



# *Pour une politique pénitentiaire ambitieuse*

**Réponse de Jean-Jacques URVOAS,  
Garde des Sceaux, ministre de la Justice**

**à Jean-René LECERF,  
Président de la Commission du Livre  
blanc sur l'immobilier pénitentiaire**

**Le 4 avril 2017**



Monsieur le Président,

Le 20 septembre 2016, je remettais au Parlement, au nom du Gouvernement, un rapport relatif à l'encellulement individuel dans lequel j'exposais ma volonté de concrétiser le principe d'encellulement individuel ; principe séculaire, jusqu'à présent jamais appliqué, dont la pertinence et la nécessité ne sont pourtant pas discutées.

L'ambition première que je poursuivais était de lutter contre le mal endémique de la surpopulation carcérale massive que connaît notre pays. Chacun sait, en effet, qu'il est à l'origine de bien des violences au sein des établissements pénitentiaires et compromet, de ce seul fait, l'objectif de réinsertion vers lequel doit tendre l'exécution des peines privatives de liberté.

Ce rapport m'a aussi conduit à porter un regard sévère sur la politique immobilière poursuivie depuis plusieurs législatures, comme sur la

réalité de notre patrimoine pénitentiaire composé, pour l'essentiel, d'établissements vétustes et de locaux très dégradés par manque d'entretien, mais aussi d'établissements récents confrontés à des problèmes de conception entraînant des coûts finalement considérables.

Dans sa conclusion, j'appelais de mes vœux une loi de programmation pour la Justice, unique outil capable de conférer au ministère les moyens nécessaires pour conduire un projet réellement ambitieux. En effet, parce qu'il est le premier constructeur immobilier de l'État, le ministère de la Justice pâtit du principe très strict de l'annualité budgétaire. En revanche, la loi de programmation, parce qu'elle favorise des opérations étalées dans le temps, est - sur le principe - plus judicieuse.

Pour asseoir le diagnostic, je préconisais la rédaction d'un Livre blanc, à l'image de pratiques bien connues au ministère de la Défense et, plus récemment, au ministère de l'Intérieur. Curieusement, le ministère de la Justice est quant à lui peu coutumier des démarches prospectives et programmatiques, alors qu'elles présentent

toutes les garanties pour mener de véritables réflexions nationales à long terme.

Au moment de solliciter une personnalité pour présider la commission qui allait travailler à ce Livre blanc, j'ai naturellement pensé à vous, tant votre action a été prépondérante dans l'élaboration et l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Bien que vous n'en fûtes « que » le rapporteur pour le Sénat, pour témoigner de votre rôle éminent, ainsi qu'il le rappela notamment lors d'une réunion du Conseil national des Barreaux, le 13 mars 2009, Robert Badinter n'hésitait pas à affirmer que cette loi aurait dû porter votre nom. En cela, il ne cédait pas ni au lyrisme, ni à l'exagération.

Vous avez immédiatement accepté ce défi et je veux vous renouveler l'expression de ma très sincère gratitude. Le 13 décembre, je vous adressais donc une lettre de mission qui précisait les champs que je souhaitais voir aborder (conception architecturale, exécution de la peine, recrutements, formation, interactions avec les différents acteurs partenaires...). Je vous demandais également de me remettre le fruit de vos travaux le 31 mars.

Puis, le 24 janvier, à la Chancellerie, le Premier ministre Bernard Cazeneuve et moi-même avons installé votre commission, composée de parlementaires, de personnels du ministère de la Justice et de l'interministériel, ainsi que de personnalités qualifiées.

Aidé de Patrick Mounaud, indispensable rapporteur général, et de rapporteurs de talent qui n'ont pas ménagé leurs efforts, vous avez travaillé à un rythme soutenu afin de respecter ce vœu. Le pari a été relevé de belle façon et seules les inévitables contraintes d'un agenda... de ministre expliquent ce léger décalage de la remise officielle de votre rapport.

Je veux vous rendre hommage pour cette entreprise conduite avec célérité et, il faut en convenir, avec succès tant votre production a suscité mon intérêt le plus vif.

Tous ceux qui ont contribué, sous une forme ou sous une autre, à vos réflexions doivent être associés à ces remerciements. La densité des contributions reçues, la richesse des auditions menées, la qualité des débats tenus, convergent en une somme à l'expertise incomparable.

Au demeurant, la variété des profils des membres de la commission souligne avec plus encore d'acuité le fait qu'il était temps de s'élever au-delà des clivages partisans pour établir un diagnostic partagé. Il s'agit d'une étape fondamentale pour construire un consensus autour d'un enjeu déterminant. Car, ainsi que vous l'évoquez avec raison, « *la prison est un bâtiment républicain* » (p.11) et les enjeux qui s'y rattachent le sont tout autant.

