par rapport à la capacité opérationnelle totale) ;

- il apparaît enfin que d'après ces projections, la France disposerait, si elle avait conservé la volonté de réaliser 80 000 places en 2017, tout en modifiant sa politique pénale, d'une surcapacité carcérale de près de 9 800 places, comparable à celle de l'Allemagne qui disposait en 2013 d'une

surcapacité de 10 642 places. Elle jouirait alors d'une marge de sécurité opérationnelle confortable pour faire face à l'imprévu.

Par ailleurs, il faut savoir que le principe de l'encellulement individuel est de droit avec *numerus clausus* effectif dans les établissements pour peine depuis 1976. Le rapport Raimbourg met en exergue⁷ que le taux d'occupation des centres et quartiers de détention (CD et QD) était de 93,9 %, tandis que celui des maisons centrales (MC) et des quartiers de maisons centrales (QMC) était de 80,8 % en octobre 2014. Cela ne veut bien sûr pas dire que le principe de l'encellulement individuel soit toujours respecté (notamment en outre-mer), mais que la surpopulation carcérale est limitée dans ces structures pour moyennes et longues peines. Là où le bât blesse c'est en revanche du côté des maisons d'arrêt (MA) et des quartiers d'arrêt (QA), c'est-à-dire pour des établissements recevant des personnes détenues avant jugement ou pour des courtes peines. La densité carcérale des QA et MA ressort à 130,8 %.

Le gouvernement veut parvenir à une proportion de 90 % de cellules individuelles dans les nouveaux établissements en construction. Mais la baisse de la surpopulation carcérale n'est pas suffisante pour atteindre cet objectif d'encellulement individuel envisagé par le gouvernement.

Car si l'on considère que la surpopulation carcérale est localisée dans les MA et les QA, il faut travailler à ce que l'écart entre les places opérationnelles et le nombre de détenus soit corrigé par l'augmentation brute du nombre de cellules. Et encore, cette approche est de toute façon irréaliste car elle devrait conduire à un programme de création de places brutes très ambitieux de l'ordre de 15 000 à 16 000 places opérationnelles sur la période, qui donneraient lieu à remembrement pour en dégager des places d'encellulement strictement individuelles⁸. Christiane Taubira pour le moment, n'a fait qu'annoncer un programme relativement limité dans le cadre du plan triennal 2015-2017 à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 2015⁹ : « Dans les trois prochaines années, nous

■ 5 Voir en particulier, le rapport pour avis de M. Sébastien Huyghe, Justice : administration pénitentiaire, LFI 2013, p. 13 et suivante.

■ 6 Étant entendu que tous les détenus ne souhaitent pas tous être seuls en cellules et que le nombre de cellules pourrait être évalué à environ 60 000 si le plan de 80 000 places avait été respecté soit plus que 7 000 détenus en cellules collectives.

■ 7 Rapport de Dominique Raimbourg, « L'encellulement individuel. Faire de la prison un outil de justice » 30/11/2014.

■ 8 Or, rien que pour la période 2015-2017 les programmes lancés par le gouvernement ne proposent que des créations brutes de 4 300 créations brutes pour 2 300 suppressions environ.

■ 9 Consulter en particulier le rapport pour avis du député Guillaume Larivière tome VI du rapport général au PLF 2015, Justice, administration pénitentiaire, p. 52.

consacrerons un milliard d'euros pour 3 200 places supplémentaires nettes compte tenu de la suppression de 1 000 places vétustes. » Nous pouvons en déduire que si le coût moyen de la construction retenu est de l'ordre de 160 000 €/place¹⁰, les coûts de destruction/remembrement sont d'environ 328 000 €/place.

Le manque d'investissement est donc colossal en réalité pour aboutir à un véritable encellulement individuel. Il faudrait en effet des investissements de l'ordre de 2,56 milliards d'euros pour les constructions brutes, associées à des coûts de destruction/remembrement, de l'ordre de 3,3 milliards pour les estimations les plus hautes, soit un coût total maximal de près de 5,7 milliards d'euros, coût dont la France n'a évidemment pas les moyens¹¹.

