

Prisons : vers l'impasse budgétaire

GRÉGORY BLANC

SEPTEMBRE 2026



Prisons : vers l'impasse budgétaire

Synthèse

Grégory Blanc,
*Sénateur Place
publique de Maine-et-Loire
Membre de la
commission des
finances du Sénat.*

11 septembre 2026

Les crédits de l'administration pénitentiaire n'ont cessé de croître : 4,26 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2021, 5,54 milliards au projet de loi de finances pour 2026, soit une progression de 30 % en cinq ans. Rapportée à l'ensemble des missions du budget de l'État, c'est la dépense la plus dynamique de la période après la défense et la charge des intérêts de la dette. La crise pénitentiaire ne s'explique donc pas par un défaut de volonté budgétaire.

Et pourtant. Au 1er juin 2026, la France comptait 88 829 personnes détenues pour 63 237 places opérationnelles, soit une densité carcérale de 140,5 % – un niveau sans précédent. Plus de 7 600 personnes dorment sur un matelas posé à même le sol, un tiers de plus qu'il y a un an. Au rythme où l'on enferme, il faudrait ouvrir une prison de 450 places chaque mois. Autrement dit : plus l'État investit dans le système carcéral, moins celui-ci parvient à remplir sa mission.

Le constat est arithmétique avant d'être idéologique. Pour tenir la trajectoire annoncée – résorber le déficit de 25 592 places, poursuivre le programme immobilier, combler les 6 000 postes manquants, spécialiser les prises en charge –, il faudrait porter le budget annuel de l'administration pénitentiaire à près de 11 milliards d'euros, soit le multiplier par deux. Pour mémoire, le budget total du ministère de la Justice s'élève aujourd'hui à 13 milliards d'euros. Dans le même temps, la France doit dégager au moins 140 milliards d'euros d'ajustement d'ici 2031. Cette politique n'est pas finançable et personne n'explique comment elle le deviendrait.

Il faut donc trancher. Soit les gouvernements assument cette facture et disent au Parlement comment ils la financent. Soit ils régulent les flux d'entrée et de sortie, articulent enfin détention et probation et font de la lutte contre la récidive la priorité budgétaire. Car la récidive a un prix : supérieur à 2 milliards d'euros annuel (chiffre pour la seule récidive à un an 36,6 % des sortants de détention recondamnés dans

l'année quand ils sont 62,9 % dans les cinq ans). C'est, à ce jour, le seul gisement d'économies véritablement disponible dans le champ pénitentiaire. Cela implique de transformer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en véritables acteurs de la sécurité publique, garants des peines en milieu ouvert.

Trop souvent, le débat sur la prison se réduit à une opposition de valeurs, entre tenants de « la fermeté » et défenseurs de « la dignité ». Ce n'est pas notre entrée. Nous avons pris le problème par les chiffres, mesuré l'écart entre les annonces et leur exécution, et cherché des propositions compatibles avec la trajectoire financière du pays. Quinze en résultent, regroupées en trois blocs : le bâtimentaire et le pilotage, la continuité des soins, les outils de la probation.

Trois urgences : 1. la création de peines de probation pour compléter et rendre plus lisible l'échelle des sanctions ; 2. la mise en place d'une police de probation, à la main des SPIP, pour mieux sécuriser la société et assurer l'effectivité des peines ; 3. La création de services « HAD » (hospitalisations à domicile) pénitentiaires, dispositifs « tampon » pour garantir la continuité du traitement médical à la sortie de prison.

En articulant d'abord lutte contre la récidive et sécurité publique, avec un objectif peu ambitieux d'un milliard d'euros d'économies seulement par an, cette note démontre qu'une autre politique est possible, à coût constant, tout en rénovant, embauchant, et construisant pour les besoins de demain.

Introduction

Au rythme où l'on enferme, il faudrait ouvrir en France une prison de 450 places chaque mois. Ce n'est pas possible techniquement, c'est surtout intenable financièrement. Cela représenterait, chaque année, plus de 1,5 milliard d'euros d'investissement nouveau – selon la fourchette basse, et déjà obsolète, retenue par la Cour des comptes en 2025 – auxquels s'ajouteraient les frais de fonctionnement, estimés à 47 000 euros par an et par personne détenue.

L'ordre de grandeur suffit à situer le problème. Au 1er juin 2026, la France comptait 88 829 personnes détenues pour 63 237 places opérationnelles. Le « plan 15 000 places » lancé en 2017 – devenu « 18 000 » en cours de route – visait à porter la capacité du parc à 75 000 places en 2027, soit moins que la population actuellement détenue. Or, seulement 5 411 places nettes ont été livrées entre 2017 et septembre 2025. Le plan est aujourd'hui reporté à 2031 et son coût prévisionnel est passé de 3,9 à 5,7 milliards d'euros.

Mécaniquement, le système est dérégulé, il l'est même deux fois. D'une part, en enfermant plus vite et plus longtemps, la surpopulation devient structurelle : le rythme d'ouverture des places ne peut pas suivre celui du durcissement des peines. D'autre part, la surpopulation dérègle à son tour les processus carcéraux. Le parcours qui doit préparer la sortie n'est pas conduit, les matelas s'entassent au sol des cellules, les pathologies somatiques et psychiatriques s'aggravent, les sorties « sèches » se multiplient. Dit autrement : la prison nourrit la prison, en fabriquant de la récidive.

Cet échec a un coût, et ce coût est chiffrable. 36,6 % des sortants de détention sont recondamnés dans l'année ; 62,9 % dans les cinq ans. La dépense publique que génèrent ces trajectoires était évaluée à 1,4Mds d'€ par an sur la base des chiffres 2020-2021 ; compte tenu de l'inflation cumulée et de la croissance de la population détenue depuis lors, elle dépasse probablement aujourd'hui 2 milliards d'euros.

Poursuivre la logique actuelle et mettre en place l'ensemble des annonces de Gérald Darmanin, Garde des sceaux, supposeraient de multiplier par deux le budget des prisons : de 5,5 à près de **11 milliards d'euros par an**, quand l'ensemble du ministère de la Justice en pèse 13, soit un effort tendanciel supérieur à l'augmentation du budget de la défense et des intérêts de la dette.

Cette perspective n'est donc pas compatible avec l'état de nos finances publiques à l'heure où la France doit dégager au minimum 140 milliards d'euros d'ajustement d'ici 2031. Il faut d'ailleurs rappeler que la Justice fait partie des rares ministères déjà dotés d'une loi d'orientation et de programmation, avec une hausse de près de 12 % de ses ressources entre 2023 et 2027 en euros constants et qu'elle figure parmi les rares dont les crédits sont globalement préservés en gestion. En dix ans, son budget est passé de 8 à 13 milliards d'euros, soit + 62 % en euros courants. Le problème n'est donc pas que l'État n'a rien fait, il est au contraire dans l'inefficience des politiques publiques, qui ne produisent pas les résultats attendus, pour des coûts toujours plus élevés.

Cette note invite à déplacer le débat public. Trop souvent enfermé dans une opposition stérile entre « tout-sécuritaire » et « anti-carcéral », il gagnerait à être posé en termes de soutenabilité structurelle. La question que nous posons est simple, budgétaire : quelle politique pénitentiaire la France peut-elle effectivement financer dans un contexte de contrainte durable, et avec quel type de prise en charge ?

Pour y répondre, ce travail s'appuie sur trois matériaux. D'abord les données budgétaires et statistiques publiques : projets et lois de finances, projets annuels de performance, statistiques du ministère de la Justice, rapports de la Cour des comptes et des commissions des finances et des lois du Parlement, données du Conseil de l'Europe. Ensuite des visites de terrain, conduites dans un ensemble volontairement contrasté d'établissements pénitentiaires et de services pénitentiaires d'insertion et de probation. Enfin des entretiens avec des praticiens de la chaîne pénale : magistrats, directions d'établissement, personnels de surveillance, soignants, associations, personnes détenues.

1. Un système à bout de souffle

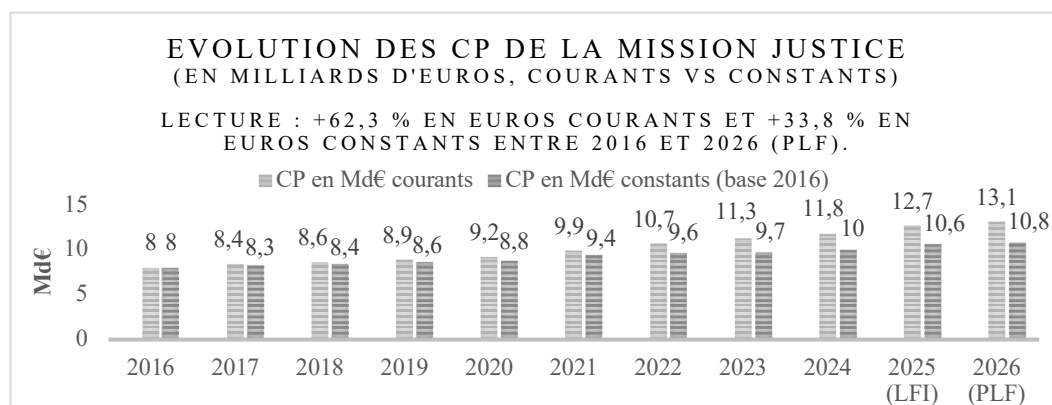
Avant de discuter des remèdes, il faut établir le diagnostic. Il tient en quatre constats : l'argent a été mis, la surpopulation a changé d'échelle, la réponse immobilière ne suit pas, et l'échec se paie en récidive.

1.1. La justice est déjà l'un des budgets les plus dynamiques de l'État

La dette publique représentait 111,9 % du produit intérieur brut en 2022. Elle est anticipée à 118 % en 2026, 121,4 % en 2027 et pourrait atteindre 130,5 % en 2030¹. L'ajustement nécessaire pour stabiliser cette trajectoire, une fois intégrés les nouveaux risques, est estimé à plus de 140 milliards d'euros d'ici 2031.

Dans ce contexte de resserrement, le budget de la Justice fait figure d'exception. La loi de programmation 2023-2027 devait le porter de 8,86 à 10,75 milliards d'euros hors pensions² ; en réalité, les crédits de paiement de la mission ont progressé de 10,05 à 13,05 milliards entre 2021 et 2026, soit une hausse de 29,9 %. L'administration pénitentiaire est la mieux servie de l'ensemble : + 30 % sur la même période, de 4,26 à 5,54 milliards d'euros, dont 220 millions pour la seule dernière année. L'inflation cumulée sur ces exercices atteint 17 %³ : la hausse est donc réelle et pas seulement nominale.

