



...le projet de loi de finances pour 2025

## MISSION « JUSTICE » PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

Le budget de l'administration pénitentiaire devrait s'établir en 2025 à 5,24 milliards d'euros, contre 5 milliards d'euros (5,003 milliards) en 2024. Ce niveau historique résulte d'une augmentation des crédits de 4,8 % par rapport à 2024.

Cette augmentation est doublement importante. D'une part, par rapport à l'augmentation de 1,5 % du budget en 2024 ; d'autre part, par rapport à l'augmentation globale du budget de la justice, telle qu'elle figure dans le projet initial, qui est de 1,1 %.

Le gouvernement présente la perspective budgétaire pour 2025 comme la poursuite de la modernisation du service public pénitentiaire. De fait, les crédits du titre 2 (dépenses de personnel hors pension) augmentent de 40 millions d'euros au profit de la mise en œuvre de la réforme de la filière de surveillance et de la création de 349 emplois supplémentaires.

Ces perspectives budgétaires, quoiqu'importantes eu égard à la situation actuelle des finances publiques, ne permettent cependant **pas de faire face aux défis auxquels est confrontée l'administration pénitentiaire.**

**Par ailleurs, le présent budget ne répond pas suffisamment aux impératifs de financement de milieu ouvert et aux ambitions d'une déclinaison de sanctions pénales adaptées.**

La situation politique est l'occasion de redéfinir les priorités de ce programme et notamment la nécessaire réorientation du programme 15 000.

**Sur la proposition du rapporteur, Louis Vogel, la commission a néanmoins émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2025**

### 1. UN BUDGET INADAPTÉ À LA CRISE QUE CONNAÎT L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

#### A. UNE CRISE CONJONCTURELLE ET STRUCTURELLE

L'administration pénitentiaire fait face, selon le diagnostic posé par les autorités elles-mêmes, à une **crise d'une ampleur inconnue depuis 1946.**

Cette crise repose sur quatre facteurs.

Le premier est à l'évidence la **surpopulation carcérale** : au 1<sup>er</sup> octobre 2024, **79 631 personnes détenues pour environ 62 000 places opérationnelles.** En pratique, 3 600 à 4 000 détenus dorment par terre chaque nuit dans les prisons françaises.

Le deuxième est l'évolution de la population incarcérée : les personnes impliquées dans la **criminalité organisée** y tiennent une part de plus en plus nombreuse. Environ 15 000 détenus le sont en lien avec le narcotrafic.

Le troisième est le **nombre trop faible d'agents**, qui conduit à un taux de couverture insuffisant de la population carcérale. Il y a actuellement 30 600 agents de surveillance au sein de l'administration pénitentiaire ; ce nombre est doublement insuffisant. D'une part, au regard de l'organigramme de référence, qui, s'il était respecté, aboutirait à 2 600 postes supplémentaires pour couvrir les besoins de surveillance de 60 000 détenus avec des personnels travaillant 39 heures par semaine. Insuffisant d'autre part, et peut-être surtout, au

regard de la réalité de la situation, qui conduit l'administration à estimer que ce ne sont pas 2 600 mais **6 000 postes qui lui manquent**. La création de 349 nouveaux postes, même portée à 528, prévue en 2025 paraît donc être un minimum qui ne permettra pas de combler les manques ni, surtout, de développer des missions rendues nécessaires par l'évolution de la population carcérale, comme le renseignement pénitentiaire.

Le quatrième facteur est l'**inadaptation du budget**, qui vient aggraver les trois premiers. Le rapporteur estime en effet que le budget de l'administration pénitentiaire ne lui donne pas les moyens d'effectuer les recrutements et investissements nécessaires pour envisager une sortie de crise, à moins d'engager dès à présent des réorientations structurelles. À l'urgence de régler la situation pour 2024 s'ajoutent des questions stratégiques pour 2025.

Les gels de crédits (AE et CP) survenus depuis février 2024 s'élèvent à près de 17 % du budget de l'administration pénitentiaire. Or celui-ci est très rigide, avec des dépenses contraintes à près de 85 %, ce qui est d'autant plus problématique qu'il est largement exposé à l'inflation. Les auditions conduites par le rapporteur ont montré les effets concrets de ces gels sur les établissements pénitentiaires, dont **certains ne peuvent assurer de paiements au-delà des dépenses courantes depuis septembre**. Le dégel partiel des crédits pour 2024 apparaît donc comme une nécessité.