A cet égard, en 2014, lors d'un débat à l'Assemblée nationale où je siégeais comme parlementaire, j'avais rappelé que depuis deux décennies le Parlement ne cessait de réaffirmer son attachement au principe tout en repoussant systématiquement sa mise en application effective.

C'est dans le même esprit que, depuis mon arrivée à la Chancellerie, je suis habité par la volonté de tout mettre en œuvre pour éradiquer le surpeuplement carcéral des maisons d'arrêt. Les multiples déplacements réalisés (près de quarante en quatorze mois) m'ont à chaque fois conforté dans mes convictions.

La dignité humaine n'est pas une matière malléable à merci, soumise aux aléas du moment ou aux intérêts particuliers, aussi estimables soient-ils. Ce qui est si choquant hors les murs de la prison l'est tout autant derrière ces mêmes murs.

Face à un problème si grave et si ancien, la procrastination et le déni de réalité ne me paraissaient désormais plus une option. Il fallait sortir de l'impasse des moratoires successifs qui, au-delà de repousser la perspective d'application réelle d'un principe datant de 1875, étaient devenus un expédient commode pour évacuer le débat autour des conditions de détention, indignes de notre République.

Pour ce faire, le 6 octobre 2016, dans un discours prononcé à l'École Nationale de l'Administration pénitentiaire d'Agen, le Premier ministre Manuel Valls a accepté le plan de construction de nouveaux établissements que je lui avais proposé. Et, pour en débiter la concrétisation, nous avons lancé les recherches foncières, pour lesquelles nous avons obtenu de très bons résultats en quelques semaines là où il fallait plusieurs années dans les précédents programmes.



Pour autant, j'ai à maintes reprises rappelé qu'aussi nécessaire qu'il puisse être, cet agrandissement du parc pénitentiaire ne saurait être l'unique réponse.

Et, au fond, ce qui m'importe, ce qui doit tous nous importer, ce sont les conditions d'exécution de la peine afin qu'elles n'entravent pas l'objectif de réinsertion. C'est la seule politique d'avenir qui compte ; celle qui nous fera rompre avec une vision afflictive de la peine. Il faut sortir notre pays de sa culture du cachot, rappeler que la prison n'est qu'un lieu, que ce sont les personnels et l'action qu'ils conduisent en son sein qui lui donnent du sens. En ce sens, les personnels de surveillance et l'ensemble de la filière d'insertion et de probation, accomplissent un travail exemplaire et précieux.

Je me réjouis de constater que nous partageons ces constats et que les actions que j'ai souhaité initier pour accompagner l'objectif décrit à l'instant recueillent votre approbation.

Je pense, sans chercher à être exhaustif, au programme de construction et au type de bâtiments retenus, aux recrutements massifs des

personnels effectués, à la revalorisation de l'attractivité des métiers pénitentiaires (réforme des directeurs de services pénitentiaires, réforme de la filière de commandement, réforme de la filière insertion et probation, bientôt réforme des personnels techniques), ou encore aux réflexions « métiers » (notamment autour du séminaire qui s'est tenu les 26/27 juillet 2016 au sein de la direction de l'administration pénitentiaire et qui a abordé la thématique de la classification, des régimes de détention, des cycles de travail, de la formation...).

J'assume mon ambition et mon exigence pour l'administration pénitentiaire. Je sais la tâche ardue mais nous pouvons être fiers du résultat. Cela nécessite une parfaite implication de l'ensemble des personnels et de la constance, à tous les niveaux de l'administration pénitentiaire.

Pour compléter et parfaire cette démarche, dans le Livre blanc que vous me remettez ce jour, vous avez conduit un diagnostic équilibré et éclairé, nourri de nombreuses préconisations (au-delà des 24 que vous avez particulièrement distinguées).

J'ai noté avec intérêt une de vos - rares - réserves, celle relative à la concertation, que vous estimez insuffisante, autour de l'implantation des futurs établissements. Cette mission, confiée à chacun des préfets concernés par la recherche, avait pourtant fait l'objet d'un soin particulier dans la circulaire qui leur avait été adressée. Naturellement, comme nous n'avons pas encore totalement atteint l'objectif d'identifier 33 lieux d'implantation, je prends acte de vos suggestions qui permettront de rendre encore plus efficaces nos recherches, notamment en Ile-de-France, où le préfet de région est encore à la tâche.

Mais surtout, j'ai retenu plusieurs axes structurants qui pourront donner lieu à une action déterminée répondant à différentes temporalités. Là encore, je ferai preuve d'ambition, non pour moi, mais pour l'administration et l'idéal qu'elle porte.

Car, vous l'indiquez, les enjeux sont trop importants pour être personnalisés, pour ne pas faire l'objet d'échanges libres ou d'une stratégie inscrite dans la durée.