Figure 1. Évolution des crédits de paiement de la mission « Justice »



Source : commission des finances du Sénat. Illustration réalisée par l'auteur.

¹ X. Jaravel, X. Ragot, J.-L. Tavernier et N. Valla, rapport sur la situation tendancielle des finances publiques remis au Gouvernement, 15 juillet 2026 ; Cour des comptes.

² Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, art. 1er.

³ Insee, indice des prix à la consommation, 2021-2026.

Rapportée à l'ensemble des missions budgétaires, cette progression place la mission « Justice » et en son sein l'administration pénitentiaire parmi les postes les plus dynamiques de la période, derrière la défense et la charge des intérêts de la dette. Voilà pourquoi le point mérite d'être posé d'emblée, parce qu'il ferme une porte : la crise pénitentiaire ne s'explique pas par un manque de volonté budgétaire, mais par l'usage qui est fait de ces crédits.

1.2. Surpopulation : un changement d'échelle sans précédent depuis 2020

La surpopulation carcérale a valu à la France plusieurs condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme, la dernière en 2020⁴. Ce qui évolue, ce n'est pas la nature du problème, c'est son échelle.

La densité carcérale nationale est passée de 112,5 % en 2021 à 140,5 % au 1er juin 2026⁵. Entre le 1er janvier 2022 et cette date, le nombre de personnes détenues est passé de 69 448 à 88 829, soit une hausse de 27,9 % en quatre ans et demi ; sur la même période, les places opérationnelles n'ont progressé que de 4,1 %, de 60 749 à 63 237⁶. La population détenue croît de 5,7 % par an, les places de 0,9 %, soit un rapport de un à six. Sur la seule dernière année, l'écart s'est encore creusé – plus de 6 % de détenus supplémentaires, 1,6 % de places de plus⁷.

Ces chiffres nationaux masquent une réalité à deux vitesses : les maisons d'arrêt, qui reçoivent les prévenus en attente de jugement et les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, sont mis en tension. Au 1er juin 2026, la densité atteint 173,2 % en maison d'arrêt, contre 99,3 % dans les établissements pour peine⁸. Aucune maison d'arrêt n'affiche une densité inférieure à 100 %, celle de Perpignan-Rivesaltes atteint même 270 %. Or les maisons d'arrêt concentrent 70 % de la population détenue. La surpopulation carcérale n'est donc pas un problème diffus, réparti sur l'ensemble du parc : c'est une crise concentrée sur un type d'établissement.

Les conséquences sont matérielles et immédiates. Plus de 7 600 personnes dorment aujourd'hui sur un matelas posé au sol, une hausse de plus de 30 % en un an⁹. Cette dérive

⁴ CEDH, J.M.B. et autres c. France, 30 janvier 2020.

⁵ Sénat, commission des finances, d'après les données de l'administration pénitentiaire.

⁶ Ministère de la Justice, statistiques de la population détenue et écrouée et des places opérationnelles, 2022-2026.

⁷ Sénat, commission des lois, d'après les données du ministère de la Justice.

⁸ Ministère de la Justice, statistique mensuelle de la population détenue et écrouée, 1er juin 2026.

⁹ *Ibid.*

n'est pas la traduction mécanique de la démographie ou de la délinquance. Elle traduit une réorientation de la réponse pénale vers l'incarcération, en jouant sur deux leviers à la fois : la durée moyenne de détention est passée d'environ huit mois à près de onze mois et demi¹⁰, tandis que le nombre de prévenus en attente de jugement progresse. L'engorgement se nourrit donc autant de la longueur des peines que du nombre de mises sous écrou.

Un autre indicateur mérite d'être regardé : le taux d'incarcération, qui rapporte le nombre de personnes détenues à la population totale. Sur cet indicateur, la trajectoire française est sans ambiguïté. Après un point bas à 92,9 détenus pour 100 000 habitants en 2021, sous l'effet des mesures de régulation carcérale liées à la pandémie, le taux a bondi de 28 % en quatre ans pour atteindre 118,9 en 2025¹¹. Ce niveau dépasse désormais celui d'avant-crise (117,9 en 2014). Rien qu'entre 2024 et 2025, la hausse atteint 6,6 %, ce qui place la France parmi les treize pays du Conseil de l'Europe ayant connu une augmentation significative sur la période. La France ne se contente donc pas de recourir à la prison davantage que la médiane européenne, elle est l'un des rares pays du continent où ce recours continue de s'intensifier, au moment précis où la tendance générale est à la stabilité. Concernant la densité carcérale, au 31 janvier 2024, la France se classait au troisième rang des 53 administrations pénitentiaires relevant du Conseil de l'Europe, très au-dessus de la moyenne comme de la médiane européennes.

¹⁰ Ministère de la Justice, SSER, Infos Rapides Justice n° 27, avril 2025.

¹¹ Conseil de l'Europe, statistiques pénales annuelles (SPACE I - 2025).

Figure 2. Densité carcérale : comparaison européenne au 31 janvier 2024

Pays ou juridiction	Personnes détenues pour 100 places
Allemagne	82
Moyenne européenne	87
Pays-Bas	94
Médiane européenne	94
Royaume-Uni	98
Belgique	113
Italie	118
France	123
Slovénie	134

*Source : Conseil de l'Europe, statistiques pénales annuelles (SPACE I). Sélection de pays.
Illustration réalisée par l'auteur.*

1.3. L'impasse d'une réponse exclusivement immobilière

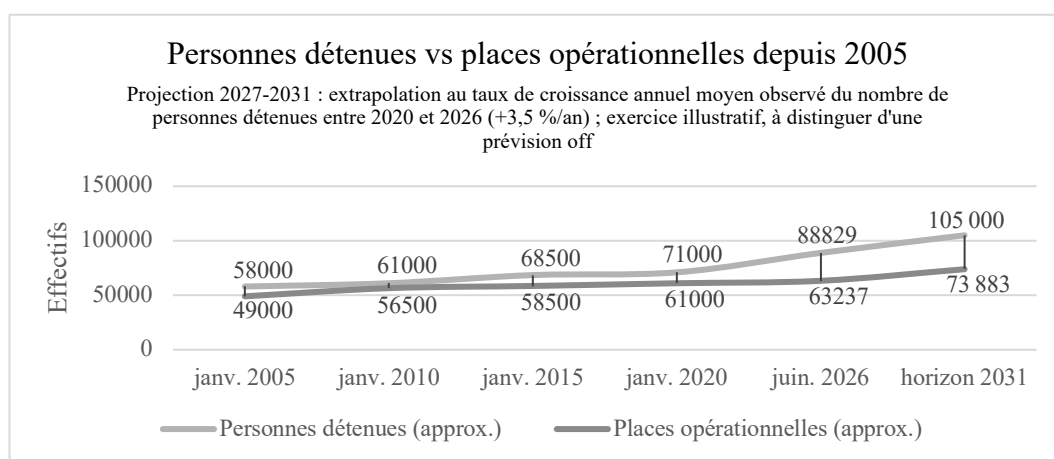
Depuis 2017, la réponse de l'État est d'abord et principalement immobilière. Le programme « 15 000 places » (devenu 18 000, avant que les documents budgétaires de cette année ne mentionnent plus que l'objectif initial)¹² en est l'emblème. La comparaison historique est cruelle : entre 1988 et 2016, quatre programmes successifs avaient livré environ 29 000 places nettes en vingt-huit ans, soit près de 1 000 places nettes par an. Le plan lancé en 2017 en a livré 5 411 entre 2017 et septembre 2025, soit moins de 700 places nettes par an¹³. Un rythme inférieur à celui des décennies précédentes, pour un objectif politique supérieur. Et d'autant plus vain que, sitôt ouverts, les établissements sont saturés.

¹² Ministère de la Justice, dossier de presse du « Programme 15 000 places ».

¹³ Cour des comptes, « Le plan 15 000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse », audit flash, 17 décembre 2025.

Une dérive financière accompagne ce ralentissement. Le coût prévisionnel du plan est passé de 3,9 à 5,7 milliards d'euros, soit 46 % de hausse¹⁴ ; son échéance, fixée à 2022, est reportée à 2031. Les dotations immobilières de l'administration pénitentiaire ont pourtant progressé de 19,5 % en 2026 par rapport à 2024, pour atteindre 679 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ce dépassement est d'autant plus embarrassant que le plan est d'ores et déjà obsolète, de l'aveu même de la direction de l'administration pénitentiaire : mené à son terme, il porterait le parc à 73 883 places en 2031, soit toujours moins que la population détenue d'aujourd'hui.

Figure 3. Personnes détenues et places opérationnelles depuis 2005



Source : ministère de la Justice, statistiques de la population détenue et écrouée (série mensuelle depuis 2005). Projection 2027-2031 : calcul propre à partir de ces données officielles, non issu d'un document officiel. Illustration réalisée par l'auteur.

Le problème de cette monoculture immobilière n'est pas seulement qu'elle échoue : c'est qu'elle occupe tout l'espace. En enfermant le débat sur l'urgence et sur la seule création de places, **d'une part elle rend impossible la réflexion sur les réformes qui fluidifieraient la réponse pénale, d'autre part elle relègue au second plan l'urgence bien réelle de la rénovation du parc existant.** Remettre à niveau les huit établissements les plus vétustes coûterait 1,2 milliard d'euros¹⁵ – une dépense qui, elle, ne fait l'objet d'aucun plan.

¹⁴ Cour des comptes, « Le plan 15 000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse », audit flash, 17 décembre 2025.

¹⁵ Sénat, commission des lois, avis sur le projet de loi de finances pour 2026, tome VI « Administration pénitentiaire », L. Vogel, n° 145, 24 novembre 2025.

PROPOSITION N° 1

Instaurer un numerus clausus carcéral progressif, établissement par établissement

En fixant un plafond de personnes détenues par établissement, toute nouvelle entrée serait conditionnée à une sortie : libération anticipée, aménagement de peine ou transfert. Le mécanisme est déjà appliqué dans plusieurs pays européens. Il ne réduirait pas la sévérité des peines prononcées mais obligerait l'administration à arbitrer explicitement, plutôt qu'à absorber indéfiniment par le matelas au sol.

Coût : le coût est nul, des économies de fonctionnement sont attendues.