Les hypothèses du gouvernement pour fonder une atteinte d'un objectif d'encellulement

individuel effectif en 2017 sont donc dès aujourd'hui hors de portée.

En 2017, d'après nos calculs, il apparaît que la densité carcérale dans la meilleure hypothèse (la plus basse) serait certes de 99,6 % (donc en adéquation avec les objectifs), mais de 106 % en hypothèse haute et de 110 % si elle suivait son évolution tendancielle. L'encellulement individuel proprement dit, serait par ailleurs largement manqué avec un taux d'encellulement de 110 % pour l'hypothèse basse, de 117 % pour l'hypothèse haute et de 121 % avec l'hypothèse tendancielle (si toutefois le remembrement à 5,7 milliards d'euros était adopté).

Ajoutons en outre que réussir à atteindre ces objectifs repoussés même à 2019 supposerait :

- un fléchissement massif de la population carcérale dans les prochaines années ;
- que l'hypothèse optimiste soit remplie.

Notre scénario alternatif de programmation pénitentiaire

Quel budget alloué à la programmation proposée par la Fondation iFRAP ?

Places et coûts en M€	2016	2017	2018	2019	Total
Population carcérale (tendanciel iFRAP)	67 254	68 237	69 221	70 204	
Places opérationnelles (chiffres Gvt)	60 996	61 855	62 394	63 202	
Constructions nettes	2 663	1 116	3 448	1 571	8 798
Solde cumulé	2 663	3 779	7 227	8 798	
Nouvelles capacités opérationnelles iFRAP	63 659	65 634	69 621	72 000	
Capacité nette	- 3 595	- 2 603	+ 400	+ 1 796	
Coût investissement (crédit de paiement)	314,19	145,08	448,24	204,23	1 143,74
Coût fonctionnement (MA/QA)	56,55	80,25	153,48	186,84	477,12
Coût de fonctionnement (autres)	16,11	22,87	43,73	53,24	135,96
Coûts de fonctionnement totaux	72,67	103,12	197,21	240,08	613,08
Coût budgétaire global (crédit de paiement)	386,86	248,20	645,45	444,31	1 724,82

Sources : Fondation iFRAP 2015.

La prise en compte d'une marge de sécurité permettant d'amortir les chocs liés aux afflux de nouveaux détenus devrait devenir une norme pour l'administration pénitentiaire et conduire à une réévaluation du parc à cette aune. Plusieurs choix

sont possibles entre une politique de lutte déterminée contre la récidive et contre l'inexécution des peines ou la recherche systématique de moyens alternatifs à la détention. Il apparaît en tout cas que l'accent doit être porté sur les courtes peines

■ 10 Coût évalué sur la base des données de la DGAFP voir note infra. Issues des notes du contrôle de gestion.
 ■ 11 Nous sommes cohérents avec l'évaluation budgétaire du programme « 13 200 » budgétée à 5,8 milliards d'euros, contrairement à l'évaluation plus optimiste de l'institut Montaigne, voir en particulier, www.chiffrages-dechiffrages2012.fr/propositions/sarkozy-cree-30-000-places-de-prison-ici-2017 contra, Defains et Jean, voir note infra.

et les détenus incarcérés en attente de jugement qui constituent le plus gros contingent de la surpopulation carcérale.

À cet égard, notre recommandation est la suivante : à partir d'un effectif réaliste de population détenue (70 204 à horizon 2019) et partant du principe de l'équilibre de la capacité carcérale à compter de 2017, il faut une augmentation de + 8 798 places par rapport au programme pénitentiaire actuel. L'objectif serait de faire en sorte que les établissements pour courte peine puissent voir leurs capacités opérationnelles augmenter significativement. Les dépenses d'investissement supplémentaires devraient donc s'élever à 1,4 milliard d'euros. Un coût susceptible d'être réduit si la taille des établissements à construire s'agrandit (économies d'échelles). **Il s'agirait en priorité de construire 13 établissements supplémentaires** sous la forme de MA et de QA représentant 90 % de l'ensemble, soit 7 918 places environ. Le reste étant consacré à la détention de détenus plus dangereux, soit un dispositif complémentaire de 880 places.