Ainsi, m'a-t-il semblé naturel de vous indiquer les mesures immédiates que j'entendais prendre à la suite de votre rapport. Mais, naturellement, eu égard à l'ampleur de votre champ d'analyse et à la diversité des perspectives, c'est pour l'essentiel au Garde des Sceaux qui sera nommé à l'ouverture de la prochaine législature qu'il appartiendra de conduire l'action en confirmant, en amendant mais surtout, du moins faut-il l'espérer, en amplifiant ces toutes premières orientations.

### ***Préparer dès à présent et faire adopter en 2017 une loi de programmation pour la Justice***

L'adoption d'une loi de programmation pour la Justice (votre proposition 24) sera la colonne vertébrale de toute action réformatrice ambitieuse. Comme il peut arriver qu'une loi ordinaire se réduise à n'être que déclarations et incantations, voire un « *assemblage de neutrons législatifs, [...] de textes dont la charge juridique est nulle*<sup>1</sup> », vous proposez de faire appel à cet outil

---

<sup>1</sup> Intervention de Jean Foyer, Assemblée nationale, 3e séance, 21 juin 1982.

qui permettra d’embrasser l’ensemble des politiques publiques propres au ministère.

Si une telle suggestion a – incidemment – pour effet de rappeler que la loi se doit d’être avant tout un commandement, elle répond surtout aux colossaux besoins financiers des juridictions ou des prisons, besoins dont la satisfaction s’étalera nécessairement sur plusieurs années, afin de conduire une réforme systémique.

Les effets attendus de la loi de programmation seront, comme l’indiquait en son temps Portalis, de permettre, de défendre, d’ordonner, d’établir, de corriger, ou encore de récompenser. Et, dans son volet pénitentiaire, elle s’appuiera nécessairement sur vos analyses, projections et recommandations.

En quelque sorte, vous avez ainsi rédigé plus que la trame de la future étude d’impact, réalisant un travail d’intérêt général au profit du Parlement.

Cependant, le texte devra concerner l’entière chancellerie, tenant compte des juridictions ou des services de la protection judiciaire de la jeunesse par exemple, afin de réaliser des recrutements d’une ampleur inégalée, de

valoriser les actions conduites, de moderniser le fonctionnement du ministère, d'investir là où les besoins existent.

Pour servir cette ambition, le calendrier sera serré car il serait précieux que la loi de programmation soit soumise au vote des assemblées parlementaires dès la fin de cette année 2017. Tirant les leçons d'un récent contre-exemple - c'était en mars 2012 - et par respect pour le travail de votre commission, je n'ai évidemment pas cédé au choix - facile - de présenter dès maintenant un projet de texte.

Cependant, il me paraît indispensable, pour que le début de la législature soit pleinement utile, que les directions du ministère de la Justice **entament dès à présent la construction de cet exercice**, en étroite collaboration avec les autres ministères concernés.

C'est pourquoi j'ai demandé au Secrétaire général de coordonner ce travail stratégique déterminant. Il nous faut, en effet, anticiper l'avenir pour le financer à juste hauteur. De fait, il n'est pas question de retenir un étiage budgétaire (8 milliards, 9 milliards d'euros) sans indiquer en

quoi il sert une ambition, des projets précis, comment il se construit et selon quel calendrier il pourrait s'appliquer.

Je souhaite que, dans cet exercice, le Secrétaire général vous associe autant que possible, ainsi que les membres de la Commission et ceux de la Représentation nationale. J'entends qu'il puisse établir un projet, dès la fin de l'été, afin de le soumettre aux arbitrages interministériels nécessaires.

Je l'ai dit, cette loi concernera l'ensemble des directions du ministère, les juridictions et les moyens de la Justice. En particulier, elle devra, pour ce qui nous réunit aujourd'hui, permettre la pleine mise en œuvre du plan encellulement individuel, qui suppose la construction de 33 établissements pénitentiaires et 16 quartiers de préparation à la sortie, en sus d'importants crédits pour rénover l'ensemble du parc pénitentiaire. Car ne pas rénover en même temps que nous bâtissons reviendrait à amoindrir la portée de notre action à moyen terme. Or, sur ce point, le sous-investissement a été chronique depuis des dizaines d'années et les récents efforts

n'en contrebalanceront pas, à eux seuls, les effets durables que l'on observe.

### *Mieux construire au service de l'œuvre de Justice*

Plus précisément, et pour la mise en œuvre du programme de construction, je suis tout comme vous soucieux de la mise en place d'une réponse institutionnelle pérenne, tant au sein du ministère de la Justice qu'avec les autres ministères - principalement régaliens - ou dans les territoires.

Je note votre proposition de créer une « direction de projet » (votre proposition 21) au sein de l'administration pénitentiaire. Elle mérite une analyse approfondie, même si je comprends qu'elle réponde principalement à un problème d'organisation conjoncturel, auquel il me paraît désormais possible de remédier sans alourdir la gouvernance de cette direction.