PROPOSITION N° 2

Arrêter de construire - donner la priorité à la rénovation du parc existant et à la reconstruction des établissements impossibles à rénover

1,2 milliard d'euros pour les 8 établissements les plus vétustes : c'est un ordre de grandeur très inférieur au coût de création de places nouvelles, pour un gain immédiat sur les conditions de détention comme sur les conditions de travail des personnels.

Coût : Sur ce modèle évalué par la Cour des comptes, nous proposons de rénover / reconstruire 12 établissements en 5 ans, pour un ordre de grandeur de 1,8 milliard d'euros, soit en moyenne 360 M€ par an.

Bordeaux-Gradignan : ce que produit la saturation

Au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, la livraison d'un nouveau bâtiment n'a pas permis la fermeture de l'ancien « bâtiment A ». Conçu pour 684 personnes, l'établissement en héberge aujourd'hui environ 1 100. Dans le seul bâtiment A, le taux d'occupation atteint 240 % : 223 matelas y sont posés à même le sol. La surcharge produit des conditions de vie indignes, une violence accrue et une prise en charge sanitaire et sociale gravement défaillante.

La désorganisation structurelle aggrave encore la situation, amplifiée par l'architecture pavillonnaire des nouvelles « méga-prisons ». Le déficit de personnel en est la traduction la plus concrète : sur 501 postes théoriques – calculés, faut-il le préciser, sur les places

théoriques et non sur l'occupation réelle –, 120 restent non pourvus, soit un taux de couverture de 76 %, auquel s'ajoute un absentéisme de 25 % imputable au stress, à la dégradation des conditions de travail. Les conséquences s'enchaînent : manque de temps, tensions, rotation accélérée des personnels... équipes *de facto* plus jeunes qu'ailleurs. Les agressions contre les surveillants se multiplient, commises en grande partie par des personnes détenues en souffrance psychologique que personne n'a été formé à prendre en charge.

La sectorisation de l'établissement, en particulier celle de l'unité médicale, complique enfin l'accès aux soins au point qu'y conduire une personne détenue mobilise presque autant de personnel qu'une extraction vers l'extérieur. Un trajet qui, au demeurant, faute d'agents disponibles, s'avère parfois tout simplement impossible.

Gradignan n'est qu'un exemple de ce que produisent ces nouvelles réalités architecturales : conçues pour abaisser le coût à la place, la réalité de leur fonctionnement se révèle souvent contre-productif.

1.4. Le problème n'est pas seulement le nombre de places, c'est le type d'établissements

Compter les places manquantes ne suffit pas. Au-delà du taux d'occupation, la façon dont un établissement organise la détention – régimes différenciés, taille des unités, suivi individualisé – pèse directement sur le climat carcéral, sur la charge de travail des personnels et sur les chances de réinsertion. Reconstruire sur le modèle de la grande maison d'arrêt indifférenciée reviendrait donc à manquer une partie du problème que l'on prétend résoudre.

Cette différenciation suppose d'abord des bâtiments différents : des structures plus petites, à taille humaine, ancrées dans leur territoire et leur bassin d'emploi. Elle va de pair avec le développement des peines alternatives, appelées à graviter autour de ces établissements et à remplacer l'incarcération lorsque celle-ci désocialise inutilement. Les deux évoluent ensemble : sans offre diversifiée de structures intermédiaires, les alternatives ne se développent pas sérieusement, et **sans admettre que la prison n'est pas forcément la réponse la plus adaptée à toute infraction, les régimes ne se différencient pas efficacement.**

Le ministère a d'ailleurs engagé, en parallèle du plan principal, des programmes qui vont dans ce sens : dix-sept structures modulaires de 100 à 150 places livrables d'ici 2027¹⁶, 1 500 places en quartiers de semi-liberté pour 300 millions d'euros et 1 500 places en quartiers courtes peines pour 450 millions¹⁷.

L'économie de ces formats est nettement plus favorable. Le coût par place d'une structure modulaire s'établit à 200 000 euros pour un délai de livraison de dix-huit mois, contre 400 000 euros et sept ans pour un établissement classique. Rapporté à la place nette réellement créée, l'écart se creuse encore, puisque les programmes classiques s'accompagnent de fermetures. Le modulaire est donc structurellement plus efficient, dès lors que le profil des personnes accueillies le permet – délinquance routière, délinquance financière, certaines violences intrafamiliales...

Nous partageons cette orientation, qui permet de distinguer les personnes peu dangereuses, pour lesquelles un immobilier et un encadrement plus légers suffisent. Nos visites confirment en revanche un point d'attention : les établissements reconstruits dans le cadre du plan 15 000 places sont souvent excentrés, ce qui pose un problème dirimant, singulièrement pour les quartiers de semi-liberté. « On ne réinsère pas dans le désert » : les exemples ne manquent pas d'établissements ayant dû fermer leur quartier de semi-liberté, laissant des bâtiments vides, ou des unités incapables de remplir leurs places vacantes, faute d'accès aux transports, et donc aux zones d'emploi, aux services publics, médicaux, complexifiant le lien avec les proches...

Financièrement, on notera enfin que ces formats allégés ne dispensent pas de dupliquer l'ensemble de la chaîne d'encadrement, de greffe et de suivi : l'économie porte sur le bâti, peu sur le fonctionnement global.

¹⁶ Ministère de la Justice, « Construction de prisons modulaires : 17 sites ont été retenus », communiqué de presse.

¹⁷ Sénat, commission des lois, rapport d'information sur l'exécution des peines, E. Schalck, L. Harribey et D. Vérien, n° 2, session ordinaire 2025-2026.

PROPOSITION N° 3

Programmer des établissements à taille humaine insérés dans le tissu urbain

Privilégier les formats modulaires et les petites unités, mais implantées dans les bassins d'emploi et desservies par les transports, plutôt que les grands établissements périphériques. C'est la condition pour que les quartiers de semi-liberté et les structures d'accompagnement vers la sortie fonctionnent réellement. La différenciation des prises en charge implique aussi de différencier les implantations.

Coût : Nous proposons de construire 10 établissements de 50 places à 200 000€ la place. Cela correspond à une annuité d'investissement de 20M€ (investissement de 100M€). Avec un ratio de 0,25 agents par place, cela correspond à un ordre de 6,25M€ de masse salariale, donc au total 26,25M€ / an.

1.5. La surpopulation aggrave la crise sanitaire, qui alimente à son tour la récidive

Depuis 1994, la santé des personnes détenues relève du service public hospitalier et non de l'administration pénitentiaire ; la loi pénitentiaire de 2009 a réaffirmé le principe d'équivalence des soins avec la population générale. Ce principe est aujourd'hui inopérant dans les établissements saturés, y compris lorsque les équipements sont neufs. La raison est simple et purement budgétaire : les effectifs des unités sanitaires (déployés par le ministère de la santé) sont calculés sur la capacité théorique des établissements, non sur leur occupation réelle. Conséquence directe, les soignants arbitrent chaque jour entre les urgences, au prix d'une perte de chance pour les autres patients.

S'y ajoute le déficit chronique d'escortes pour conduire les détenus vers l'unité médicale : 30 à 40 % des rendez-vous médicaux sont annulés en maison d'arrêt¹⁸. Or, pour rappel : la population carcérale est plus précaire, moins bien soignée et davantage sujette à pathologie mentale. Une personne détenue sur cinq souffre d'une maladie chronique non ou mal traitée. Les soins dentaires, ophtalmologiques et kinésithérapiques accusent des délais de plusieurs mois. L'humidité, les moisissures et la promiscuité aggravent les pathologies respiratoires,

¹⁸ D. Simonnot, « Prisons : la mission de réinsertion est oubliée au profit d'une vengeance d'État », La Chronique, n° 468, Amnesty International, novembre 2025.

dermatologiques et infectieuses ; la prévalence du VIH atteint 2 % en détention, contre 0,3 % en population générale.

Les troubles psychiatriques et psychologiques sont massivement surreprésentés¹⁹, le plus souvent adossés à des addictions : le ministère de la Justice évalue à 25 % la part des personnes détenues concernées, contre 10 % dans la population générale. Le risque suicidaire suit la même pente – 27,8 % des hommes et 59,5 % des femmes détenus sont considérés à risque, et le taux de suicide des prévenus atteint 43,1 pour 10 000²⁰, environ dix fois le niveau de la population générale²¹. La surmortalité en détention dépasse de 40 % celle de la population générale.

Ces effets ne s'arrêtent pas à la porte de sortie : 39 % des anciens détenus restent dépendants aux drogues, à l'alcool ou aux psychotropes malgré les dispositifs de réduction des risques²². **Trois facteurs l'expliquent : la perte d'autonomie que produit l'incarcération elle-même²³, la désagrégation du lien social avec l'extérieur²⁴ et la rupture de soins au moment de la sortie** – faute de continuité en sortie sèche comme de réseau de soins suffisant en probation²⁵. Le résultat est documenté : toxicomanie lourde, marginalisation, errance et, en définitive, accroissement de la récidive²⁶.

Prenons un cas concret, pour que le mécanisme soit clair. Un homme alcoolique entrant en détention pour violences ne sera pas moins violent à la sortie, s'il a purgé sa peine sans le moindre traitement ou avec un suivi dégradé, dans les conditions de détention actuelle. Pire : **l'interruption de tout traitement à la sortie aggrave la situation initiale**. Autrement dit, la qualité de la prise en charge pendant la détention conditionne l'efficacité de la peine bien

¹⁹ B. Falissard et al., BMC Psychiatry, 2006 ; T. Fovet et al., European Psychiatry, 2020 ; S. Fazel et J. Baillargeon, The Lancet, 2011.

²⁰ J. Giusti, D. Raimbourg et C. Salkazanov, « La surpopulation carcérale : en finir avec l'indignité », Fondation Jean Jaurès, 25 octobre 2024.

²¹ D. Simonnot, « Prisons : la mission de réinsertion est oubliée au profit d'une vengeance d'État », La Chronique, n° 468, Amnesty International, novembre 2025.

²² J. Zlodre et S. Fazel, « All-cause and external mortality in released prisoners », American Journal of Public Health, vol. 102, n° 12, 2012.

²³ J.-P. Cano, R. Ponzio et G. Guiresse, « Sorties de prison : intérêt de l'intervention psychiatrique dans les structures d'accompagnement vers la sortie », L'information psychiatrique, vol. 100, n° 6, 2024, p. 391-398.

