



Budget pénitentiaire 2018 - Pour un vote éclairé

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs,

Vous allez être amenés le 5 décembre prochain à examiner le budget de l'administration pénitentiaire. Celui d'une institution en crise, frappée par une surpopulation endémique dans les prisons, qui tient structurellement en échec la préservation de la dignité des personnes et l'objectif de prévention de la récidive assigné à l'exécution des peines.

La réalité carcérale ne peut être ignorée : la promiscuité est insoutenable dans les maisons d'arrêt, où deux à trois personnes, voire plus, s'entassent dans des cellules de moins de 9 m², 22 heures sur 24. Près de 1 400 personnes sont contraintes chaque nuit de dormir sur des matelas à même le sol. Une part importante du parc carcéral est insalubre. Le droit à la santé est malmené et l'oisiveté subie est massive. Les constats en ce sens ne cessent de s'accumuler – qu'ils proviennent du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou du Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe.

Dans un récent rapport, les inspections générales des services judiciaires, des affaires sociales et des finances, chargées d'évaluer les politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice, concluent à un « échec collectif » d'une « profondeur historique » et invitent à « regarder la situation en face, avec lucidité et courage, et à agir ». Selon elles, « la valorisation du milieu ouvert et la maîtrise du recours à la détention » sont plus que jamais « indispensables dans un système pénal arrivé à saturation ». Un choix qui « répond à la fois à une logique de réinsertion et de réduction du coût pour les finances publiques »¹.

Des déclarations gouvernementales ont fait résonance. En juillet 2017, le Premier ministre a affirmé : « Le recours à l'enfermement ne doit pas traduire une paresse de l'esprit qui s'interdirait de réfléchir au sens de la peine, à la nécessité d'empêcher la récidive et à l'obligation de préparer la réinsertion. »² En octobre, la ministre de la Justice a surenchéri en soulignant qu'il ne « faut plus faire de la prison la seule peine de référence : ce ne sont pas que des mots, c'est un changement de paradigme ». Pourtant, le budget 2018 ne traduit pas ces orientations.

¹ IGSJ, IGAS, IGF, Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, juillet 2016.

² Déclaration de politique générale du Premier ministre, 4 juillet 2017.

L'accroissement du parc carcéral toujours en première ligne

Le budget de la Justice est certes en hausse, mais l'administration pénitentiaire ne profite pas d'augmentation de moyens. Et, comme les années passées, son budget reste grevé par le poids de l'immobilier et l'accroissement du parc carcéral. Ce poste de dépense représente 42 % des autorisations d'engagement (hors dépenses de personnel). Et la facture est lourde. 299,7 millions d'euros³ sont notamment prévus pour la construction de nouvelles prisons correspondant aux programmes initiés par le gouvernement précédent et l'amorce d'un nouveau programme (études et acquisitions foncières).

Des investissements qui se font encore et toujours au détriment de l'entretien du parc existant. Faute de crédits suffisants pour la rénovation, le parc a vieilli prématurément, si bien que plus d'un tiers des cellules (35,7 %) peut être aujourd'hui considéré comme vétuste. La sous-dotation se perpétue. Si les documents budgétaires prétendent qu'un « effort est entrepris sur la maintenance du parc existant », il n'en est rien dans la réalité : seulement 82,8 millions d'euros sont alloués à la rénovation, ce qui représente une baisse de 33 % par rapport à 2017, alors que l'administration pénitentiaire estime que 120 à 130 millions d'euros par an sont nécessaires pour maintenir les établissements « à un niveau correct ». Celle-ci a maintes fois déploré que l'on « sacrifie le parc classique de manière aussi constante »⁴. Elle n'a pas été entendue.

La réinsertion, le parent pauvre

Le budget de 24,9 millions d'euros prévu pour le déploiement des activités proposées aux personnes détenues fait aussi pâle figure, marquant l'absence de politique nationale réfléchie pour donner un sens à la peine. Les prisons françaises sont pourtant gangrénées par le désœuvrement massif, générateur de tensions et violences. Alors que le Conseil de l'Europe recommande un programme d'activités équilibré permettant aux détenus de passer au moins 8 heures par jour hors de leur cellule, la durée moyenne d'activités par personne plafonnait en 2014 à 1 h 30, une grande majorité des détenus en maison d'arrêt restant enfermés 22 heures par jour en cellule.