Si le dimensionnement du parc pénitentiaire que

nous proposons devait faire ressortir une surcapacité opérationnelle comprise entre + 4 396 et + 1 796 places opérationnelles, cet élément aurait forcément un impact sur le coût de fonctionnement qu'il nous faut budgéter. En faisant le choix d'une gestion déléguée classique, moins coûteuse (64,65 €/jour/détenu) que la gestion publique (77,08 €¹²) et en posant l'hypothèse d'une gestion déléguée sur 90 % du parc, voici quel effet aurait notre proposition sur le budget de l'administration pénitentiaire.

Mais dans le cadre plus vaste de l'ajustement budgétaire de nos finances publiques, un tel programme devrait être déployé à budget global constant. Si l'on ne veut pas redéployer des moyens supplémentaires prélevés sur d'autres postes de dépenses, ce sera à l'administration pénitentiaire elle-même de trouver sur ses propres budgets les marges nécessaires, soit en moyenne sur la période de 431,2 millions d'euros par an. Une position qui n'est que partiellement tenable et nécessitera de reposer la question des crédits dédiés à la mission justice. Ceux-ci ne représentent que 3 % du budget général de l'État, alors qu'il s'agit d'une mission régalienne incontournable.

Administration pénitentiaire, une gestion budgétaire à améliorer

Le programme 107 administration pénitentiaire, constitue un des rares postes budgétaires épargnés par l'effort demandé à l'ensemble des ministères de l'État. En conséquence, ses autorisations d'engagement s'accroissent pour répondre à l'urgence du financement des programmes pénitentiaires en cours (+ 66,24 %) entre la LFI 2014 et

le PLF 2015 pour atteindre 4,7 milliards d'euros, tandis que les crédits de paiement qui représentent les charges courantes et l'investissement réalisé dans l'année s'apprécient de 5,17 % entre la LFI 2014 et le PLF 2015, soit 3,397 milliards d'euros (mais 3,37 milliards d'euros finalement en LFI 2015).

	2011	2012	2013	2014	2015 ¹³
Budget total exécuté (sauf LFI 2015)	2 813 708 625	2 965 644 379	3 130 175 870	3 171 286 079	3 374 982 548
Titre 2 (personnel)	1 822 091 552	1 900 661 012	1 951 610 478	2 034 017 607	2 117 411 335
Titre 3 (fonctionnement)	689 760 014	717 363 039	776 468 166	759 620 250	786 686 315
Titre 5 (investissement)	210 675 483	252 324 817	303 688 553	279 145 293	361 565 398
Titre 6 (intervention)	91 180 748	95 295 215	98 406 770	98 502 929	108 919 500
Titre 7 (dépenses d'opérations financières)	828	296	1 903	0	

Sources : LFI 2015 et NEB 2011-2014.

■ 12 Rapport Raimbourg, op.cit, p. 18 mais aussi rapport Lecerf, pour avis, Sénat, PLF 2015, p. 42 avec des évaluations quelque peu différentes. www.senat.fr/rap/a14-114-8/a14-114-81.pdf

■ 13 À noter que le bleu budgétaire 2015 fait ressortir selon les documents le budget total à 3,396 milliards d'euros ou à 3,374 milliards, il s'agit de la différence entre le PLF et la LFI votée. Les écarts de budgétisation étant localisés pour la LFI à (- 4 M€ en fonctionnement, - 12 M€ en investissement et - 2 M€ en intervention).