²⁴ C. de Beaurepaire, « La vulnérabilité sociale et psychique des détenus et des sortants de prison », Revue du MAUSS, n° 40, 2012, p. 125-146.

²⁵ T. Bassette, « En finir durablement avec la surpopulation carcérale », Terra Nova, 2023.

²⁶ F. Cornuau et M. Julliard, « Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison », Santé mentale, n° 227, 2018.

davantage que sa durée. La mise en place d'une réponse sanitaire solide est une clé de la lutte contre la récidive.

L'État a déployé des UHSI (unité hospitalière sécurisée interrégionale) pour les soins somatiques et UHSA (unité hospitalière de spécialement aménagée) pour les soins psychiatriques. Ces unités relèvent d'un premier niveau de réponse, correspondant à toute prise en charge hospitalière de traitement des phases aiguës, dans le cadre d'une activité « programmée ». La ministre de la Santé vient d'annoncer la relance du plan de déploiement afin de couvrir chaque interrégion pénitentiaire. Mais, à l'image de l'hôpital, les séjours y sont courts. En conséquence, l'hospitalisation des UHSA ne peut suffire pour soigner durablement certains détenus violemment dangereux pour eux-mêmes, leurs codétenus et pour la société.

Château-Thierry : une prison qui fait la démonstration inverse

Le centre pénitentiaire de Château-Thierry est spécialisé dans la prise en charge de personnes détenues présentant des pathologies psychiatriques et psychologiques difficiles. De taille réduite, organisé autour d'un régime de détention différencié, il affichait, à la même période où la densité nationale atteignait 140,5 %, une capacité de 75 places pour 56 personnes détenues – soit une densité de 74,7 %. Un établissement en sous-occupation, à rebours de tout le reste du parc²⁷.

Il fonctionne selon ce que les praticiens appellent la « sécurité dynamique » : dialogue quotidien, absence de sanctions systématiques, socialisation progressive des arrivants, activités thérapeutiques et éducatives continues. Surveillants et personnes détenues s'y serrent la main et se tutoient, ce qui crée les conditions d'un climat de confiance permettant de limiter les crises et d'améliorer l'observance des traitements. Au niveau du personnel : pas d'absentéisme.

Une personne détenue schizophrène, transférée à Château-Thierry depuis un grand établissement, nous a décrit la disparition de ses crises d'angoisse, le bonheur de retrouver du silence, un meilleur suivi médical et une relation apaisée avec les personnels. Cette même personne, ayant effectué plusieurs séjours en hôpital psychiatrique, nous a indiqué sa crainte d'y retourner. « Là-bas je suis enfermé dans ma chambre, sans voir personne de la journée ».

²⁷ Ministère de la Justice, statistique mensuelle de la population détenue et écrouée, 1er juin 2026.

Les locaux restent vétustes, et les équipes elles-mêmes en déplorent les limites matérielles. Ce que Château-Thierry démontre, c'est qu'une autre forme de détention est possible et qu'elle produit des résultats évaluables.

Cette réalité rend incompréhensible la décision, prise en 2025, de réduire de 20 à 30 % les crédits alloués aux activités thérapeutiques et éducatives de l'établissement. Ces coupes fragilisent un équilibre déjà précaire, pour une économie dérisoire au regard du coût d'un épisode de récidive.

PROPOSITION N° 4

Calculer les effectifs de soin sur l'occupation réelle des établissements, et non sur leur capacité théorique

C'est la correction la plus élémentaire, et l'une des moins coûteuses : aujourd'hui, un établissement occupé à 140 % dispose exactement des moyens sanitaires d'un établissement occupé à 100 %.

Coût : début 2026, les moyens sanitaires sont donc calibrés pour une population inférieure de plus d'un tiers à celle qu'ils doivent réellement soigner. Rebâtir le calcul sur l'occupation réelle représenterait entre 160 et 200 millions d'euros supplémentaires par an. Nous retiendrons **180 M€ / an**.

PROPOSITION N° 5

Créer des équipes mobiles de soin assurant la continuité entre détention et milieu ouvert

Sur le modèle de l'hospitalisation à domicile (HAD) en milieu ordinaire, ces équipes rempliraient une double fonction : **répondre à la carence** de prise en charge en détention et **assurer un relais « tampon » à la sortie**, en coordination avec les médecins traitants et les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. C'est aussi au moment précis de la sortie (QSL, probation, sortie « sèche ») que la rupture de soins se joue.

Coût : nous préconisons le déploiement de 73 équipes mobiles (env. 1,2M€/équipe). Cela représente un coût annuel d'environ **90 M€**.

PROPOSITION N° 6

Sanctuariser et développer la culture de soin : une unité spécialisée par interrégion

Le modèle de Château-Thierry est évaluable et transposable. Il complète les UHSA. Cela suppose de cesser de traiter les crédits d'activités thérapeutiques comme une variable d'ajustement de fin de gestion.

Coût : 130 M€ d'investissement pour 360 places et un fonctionnement annuel de 50M€. Cela correspond à un ordre de grandeur d'environ **75M€** (fonctionnement et investissement annualisé).

1.6. La récidive a un coût : supérieur à 2 milliards par an

Les trajectoires que la prison prend en charge sont, à l'entrée, déjà très dégradées, avec des populations très précarisées : 53 % des personnes détenues n'ont aucune qualification professionnelle, près d'un quart sont sans ressources, 10 % sans domicile fixe à l'entrée et 40 % sans solution d'hébergement à la sortie²⁸. Sur de telles trajectoires, la peine courte telle qu'elle est aujourd'hui conçue produit un effet de ciseau : elle est assez longue pour désocialiser – rupture des liens familiaux, sociaux et professionnels, difficultés administratives et financières²⁹ – et trop brève pour permettre un accompagnement réel par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La différenciation des établissements, censée ouvrir des parcours, est neutralisée par la contrainte de place. Les personnes détenues sont rarement affectées selon leur profil ou leurs besoins, mais selon les places disponibles : les orientations en structure d'accompagnement vers la sortie ou en quartier de semi-liberté servent souvent à décharger une maison d'arrêt attenante. La surpopulation réduit mécaniquement le taux d'encadrement, restreint l'accès aux activités et comprime le temps consacré à la préparation de la sortie. Elle dégrade du même coup les conditions de travail des personnels de surveillance comme d'insertion³⁰. Dans ces conditions, la prison fabrique de la récidive.

²⁸ Sénat, commission des lois, rapport d'information sur l'exécution des peines, E. Schalck, L. Harribey et D. Vérien, n° 2, session ordinaire 2025-2026.

²⁹ C. de Beaurepaire, « La vulnérabilité sociale et psychique des détenus et des sortants de prison », Revue du MAUSS, n° 40, 2012, p. 125-146.

³⁰ T. Bassette, « En finir durablement avec la surpopulation carcérale », Terra Nova, 2023.

Les chiffres le confirment : 36,6 % des personnes condamnées récidivent dès la première année suivant leur libération³¹, 62,9 % dans les cinq ans³². Ces taux varient fortement selon les modalités de sortie. Les sorties sèches, sans aucun aménagement de fin de peine, affichent un taux de récidive nettement supérieur aux sorties aménagées³³. Elles représentent pourtant 62 % des sorties.

Ce que cela coûte est documenté³⁴. Sur la cohorte des 87 541 personnes sorties de détention en 2020, le coût public généré dans les douze mois suivant la libération a été évalué à 1,4 milliard d'euros : 871 millions au titre de la récidive pesant directement sur les systèmes judiciaires et pénitentiaires³⁵, qui concerne 31 % des sortants, et 545 millions diffus notamment au titre de la faible insertion professionnelle (allocations RSA, chômage, etc.), 84 % d'entre eux étant sans emploi.

Actualisé, ce chiffrage donne aujourd'hui un tout autre ordre de grandeur. En appliquant l'inflation cumulée depuis 2022 et la progression du flux d'entrants et de sortants de détention, **le coût total de l'échec de la sortie à 2 milliards d'euros par an** (dont 1,1 à 1,3Mds € pour les missions budgétaires régaliennes de l'État). **Ce montant est un plancher : l'étude Koréis-ATIGIP revendique des hypothèses volontairement favorables aux finances publiques, et la surpopulation, en comprimant le temps consacré à la préparation de la sortie, agit dans le sens d'une hausse du taux de re-condamnation.**

L'accès au travail et à la formation constitue le dernier point de rupture. Environ 25 % des personnes détenues ont accès à une activité rémunérée, contre près de 70 % en Allemagne³⁶ ; 30 % des majeurs détenus bénéficient d'un temps d'enseignement, pour lequel l'éducation nationale met à disposition 765 équivalents temps plein, mineurs compris. Ces accès structurent le temps de la peine, procurent des ressources et ouvrent des droits

³¹ Ministère de la Justice, SSER, Infos Rapides Justice n° 27, avril 2025.

³² Ministère de la Justice et ONDRP. À titre de comparaison, la Norvège affiche un taux de récidive de l'ordre de 20 %, avec un système orienté vers la réhabilitation.

³³ Ministère de la Justice, SSER, Infos Rapides Justice n° 27, avril 2025.

³⁴ Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle, étude sur le coût de la récidive et les parcours des sortants de détention, pour le ministère de la Justice, 2022. Coûts diffus pesants sur les systèmes judiciaires et pénitentiaires.

³⁵ Coûts supportés par les systèmes judiciaire et pénitentiaires au titre des interventions et enquêtes occasionnées, des procédures administratives, puis du coût d'exécution des peines prononcées (incarcération ou autre régime).

³⁶ Données comparatives citées dans les rapports parlementaires sur l'exécution des peines.

sociaux à la sortie. Leur sous-développement ne traduit pas un défaut d'intention : il traduit un défaut d'organisation et de financement.

Post-détention : une absence de données qui interdit toute évaluation

Un dernier constat, parmi les plus préoccupants pour un parlementaire chargé du contrôle budgétaire : qu'il s'agisse du suivi des anciens détenus dans les années qui suivent leur sortie, de l'ampleur réelle des réductions de peine, ou de données sur la réinsertion, le réemploi, la mobilité ou la récidive ventilées par établissement d'origine, par régime d'incarcération, par programme suivi, par moyens du service pénitentiaire d'insertion et de probation de rattachement ou par bassin d'emploi de sortie, **l'administration est incapable de produire les chiffres élémentaires de son propre fonctionnement**. Cette lacune n'est pas technique, elle est politique. Elle empêche toute évaluation sérieuse des politiques pénitentiaires, et donc toute remise en cause étayée. Cet aspect pour la seule administration pénitentiaire illustre un dysfonctionnement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans son principe même : non seulement l'impact de l'argent public employé ne peut pas être évalué mais, manifestement, les indicateurs des programmes au sein des Projets annuels de performance (PAP) apparaissent souvent inadaptés ou éloignés des besoins d'évaluation pertinents (le présent travail conduit ainsi à interroger et vérifier plus globalement le processus budgétaire lui-même).