Dans le même esprit, vous préconisez aussi la mise en place d'une démarche partenariale associant les acteurs décisifs d'un territoire, en particulier les collectivités territoriales, autour de la construction d'un établissement et de son



fonctionnement (notamment en matière d'insertion et d'activité) (vos propositions 18 et 19).

Pour animer ces indispensables relations, vous indiquer que le préfet de département constituerait l'acteur idoine (votre proposition 22). Dans cette perspective, **je solliciterai du Premier ministre qu'il adresse une circulaire interministérielle**, afin de concrétiser les conditions de la coordination que vous appelez de vos vœux.

Les magistrats, du siège et du parquet, devront nécessairement être associés à la démarche, tant la synergie qui peut se nouer facilite la lutte contre la surpopulation et favorise les aménagements de peine et le travail de réinsertion. Je serai très attentif à cette question car je crois à la nécessité de ce travail de concert.

Toujours dans le domaine du plan de construction, nous partageons la même réserve à l'égard des partenariats publics privés (votre proposition 23) qui rigidifient à long terme nos capacités budgétaires.

Plus en détail encore, **les préconisations architecturales** que vous émettez s'avèrent extrêmement précieuses et **devront guider les projets** qui verront le jour (vos propositions 12 et 15). Dans cette optique, je retiens aussi la nécessité d'une méthodologie (votre proposition 13) associant, notamment, les acteurs de terrain (votre proposition 14). J'avais d'ailleurs pris l'engagement auprès des organisations syndicales qu'elles seraient consultées.

### *Diversifier les établissements pour une meilleure exécution de la peine*

Vous formulez également des orientations en matière de **classification des établissements pénitentiaires** (votre proposition 8) qui recueillent mon plein agrément : il s'agit en effet d'une thématique que j'ai souhaité inscrire à la discussion lors du séminaire « métiers » déjà évoqué. Elle a notamment guidé la création des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et des quartiers pour détenus violents (QDV) dans le cadre du plan de sécurité pénitentiaire présenté le 25 octobre dernier. Les maisons

d'arrêt doivent en effet pouvoir être en partie différenciées selon les profils de populations détenues.

Vous envisagez également que les maisons d'arrêt soient un véritable lieu d'exécution des peines, ce qui implique, par exemple, d'aligner le régime des permissions de sortie des personnes condamnées exécutant leur peine en maison d'arrêt sur celui des personnes condamnées incarcérées en centre de détention (votre proposition 6). C'est, là encore, une proposition qui mérite d'être expertisée avec soin pour apprécier des conditions de sa mise en œuvre.

Cette réflexion relative à la classification se double d'un positionnement sur les **régimes de détention**, thème qui figurait également au programme du séminaire métiers précité.

Vous souhaitez ainsi séparer les personnes primo-incarcérées des autres personnes détenues. Au regard des incidences très importantes sur le fonctionnement des établissements, j'ai demandé à l'administration pénitentiaire d'étudier les modalités nécessaires pour atteindre cet objectif. J'ajoute que l'objectif d'encellulement individuel

apportera une réponse décisive à cette question, qu'il convient toutefois d'examiner.

De même, le principe du **module de Respect** vous agréé et vous sollicitez le développement du dispositif, ce qui correspond à la volonté de ce Gouvernement (votre proposition 10) et trouvera une traduction architecturale dans les établissements à venir.

Vous promouvez aussi le principe des **quartiers de préparation à la sortie**, qui sont au cœur du programme initié en octobre (votre proposition 11). Ils doivent être l'objet d'une forte innovation, tant en terme architectural que de prise en charge, et je souhaite mobiliser tous les moyens nécessaires pour accomplir cette ambition commune.

Je retiens encore votre proposition de créer des **plateformes destinées à coordonner** l'intervention des services de l'Etat, des collectivités et des associations. Par ailleurs, l'affectation directe dans les quartiers de préparation à la sortie devrait être envisagée pour les courtes peines. Je m'inscris dans ces propositions. D'une manière générale, j'entends

rendre prochainement publique la **doctrine applicable aux QPS**.

A l'autre bout de la chaîne chronologique carcérale, vous indiquez votre faveur pour **l'accroissement des capacités des quartiers arrivants et de la durée de l'évaluation** (votre proposition 7). Je partage naturellement cet objectif car cette meilleure évaluation permettra de mieux orienter les personnes détenues et de leur proposer un programme d'activité personnalisé, axé sur la réinsertion, la préparation à la sortie et la prévention de la récidive.

Je souscris, de surcroît, à votre analyse quant à la **nécessité de réduire le choc carcéral** avec une meilleure information des arrivants et la distribution d'un nécessaire personnel adapté. J'ai saisi la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) pour une évaluation de ce dispositif.