En réalité, les crédits demandés en loi initiale n'ont pas beaucoup d'importance, dans la mesure où des dépassements réguliers sont généralement constatés durant l'exécution budgétaire, obligeant le garde des Sceaux à prélever sur les autres programmes de la mission « Justice », afin de faire jouer le principe fongibilité des crédits ministériels. Il faut dire que le budget « Justice » s'articule autour de deux axes délicats sur le plan budgétaire :

- un problème de maîtrise de la masse salariale et du plafond d'emplois, aboutissant à des dépassements récurrents des dépenses de titre 2 (personnel), alors même que les postes budgétaires ne correspondent pas aux emplois effectivement pourvus ;

- un problème de rigidité de la dépense :

- du point de vue des dépenses de fonctionnement, notamment en raison de l'importance de la gestion déléguée dans la mesure où celle-ci prend en charge (hors personnel de surveillance), la gestion de près de 53 établissements pénitentiaires représentant près de 28 600 places théoriques de détention (soit environ 50 % de la capacité théorique du parc pénitentiaire français¹⁴) ;

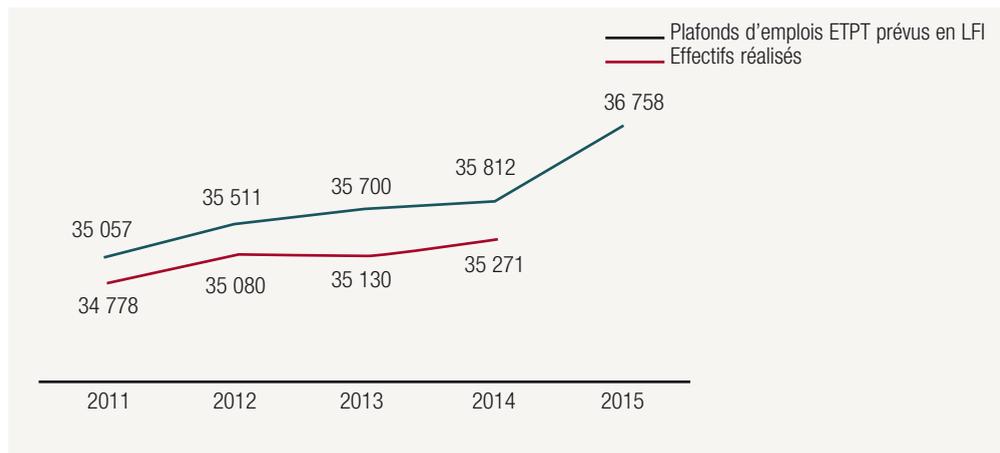
- du point de vue des dépenses d'investissement, avec une insuffisante fiabilité des budgets ne permettant pas un suivi

complet des programmes engagés pour le renouvellement du parc pénitentiaire. **Des dépenses et des effectifs de personnel mal maîtrisés**

Contrairement aux budgets des autres administrations, à part le cas particulier des opérations extérieures pour les militaires, les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire sont régulièrement sous-budgétées alors même que le plafond d'emplois prévu en loi de finances est régulièrement sous-exécuté. **En clair, les emplois prévus ne sont pas complètement pourvus mais les budgets sont régulièrement dépassés. Ainsi, entre 2011 et 2014, les dépassements sont intervenus trois fois en quatre ans.**

Les dépenses de personnel représentent un montant important du budget de l'administration pénitentiaire. Elles représentent environ les deux tiers du montant total des crédits. Leur augmentation continue résulte d'un plafond d'emplois constamment revu à la hausse pour faire droit au statut de programme prioritaire du gouvernement. **Cependant, malgré ces hausses récurrentes, les plafonds d'emplois (autorisations de personnel) ne sont toujours pas exécutés. Et les différentiels restent importants : en moyenne sur quatre ans, ils représentent près de 455 ETPT non pourvus.**

Évolution des emplois pénitentiaires



■ 14 Voir le mémoire de M^{me} Céline Defra-noux, La gestion déléguée des établissements pénitentiaires, Enap, décembre 2013, p. 7.