1.7. Réduire la récidive : seul et véritable gisement d'économies disponible

Objectif 2031 : 1 milliard d'euros d'économies annuelles.

Si des marges de manœuvre budgétaires existent, conditionnant aussi la baisse de la surpopulation, elles résident prioritairement dans la diminution de la récidive. La raison en est arithmétique : le coût de la récidive varie très fortement selon la réponse pénale apportée. Il atteint en moyenne 28 429 euros par sortant recondamné à une nouvelle peine de prison ferme, contre 2 559 euros lorsque la récidive est sanctionnée par une mesure alternative. Un rapport de un à onze.

Ce résultat interroge directement le sous-effectif des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), chargés du suivi en milieu ouvert comme de la préparation des aménagements en détention. Le ratio de personnes suivies par conseiller s'est amélioré – de 81 en 2018 à 65,5 en avril 2025 – mais reste au-dessus de la borne haute de la fourchette

de 30 à 60 recommandée par le Conseil de l'Europe. Dans certains services que nous avons visités, le ratio réel atteint 88 en milieu ouvert et 90 en milieu fermé.

L'effet sur la récidive est direct : aucun accompagnement individualisé vers l'emploi, le logement ou le soin n'est possible à ces niveaux de charge. Les praticiens rencontrés estiment de façon convergente qu'un suivi de qualité en milieu ouvert réduit significativement le risque de récidive par rapport à une sortie sèche³⁷ – appréciation cohérente avec les écarts statistiques observés. Le sous-investissement dans les SPIP est ainsi l'un des principaux facteurs explicatifs d'un taux de récidive élevé, à rebours de l'idée selon laquelle seule la sévérité de la peine initiale déterminerait le risque de réitération.

Ce goulot d'étranglement en alimente d'ailleurs un second, et les deux se renforcent l'un l'autre : **la charge des juges de l'application des peines croît mécaniquement avec le nombre de personnes détenues à suivre, sans que les effectifs affectés à cette fonction suivent la même courbe ; si bien que le volume de requêtes, de recours et d'examens de situation pousse la chaîne pénale vers les décisions les plus rapides à instruire plutôt que vers les mieux individualisées.**

³⁷ Entretiens et observations conduits dans le cadre de l'enquête, 2025-2026.

Figure 4. Indicateurs de récidive et de suivi post-détention

Indicateur	Donnée
Taux de récidive à 1 an	36,6 % des sortants de détention
Taux de récidive à 3 ans	55,4 % des sortants de détention
Taux de récidive à 5 ans	62,9 % des sortants de détention
Réduction de récidive associée à un aménagement de peine	– 15 à – 25 points selon le type de parcours aménagé
Personnes suivies sous mesure alternative (2025)	18 342, en hausse de 8 % sur un an
Personnes suivies en milieu ouvert (sursis probatoire, 2025)	176 453
Ratio de suivi SPIP (avril 2025)	65,5 personnes par conseiller (fourchette Conseil de l'Europe : 30 à 60)

Source : ministère de la Justice (SSER, ONDRP) ; Sénat, rapports d'information précités.

L'ordre de grandeur du rattrapage est modeste au regard des enjeux³⁸. Les 176 453 personnes suivies en milieu ouvert et les 18 342 personnes suivies sous mesure alternative représentent environ 195 000 suivis. Ramener le ratio de 65,5 à 55 personnes par conseiller suppose de l'ordre de 550 équivalents temps plein supplémentaires ; le ramener à 50 en suppose environ 900. Sur la base d'un coût moyen chargé de 55 000 euros, l'effort représente entre 30 et 50 millions d'euros par an – à comparer aux 28 429 euros que coûte chaque sortant recondamné à une peine ferme.

³⁸ Calcul propre, en ordre de grandeur, à partir des données publiées par le ministère de la Justice. Il ne préjuge pas de la répartition entre conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et personnels d'appui, que seule l'administration est en mesure d'établir.

PROPOSITION N° 7

Calculer les effectifs des SPIP sur le nombre réel de personnes suivies, avec une cible de 60 personnes par conseiller

Coût : Comme pour les effectifs de soin, il s'agit d'abord de changer la base de calcul. Le rattrapage est estimé entre 30 et 50 millions d'euros par an, soit l'équivalent du coût public d'environ 1 500 épisodes de récidive sanctionnés par une peine ferme.

Le même écart entre l'ambition affichée et les moyens engagés se retrouve chez les mineurs. À l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Laval, la volonté éducative des équipes se heurte à un sous-financement qui expose les jeunes détenus à un risque élevé de récidive et de désocialisation dès leur sortie, faute de relais associatif et d'accompagnement social.

PROPOSITION N° 8

Doter les 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et les 41 quartiers pour mineurs de postes d'assistant de service social

Coût marginal : 2,5 millions d'euros par an. Effet décisif sur la préparation à la sortie, sur une population où chaque trajectoire évitée représente des décennies de coût public écarté.

2. Sortir du réflexe carcéral pour gagner en soutenabilité

Une fois le diagnostic posé, la question devient : combien coûte le statu quo, et existe-t-il une trajectoire alternative moins coûteuse à résultat égal ou supérieur ? La réponse est oui, mais elle suppose de changer d'objet – passer de la place de prison au parcours de la personne.

2.1. Le chiffrage des politiques « Darmanin » : 11 milliards d'euros par an en 2031

Commençons par l'exercice que personne ne fait : chiffrer la trajectoire actuelle jusqu'à son terme. Au 1er juin 2026, il manque 25 592 places opérationnelles. Résorber ce déficit au coût moyen réellement observé sur le plan 15 000/18 000, soit 368 000 euros par place nette, et

à taux de cannibalisation constant³⁹, représenterait un investissement de près de 9,4 milliards d'euros.

Complétude du plan 15 000/18 000, « interdiction des matelas au sol⁴⁰ » et donc absorption de la surpopulation, plan zéro portable, création d'une police pénitentiaire, pourvoir les postes vacants, doublement des places de semi-liberté, etc. Les annonces ne manquent pas. A l'horizon 2031, cela représente un ordre de 1,6 Md€ de dépenses de fonctionnement supplémentaires (**hors coût des récidives supplémentaires**) et une annuité d'investissement de l'ordre de 3,4Md€. Le budget de l'administration pénitentiaire devrait donc passer de 5,5Md€ à **10,5Md€⁴¹**.

Ce chiffre n'a rien d'un artifice polémique : c'est simplement le coût de ce qui est annoncé. Il est inatteignable financièrement au regard des engagements de réduction du déficit. Au demeurant, ni nos tendances de dépenses ni nos lois de programmation n'en prennent acte.

Figure 5. Ordres de grandeurs des annonces relatives au pénitentiaire

Fonctionnement et inflation (M€)	1 596,25
Dépenses de personnel	1 056,25
2 430 ETP du plan 15K/18K	110,00
3 000 ETP vacants (agents pénitentiaires)	135,00
6 779 ETP (police pénitentiaire)	305,00
10 000 ETP (détenus en surpopulation)	450,00

³⁹ Une part significative des places livrées par le plan 15 000 ne s'ajoute pas au parc existant : elle remplace des places fermées dans des établissements devenus inhabitables, selon un mécanisme que la Cour des comptes désigne sous le terme de « cannibalisation ». En septembre 2025, sur les 7 384 places brutes livrées depuis 2017, seules 5 411 étaient des places nettes, soit un taux de cannibalisation de 26,7 % ; un phénomène déjà documenté sur la période 1988-2016, durant laquelle 33 300 places avaient été livrées pour seulement 28 000 places nettes créées. Le coût par place doit donc être lu net de ces fermetures, et non brut.

⁴⁰ <https://www.franceinfo.fr/societe/prisons/gerald-darmanin-veut-inscrire-dans-son-projet-de-loi-la-lutte-contre-la-surpopulation-carcerale-7726882.html>

⁴¹ Calcul propre à partir des seuls ordres de grandeur établis dans cette note (déficit de places, coût moyen implicite du plan 15 000/18 000, budget PLF 2026). À titre de sensibilité, le même calcul donne ≈ 10,7 Md€ au coût modulaire le plus bas (200 000 €/place) et ≈ 19,5 Md€ au coût « classique » net de cannibalisation le plus élevé (546 000 €/place, cf. Figure X supra) : le chiffre de 15 milliards d'euros se situe donc au centre, et non à la borne haute, de la fourchette raisonnable. Elle ne constitue pas un chiffrage officiel du ministère ou de la Cour des comptes, mais une reconstitution destinée à documenter l'ordre de grandeur avancé en synthèse. Illustration réalisée par l'auteur.

725 ETP (places de semi-liberté)	33,75
500 ETP manquant SPIP	22,50
Inflation horizon 2031	540,00
Annuité d'investissement (2027-2031) (M€)	3 432,09
Investissement à réaliser	17 160
Construction de places	14 704
12 600 places nettes (plan 15K/18K)	4 630
25 500 places nettes pour les détenus en surpopulation	9 384
3 000 places de semi-liberté	690
Rénovation des établissements prioritaires	1 200
Formation et équipements initiaux du nouveau personnel	721
2 430 ETP du plan 15K/18K	75
3 000 ETP vacants	92
6 779 ETP de la police pénitentiaire	208
10 000 ETP pour les détenus en surpopulation	308
725 ETP pour les places de semi-liberté	22
500 ETP SPIP	15
Matériel lourd	535
Véhicules de police pénitentiaire	220
Plan zéro portable	315

Figure 6. Coût par place selon le mode de construction, brut et net des fermetures

Mode de construction	Coût par place brute	Taux de cannibalisation	Coût par place nette (estimé)
Établissement classique	400 000 €	26,7 % (moyenne du plan)	≈ 546 000 €
Structure modulaire (implantation nouvelle)	200 000 €	0 % (brut = net)	200 000 €
Quartier de semi-liberté (modulaire)	200 000 €	0 % (brut = net)	200 000 €
Quartier courtes peines (modulaire)	300 000 €	0 % (brut = net)	300 000 €
Moyenne implicite du plan 15 000/18 000 (5,7 Md€ pour 15 471 places nettes visées)	–	–	≈ 368 000 €

Sources : ministère de la Justice (coûts bruts par place) ; Cour des comptes, audit flash, décembre 2025 (places brutes et nettes, taux de cannibalisation). Calcul propre pour la colonne « coût net ». Illustration réalisée par l'auteur.