En outre, vous militez pour la création **de lieux de détention adaptés aux populations spécifiques ou vulnérables** (votre proposition 9) avec, par exemple, le maintien des mères et de

leur enfant jusqu'à 18 mois dans des conditions favorables, la création de quartiers jeunes majeurs, une meilleure sectorisation des quartiers mineurs et des quartiers spécifiques pour les personnes âgées. Sur ce dernier point, vous le signalez dans votre avant-propos, il est nécessaire de pousser plus loin la réflexion. Aussi, vais-je solliciter la ministre des affaires sociales et de la santé afin d'amplifier les réflexions et actions déjà conduites et proposer qu'une **mission d'inspection conjointe aux deux ministères** dresse un bilan et des préconisations pour améliorer la prise en charge des publics âgés, dépendants ou malades.

Enfin, vous plaidez en faveur d'un modèle de « *prison ouverte* ». Selon les termes utilisés par le Congrès Pénal et Pénitentiaire International tenu à La Haye en août 1950, « *le terme désigne un établissement pénitentiaire dans lequel les mesures préventives contre l'évasion ne résident pas dans des obstacles matériels tels que murs, serrures, barreaux ou gardes supplémentaires* ».

Comme vous le rappelez, notre pays se situe en bas de l'échelle européenne avec une seule création à Casabianda, en Corse, laquelle ne

reçoit que des détenus majeurs masculins, alors que certains pays européens ont largement développé ce concept. Ainsi, en Suède, 24 % des détenus sont-ils incarcérés dans des prisons sans barreaux. Ils sont 32% en Finlande et 34 % au Danemark.

Je partage votre souhait d'**expérimentation** sur une typologie de prison qui n'est pourtant pas conforme à l'image que beaucoup se font de l'enfermement carcéral. Je souhaite donc que les projets qui avaient été proposés en mars 2010 par une « *mission d'étude et de faisabilité* » à Jean-Marie Bockel, alors secrétaire d'Etat à la justice, soient intégrés à la future loi de programmation.

### *Se donner les moyens d'une politique pénale ambitieuse, au service de la réinsertion*

Nous sommes également en forte proximité, lorsque vous évoquez la nécessité de mener, en parallèle des efforts de construction, **une politique pénale ambitieuse afin de lutter contre la surpopulation carcérale.**

Les deux démarches sont absolument indispensables et indissociables si l'on veut servir l'idéal de réinsertion.

Comme l'affirmait déjà Cesare Beccaria en 1764, « *parmi les peines et la manière de les infliger, il faut choisir celle qui, proportion gardée, doit faire l'impression la plus efficace et la plus durable sur l'esprit des hommes et la moins cruelle sur le criminel* ». C'est pourquoi il faut évidemment **développer davantage les aménagements de peine et les alternatives à la prison**, dans la continuité des évolutions engagées par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

C'est dans sans surprise que je rejoins votre proposition 1 lorsqu'elle invite à une réflexion sur la nature et la durée des sanctions prononcées, ainsi qu'à une plus grande action de réinsertion, de prévention de la délinquance et de la récidive.

Or le domaine des peines est devenu d'une grande confusion. Les textes votés ces vingt



dernières années, guidés par une volonté de diversification des choix offerts aux juges, l'ont rendu à la fois complexe et d'une rigidité extrême, laquelle se manifeste tant au stade du prononcé de la peine – stade auquel les juridictions sont tiraillées entre des injonctions contradictoires du législateur – qu'à celui de son exécution – devenu totalement illisible pour le condamné, la société et les victimes.

Aussi, me paraît-il utile de créer deux missions très opérationnelles qui devront remettre au prochain Gouvernement, non un rapport, mais des projets d'action d'ordre législatif et réglementaire. Il faut en effet que le nouveau quinquennat débute avec tous les éléments de choix pour pouvoir agir avec efficacité.

D'ores et déjà, j'ai proposé à Philippe Lemaire, procureur général près la Cour d'appel d'Amiens et président du conseil d'administration de l'ENAP, de réunir les compétences nécessaires à la **rédaction du Code pénitentiaire**.

Celui-ci, comportant une partie législative et une partie réglementaire, devra à la fois moderniser les dispositions existantes, tenir compte des

adaptions rendues nécessaires par les dernières réformes mises en œuvre et accompagner l'ambition que nous partageons en matière **d'aménagement de peine, de politique de réinsertion et de prévention de la récidive, de classification des établissements et de régime de détention, de relation avec l'autorité judiciaire.** Appuyée par la direction des affaires criminelles et des grâces, la mission devra tenir compte du rapport « *Pour une refonte du droit des peines* », remis à Christiane Taubira le 18 décembre 2015 par Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation et ancien président de chambre de jugement à la Cour pénale internationale. De même, la mission devra prendre en considération les impératifs de sécurité pénitentiaire.