Interrogée sur cette question, la ministre de la Justice répond dans le cadre de la discussion du PLF en commission des finances à l'Assemblée nationale¹⁵ : « Afin d'éclaircir un mystère sur les créations d'emplois – en l'occurrence, l'écart récurrent entre effectifs théoriques et réels de l'administration pénitentiaire, j'ai diligenté un audit de l'Inspection générale des finances. Depuis deux ans, j'en étais venue à m'interroger sur la capacité de l'administration pénitentiaire à créer des emplois et à maîtriser la masse salariale. Or, il ressort de cet audit que l'écart est dû au défaut de création des emplois annoncés dans les trois derniers projets de lois de finances de la précédente législature [...] j'ai donc obtenu que ces postes vacants soient comblés et qu'ils s'ajoutent aux 500 postes créés dans l'administration pénitentiaire ». Lorsque l'on sait que l'écart était encore de 541 postes en 2014 (voir graphique page précédente) et que le budget 2015 révisé le plafond à la hausse de + 946 postes, on ne voit pas comment les effectifs budgétaires et les effectifs réellement en poste pourront être en cohérence en 2015.

La question de l'absentéisme et des mesures catégorielles

En effet, lorsqu'on observe l'évolution de la masse salariale de l'administration pénitentiaire, l'impact du schéma d'emplois (effet des entrées-sorties) est à peu près équivalent à la somme des mesures indemnitaires individuelles (9 M€), générales (2,6 M€), catégorielles (5,2 M€) et diverses (2,1 M€), soit à peu près 18,9 millions d'euros en 2015¹⁶. Ce qui signifie qu'au sein des dépenses de personnel, les recrutements sont contraints par l'impact des mesures salariales. Or, les dépassements ont lieu régulièrement sur les heures supplémentaires qui sont induites mécaniquement par l'absentéisme et par l'étalement et le report en gestion sur plusieurs exercices des mesures catégorielles.

S'agissant de l'absentéisme au sein de l'administration pénitentiaire, on ne dis-

pose que de très peu de données. Le bilan social 2013 suscitant l'ire des organisations syndicales¹⁷ n'a pas été divulgué. Les statistiques de l'absentéisme au sein de l'administration pénitentiaire sont d'ailleurs toujours extournées des chiffres présentés dans le rapport annuel de l'administration (DGAFP)¹⁸. Quelques éléments sont cependant disponibles. Si l'on consulte le rapport de visite du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) au Centre pénitentiaire sud francilien du Réau (Seine-et-Marne)¹⁹, on peut lire qu'« en 2012, selon la direction de l'Administration pénitentiaire, la moyenne nationale pour absence pour congé maladie ordinaire (CMO) est de 4,2 %, celle pour accidents du travail est de 1,36 % », soit un taux global 2012 d'absentéisme de 5,56 %. Des chiffres en forte dégradation au premier trimestre 2013 où l'on recensait 5,55 % de maladie ordinaire et 1,85 d'accident du travail soit un total de 7,40 % d'absentéisme.

Cet absentéisme chronique débouche, selon le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sur une explosion systématique des heures supplémentaires : « Le service ne fonctionne qu'en recourant aux heures supplémentaires [...]. Ainsi pour l'année 2012, 54 933 heures supplémentaires ont été effectuées par le personnel de surveillance » pour 217 agents bénéficiaires d'une moyenne de 253 heures par an. Un dispositif limite les heures supplémentaires cumulables à 108 heures supplémentaires par trimestre (416 heures supplémentaire/an), si bien que « nombre d'entre eux atteignent régulièrement la limite de rémunération [...] », ce qui explique qu'à compter de septembre 2012 dans cet établissement, « jusqu'à la fin de l'année, les heures supplémentaires n'ont plus été versées par l'administration pénitentiaire ». En 2013 au premier trimestre, le nombre d'heures supplémentaires s'élevait à 13 342. Pour lutter contre l'absentéisme du personnel, l'administration procède à une retenue financière de 1/30^e de la

■ 15 Voir rapport Larrivée, op.cit, p. 50. Précisons que l'audit de l'IGF n'a pas été publié. Audit conjoint IGF-IGSJ sur les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire (2014).

■ 16 Détail, voir le rapport spécial Justice de M. le sénateur Antoine Lefebvre, annexé au PLF 2015, p. 19.