La notion de cannibalisation mérite un mot d'explication, car elle est au cœur de l'écart entre les annonces et la réalité. Une place « brute » est une place construite ; une place « nette » est une place réellement ajoutée au parc, une fois déduites les fermetures d'établissements vétustes que la construction rend possibles. Sur le plan en cours, plus d'une place construite sur quatre ne fait que remplacer une place existante. C'est parfaitement légitime – mieux vaut une cellule neuve qu'une cellule insalubre – mais cela signifie que le coût réel de la place supplémentaire n'est pas de 400 000 euros : **il est de l'ordre de 546 000 euros pour un établissement classique de détention.**

2.2. Deux croyances symétriques verrouillent le débat

Si l'arbitrage n'est pas rendu, c'est aussi parce que le débat public est tenu par deux croyances symétriques. La première est une défiance envers les mesures de milieu ouvert, sans rapport avec leur taux d'échec réel. La seconde est une confiance dans l'incarcération

que les données démentent, puisque la récidive après sortie sèche dépasse celle qui suit les sorties aménagées. En sortir suppose autant un effort de pédagogie publique qu'un effort budgétaire.

La question est politique avant d'être technique, elle renvoie au vieux débat : cherche-t-on à punir, ou à protéger ? Il s'agit d'assumer une orientation pragmatique conciliant punition et protection, en construisant une architecture de sécurité publique plus claire et un pilotage plus efficace.

Car la surpopulation ne pèse pas seulement sur les conditions de vie en détention : elle neutralise la régulation carcérale elle-même. Réguler suppose des places disponibles pour orienter chaque personne vers un régime adapté. Or cette marge est aujourd'hui nulle en maison d'arrêt : chaque place libérée est immédiatement occupée par l'entrant suivant, sans qu'aucun choix d'affectation soit possible. Parce qu'elle empêche de penser le parcours de chaque personne détenue⁴², la surpopulation interdit aussi d'en penser la sortie.

C'est ainsi que **chaque réforme depuis 2009 a manqué sa cible : il manquait à chacune la capacité de penser en même temps la reconfiguration des peines et celle du lien entre détention et probation**. Une image le dira mieux qu'une démonstration, pour quiconque a vécu ou accompagné une hospitalisation : c'est un peu comme si l'on prétendait améliorer le soin en n'agissant que sur le service hospitalier, sans penser la prise en charge par le soin de ville. À l'heure de l'ambulatorio, penser le soin implique de penser le parcours entier, de la prise en charge en amont jusqu'à celle en aval de l'hospitalisation. En matière pénale, non seulement le continuum des peines n'est pas clair, mais le parcours de la personne détenue n'est pas pleinement pensé – d'où le dysfonctionnement chronique.

C'est avec cette approche globale que nous posons des pistes de réforme possible du cadre pénitentiaire français, dans une trajectoire budgétaire finançable. Si des améliorations du fonctionnement de la détention sont indispensables, la reconfiguration des SPIP est prioritaire afin qu'ils deviennent de véritables acteurs de la sécurité publique en milieu ouvert, c'est-à-dire des services de probation avant d'être conçus comme des services de réinsertion économique et sociale. L'évidence mérite d'être rappelée : un homme violent et sujet à

⁴² J. Giusti, D. Raimbourg et C. Salkazanov, « La surpopulation carcérale : en finir avec l'indignité », Fondation Jean Jaurès, 25 octobre 2024.

addiction ne cesse pas d'être violent parce qu'il a un emploi, mais parce qu'il a compris les raisons et les effets de ses actes.

Une telle réforme doit s'inscrire dans une évolution progressive, parce que pensée à partir des moyens financiers disponibles. Une nouvelle loi d'orientation et de programmation de la Justice s'impose.

PROPOSITION N° 9

Engager une nouvelle loi quinquennale d'orientation et de programmation articulant prison et probation, adossée à un appareil statistique de la récidive

Il est pour le moins étonnant de constater aujourd'hui des indicateurs de performance clairement dissonants avec la réalité des budgets votés. Faute d'évaluation possible, c'est la loi organique relative aux lois de finances elle-même – dont l'objectif premier était l'amélioration des politiques publiques – qui se trouve remise en question.

PROPOSITION N° 10

Construire un appareil statistique du post-détention

Publier annuellement des données de récidive et de réinsertion ventilées par établissement d'origine, régime d'incarcération, programme suivi, moyens du SPIP de rattachement et bassin d'emploi de sortie. Sans cela, aucune des dépenses engagées dans ce champ ne peut être évaluée, et donc ni défendue ni corrigée.

2.3. Des alternatives sous-mobilisées, malgré une efficacité démontrée

Le déséquilibre entre incarcération et alternatives ne s'explique ni par un vide juridique (l'arsenal des peines alternatives s'est étoffé continûment depuis vingt ans) ni par une inefficacité démontrée de ces dispositifs. Il tient à leur sous-financement chronique et à une culture judiciaire qui maintient l'emprisonnement comme peine de référence, y compris pour des faits où l'alternative serait plus efficace et bien moins coûteuse.

L'écart de coût est considérable. Le suivi en probation revient à 2,5 à 3 euros par jour et par personne, charges salariales, immobilières et de programme comprises, contre

100 à 150 euros pour une journée de détention hors coût de construction⁴³, et 7 à 10 euros pour une surveillance électronique⁴⁴. Le rapport entre détention classique et surveillance électronique est de l'ordre de dix pour un. Et aucun différentiel d'efficacité inverse ne vient compenser cet écart : les données de récidive présentées en première partie indiquent au contraire que les dispositifs les moins coûteux, adossés à un suivi de qualité, obtiennent des résultats au moins comparables.

Sur quatre décennies, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a augmenté deux fois plus vite que celui des personnes détenues : 200 %⁴⁵ contre 107 %. La France n'a donc pas reporté la pénalisation croissante vers le seul milieu ouvert, elle a développé les deux leviers simultanément, sans jamais arbitrer entre eux, tout en concentrant les crédits sur le dispositif le plus visible et le moins efficace. Les personnels de surveillance ont progressé d'environ 14 % entre 2017 et 2022⁴⁶, les effectifs des SPIP de 21 % entre 2018 et 2025 : dans les deux cas, très en deçà des 28 % de croissance de la population détenue sur une période comparable.

Il en résulte une politique par défaut. Faute de moyens pour construire au rythme de la croissance de la population détenue, et faute de volonté d'assumer une politique pénale plus restrictive, l'administration et l'autorité judiciaire recourent aux aménagements par nécessité gestionnaire plutôt que par conviction. Les crédits consacrés aux dispositifs alternatifs s'établissent à 52 millions d'euros pour 2026 : 27,6 millions pour la surveillance électronique, 13,8 millions pour le placement extérieur, 10,6 millions pour les bracelets anti-rapprochement. La progression est constante, mais sans commune mesure avec les besoins humains. La direction de l'administration pénitentiaire estime qu'il manque 15 % des emplois, soit 3 000 équivalents temps plein non pourvus, et qu'il en faudrait 3 000 de plus pour que s'appliquent les trente-cinq heures de manière effective par compensation de l'absentéisme⁴⁷ : ce ne sont pas 2 600 mais 6 000 postes qui manquent.

⁴³ Direction de l'administration pénitentiaire, recueil des coûts en journée de détention 2023 (130 € par journée).

⁴⁴ Sénat, commission des lois, rapport d'information sur l'exécution des peines, E. Schalck, L. Harribey et D. Vérien, n° 2, session ordinaire 2025-2026.

⁴⁵ Sénat, commission des lois, rapport d'information sur l'exécution des peines, E. Schalck, L. Harribey et D. Vérien, n° 2, session ordinaire 2025-2026.

⁴⁶ Sénat, rapport d'information n° 569 (2021-2022), « L'Énap, une école pour consolider l'avenir de l'administration pénitentiaire ».

⁴⁷ Sénat, commission des finances, rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026, annexe n° 17 « Justice », A. Lefèvre, rapporteur spécial, n° 139, 24 novembre 2025.

Le travail d'intérêt général illustre parfaitement ce sous-dimensionnement. Conçu dès 1983 comme une peine alternative à part entière, il souffre d'un déficit persistant de postes proposés par les collectivités, les associations et les établissements publics, alors même que la demande judiciaire croît. Le débat public se concentre sur cette demande et néglige l'offre. L'effet est pourtant mécanique : une peine prononcée sans poste disponible s'exécute avec retard, puis se convertit en emprisonnement en cas d'inexécution – annulant l'effet recherché par le prononcé initial.

Le placement sous surveillance électronique connaît une dynamique plus favorable, portée par la détention à domicile sous surveillance électronique introduite comme peine autonome en 2019. Sa progression reste contrainte par la capacité opérationnelle des services chargés de la pose, de la maintenance et du suivi, qui n'a pas crû dans les mêmes proportions. Là encore, l'outil juridique existe ; mais la capacité administrative à le déployer n'est pas au RDV.

Les peines alternatives restent donc insuffisamment prononcées. Les magistrats continuent de privilégier l'emprisonnement ferme, quitte à l'aménager dès l'audience, plutôt que de retenir d'emblée une peine de milieu ouvert. Le constat vaut aussi pour la détention provisoire, dont la durée pourrait être réduite par un recours plus systématique au contrôle judiciaire. La contradiction n'échappe pas aux responsables politiques : par-delà la tonalité de leurs discours, les gardes des Sceaux successifs savent que le coût journalier d'une alternative est très inférieur à celui d'une incarcération⁴⁸.

⁴⁸ J. Giusti, D. Raimbourg et C. Salkazanov, « La surpopulation carcérale : en finir avec l'indignité », Fondation Jean Jaurès, 25 octobre 2024.

2.4. Le coût comparé : de treize à quarante-sept fois moins cher

Il faut à ce stade poser les ordres de grandeur, parce qu'ils commandent tout le reste du raisonnement.