En outre, vous avez à juste titre signalé la progression du recours à **la détention provisoire.** Devant procéder d'une exception (suivant en cela l'article 144 du Code de Procédure Pénale), elle semble, hélas, s'imposer en règle. Or cette question relève à la fois de l'exercice concret des libertés, de la présomption d'innocence, des

conditions de l'incarcération, mais aussi des impératifs de l'ordre public et du respect de la loi.

Plus que d'avoir à choisir entre un supposé laxisme à l'égard de la sécurité et une excessive rigueur à l'encontre des personnes, il importe à notre société de définir de manière renouvelée les moyens de concilier des exigences d'apparence opposées. A cette fin, il me semble nécessaire de lancer une réflexion afin d'envisager d'éventuelles modifications organisationnelles, législatives et réglementaires. C'est pourquoi j'ai souhaité **solliciter la commission de suivi de la détention provisoire (CSDP)**. Avec l'aide de la direction des affaires criminelles et des grâces et du secrétariat général qui lui fournira les moyens nécessaires à son action, elle préconisera toutes les modifications jugées nécessaires.

Les deux missions devront naturellement travailler en étroite coordination, afin de réaliser des propositions convergentes lorsque les sujets sont communs et d'engager sous les meilleurs auspices les modifications organisationnelles, réglementaires et législatives qui s'imposent.

## *Un outil statistique performant pour un meilleur pilotage des politiques pénales*

Au-delà de ces avancées législatives et réglementaires que nous appelons de nos vœux, vous avez raison de souligner la faiblesse du suivi statistique au sein du ministère de la Justice (votre proposition 2). Pierre-Victor Tournier le réalise aussi avec une constance et une technicité qui l'honorent.

Le Ministère de la justice est un des derniers grands départements ministériels qui ne soient pas dotés d'un service statistique ministériel (SMM) couvrant la totalité du champ ministériel. Or, les politiques publiques dont il a la responsabilité constituent un légitime objet de débat public sur lequel l'approche quantitative a un sens. De plus, les directions du ministère font un grand usage de statistiques, à la fois pour définir des stratégies, répartir les moyens et piloter opérationnellement.

La réforme du secrétariat général du ministère, dont j'ai souhaité qu'elle aboutisse avant la fin du quinquennat, crée les conditions pour une amélioration significative, en mettant fin à un

mode de production et d'utilisation de la statistique qui n'est plus satisfaisant et engendre un déficit de crédibilité.

A partir de cette base, je vais solliciter du directeur de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) qu'il assiste le secrétaire général du ministère de la Justice afin de **procéder à la refonte de l'entier appareil statistique** pour que les statistiques puissent répondre aux meilleurs standards.

En parallèle, je souhaite que le ministère contracte **une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de pallier les carences** que vous avez justement signalées concernant les logiciels Cassiopée, Genesis ou APPI. Il est en effet anormal que nous ne soyons pas en mesure d'effectuer un suivi de l'entier parcours pénal d'une personne ou que nous ne disposions pas d'éléments en temps réel ou prévisionnels. En effet, la lutte contre la suroccupation carcérale passe également par la modernisation de notre outil de prévision, d'orientation et de suivi.

Dans la même dynamique, cette assistance devra porter sur les moyens à déployer pour aboutir à

une **plus grande dématérialisation des actes internes à l'administration pénitentiaire et en particulier au milieu carcéral** (votre proposition 4).

Enfin, je demanderai au **GIP Droit et Justice qu'il veuille à travailler étroitement avec l'observatoire de la récidive et de la désistance ainsi que la CSDP.**

### *Attractivité, recrutement, formation : le défi des ressources humaines*

J'ai été très sensible aux réflexions produites concernant les ressources humaines de l'administration pénitentiaire, et notamment l'attractivité des métiers (votre proposition 16).

Comme évoqué plus haut, je me suis efforcé de conduire, avec diligence et dans la concertation la plus féconde avec les organisations syndicales, des réformes statutaires de différents corps dans le but de créer une plus grande attractivité et d'induire des évolutions métiers.

La proposition faite au Président de la République, François Hollande, de faire

participer l'administration pénitentiaire au défilé du 14 juillet témoigne, de manière symbolique, de la poursuite de cet objectif de reconnaissance sociale.

Depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire est d'ailleurs reconnue comme une « force de sécurité intérieure », certes atypique mais à part entière.

En effet, cette institution, rattachée depuis plus d'un siècle au ministère de la Justice, relève du caractère global de la « force publique » esquissée par les Révolutionnaires, tout en contribuant, au moins par certaines de ses missions en lien avec la mise en œuvre du monopole étatique de la contrainte physique légitime, à l'accomplissement d'une fonction de police administrative qui ne se limite pas, loin s'en faut, aux seules organisations exclusivement policières.