L'annonce le 31 octobre 2024 que la réduction prévue du budget de la mission « Justice » pour 2025 serait moitié moins importante que prévue (250 millions d'euros) offre la perspective de donner de nouvelles marges de manœuvre à l'administration pénitentiaire, sous réserve de la répartition de ces nouveaux crédits entre les programmes. Pour autant, l'administration a tout autant besoin d'une réorientation des crédits que d'un abondement afin de faire face à la difficulté première du moment, la surpopulation carcérale, dont elle doit assumer les conséquences sans pouvoir agir sur les causes. **Il convient en effet de rappeler qu'avec un taux de 390 personnes placées sous main de justice pour 100 000, la France est l'un des pays d'Europe pour lesquels ce taux est le plus élevé, avec la Moldavie, la Pologne et la Bulgarie.**

Plusieurs études, dont celle de la Cour des Comptes parue en octobre 2023<sup>1</sup>, ont montré que la justice pénale française prononce des peines plus lourdes et plus longues que par le passé, avec un recours croissant à l'incarcération. Parallèlement, les mécanismes de sortie de prison, dont la réduction des peines et les aménagements de peines, ont été profondément déstabilisés par les réformes récentes, accentuant les difficultés à donner du sens à la peine et à effectuer le suivi des détenus. Confirmant le constat posé en 2023, les auditions du rapporteur montrent que la surpopulation carcérale entraîne la saturation de l'ensemble des dispositifs orientés vers la réinsertion, dont les SAS et la semi-liberté, par des détenus dont le profil est inadapté à ces structures.

Or, comme l'ont rappelé avec force l'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur, l'administration pénitentiaire est tenue d'exécuter les décisions d'incarcération prises par les magistrats, quel que soit son taux de saturation. Le rapporteur souligne donc que le budget de l'administration pénitentiaire, qui doit être tourné vers sa mission première de favoriser la réinsertion et par là de prévenir la récidive et la réitération, ne peut atteindre cet objectif que dans le cadre d'une politique pénale cohérente qui permette de rompre avec l'idée que l'enfermement est la sanction la plus adaptée, les autres sanctions possibles étant toujours considérées comme insuffisantes.

## **B. PROTÉGER LES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Les personnels de l'administration pénitentiaires sont, avec les détenus, les premiers exposés à la crise que connaît l'administration pénitentiaire. Le constat partagé tant par l'administration elle-même que par la contrôleure générale des lieux de privation de liberté est que la promiscuité liée à la surpopulation entraîne l'augmentation de la violence et des agressions. Elle entraîne donc l'impossibilité pratique de gérer la détention autrement que de manière sécuritaire et réduit l'accompagnement et la réinsertion qui font à la fois le sens de la peine et celui du métier.

---

<sup>1</sup> Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question, rapport public thématique, octobre 2023

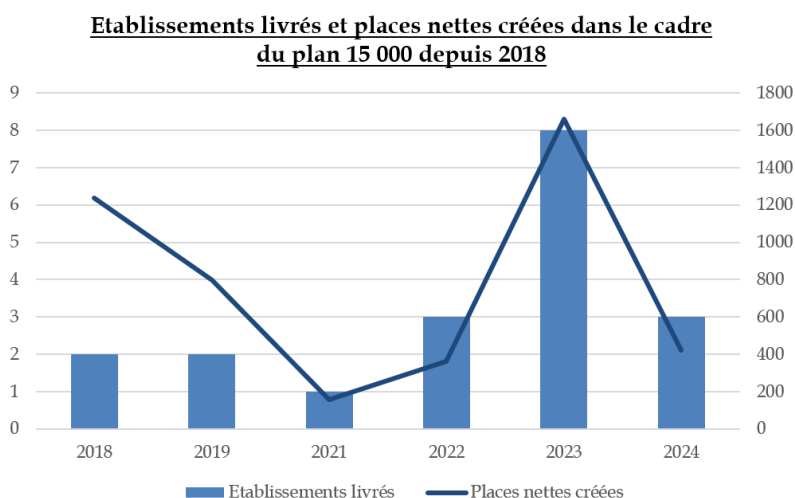
L'emprise de la criminalité organisée expose également les personnels au risque de menaces et pressions sur eux-mêmes et leurs familles ainsi qu'à celui de la compromission et de la corruption. L'administration pénitentiaire a connu, le 14 mai 2024, un drame lors de l'attaque d'un convoi pénitentiaire à Incarville (27). Cette attaque a entraîné le décès de deux agents pénitentiaires, trois autres étant blessés, dont deux grièvement.