Figure 7. Coût journalier et annuel selon le régime de prise en charge

Régime de prise en charge	Coût journalier	Coût annuel	Ratio / détention
Détention (coût complet, personnel compris)	≈ 129 €	≈ 47 000 €	1
Détention, hors frais de fonctionnement du bâti	100 à 150 €	36 500 à 54 750 €	–
Surveillance électronique (PSE, bracelet)	7 à 10 €	2 555 à 3 650 €	1/13 à 1/18
Probation classique (suivi SPIP, hors PSE)	2,5 à 3 €	≈ 1 000 €	1/47
Semi-liberté, QSL, QCP, SAS	non disponible en source ouverte	–	–

Sources : recueil des coûts en journée de détention (JDD), direction de l'administration pénitentiaire ; Cour des comptes, citée par le rapport d'information du Sénat sur l'exécution des peines (Mmes Elsa Schalck, Laurence Harribey et Dominique Vérien), n° 2, session ordinaire 2025-2026. La ligne « semi-liberté, QSL, QCP, SAS » n'a pu être documentée à partir des seules sources publiques consultées et reste à confirmer auprès de l'administration pénitentiaire. Illustration réalisée par l'auteur.

Une place de détention coûte environ 47 000 euros par an, contre 1 000 euros pour un suivi en probation classique et jusqu'à 3 650 euros pour une surveillance électronique : de treize à quarante-sept fois moins cher. Le coût public d'un cas de récidive est, lui, de l'ordre de 30 000 euros⁴⁹, et un accompagnement de qualité en milieu ouvert en divise sensiblement le

⁴⁹ Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle, étude sur le coût de la récidive et les parcours des sortants de détention, pour le ministère de la Justice, 2022.

risque. Les peines alternatives sont donc moins coûteuses aux deux stades du raisonnement : à l'exécution et à la récidive.

Ces montants ne sont pas des vérités absolues, et il serait malhonnête de les présenter comme telles. Ils appellent surtout un rééquilibrage réaliste entre les deux extrêmes. D'un côté, réduire le coût de la journée de détention en occupant mieux les places existantes. De l'autre – et c'est le levier prioritaire – augmenter le coût de la journée de probation, en investissant dans l'accompagnement. Ce second effort n'est pas une dépense supplémentaire mais une réaffectation de moyens déjà engagés vers l'usage qui rapporte le plus en matière de sécurité publique⁵⁰.

Ce raisonnement ne vaut toutefois que si le passage du dedans au dehors est pensé comme un parcours continu. Faute d'articulation, les efforts consentis de part et d'autre de la porte se neutralisent : un accompagnement en milieu ouvert bien doté perd de son effet si rien n'a été engagé pendant la détention, un accompagnement intensif en détention en perd tout autant si personne ne prend le relais à la sortie. Une politique qui ne pense pas le parcours de bout en bout paie donc deux fois – une fois la détention, une fois la récidive qu'elle n'a pas su prévenir.

2.5. Assumer le virage probatoire

L'ensemble des éléments réunis converge vers une conclusion : la politique pénale gagnerait en efficacité et en soutenabilité si son organisation articulait mieux le parcours de la personne entre pénitencier et probatoire. Cela implique un rééquilibrage budgétaire vers le milieu ouvert et la probation, plutôt que de faire reposer l'essentiel de l'effort sur la construction de places nouvelles.

Trois conditions cumulatives le rendent possible. **La première est budgétaire** : les crédits alloués aux SPIP doivent croître à un rythme au moins comparable à ceux de la construction, donc ne plus être abondés à la marge une fois l'effort immobilier sanctuarisé. **La deuxième est organisationnelle** : le sursis probatoire et les mesures de milieu ouvert doivent être reconnus comme un mode de suivi à part entière, non comme une concession subie faute de place. **La troisième est doctrinale** : il faut admettre que la durée d'emprisonnement n'est pas un indicateur fiable de l'efficacité d'une peine et que le critère pertinent d'évaluation d'une

⁵⁰ Entretiens et observations conduits dans le cadre de l'enquête, 2025-2026.

politique pénale est son résultat en matière de récidive, non le nombre de personnes incarcérées.

Le SPIP devrait être l'interlocuteur unique organisant le passage entre l'autorité judiciaire, les associations et le droit commun, or il n'est pas aujourd'hui en position de remplir ce rôle ni par son mandat, ni par ses moyens. Son renforcement constitue pourtant le levier le plus direct dont dispose l'État pour agir sur la récidive, parce que c'est au-dehors que le risque s'évalue, que le travail sur l'acte commis s'engage et qu'un changement de trajectoire s'accompagne. La détention, par construction, suspend l'exposition au risque sans la réduire.

Un service correctement doté joue, pour la chaîne pénale, le rôle que la médecine de ville joue pour le système de santé dans son rapport à l'hôpital : un point d'entrée et de régulation qui, s'il fonctionne, évite le recours au stade le plus lourd et le plus coûteux⁵¹ – non pas de soin, mais de détention.

2.6. Faire de la probation un véritable acteur de la sécurité publique

La probation doit être affirmée comme un enjeu de sécurité publique, et non de seule réinsertion, avec une distinction claire entre milieu fermé et milieu ouvert. Le passage systématique par le juge de l'application des peines crée aujourd'hui une rupture de suivi et alourdit la procédure : faute d'informations remontant du SPIP, celui-ci statue « à la chaîne », et les retours anticipés en détention prennent un temps jugé excessif par les praticiens. Un pouvoir de police administrative confié au directeur de SPIP accélérerait les décisions et permettrait un suivi plus autonome et préventif.

Lorsque l'aménagement reste la voie choisie, sa procédure devrait être simplifiée et confiée davantage aux SPIP, avec une automatisation renforcée des examens de situation (sur le modèle de la loi du 15 août 2014) combinée au renforcement des effectifs évoqué plus haut.

Il s'agit bien de mieux protéger les innocents, sans aucune indulgence pour les coupables : aujourd'hui la prison isole puis relâche, la probation surveille et travaille avec l'auteur dans la durée. Rappelons que 25 % des peines sont déjà aménagées : cette régulation carcérale existe, elle s'appelle la probation. Quatre leviers la rendraient pleinement opérante.

⁵¹ Entretiens et observations conduits dans le cadre de l'enquête, 2025-2026.

Premier levier : une peine autonome de probation

Nous appuyons la proposition la plus structurante du rapport sénatorial sur l'exécution des peines : créer une peine autonome de probation, sanction d'un genre nouveau à la croisée de la détention et du milieu ouvert⁵². Hautement personnalisable, elle offrirait au juge une palette étendue d'obligations de parcours – soins, emploi, résidence, contribution aux charges familiales, réparation envers la victime, interdictions de paraître, stage ou travail d'intérêt général – assortie d'un placement immédiat en détention en cas de manquement caractérisé, ce qui en fait un outil de suivi resserré et non un régime de faveur.

Son intérêt est triple. Elle atténuerait la place centrale de l'emprisonnement comme peine de référence du droit pénal français. Elle limiterait le prononcé de peines fermes décidées moins en fonction de la dangerosité réelle du condamné que de la crainte du magistrat de voir échouer un suivi en milieu ouvert – prudence compréhensible, mais qui alimente le recours par défaut à l'incarcération. Elle libérerait enfin de la place pour traiter les situations dont le profil rend aujourd'hui le suivi difficile à organiser.

PROPOSITION N° 11

Consolider une peine autonome de probation, prononcée dès l'audience

Le travail d'intérêt général et la probation interviennent aujourd'hui trop souvent *a posteriori*, en aménagement d'une peine de prison déjà prononcée – ce qui retarde la mise en œuvre, mobilise deux fois la justice et prive la peine de son effet pédagogique immédiat. Un prononcé *ab initio*, pour les profils qui s'y prêtent, clarifierait la nature réelle de la sanction pour le condamné comme pour la victime.

Deuxième levier : une filière de police de probation

Le SPIP accomplit un travail de sécurité publique sans en avoir ni le mandat ni les moyens. Il devrait être l'interlocuteur unique entre l'autorité judiciaire, les associations et le droit commun ; or, il ne le peut à la fois faute d'effectifs et faute d'un cadre juridique lui permettant d'agir. De là naît la revendication, portée par les services eux-mêmes, d'une police de probation : non une police classique, le métier étant différent, mais une capacité à aller chercher les personnes, à les contrôler, à les ramener, à poser les bracelets, à les isoler au

⁵² Sénat, commission des lois, rapport d'information sur l'exécution des peines, E. Schalck, L. Harribey et D. Vérien, n° 2, session ordinaire 2025-2026.

besoin. Aujourd'hui trop souvent, lors de la non présentation à un contrôle, le conseiller de probation doit informer son directeur, puis celui du SPIP, puis le juge etc. jusqu'à la mobilisation des agents de police... (lorsque sont disponibles et pas retenus sur des théâtres d'opération plus prioritaire). **La sécurité publique requiert une force de l'ordre de probation en circuit-court.**

Nous proposons la création d'une filière dédiée, dotée d'un statut, d'une formation et d'une doctrine d'emploi distincts de ceux des personnels de surveillance. L'objectif est double : donner au milieu ouvert les moyens légaux et humains sans lesquels le pouvoir de police administrative confié au directeur de SPIP resterait théorique et valoriser une filière indispensable qui souffre d'un déficit de moyens régaliens.

C'est aussi la pièce supplémentaire qui rend le reste défendable devant l'opinion : tant que la probation est perçue comme un accompagnement social sans capacité de contrainte, elle sera soupçonnée de clémence. Dotée d'une filière capable de contrôler et de ramener, elle devient ce qu'elle est réellement : un niveau de surveillance quotidienne très supérieur à celui qu'autorise la détention, laquelle se contente de suspendre l'exposition et peu la traiter.

PROPOSITION N° 12

Créer une filière de police de probation

Statut, formation et doctrine d'emploi distincts de ceux des personnels de surveillance, avec capacité de contrôle, de conduite et de pose de dispositifs. **Coût estimé : 100 millions d'euros par an.**

PROPOSITION N° 13

Confier un pouvoir de police administrative au directeur de SPIP et simplifier les aménagements de peine

Automatiser davantage les examens de situation, sur le modèle de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, pour supprimer les ruptures de suivi et raccourcir les délais de réaction, aujourd'hui jugés excessifs par les praticiens. Coût marginal.