En outre, la tenue du séminaire « métiers » de juillet 2016 matérialise elle aussi cette ambition dont je reconnais qu'elle n'a pas été suffisamment portée par l'administration pénitentiaire, en dépit des demandes répétées des organisations syndicales.

J'ai donc **missionné le directeur de l'administration pénitentiaire afin de relancer le processus de concrétisation des réflexions élaborées en matière de classification, de régimes de détention, de cycles de travail, de modifications induites par les réformes statutaires, de doctrines d'emploi et référentiels en attente...** J'entends que ce travail soit conduit méthodiquement, en concertation étroite avec les organisations syndicales, avec des points d'étape réguliers.

J'ai également souhaité la mise en place d'un plan d'urgence destiné à **combler les vacances de postes en administration centrale** – dont le taux s'avère très préoccupant - et **que me soit adressé un plan d'action destiné à mettre en place une politique de recrutement massive et de qualité.**

Car, je ne partage pas votre orientation qui consisterait à confier à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire la politique de recrutement de la DAP (votre proposition 17). L'Ecole doit en effet affronter de réels défis en matière de formation et va devoir gérer **son extension à Agen**, ainsi que vous le préconisez.



Sur ce dernier point, le Premier ministre avait indiqué que cette extension des capacités de l'ENAP à Agen était une « *option naturelle* ». Lors d'une rencontre à la Chancellerie, le 11 octobre, les élus locaux avaient unanimement insisté sur l'opportunité économique exceptionnelle que représenteraient les travaux évoqués pour l'Agenais, et plus largement pour le Lot-et-Garonne.

Je demande donc au directeur de l'Administration pénitentiaire de mettre en œuvre les éléments techniques nécessaires à l'agrandissement de l'ENAP à Agen.

De surcroît, ma réserve tient également compte du caractère stratégique et concentré du défi que pose le nécessaire recrutement dans les prochaines années de 29 000 personnels ; il me semble donc nécessaire que l'administration centrale continue d'assumer cette responsabilité.

J'entends en revanche mettre en œuvre l'engagement pris en avril dernier dans une réponse à la Cour des Comptes de **déconcentrer une partie de la gestion des ressources humaines au niveau des directions**

**interrégionales** et de promouvoir le développement **des concours à affectation locale**.

D'ailleurs, depuis le début de l'année, la DAP doit préparer les textes réglementaires nécessaires et les soumettre aux arbitrages interministériels.

La nécessaire contrepartie de cette orientation sera la mise en place d'un **outil centralisé de pilotage de l'action des directions interrégionales** dont la latitude d'action a parfois entraîné des difficultés. Cela supposera également **des créations de postes en leur sein** afin d'accompagner ce mouvement. Là encore, la loi de programmation devrait nous permettre d'y pourvoir.

Je retiens également votre préconisation consistant à créer des **pôles interrégionaux de formation continue** dont le pilotage pédagogique incomberait à l'ENAP.

Je **demandrai aussi à la directrice de l'école de tenir compte des orientations que vous proposez** (repenser le déroulement de la

scolarité, sa durée, diversifier les jurys, s'adapter aux nouvelles technologies...).

Dans cette relation à la société, je souhaite en particulier participer à la **meilleure connaissance du monde carcéral** que vous appelez de vos vœux, avec notamment la création de **prix de recherche, la refonte des sites internet, l'organisation de visites, des démarches de sensibilisation...** Là encore, la DAP devra me proposer **un plan d'action et me rendre régulièrement compte des actions conduites.**

***Œuvrer en faveur de la pluridisciplinarité et favoriser le travail de la filière insertion et probation***

Je partage votre souci de **promouvoir la pluridisciplinarité**. J'en avais fait un axe structurant du rapport « *Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente* », présenté le 25 octobre dernier.

D'importants recrutements de psychologues et d'éducateurs ont été engagés dans ce but : 80 recrutements supplémentaires sont venus

s'ajouter aux 50 binômes de soutiens, soit un total de 180 psychologues et éducateurs à l'œuvre. Il faut d'ailleurs **poursuivre cette politique de recrutement** ambitieuse.

Sur ce sujet, j'ajoute que je veux faire aboutir la **création d'un corps ministériel des psychologues**, afin de faciliter la gestion de cette profession et son déroulement de carrière au sein du ministère de la Justice. Mes services vont prochainement présenter ce projet en interministériel.

Au surplus, vous évoquez à plusieurs reprises la question de l'insertion et de la probation. Je rappelle que, en juillet 2016, j'ai ajouté 100 nouveaux recrutements aux 1000 qui avaient été actés en 2013 ; en outre, j'ai voulu promouvoir une réforme statutaire d'ampleur qui est en cours de déploiement. Tout cela traduit le fait que la filière insertion et probation a constitué un axe fort de l'action du ministère de la Justice ces dernières années.