Un protocole d'accord a été signé le 21 mai 2024 entre le Garde des Sceaux, alors Éric Dupond-Moretti, et les organisations syndicales représentatives des personnels, comprenant 33 mesures pour empêcher qu'un tel événement se reproduise. Les auditions conduites par le rapporteur au moment des négociations avaient montré l'ampleur des attentes. La commission ne peut donc que se féliciter que la mise en œuvre des **mesures de renforcement de la sécurité des agents pénitentiaires soit une priorité** de l'administration pénitentiaire et trouve sa traduction dans le budget pour 2025. En effet, tant les achats de véhicules que les achats d'équipements ont été engagés avec rapidité par l'administration pour un déploiement rapide auprès des équipes. Les moyens de visioconférence dans les établissements et l'aménagement permettant la tenue d'audiences dans les établissements ont également été développés et continueront à l'être en 2025 afin de limiter les extractions judiciaires<sup>1</sup>.

Plus largement, l'action de « garde et de contrôle des personnes placées sous main de justice », qui représentait un peu plus de la moitié des crédits en 2024, en représentera en 2025 près des trois quarts. Cette action recouvre la majeure partie des frais de personnels (près de 2,36 milliards d'euros) et les investissements bâtementaires (sécurisation, travaux d'entretien et construction de nouvelles places de prison). Il s'agit de limiter les échanges non autorisés avec l'extérieur, afin notamment d'empêcher les détenus de conduire leurs activités criminelles depuis la prison. Au-delà des mécanismes classiques « anti-projection », deux types d'outils sont financés par le budget pour 2025 : les dispositifs anti-drones et les brouilleurs de téléphones portables. Malgré une volonté de déploiement rapide de ces derniers, qui devraient être au nombre de 60 fin 2024, de nombreuses difficultés se posent, dont la nécessité de disposer de technologies capables d'entraver effectivement les communications, nonobstant les progrès en matière de téléphonie et de réseaux, mais aussi, pour les prisons situées en ville, de prendre en compte l'impact du brouillage sur le voisinage.

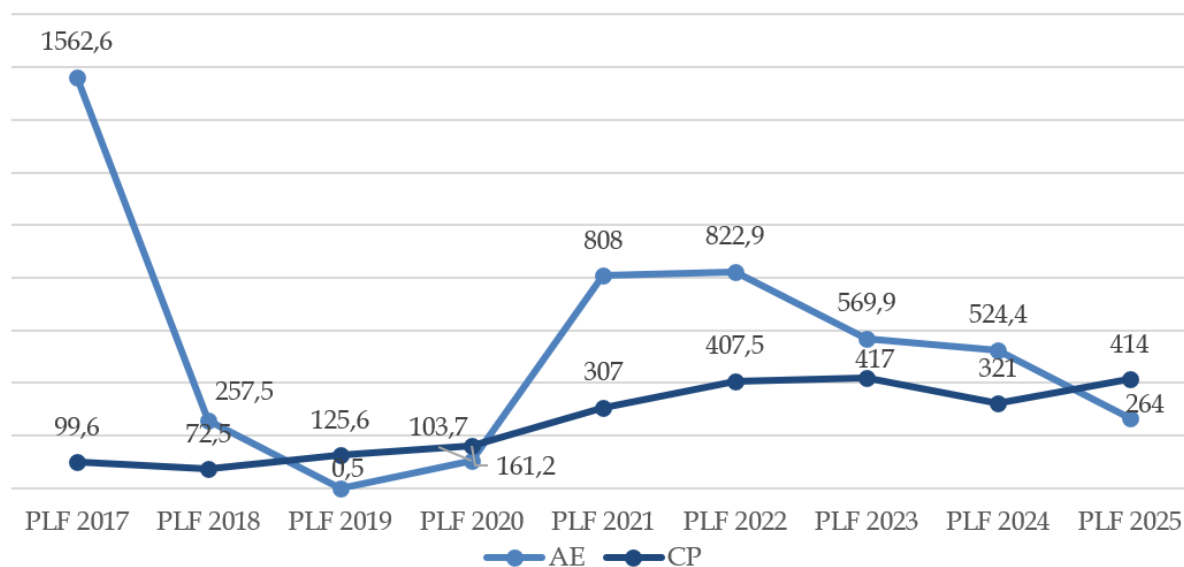
## 2. UNE NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE POUR GARANTIR LA DIGNITÉ DES CONDITIONS DE DÉTENTION ET UNE MEILLEURE ADAPTATION DES PEINES