■ 17 Lire en particulier, Ufap, Bilan social ! Vous avez dit social ?, 24 septembre 2014. www.ufap.fr/wp-content/uploads/2014/09/140924-Bilan-social.pdf

■ 18 Exemple www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports-annuels/2014/pdf/RA_2014_opti.pdf

■ 19 En date du 8-19 avril 2013, page 251 note 85.

rémunération mensuelle de la personne ne se déclarant pas au téléphone dans les 24 heures ou non couverte par un justificatif dans les 48 heures²⁰. Pour ce seul centre de détention, cette procédure a été appliquée à 108 reprises.

Cet exemple résulte d'un audit aléatoire effectué par le CGLPL. Il pourrait être multiplié à l'environ²¹. Si l'on veut tenter par un calcul d'extrapoler un ordre de grandeur de l'absentéisme et de son coût budgétaire pour l'administration pénitentiaire, il faudra prendre comme hypothèse forte qu'il existe une correspondance entre les heures supplémentaires effectuées et le taux d'absentéisme lui-même. Si l'on reprend alors le taux d'absentéisme national connu en 2012 et qu'on le compare aux heures supplémentaires effectuées (bien que plafonnées légalement²²), on aboutit sur le plan national à un coût exprimé en ETPT (sans tenir compte des majorations), représentant environ 2 084 ETPT. Ce chiffre est indicatif. Il représenterait en tout cas un coût moyen d'environ 35 446 euros/an pour un gardien de prison, si l'on fait l'hypothèse que cet absentéisme important se constate très majoritairement dans les effectifs de surveillance. Il en résulterait alors un coût de l'absentéisme estimé grossièrement à **74 millions d'euros par an**. Même s'il ne s'agit que d'un ordre de grandeur, celui-ci représente par exemple le montant en coûts de fonctionnement de la première année de déploiement de notre parc pénitentiaire supplémentaire. Soit à peu près l'équivalent de l'ouverture (hors investissement) de 2 663 places de prison supplémentaires. Il rentre en cohérence en tout cas avec l'audit IGF-IGSJ²³ (non publié) qui mettait en exergue un montant d'heures supplémentaires sous-évaluées atteignant **60 millions d'euros/an**.

Mais l'enjeu majeur de cet absentéisme et de son coût, conduit à une surenchère indemnitaire. Il en résulte une « fuite en avant »

indemnitaire qui explique par exemple le dérapage constaté des dépenses de personnel du programme en 2014 à plus de 18 millions d'euros dont **8,07 millions d'euros liés à la réforme statutaire des surveillants** avec suite de 2013 liée à la publication tardive des décrets d'application, 3,8 millions d'euros de « primes de restructuration » rien que pour les personnels de la maison d'arrêt de la Santé à Paris, et **5 millions de dépassement de l'enveloppe budgétée d'heures supplémentaires**. Ces constatations rentrent en concordance avec les conclusions du rapport IGF/IGSJ mettant en exergue « *l'absence de maîtrise de la part indemnitaire de la rémunération des agents* », par conséquent à une progression des effectifs depuis 2009 de 13 % a répondu une **progression des vacances de postes de 40 %**.

La Cour des comptes a mis en évidence que ces dysfonctionnements « *trouvent en partie leur origine dans l'absence de système d'information RH ou d'outils de calculs communs, et corollairement dans l'existence de systèmes d'information (SI) hétérogènes au sein des différents programmes* ». Ainsi le SIRH Harmonie du ministère n'est pas encore pleinement déployé²⁴, alors que l'application centralisée de gestion des détenus Genesis est rentrée en service en 2014.

Une grande rigidité dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les dépenses de fonctionnement représentent environ 739 millions d'euros. **Or, sur ce volet, il n'y a pas beaucoup de grain à moudre en termes d'économies structurelles**. En effet, leur structure est particulièrement rigide. Cette somme recouvre en partie les loyers des établissements pénitentiaires en PPP (partenariat public-privé). Mais, comme l'a rappelé la Cour des comptes, on ne budgétise que les sommes correspondant à l'investissement courant et non les dépenses de fonctionnement et de personnel induites, ce qui fausse la sincérité budgétaire du volume des engagements.

■ 20 En vertu de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

■ 21 Voir par exemple son rapport d'octobre 2012 et de septembre 2013 sur le centre pénitentiaire de Marseille (p. 14).

