Paris, le 12 novembre 2026

COMMISSION
DES
LOIS

Projet de loi de finances pour 2027
Mission Justice – Administration pénitentiaire
-
Table ronde de syndicats

Questionnaire de M. Louis Vogel
rapporteur pour avis

Une réponse écrite est souhaitée avant le 13 novembre 2026
(s.haas@senat.fr ; secretaires.lois@senat.fr)

1. Quel état des lieux faites-vous quant aux conditions de travail des agents pénitentiaire et, en particulier, concernant les enjeux liés à la surpopulation carcérale ?

Pour le SNEPAP-FSU, le bilan dressé est alarmant : en octobre 2026, la population carcérale s'élevait à 90 937 personnes détenues pour une capacité opérationnelle de 63 000 places. La densité carcérale globale s'établit à **144,3 %**, mais explose à plus de **178 % dans les maisons d'arrêt**, dépassant même les 200 % dans 40 établissements.

Cette surpopulation carcérale record altère directement les conditions de travail de *l'ensemble* des personnels (surveillance, insertion et probation, personnels administratifs et techniques, de direction, psychologues), en milieu fermé et sature par ricochet en milieu ouvert.

Cette surpopulation n'est pas une fatalité mais la conséquence de politiques pénales de gestion de flux et d'un recours systématique à l'emprisonnement, accentué par l'allongement des peines et le durcissement législatif. Pour le SNEPAP-FSU, la réponse à cette crise systémique ne réside pas dans la construction effrénée et populiste de nouvelles places de prison mais dans un véritable changement de paradigme pénal que nous avons porté le 21 octobre 2026 devant Monsieur le rapporteur de la PLF. Il ne pourra pas y avoir d'actions politiques efficaces sur la récidive tant qu'elles se concentreront presque exclusivement sur les conséquences et non sur les causes. Depuis de nombreuses années, nous militons pour :

- Une **véritable peine de probation autonome**. Elle ne doit plus être pensée comme une simple « alternative » ou l'aménagement d'une peine de prison mais comme une sanction de plein droit, exécutée en milieu ouvert, dotée de moyens humains et matériels en adéquation avec les besoins repérés par les personnels pénitentiaires (modèle Risque-Besoins-Réceptivité). La probation telle que défendue par le SNEPAP-FSU et les Règles Européennes de la Probation vise à établir un équilibre entre la sécurité publique, la réparation et l'inclusion sociale des infracteurs.
- La mise en œuvre d'un véritable **mécanisme contraignant de régulation carcérale** (comités de suivi, seuils d'alerte et de criticité au sein des tribunaux). L'inflation carcérale actuelle est la conséquence de choix politiques précis comme le recours massif aux comparutions immédiates, à l'allongement des durées de détention ou encore la suppression du crédit

de réduction de peine. Par ailleurs, faute de volonté politique de ne pas recourir systématiquement à la prison, la surpopulation carcérale explose, sclérosant le travail fait en détention sur le passage à l'acte et la préparation de la sortie. Pour le SNEPAP-FSU, il est urgent de déployer un tel mécanisme en le couplant avec l'instauration d'une peine de probation autonome pour que l'exécution des jugements prononcés le soit dans la dignité et le respect des droits fondamentaux.

- Une réflexion globale sur **le sens utile de la peine**, afin de ne plus être tiraillés entre les missions d'aide et de contrôle. L'utilité ressentie par l'usager est intimement liée à la manière dont il aura été traité durant le processus judiciaire, de la manière dont il aura été écouté.

2. Quel est votre regard sur le niveau des créations de postes prévues (580 ETP) et leur répartition annoncée ?

Si l'affichage budgétaire de 580 ETP peut sembler positif, le SNEPAP-FSU dénonce un trompe-l'œil. Ces créations de postes ne permettront absolument pas de renforcer les services existants à bout de souffle. A bout de souffle par un sous-dimensionnement systémique des moyens humains et matériels alloués malgré une constante augmentation des usagers pris en charge et des missions confiées (Enquêtes Sociales Rapides…). L'analyse des documents budgétaires (PLF 2027, Programme 107) démontre que la quasi-totalité de ces postes est fléchée pour l'ouverture des nouvelles structures du Plan 15 000 et le déploiement d'unités sécuritaires. Cette répartition lèse lourdement les SPIP et notamment les corps de prise en charge tels que les psychologues, les coordonnateurs socio-culturels, les assistants de service social.

De plus, ne pas travailler l'attractivité des métiers et les conditions de travail aujourd'hui particulièrement dégradées est une illusion de gestion des ressources humaines. Le taux de vacance de postes et de départs (disponibilités, passerelles entre ministères…) atteint des sommets en raison d'une crise d'attractivité historique.