### A. UN TOURNANT POUR LE PLAN 15 000



<sup>1</sup> Plusieurs des mesures de l'accord n'ont pas d'impact budgétaire direct mais consistent en des évolutions de pratiques, notamment en matière d'échange d'information.

## Crédits accordés à l'APIJ au titre du plan 15 000 (en millions d'euros)



*Source : commission des lois, à partir des analyses de la commission des finances et des documents budgétaires.*

L'annonce faite à la presse par le Garde des Sceaux, Didier Migaud, le 10 novembre dernier que l'objectif de créer 15 000 nouvelles places de prison ne serait pas tenu pour 2027 a eu le mérite d'officialiser un constat objectif déjà formulé par l'ensemble des observateurs.

Le projet de budget pour 2025 marque ainsi un **tournant dans le plan 15 000**. En effet, si les crédits de paiement augmentent d'un peu plus de 100 millions d'euros, les autorisations d'engagement baissent de moitié. Cela correspond, d'après l'administration, à l'état d'avancement du plan.

Les éléments chiffrés sur l'avancement du programme sont difficiles à établir, en raison des **confusions entre le nombre de places construites et celles relevant spécifiquement de la création des 15 000 places nettes**. L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (Apj) a indiqué au rapporteur que, sur 50 projets, 48 étaient engagés, qu'elle disposait de la maîtrise du foncier pour 13 400 places, que 12 500 étaient contractualisées et que près de 6 800 seraient livrées d'ici 2027.

En pratique, les crédits prévus par le projet de budget doivent permettre de poursuivre les travaux engagés pour 8 établissements pénitentiaires. Mais il est vraisemblable que les 20 autres établissements, qui sont à des degrés divers de conception (5 en phase d'étude et de conception, 10 en appel d'offre, 5 en étude préalable) verront leur **progression gelée ou du moins étalée largement au-delà de la date initialement prévue de 2027, voire après 2029, nouvelle date affichée** pour l'achèvement du plan.

La première difficulté réside incontestablement dans la maîtrise du foncier et dans le dialogue avec les collectivités territoriales qui, une fois le principe d'une nouvelle prison actée, peuvent conduire à des adaptations des projets et donc des surcoûts.

La visite du centre de Fleury-Mérogis par le rapporteur en octobre 2024 a illustré d'autres difficultés liées à la création de ces nouvelles structures. Le nouveau centre de détention de 400 places, équipement dont les aménagements intérieurs sont d'une incontestable qualité et dont le coût a été présenté par la presse comme s'élevant à 57 millions d'euros, devra être fermé plusieurs mois du fait d'un vice de construction entraînant une arrivée insuffisante d'eau chaude et de chauffage.

La mise en service de nouveaux équipements pénitentiaires ne peut donc reposer sur un calendrier certain et le suivi de la construction est un enjeu majeur au risque de déstabiliser encore plus le fonctionnement de la détention.

Fondamentalement, ainsi que l'avait souligné le rapporteur à l'occasion du projet de loi de finances pour 2024, **la construction de places de prison supplémentaires ne peut être la solution à la surpopulation carcérale.** Il lui a ainsi été indiqué que **créer un nombre de prisons qui maintienne la parité avec le nombre de détenus supposerait de construire un centre de détention par mois.**

Le budget 2025 est l'occasion de choix stratégiques permettant de réorienter les crédits des projets immobiliers vers des objectifs permettant d'améliorer beaucoup plus rapidement les conditions de détention et, ainsi, de remplir les obligations qui incombent à la France, mais aussi les conditions de travail des personnels. **C'est l'entretien des bâtiments et la fermeture des établissements vétustes ou inadaptés qui doivent devenir la priorité.**

