

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

143^e séance

Compte rendu intégral

3^e séance du mardi 1^{er} février 2022

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**PREMIER
MINISTRE** Direction de l'information
légale et administrative
*Liberté
Égalité
Fraternité*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME LAETITIA SAINT-PAUL

1. Stratégie de l'Union européenne pour la décarbonation de l'électricité (*suite*) (p. 1389)

M. André Chassaigne (GDR)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État chargée de la biodiversité

M. Bruno Duvergé (Dem)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

Mme Valérie Rabault (SOC)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

Mme Maina Sage (Agir ens)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

M. Grégory Labille (UDI-I)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

Mme Stéphanie Kerbarh (LT)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

M. Loïc Prud'homme (FI)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

M. Hubert Wulfranc (GDR)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

Mme Huguette Tiegna (LaREM)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

Mme Danielle Brulebois (LaREM)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

M. Julien Aubert (LR)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

M. Julien Aubert (LR)

Mme Bérandère Abba, secrétaire d'État

2. Dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire (p. 1398)

M. Philippe Benassaya (LR)

Mme Maud Gatel (Dem)

Mme Cécile Untermaier (SOC)

M. Dimitri Houbron (Agir ens)

M. Michel Zumkeller (UDI-I)

M. Olivier Falorni (LT)

M. Ugo Bernalicis (FI)

Mme Elsa Faucillon (GDR)

Mme Caroline Abadie (LaREM)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice

M. Michel Herbillon (LR)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

M. Éric Diard (LR)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

M. Jean-Pierre Cubertafo (Dem)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

Mme Laurence Dumont (SOC)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

M. Dimitri Houbron (Agir ens)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

M. Michel Zumkeller (UDI-I)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

M. Jean-Félix Acquaviva (LT)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

M. Pierre Dharréville (GDR)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

Mme Françoise Ballet-Blu (LaREM)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

Mme Camille Galliard-Minier (LaREM)

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux

3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 1414)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTENCE DE MME LAETITIA SAINT-PAUL

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures quarante-cinq.)

1

STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA DÉCARBONATION DE L'ÉLECTRICITÉ *(suite)*

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite du débat sur la stratégie de l'Union européenne pour la décarbonation de l'électricité et l'efficacité énergétique à horizon 2050.

La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne (GDR). Ce débat sur la stratégie de l'Union européenne en matière de décarbonation de l'électricité et d'efficacité énergétique intervient dans un contexte de hausse historique du prix du gaz et de l'électricité.

Pour cette dernière, la hausse est majoritairement provoquée par l'un des principes du marché européen de l'électricité, qui veut que son prix sur le marché de gros soit indexé sur le prix du gaz, les centrales à gaz assurant en moyenne 20 % de la production européenne totale d'électricité. Alors que la production d'électricité en France provient aux trois quarts de ses centrales nucléaires, nous subissons ainsi, de façon parfaitement absurde, les conséquences de la volatilité des cours du gaz sur le marché européen de l'électricité. *(Mme Stéphanie Kerbarh applaudit.)*

Pour éviter une explosion de la facture d'électricité des Français en pleine campagne présidentielle, le Gouvernement a, dans la hâte, décidé de mettre en place des mesures d'accompagnement : extension du chèque énergie, bouclier anti-inflation, plafonnement de la hausse de l'électricité à 4 % aux dépens d'EDF, qui doit céder à ses concurrents, tels Engie ou Total, une part croissante de sa production à des prix cinq fois inférieurs au marché.

L'exécutif a par ailleurs promis d'engager un bras de fer au niveau européen pour faire évoluer le mécanisme des prix de l'énergie, initiative qui ne rencontre cependant pas d'écho favorable chez la plupart de nos voisins, et l'expression récente de nos désaccords en dit long sur les perspectives de mise en œuvre d'une stratégie commune de décarbonation de l'électricité à l'échelle européenne.

L'Union européenne a certes prévu de réduire dès 2030 sa consommation de gaz fossile, mais les pays tels l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne ou l'Italie misent beaucoup sur le gaz – beaucoup trop, de mon point de vue –, soit pour décarboner un peu leur parc de centrales à charbon, soit pour

tenter d'équilibrer leur production quand les capacités des renouvelables non pilotables sont à l'arrêt. Joueront-ils le jeu ? J'ai beaucoup de mal à croire que les investisseurs dans les centrales à gaz aient prévu de les mettre à l'arrêt dans huit ans !

Mais la question se pose aussi à la France. Devrons-nous tourner le dos à notre mix électrique décarboné pour défendre l'utilisation accrue du gaz afin de compenser – je dis bien compenser – l'intermittence des renouvelables non pilotables, au seul profit de géants pétroliers et gaziers ?

Devrons-nous continuer dans la voie ruineuse de la libéralisation, dont on continue de nous chanter la louange, trente ans après Maastricht, malgré l'évidence du fiasco ?

Nous le disons avec force, nous n'acceptons pas que l'entreprise EDF, fleuron de notre industrie, soit l'otage des marchés financiers et la variable d'ajustement d'un système concurrentiel qui marche sur la tête !

M. Jean-Paul Lecoq. Absolument, c'est une aberration !

M. André Chassaigne. Cette entreprise doit redevenir le grand service public intégré qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être.