Troisième levier : rendre aux quartiers de semi-liberté leur fonction

À Gradignan, la structure d'accompagnement vers la sortie compte 47 places pour un établissement qui héberge plus de 1 100 personnes. Les dispositifs qui fonctionnent sont précisément ceux que la surpopulation rend quasiment inaccessibles. À l'inverse, un quartier de semi-liberté repose sur un principe différent : il n'accueille que des profils validés au cas par cas par un juge – emploi, soins ou horaires de sortie précis – plutôt que d'être rempli par défaut selon les places restantes. C'est ce filtre en amont qui en fait un instrument utile.

Ces quartiers ont, par construction, une vocation de préparation à la sortie plutôt que de détention. Mais ils restent placés sous l'autorité du chef d'établissement, dont le mandat premier est la sécurité et la gestion du quartier fermé. Ses arbitrages, ses effectifs et son attention vont naturellement là où se concentre le risque interne, pas vers ces structures pour lui périphériques.

PROPOSITION N° 14

Généraliser le placement systématique des quartiers de semi-liberté sous la responsabilité opérationnelle du directeur de SPIP

Le directeur de SPIP répond déjà du parcours en milieu ouvert : c'est à lui qu'il revient logiquement de piloter la structure qui prépare la sortie.

Coût : Mesure d'organisation, à coût marginal.

Quatrième levier : un réseau de soignants conventionnés avec les SPIP

70 % des personnes suivies en milieu ouvert sont soumises à une obligation de soins. À Paris, cela représente 4 000 obligations pour 6 000 suivis – mais seulement quelques centaines de prises en charge réellement possibles. Une obligation sans praticien disponible n'est pas une contrainte : c'est une fiction judiciaire. Le volontariat des soignants, structurellement insuffisant, ne comblera pas cet écart.

Nous proposons de conventionner, territoire par territoire, un réseau de soignants mobilisables par chaque SPIP, avec une rémunération et un cadre d'intervention clairs – sur le modèle des conventionnements entre l'assurance maladie et les professionnels libéraux. L'enjeu est un suivi sans rupture après la détention, puisque c'est de cette continuité, et non de la sévérité de la peine, que dépendent les écarts de récidive.

PROPOSITION N° 15

Conventionner, territoire par territoire, un réseau de soignants mobilisables par chaque SPIP

Rémunération et cadre d'intervention clairs, sur le modèle du conventionnement avec l'assurance maladie. Sans praticiens disponibles, l'obligation de soins prononcée par le juge reste lettre morte. **Coût : 7 M€ / an.**

Conclusion

L'élection présidentielle approche, et avec elle son cortège de promesses sécuritaires jamais chiffrées. Les tenants de l'enfermement présentent pourtant un visage paradoxal : ils réclament toujours plus de places de prison d'une main, et la baisse des dépenses publiques de l'autre -- comme si l'une n'avait aucun rapport avec l'autre. Or pour tenir leurs objectifs, il faudrait plus que doubler le budget de l'administration pénitentiaire en le portant à près de 11Md€, alors que celui de la Justice a déjà été, depuis 2023, le poste dont la trajectoire a le plus progressé après l'armée et le service de la dette. Faire plus, avec un budget déjà en tension : voilà le programme qu'on refuse de nous détailler. C'est une impasse.

Pour quel résultat ? Jamais la France n'a autant enfermé. Jamais elle n'a connu autant de récidive. L'enfermement qui protège est nécessaire ; l'enfermement comme seule sanction, sans probation pour l'accompagner, est un puits sans fond. Il coûte, il sature, et il ne prépare rien pour l'après.

Pour notre part, en cherchant une voie pragmatique, privilégiant l'efficacité de la sécurité publique avant toute approche idéologique, nous préconisons des réformes pour agir d'abord sur les coûts de la récidive. Ils sont aujourd'hui exorbitants et rarement mis en avant. En prenant comme seule base les coûts de la récidive à un an (elle est près de deux fois supérieures à quatre ans), cela représente 2Mds€ annuels. Prudemment, nous proposons de ne retenir qu'un seul milliard d'euros d'économies sur la récidive. Ce milliard autofinance quasiment des évolutions essentielles pour renforcer l'action de la probation, le suivi des détenus, la qualité de soin, la rénovation et la reconstruction d'établissements, tout en construisant les 3 500 places en modulaires annoncées par le Ministre Darmanin et en recrutant les 3 000 ETP supplémentaires de surveillants.

Bref, il est possible de tenir le budget : cela suppose de sortir des postures et de privilégier la lutte contre la récidive, c'est-à-dire de mettre l'accent d'abord sur la sécurité publique.

Le choix n'est donc pas entre fermeté et laxisme, comme on voudrait nous le faire croire. Il est entre une politique qui s'assume budgétairement et une autre qui préfère l'affichage de la « fermeté » à la bonne tenue des comptes de la nation.

Remerciements

Ce travail doit beaucoup à Raphaël Mevel, qui a collaboré de bout en bout à sa construction, à mes côtés. La collecte et le retraitement des données budgétaires, la préparation des visites de terrain et la mise en forme des analyses lui doivent beaucoup. Qu'il en soit ici très sincèrement remercié.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des personnes rencontrées au cours de ce travail : magistrats, directions d'établissement, personnels de surveillance, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, soignants, intervenants associatifs et personnes détenues, qui ont accepté de décrire leur quotidien sans fard. Une mention particulière revient aux personnels de la maison d'arrêt d'Angers, à l'origine de cette initiative.

Récapitulatif des propositions

Les quinze propositions de cette note sont regroupées ci-dessous en trois ensembles. Le numéro renvoie à la proposition telle qu'elle apparaît dans le corps du texte. Les montants indiqués sont des ordres de grandeur annuels, sauf mention contraire ; ceux qui ne peuvent être établis à partir des seules sources publiques sont signalés comme tels.

A. Les outils de la probation, pour en faire un acteur de la sécurité publique

Proposition	Coût ou économie	Effet attendu
Calculer les effectifs des SPIP sur le nombre réel de personnes suivies, avec une cible de 60 personnes par conseiller	30 à 50 M€ / an	Rendre possible un accompagnement individualisé, premier facteur de baisse de la récidive
Consolider une peine autonome de probation, prononcée dès l'audience	Réaffectation ; économie nette attendue	Sortir de l'emprisonnement comme peine de référence et rendre la sanction immédiatement lisible
Créer une filière de police de probation (statut, formation, doctrine d'emploi propres)	100 M€/ an	Donner au milieu ouvert une capacité réelle de contrôle et de contrainte
Confier un pouvoir de police administrative au directeur de SPIP et automatiser davantage les examens de situation	Coût marginal (mesure législative)	Supprimer les ruptures de suivi et raccourcir les délais de réaction
Généraliser le placement des quartiers de semi-liberté sous la responsabilité opérationnelle du directeur de SPIP	Coût marginal (mesure d'organisation)	Rendre à ces quartiers leur fonction de préparation à la sortie

B. Les outils sanitaires, pour prendre en charge une population à risque et éviter les ruptures de soin

Proposition	Coût ou économie	Effet attendu
Calculer les effectifs de soin sur l'occupation réelle des établissements, et non sur leur capacité théorique	180 M€ / an	Mettre fin à un rationnement mécanique des soins dans les établissements saturés
Créer des équipes mobiles de soin assurant la continuité entre détention et milieu ouvert	73 équipes mobiles (env. 90M€ / an)	Traiter le point de rupture principal : la sortie
Sanctuariser et développer la culture de soin : un établissement spécialisé par interrégion	75 M€ / an	Généraliser un modèle évalué et efficace (Château-Thierry)
Conventionner, territoire par territoire, un réseau de soignants mobilisables par chaque SPIP	7M€ / an	Rendre effectives les obligations de soins prononcées par le juge
Doter les 6 établissements pénitentiaires pour mineurs et les 41 quartiers pour mineurs de postes d'assistant de service social	2,5 M€ / an	Éviter les trajectoires de récidive les plus longues et les plus coûteuses

C. Le bâtimentaire, la prison et le pilotage budgétaire

Proposition	Coût ou économie	Effet attendu
Instaurer un numerus clausus carcéral progressif, établissement par établissement	Coût nul ; économies de fonctionnement	Rendre l'arbitrage explicite plutôt que de l'absorber par le matelas au sol
Donner la priorité à la rénovation du parc existant et à la reconstruction des établissements impossibles à rénover	Rénover / reconstruire 12 établissements, pour un ordre de grandeur de 1,8 milliard d'euros, soit en moyenne 360 M€ par an.	Gain immédiat sur les conditions de détention et de travail, à un coût très inférieur à la place neuve
Programmer des établissements à taille humaine insérés dans le tissu urbain	10 établissements de 50 places à 200 000€ la place, soit une annuité d'investissement de 20M€ (investissement de 100M€). Avec un ordre de 6,25M€ de masse salariale, donc environ 26 M€ / an.	Rendre possibles la différenciation des régimes et le fonctionnement réel des QSL
Engager une nouvelle loi quinquennale d'orientation et de programmation articulant prison et probation	Coût nul (cadre)	Mettre la trajectoire pénitentiaire en cohérence avec la trajectoire des finances publiques
Construire un appareil statistique du post-détention	Coût marginal	Permettre enfin l'évaluation, et donc le contrôle parlementaire de la dépense

Par ailleurs, nous partageons l'idée qu'il faut combler les 3 000 ETP vacants de l'administration pénitentiaire (pour 135 M€ / an) et déployer 3 500 nouvelles places

modulaires (140M€ / an) encadrées par 1 400 agents (70M€ / an pour un taux de 0,4 agents par place), soit un coût total de **0,35 Md€ / an**.

Tableau : impact des propositions sur les comptes de la Nation

Sous-secteurs des administrations publiques	Dépenses	Économies	Solde
APUC – Administration publique centrale (Mission Justice)	Module A : 0,15 Md€ Module C : 0,39 Md€ Modulaires : 0,35Md€	Réduire les coûts de ré-emprisonnement et des peines alternatives : 0,61 Md€	0,28 Md€
ASSO – Administrations de sécurité sociale (PLFSS, ONDAM, établissements de santé)	Module B : 0,35 Md€		0,35 Md€
APUL – Administrations publiques locales (départements, dépenses sociales)		Réduire les allocations de réinsertion (RSA) : 0,39 Md€	-0,39 Md€
TOTAL des administrations publiques	1,24 Md€	1 Md€	0,24 Md€

Soit en 2031 un solde supplémentaire annuel maximum pour nos propositions de +240 millions d'euros contre + 5 milliards d'euros en suivant la pente actuelle des politiques en cours et annoncées.