Le SNEPAP-FSU revendique une autre répartition des 580 ETP prévus au profit des filières d'insertion, de probation, et des personnels administratifs, techniques et psy, et exige que la cartographie réelle des postes soit rediscutée de façon transparente lors des Comités Sociaux d'Administration. Or, ce travail sur les organigrammes de références et la cartographie des SPIP n'est pas priorisé.

3. Quel est votre regard sur les mesures prévues en matière de sécurisation des prisons, notamment liées à la lutte contre la criminalité organisée et la mise en œuvre du protocole « Incarville » ?

Garantir la sécurité physique des agents est un droit fondamental qui doit guider l'action de l'Etat. Cependant, il convient d'être vigilant à ne pas céder à la tentation du « tout-sécuritaire » comme unique réponse institutionnelle et la « bunkerisation » de nos services. La mise en œuvre du protocole « Incarville » ne doit pas se traduire par le sacrifice des missions de réinsertion. La sécurité dynamique doit également être la règle dans nos détentions avec comme principes des taux d'encadrement pluridisciplinaires dignes et une connaissance fine des personnes confiées. Surinvestir dans la réponse matérielle ou technologique en oubliant l'humain serait une erreur stratégique. De récentes études sur le

« surveillant acteur » montrent l'impact positif aussi bien sur les usagers que les personnels eux-mêmes. Les QLCO ne peuvent être érigés en modèle d'établissements d'autant que pour le SNEPAP-FSU, une orientation vers un établissement par l'infraction et non par l'évaluation faite de l'infracteur est une approche statique qui transforme les SPIP en guichets de gestion des risques et génère indéniablement des biais majeurs en niant toute idée de désistance.

4. Quel bilan tirez-vous de la mise en œuvre des quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO) ?

Pour le SNEPAP-FSU, le bilan tiré des QLCO est particulièrement négatif. En effet, leur évaluation met en lumière les dérives d'une gestion purement sécuritaire dont l'étanchéité promue est mise à mal dès l'enceinte franchie (transfert dans un autre établissement pour une audience, fin de l'anonymat pour les personnels dès le parking de l'établissement…). Ces structures d'exception ultra-sécurisées complexifient le travail quotidien car elles aspirent un taux d'encadrement de personnels de surveillance démesuré par rapport au nombre de personnes détenues prises (160 détenus) en charge au détriment des régimes de détention ordinaires. Ces derniers se retrouvent de facto appauvris mécaniquement, aggravant alors le sentiment d'insécurité des agents y travaillant.

La lutte contre la criminalité organisée ne peut faire l'économie de moyens d'investigation judiciaire renforcés d'une prise en charge criminologique solide. Tous deux nécessitent des moyens humains qualifiés et non de simples mesures d'isolement renforcé.

Pour l'heure et malgré leur déploiement, ces établissements, vitrines d'une politique pénale toujours plus sécuritaire, n'ont fait l'objet d'aucune évaluation si ce n'est la DGAP elle-même. Pour le SNEPAP-FSU, on ne peut être à la fois l'architecte, le gardien et l'inspecteur d'une réforme sans tomber dans le biais d'auto-justification institutionnelle. Nous sollicitons donc leur évaluation selon une méthodologie scientifique indépendante reposant sur une séparation stricte entre l'objet d'étude et le chercheur.

5. Quel est votre regard sur l'avancement du « plan 15 000 » et sur le lancement, en parallèle de plans de créations de 1 500 places en quartiers semi-liberté et dans de nouveaux quartiers « courtes peines » ?

Le SNEPAP-FSU réaffirme son opposition historique au "Plan 15 000", gouffre budgétaire initialement estimé à 3,9 milliards d'euros et qui atteint désormais les 5,7 milliards sans compter les réguliers retards d'exécution. Les rapports de la Cour des comptes —Vie-Publique — dénoncent une gestion immobilière qui s'apparente à une simple « gestion de crise » plutôt qu'à une stratégie cohérente.

Car en effet, **plus on construit de places de prison, plus on les remplit.** Ce plan ne résoudra en rien la surpopulation et continuera de saturer l'ensemble de la chaîne pénitentiaire par les fléchages alors opérés.