L'action d'« accueil et d'accompagnement des personnes placées sous main de justice », qui représentait près de 40 % des crédits, n'en présente plus que 18 %. Concrètement ce sont les frais de fonctionnement des établissements qui se trouvent réduits de près de 80 % d'autorisation d'engagement. Cette réduction est en partie due à la conclusion en 2024 d'un contrat pluriannuel. Mais ces perspectives remettent en question la possibilité de faire face aux besoins des établissements dans les années à venir : singulièrement, **elles remettent en question tant la possibilité de lutter contre la dégradation des locaux que le maintien de conditions dignes de détention.** Même si, pour l'année 2025, les crédits de paiement de cette action augmentent légèrement, ce qui reporte le problème sur 2026, et que les crédits de maintenance des bâtiments en gestion publique (qui représentent des montants modestes, 47,3 millions en AE et 37 millions en CP) sont maintenus au même niveau qu'en 2024, les crédits pour l'entretien des bâtiments sont insuffisants.

## **B. LE MILIEU OUVERT RESTE TROP PEU FINANCÉ**

Le nombre de personnes suivies en milieu ouvert est plus de deux fois supérieur à celui des personnes détenues. Or les crédits alloués à ces missions sont en légère décroissance, 121,8 millions contre 123,2 millions pour 2024, confirmant une attention moins grande portée à ces actions, dont l'administration pénitentiaire et les acteurs de terrain soulignent pourtant l'importance.

**Les mesures de milieu ouvert sont trop souvent vues comme des alternatives à l'incarcération plutôt que comme des sanctions adaptées en elles-mêmes.** Elles tendent donc à être valorisées au regard de leur proximité avec l'incarcération. De manière significative, les mesures les mieux financées en milieu ouvert sont celles relatives au bracelet électronique, soit celles qui s'apparentent le plus à la détention. Cette attitude tend à fausser l'approche des dispositifs. Il a ainsi été indiqué au rapporteur que le travail d'intérêt général (TIG) a d'abord été conçu comme un dispositif de réinsertion avant d'être utilisé comme une peine, entraînant désormais l'orientation vers le TIG de profils éloignés de la réinsertion, et ayant pour conséquence une inadaptation du dispositif. Le temps nécessaire à la mise en œuvre des TIG résulte pour partie de cette inadaptation.

**Une revalorisation des mesures du milieu ouvert, en développant notamment l'évaluation et le développement des mesures de suivi, est nécessaire.** Tant à court terme, pour lutter contre la surpopulation carcérale que, plus fondamentalement, pour permettre le prononcé de peines véritablement utiles socialement. À cela s'ajoute le coût particulièrement faible (5 à 6 euros par jour) des mesures du milieu ouvert, comparé au coût d'une journée de prison (130 euros en moyenne).

En l'état, les mesures de milieu ouvert souffrent non seulement d'un financement insuffisant sur le budget de l'administration pénitentiaire, mais également du **désengagement prévisible des collectivités territoriales, souvent co-financeurs mais soumises à d'importantes contraintes budgétaires.**

**Le nombre de conseillers d'insertion et de probation apparaît insuffisant pour assurer un suivi adapté des personnes.** Le budget pour 2025 ne respecte pas, sous réserve d'amendements à venir, les orientations de la loi d'orientation 2023-2027. Le nombre de conseillers manquants a fait l'objet d'estimations variables lors des auditions du rapporteur allant jusqu'à 40 %. Ce manque de moyen apparaît en décalage avec les objectifs de

l'administration pénitentiaire et le rôle que les CPIP pourraient être amenés à jouer en tant qu'expert de dangerosité et du risque de récidive, notamment au moment du prononcé de la peine. Ce décalage est accentué par l'inquiétude autour du nouveau logiciel conçu par les métiers de l'insertion et de la probation malgré les 80 millions d'euros déjà dépensés.

## POUR EN SAVOIR +

- Inspection de fonctionnement suite à l'attaque du convoi pénitentiaire du 14 mai 2024, Inspection générale de la Justice, juillet 2024.

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2025.**

**Ces crédits seront examinés en séance publique le 3 décembre 2024**



**Muriel Jourda**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Morbihan



**Louis Vogel**

Rapporteur pour avis

Sénateur  
(Les Indépendants  
– République et  
Territoires)  
de Seine-et-Marne

[Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>