Cette durée serait remontée à 3 h 40 en semaine (et 24 minutes le week-end) fin 2016 en maison d'arrêt, avec l'allocation des crédits supplémentaires débloqués dans le cadre du plan de lutte anti-terrorisme (PLAT). Le gouvernement s'était donné un objectif de cinq heures d'activités hebdomadaires. Une ambition qui semble difficilement atteignable sans augmentation significative des moyens. Or, si le budget consacré aux activités est légèrement supérieur à celui de 2016 (24,3 M€), cette hausse reste marginale et largement insuffisante par rapport aux besoins. « Tant que l'oisiveté sera la principale activité des personnes détenues, leurs capacités de réintégration sociale ne progresseront pas »⁵, soulignait fin 2016 l'ancien garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas.

À l'inverse, les crédits dévolus à la sécurisation des établissements ne connaissent pas de restriction. Avec plus de 101 millions d'euros, la sécurité est le deuxième poste budgétaire de l'administration pénitentiaire. 43,7 millions d'euros sont prévus pour la sécurisation des établissements, un budget en hausse (+7 %) alors qu'il avait déjà explosé en 2017 par rapport aux années précédentes, passant de 24,6 à 40,8 millions d'euros entre 2016 et 2017 (+ 65,8 %).

³ Tous les chiffres cités dans ce texte sont en autorisations d'engagement.

⁴ Directrice de l'administration pénitentiaire, audition devant la commission des finances, 14 juin 2016.

⁵ J.-J. Urvoas, ministre de la Justice, *En finir avec la surpopulation carcérale*, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, 20 septembre 2016.

Les alternatives à l'emprisonnement toujours négligées

Pivot de la politique de prévention de la récidive et de l'accompagnement des personnes placées sous main de justice, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) souffrent sans conteste d'une pénurie constante de moyens humains et financiers. 150 recrutements supplémentaires sont prévus dans le budget 2018 (une hausse d'environ 4,5 % des effectifs), mais cet effort est bien en deçà des besoins. Pour parvenir à l'objectif fixé par le président Emmanuel Macron de 40 dossiers par conseiller d'insertion et de probation – contre en moyenne 100 actuellement – il faudrait en fait doubler les effectifs.

Pire, les budgets de fonctionnement de ces services ont été sensiblement réduits (-9,8 %), amputant tout particulièrement les moyens dédiés à la prise en charge en milieu ouvert, dans le cadre d'alternatives à l'emprisonnement ou d'aménagements de peine. Les inspections générales chargées d'évaluer les politiques d'insertion ont pourtant rappelé – comme nombre d'études avant elles – les effets délétères de l'enfermement, qui renforce les facteurs de précarité sociale et de fragilité psychologique, quand d'autres types de réponses pénales pourraient être privilégiés. L'incarcération est par ailleurs la sanction qui produit le plus fort taux de récidive : 61 % des sortants de prison sont recondamnés à de l'emprisonnement ferme dans les cinq ans. C'est aussi la plus onéreuse : le coût d'une journée de détention pour l'administration pénitentiaire est en moyenne de 104 euros, quand celui d'un placement extérieur est de 34 euros par jour et le placement sous surveillance électronique de 10 euros. Pourtant, le projet de budget 2018 prévoit une baisse des financements alloués à ces aménagements de peine en milieu ouvert, en contradiction avec la volonté affichée par le gouvernement de renforcer les alternatives à l'emprisonnement.

Ainsi, les crédits alloués à la location des bracelets électroniques passent de 15,4 à 11,2 millions d'euros. Une diminution de 27,2 %. Idem, les fonds dévolus au placement extérieur, mesure reconnue pour être la plus adaptée aux personnes condamnées isolées et fragilisées, car elle permet un hébergement social et un suivi global et individualisé par les services pénitentiaires et le secteur associatif, diminuent de 26,3 % par rapport à 2017. Une baisse qui fragilise encore un peu plus les associations chargées de porter cette mesure – déjà sous financée – et empêchera indéniablement son déploiement.

Le projet de 15 000 nouvelles places de prison : un choix incompatible avec le « changement de paradigme » souhaité

Le projet d'accroissement du parc carcéral de 15 000 places au cours du quinquennat, qui doit être inscrit dans une future loi de programmation, ne peut qu'alarmer. *A fortiori* dans un contexte de grande tension budgétaire.