■ 22 En effet, il s'agit d'un coût brut, peu importe que le dispositif mis en place pour en limiter le dérapage par les services pénitentiaires le minore.

■ 23 Inspection générale des finances - Inspection générale des services judiciaires

■ 24 Note d'exécution budgétaire 2014, p. 25.

Conclusion et propositions

L'administration française est au pied du mur. Face à une surpopulation carcérale endémique, le choix a été fait depuis 2012 de faire face aux contraintes budgétaires en procédant à une baisse de la population écrouée détenue. Cette politique tourne le dos aux meilleurs exemples de nos voisins européens. Ces derniers suivent soit une politique de tolérance « zéro » (Britanniques), soit des incarcérations nombreuses mais courtes (Allemagne, Pays-Bas) qui supposent de disposer d'un parc de places opérationnelles suffisant et d'une justice capable de s'assurer d'un bon taux d'exécution des peines. Mais comme l'évoquait en 2011 le candidat Hollande durant la campagne présidentielle réinterprétant les mots de Victor Hugo²⁵ : « *Je ne dis pas qu'il ne faut pas améliorer l'état de nos prisons, qui ne sont pas dignes de la condition humaine. Mais créer 30 000 places de prison, ça coûte 3 milliards d'euros en investissement. Je préfère mettre 2,5 milliards d'euros pour l'École, que 3 milliards d'euros pour les prisons.*²⁶ »

Ce choix à la vérité est à courte vue, car s'il permet de respecter les autres priorités du gouvernement dans une période d'ajustement budgétaire, il fait l'impasse sur le besoin de faire baisser la population carcérale dans le but notamment **de se constituer comme dans les autres pays des marges de**

sécurité et significativement dans les maisons d'arrêt. Nous avons pu mettre en évidence que la mise en place d'un programme complémentaire de 9 000 places à horizon 2017 en cohérence avec l'objectif d'encellulement individuel, pourrait être soutenable pour un coût complet de 613,08 millions d'euros en fonctionnement cumulé le temps du déploiement (mais avec un coût en rythme de croisière de **240,1 millions d'euros/an**) et un **coût d'investissement de 1,14 milliard d'euros.**

Reste la volonté politique et la nécessaire compression des coûts. L'analyse budgétaire permettant de mettre en évidence un dérapage des heures supplémentaires lié à l'absentéisme compris entre 60 et 74 millions d'euros, soit l'équivalent de 1 710 à 2 100 agents manquants pour une administration qui en comporte près de 36 200 soit près de 6 % des effectifs, 8 % des seuls gardiens. **Des marges de manœuvre sont donc possibles y compris s'agissant de la masse salariale.** Enfin, des surcapacités peuvent devenir des sources de profit. Ainsi (voir encadré) l'administration pénitentiaire néerlandaise, qui a choisi de louer deux de ses prisons, l'une à la Belgique, l'autre à la Norvège. Au-delà, une meilleure articulation des crédits accordés à la mission Justice au sein du budget général se révèle indispensable pour assumer pleinement cette mission régaliennne de l'État.

■ 25 En référence au discours devant l'Assemblée nationale de Victor Hugo en 1848 : « *Qui ouvre une école, ferme une prison.* »

■ 26 Présentation du projet Éducation, 29 septembre 2011.

■ 27 Voir convention, Bruxelles, 26 février 2010 (OR.n) 6921/10 ADD 1. Open 51, Eurojust 28, E.J.N. 3.