Concernant les structures dites "courtes peines", le SNEPAP-FSU dénonce un contresens criminologique total : les courtes peines de prison sont criminogènes et désinsérantes, sans laisser aux professionnels le temps d'engager un travail avec les individus. Il convient d'apprendre du passé et à ce titre, les plans 13 000 puis 4 000 n'ont pas permis d'enrayer la récidive. Plutôt que de bâtir de nouveaux murs

coûteux aux résultats douteux, les budgets de l'État doivent être alloués au développement massif des alternatives à l'incarcération, au milieu ouvert et à la création d'une véritable peine de probation autonome où l'usager devient réellement l'acteur de sa sentence, devant justifier du respect d'obligations et d'interdictions.

6. Quel est votre regard sur la mise en œuvre de la réforme de la filière surveillance ?

Le passage en catégorie B des surveillants et en catégorie A des officiers était une nécessité statutaire légitime. En revanche, le SNEPAP-FSU constate que sa mise en œuvre opérationnelle est profondément défectueuse. Tout d'abord les promotions et vagues de requalification créent de vives tensions au sein des équipes (iniquité entre agents).

De plus, cette réforme n'a pas réglé la crise profonde de sens et d'attractivité du métier. En outre, derrière cette modernisation des statuts, l'administration persiste dans une vision archaïque où l'agent de terrain demeure un simple exécutant (rarement écouté, peu consulté). Le déploiement du « surveillant acteur » reste laborieux non pas du fait des agents mais du changement de paradigme qu'il induit aussi pour l'administration elle-même. Par ailleurs, elle a été menée sans une revalorisation indemnitaire globale équitable, qui ne lèserait aucune filière (notamment celle des DPIP).

Enfin, rehausser le statut des agents sans faire baisser la pression de la surpopulation en détention revient à placer les personnels dans l'impossibilité d'exercer sereinement leurs missions.

7. Quel état des lieux faites-vous concernant les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation ?

Les SPIP sont exsangues et au bord de la rupture imminente, depuis plusieurs années, compensant systématiquement les dysfonctionnements institutionnels. Alors que le nombre de mesures en milieu ouvert explose à l'échelle nationale (dépassant les **180 000 mesures** suivies en moyenne), les effectifs stagnent. Les portefeuilles de dossiers par conseiller de probation (CPIP) crèvent régulièrement le plafond intenable de **80 à 100 dossiers par agent**, ce qui contrevient aux critères de qualité et d'efficience fixés au niveau européen par le Conseil de l'Europe, qui préconise un seuil de **40 à 50 dossiers par professionnel**, réduisant alors l'accompagnement à une simple gestion administrative ("affecter n'est pas suivre").

Pour le SNEPAP-FSU, le renforcement des moyens des SPIP doit être le corollaire au déploiement d'une peine de probation autonome pour qu'elle puisse s'imposer comme une sanction crédible face aux juridictions et à l'opinion publique. Il parait indispensable de cesser l'hypocrisie consistant à prononcer des peines d'emprisonnement « pour la forme », puisqu'elles n'ont vocation qu'à être aménagées. Ce renforcement permettrait enfin à la France d'être en conformité avec les standards internationaux d'intervention criminologique. L'État doit donc engager un plan d'urgence de recrutement pluriannuel de CPIP, de psychologues, d'assistants de service social et de personnels administratifs.

8. Avez-vous d’autres observations en lien avec le projet de loi de finances pour 2027 ?

Le SNEPAP-FSU déplore que le PLF 2027 s'inscrive dans une logique d'austérité budgétaire globale et aveugle. Il ne permet pas au service public pénitentiaire d'être équitable et accessible. L'enveloppe allouée à l'Administration Pénitentiaire affiche de grandes augmentations de façade, celles-ci étant artificiellement gonflées par les coûts de fonctionnement et de construction des nouveaux établissements. Ce fléchage se fait encore et toujours au détriment direct des missions menées par la filière Insertion et Probation notamment dans les champs de l’action sociale et de la réinsertion.

Les enveloppes doivent être dédiées au fonctionnement quotidien des services pour que les missions accomplies dans l’intérêt des usagers et de nos concitoyens le soient avec humanisme et dignité.

Enfin celles portant sur l’action sociale des personnels doivent être également augmentées en raison notamment des risques psychosociaux aujourd’hui évalués.

Pour le SNEPAP-FSU, il est indispensable qu’une revalorisation réelle des carrières de *toutes* les catégories de personnels (filière administrative, insertion, technique, direction, santé) soit enfin consacrée pour combattre la crise d’attractivité que connait le service public pénitentiaire et lutter ainsi contre l’inflation qui ajoute la précarité à la pénibilité et la technicité de nos missions.

Une politique ambitieuse, adossée à des études probantes, permettrait d’éviter les mirages des politiques exclusivement tournées vers la construction bâtimentaire ou le recours aux contractuels, des solutions de façade qui ne font qu’aggraver les problématiques.