Comme l'a relevé la commission sur le Livre blanc pénitentiaire en avril dernier, un tel programme impliquerait un effort budgétaire considérable. Entre les dépenses liées à l'acquisition foncière et la construction des bâtis, le recrutement de personnels supplémentaires (estimés à 13 270 nouveaux agents) et les frais de fonctionnement, ces nouveaux établissements alourdiraient de 1,4 milliards les charges du ministère de la Justice sur le quinquennat, alors qu'il doit d'ores et déjà faire face à une dette de 5,7 milliards au titre de constructions passées. À l'issue du programme, le budget de l'administration pénitentiaire devrait être augmenté d'un quart pour faire face aux différents coûts d'exploitation, sans compter les nouveaux besoins en personnels judiciaires pour accompagner cet accroissement du parc.

⁶ Ministère de la Justice, Prévention de la récidive et individualisation des peines, chiffres-clés, juin 2014.

Comment imaginer, dans ce cadre, que des sommes importantes pourront être débloquées à l'avenir, ne serait-ce que pour doubler le nombre de conseillers d'insertion et de probation ? Comment croire que des fonds adéquats seront un jour dégagés pour mettre un terme à l'oisiveté subie en prison et rénover les établissements vétustes, alors que ces secteurs ont toujours été les parents pauvres du budget ? Comment penser que les moyens nécessaires seront déployés pour développer l'offre d'alternatives et d'aménagements de peine ?

Ce projet de construction est d'autant plus regrettable qu'il est inutile pour résoudre le problème de surpopulation. En effet, si toutes les personnes détenues exécutant actuellement un reliquat de peine de moins d'un an (environ 19 000) bénéficiaient d'une libération sous contrainte comme la loi le permet, il n'y aurait d'ores et déjà plus de surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt.

Ce choix de réduire la population carcérale, la plupart des grands pays européens l'ont fait, alors que celle-ci ne cesse d'augmenter en France. Le nombre de personnes détenues dans les prisons européennes a baissé de presque 7% en un an, selon une enquête réalisée par le Conseil de l'Europe. Il a même réduit de moitié aux Pays-Bas, au point de fermer des prisons. À l'instar des pays scandinaves, l'Allemagne a diminué sa population carcérale de 23% ces treize dernières années. Et ce, en limitant la détention provisoire, en misant sur les alternatives et en diminuant la durée des peines prononcées.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à remettre en cause les choix budgétaires qui vous sont soumis et à proposer des affectations alternatives. Nous vous invitons à vous engager en faveur d'une politique pénale basée sur les recommandations des instances nationales et internationales qui, toutes, appellent à mettre un terme à l'inflation carcérale et à privilégier la décroissance pénale et les mesures alternatives, mieux à même de favoriser la prise en charge des personnes et leur sortie de délinquance.

Nous vous remercions pour l'attention accordée à ce courrier et sommes à votre disposition pour débattre de ces questions de vive voix. Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

Signataires : Sylvain Gauché, président de l'association des avocats pour la défense des droits des détenus, Florence Couprie, présidente de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Christian Saint-Palais, président de l'Association des avocats pénalistes, Aurélien Beaucamp, président de Aides, Guy-Bernard Busson, président de l'Association nationale des assesseurs extérieurs en commission de discipline des établissements pénitentiaires, Cécile Dangles, première vice-présidente adjointe de l'Association nationale des juges de l'application des peines, Paul Marconot, président de l'Association nationale des visiteurs de prisons, Benoit David, président de Ban public, Gilles Petit-Gats, directeur général du Centre d'action sociale protestant-Association réflexion action prison justice, Sarah Silva-Descas, secrétaire nationale de la CGT Insertion-Probation, Sylvain Lhuissier, délégué général de Chantiers-Passerelles/Forum du TIG, Jean-Claude Mas, secrétaire général de la Cimade, Thierry Lebéhot, président de Citoyens et justice, Annick Berthelot, présidente du Courrier de Bovet, Thierry Kühn, président d'Emmaüs France, Alexis Saurin, président de la Fédération des associations réflexion action prison justice, Louis Gallois, président de la Fédération des acteurs de la solidarité, Naomi Chaussat, présidente du Génépi, Malik Salemkour, président de la Ligue des droits de l'homme, Alexandre Duval-Stalla, président de Lire pour en sortir, Delphine Boesel, présidente de la section française de l'Observatoire international des prisons, Bernard Bolze, directeur de Prison insider, Bertrand Couderc, président du Syndicat des avocats de France, Véronique Fayet, présidente du Secours catholique, Rémy Moreuille-Tassart, secrétaire général du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire-FSU, le secrétariat national du Syndicat national des personnels de l'éducation et du social-Protection judiciaire de la jeunesse-FSU, Clarisse Taron, présidente du Syndicat de la magistrature.