D'ailleurs, la réforme précitée sera intégralement mise en œuvre ; mon cabinet et les services travaillent sans relâche à cette fin. Car les

décisions qui ont été prises sont justes et nécessaires, à la hauteur de la contribution apportée par cette filière.

A ce titre, je veux redire mon fort attachement aux personnels et aux missions qu'ils conduisent. Ils manifestent la dimension profondément humaine de la peine et du travail qu'elle implique pour retourner à la société.

Faut-il le répéter ? L'insertion probation est une composante irréductible de la DAP qui, si elle est numériquement plus faible que la filière surveillance, n'en est pas moins importante.

Dans cette optique, au cours du prochain quinquennat, il faudra **poursuivre et amplifier** cette orientation avec des recrutements destinés à **doubler le nombre des personnels d'insertion et de probation**. L'objectif est de réduire considérablement le nombre de dossiers suivis par agent afin de se situer dans les meilleurs standards et permettre de déployer toutes les potentialités de la filière qui s'est profondément restructurée.

L'effort sera considérable, tant en termes de recrutement que de formation, mais il permettra

de porter une ambition, de véhiculer un message dénué d'ambiguïté.

Il faudra également adjoindre aux personnels d'insertion et de probation plus de psychologues et d'assistants de services sociaux afin d'accroître les effets bénéfiques déjà observés.

En parallèle, nous devons réfléchir à **une plus forte structuration**, au niveau de l'administration centrale et des directions interrégionales, de **l'insertion et de la probation**. L'organisation actuelle devra sans doute connaître des évolutions dans le sens d'une plus forte reconnaissance et en réponse à l'accroissement numérique souhaité.

J'accueille également avec enthousiasme l'idée d'**Agence nationale de l'activité des personnes placées sous main de justice**, le service à compétence nationale dont vous recommandez, à juste titre, la création. Car je partage votre souci d'accroître considérablement l'offre d'activité, de formation, d'enseignement et de travail aux personnes détenues (vos propositions 3 et 5). Cette agence pourrait ainsi **nouer des partenariats avec tous les acteurs concernés**,

publics et privés, rédiger les **contrats locaux d'insertion** que vous appelez de vos vœux, s'assurer de l'existence de **clauses d'insertion sociale dans les marchés publics...**

Je souhaite sur ce point que la direction de l'administration pénitentiaire **lance une mission de préfiguration** pour envisager la création de cette agence.

Il convient également de **renforcer le rôle des SPIP dans la politique d'aménagement de peine** (leur confier l'évaluation de la situation de la personne déférées en vue d'un placement sous surveillance électronique, rappeler le rôle pivot de la commission d'exécution des peines en matière de politique d'aménagement de peine, redynamiser les conseils d'évaluation...).

Enfin, la **question de la Justice restaurative me paraît devoir être approfondie**. J'ai d'ailleurs signé une circulaire consacrée à ce sujet le 17 mars dernier. Nous devons poursuivre sur cette voie.

## *Réparer le présent et préparer l'avenir*

Vous l'aurez compris, nos points de désaccord sont rares et nombre de vos préconisations viennent conforter les orientations déjà engagées depuis un an.

Certaines seront d'application immédiate ; d'autres s'épanouiront à moyen ou long terme si elles sont conduites avec constance et détermination. Car je crois que l'opiniâtreté vient à bout de nombre d'obstacles.

Je serais d'ailleurs extrêmement honoré si vous acceptiez de **mettre en place un comité de suivi des préconisations du Livre blanc**. Ma conviction est en effet qu'un contrôle et une évaluation des politiques publiques conduites constituent un aiguillon utile pour tous.

Enfin, je veux vous redire ma conviction que ce travail sera utile pour la prochaine législature : d'abord, parce qu'il nous fera gagner du temps ; ensuite, parce qu'il va contribuer à apaiser le débat politique ; enfin, parce qu'il nous invite à ne pas porter un regard manichéen, donc réducteur, sur ces questions.



L'abbé Bluteau écrivait d'ailleurs dans les conclusions de l'enquête parlementaire diligentée en 1873 : « *La réforme pénitentiaire est certainement une des questions sociales du jour qui mérite le plus d'attention de nos hommes d'Etat et doit être l'objet d'un examen approfondi. Dans une cause si importante, toute prévention, tout esprit de parti, doivent être mis de côté pour ne consulter que la saine raison, l'expérience la mieux établie et le bien général plutôt que l'intérêt privé* ».

Grâce à ce livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire dont le contenu est allé bien au-delà – et j'en suis heureux –, grâce à ce travail d'intérêt général, nous avons œuvré pour l'avenir, pour construire durablement l'avenir.

Jean-Jacques Urvoas