Lorsque la Hollande valorise sa surcapacité carcérale

La Hollande représente un cas unique en Europe ; elle dispose en effet depuis 2005, d'une forte surcapacité carcérale. Elle a donc décidé de la valoriser en acceptant de louer à la Belgique la prison de Tilburg par la convention du 31 octobre 2009²⁷. D'une capacité initiale de 500 détenus, la prison conserve son personnel de surveillance hollandais et le droit pénitentiaire hollandais, mais se trouve administrée par un directeur belge. La Belgique s'occupant du dispositif sanitaire de ses prisonniers. Ces derniers ont été transférés sur la

■ 28 (Voir p. 24)

Voir rapport 2012 p. 12 :

« Lors de sa visite, la délégation n'a recueilli aucune allévation de mauvais traitements de détenus par le personnel pénitentiaire. Au contraire, la grande majorité des détenus a souligné le professionnalisme et le respect dont le personnel pénitentiaire faisait preuve à leur égard, commentant en des termes particulièrement favorables la cliffrance d'attitude – empreinte de dialogue et de contacts permanents – entre le personnel de Tilburg et celui d'autres prisons belges. »

■ 29 Moniteur belge, 16/09/2014, p. 72753-72754, 21/12/2013, loi portant assentiment de l'accord, conclu par échange de notes verbales, datées du 16/10/2013 et du 7/11/2013. Ainsi que le rapport au Sénat belge, 17/12/2013, 5-2411/2 session de 2013/2014, ainsi que le projet de loi lui-même, 5-2411/1, 16/12/2013.

base du volontariat, la prison hollandaise se trouvant à quelques kilomètres à peine de la Belgique. Devant le succès du dispositif et l'avis favorable (hors rapatriements sanitaires) donné par le Conseil de l'Europe²⁸, la Belgique a décidé de proroger la convention jusqu'au 31 décembre 2015²⁹ par un avenant (avec une clause d'ultime prorogation jusqu'au 31 décembre 2016). L'effectif étant porté à 650 détenus, la convention prévoit un défraiement de l'État hollandais à hauteur de 42 millions d'euros/an.

Cet arrangement inédit vient d'être étendu à la Norvège, qui a décidé de réduire provisoirement son parc carcéral afin de le rénover. Après un échec avec la Suède sur un transfert provisoire de prisonniers, la Norvège a signé un accord avec la Hollande afin de transférer 242 prisonniers condamnés à de longues peines dans la prison de Norgerhaven à Veenhuizen. Ces expériences font actuellement l'objet de réflexions de la part de la Suisse, s'agissant du transfert de prisonniers en Allemagne qui dispose, on l'a vu, d'une surcapacité carcérale de près de 9 000 places (voir La CCDJP demande des éclaircissements, 2 janvier 2015, www.20min.ch/ro)

Propositions de la Fondation iFRAP

■ **Il faut réorienter la stratégie immobilière afin de disposer d'une perspective d'encellulement individuel renforcée (notamment dans la perspective d'une lutte contre l'islamisme radical). À cette fin, la Fondation iFRAP propose la mise en service de 9 000 places de prisons supplémentaires (7 918 places en maisons d'arrêt et 880 places en maisons centrales) dans 13 nouveaux établissements, ce qui ferait passer le nombre total de 190 à 213 établissements.**

■ **Cette nouvelle politique pénitentiaire doit passer par l'embauche de 2 000 agents supplémentaires. Ce projet pourrait être atteint en le gageant partiellement sur les gains issus de la lutte contre l'absentéisme.**

■ **Au total cette nouvelle politique pénitentiaire devrait représenter un coût total cumulé de 1,7 milliard d'euros en 2019.**

■ La recherche d'une surcapacité carcérale à l'aune de 2019 devrait ainsi permettre de

disposer d'un volant de sécurité que nous évaluons entre 2 000 et 4 000 places afin d'absorber, à politique pénale inchangée, une augmentation ponctuelle de notre propre population carcérale ;

■ Le gouvernement doit procéder à une refonte de la gouvernance RH de l'administration pénitentiaire afin de mettre en cohérence ses effectifs réels et son plafond d'emplois ainsi que ses coûts de masse salariale ;

■ La maîtrise de l'absentéisme, et les vacations et heures supplémentaires qui en découlent, imposent qu'un retour spécifique aux jours de carence soit imposé dans l'administration pénitentiaire eu égard à ses contraintes particulières de service public ;

■ Les coûts complets des PPP doivent être budgétisés ou communiqués afin de rendre plus cohérents les montants des engagements du programme pénitentiaire sur un plan pluriannuel et leur consommation effective.