Il nous faut ainsi mettre un terme à l'empilement des mécanismes imposés par la Commission européenne, au nom de la concurrence. Je pense, en premier lieu, aux subventions publiques massives allouées aux entreprises privées productrices d'énergie renouvelable, qui n'ont pas permis d'économiser la moindre tonne de CO₂, alors que cet argent aurait pu servir, avec une grande efficacité pour le climat, à la rénovation thermique de l'habitat ou au développement de nos transports publics. Je pense, au scandale de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique d'EDF, l'ARENH, dont certains, aujourd'hui, font mine de découvrir la perversité. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR. – Mme Stéphanie Kerbarh applaudit également.)*

Mme Valérie Rabault. Il a raison !

M. André Chassaigne. Je pense au système de tarification dynamique qui, imposé par une directive de 2019, veut que la facture des consommateurs s'indexe en temps réel sur la bourse, grâce aux compteurs de type Linky. *(Mme Stéphanie Kerbarh applaudit.)*

De plus en plus de voix réclament, dans notre pays, que l'on sorte le secteur de l'énergie de la concurrence et des marchés pour revenir, partout en Europe, à des systèmes publics, qui soient garants d'une énergie accessible à tous. L'énergie et le climat sont des choses trop importantes pour être laissés plus longtemps aux arbitrages et aux contradictions du capitalisme financier.

C'est en retrouvant l'inspiration qui fut la sienne au sortir de la seconde guerre mondiale, celle de Marcel Paul, que la France peut impulser une grande ambition énergétique européenne. Les communistes ont la conviction que seule la maîtrise publique, à vocation sociale, de l'énergie permettra non seulement de répondre à l'immense défi énergétique et

climatique qui nous attend, mais aussi de desserrer l'étau des dépendances énergétique et géostratégique dans lequel nous enserment nos grands voisins exportateurs d'énergie fossile, comme la Russie. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SOC. – Mme Stéphanie Kerbarh applaudit également.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Belle démonstration !

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée de la biodiversité.

M. Jean-Paul Lecoq. La modernité, c'est la nationalisation ! De l'audace, madame la secrétaire d'État !

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État chargée de la biodiversité. Merci de nous inviter à réfléchir à la politique énergétique, qui a toujours été au cœur de la construction européenne, depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la CECA, en 1951 jusqu'au Pacte vert pour l'Europe, qui, aujourd'hui, nous trace la voie pour revoir en profondeur notre mix énergétique et arrêter progressivement l'usage des combustibles fossiles.

En somme, si l'énergie est restée, pour une majeure partie, une compétence aux mains des États membres, elle joue de longue date un rôle d'accélérateur du projet européen. C'est à nouveau le cas aujourd'hui : avec son ambition climatique renouvelée, l'Europe a l'opportunité de se réinventer en devenant le premier continent neutre en carbone à l'horizon 2050 et en assurant sa souveraineté énergétique, dont l'actualité récente nous montre toute l'importance, *a fortiori* au moment où la crise des prix de l'énergie, et en particulier du gaz, pose des questions lourdes, tant pour ce qui concerne, au quotidien, les citoyens, les entreprises et les acteurs publics, que pour ce qui touche à notre autonomie en termes d'approvisionnement.

Pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre de 55 %, d'ici à 2030, nous devons faire évoluer notre secteur énergétique. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : aujourd'hui, la production et la consommation d'énergie représentent 75 % des émissions de gaz à effet de serre européennes. Si, donc, nous voulons opérer cette transition énergétique ambitieuse, nous devons commencer par décarboner l'ensemble de notre économie.

Face à ce défi, l'Europe se dote d'une stratégie fondée sur deux mots d'ordre. Le premier est l'ambition car, pour atteindre nos objectifs climatiques, revus à la hausse, nous devons redoubler d'efforts et opérer une transformation systémique de notre politique énergétique. Le deuxième est la cohérence : en effet, dans la stratégie globale que nous souhaitons mettre en place, il nous faut actionner tous les leviers et faire en sorte que l'ensemble de nos politiques européennes soient en ligne avec nos objectifs énergétiques.

Cet équilibre, nous le recherchons à chaque instant, et la secrétaire d'État à la biodiversité en a parfaitement conscience, car le développement des différents types d'énergie doit toujours se faire en prenant en compte les conséquences environnementales.

C'est l'objet même du paquet législatif Fit for 55 – ajustement à l'objectif 55 –, proposé par la Commission européenne en juillet dernier : il concerne tous les secteurs producteurs et consommateurs d'énergie, l'idée étant que, puisqu'il n'existe pas de solution unique, tous les leviers doivent être actionnés, de la réglementation à la fiscalité, en passant par les systèmes d'échanges de quotas et les dispositifs d'incitation. Il englobe aussi l'ensemble des gaz effet de serre, comme le méthane ou les oxydes nitreux émis par l'agriculture, et traite des puits de carbone. Enfin, il comprend des propositions fortes en termes de financement.

On le voit, la démarche s'inscrit dans le souci de cohérence qui doit animer notre politique énergétique au travers des différents secteurs et des différentes filières.

Dans la perspective qui est la sienne, l'Union européenne a fait de l'efficacité énergétique la première de ses politiques, afin de réduire ses émissions, et d'atteindre, *in fine*, la neutralité carbone en 2050. En effet, l'énergie la moins polluante reste celle que l'on ne consomme pas.

Par ailleurs, l'efficacité énergétique est aussi un levier primordial pour réduire la facture énergétique de nos concitoyens et pour limiter notre dépendance aux marchés internationaux de l'énergie.

Afin de soutenir cette action de force, une proposition de révision de la directive sur l'efficacité énergétique a été publiée le 14 juillet dernier par la Commission et est en cours de négociation au sein du Conseil de l'Union européenne. Ce projet est complété, entre autres, par un projet de directive sur la performance énergétique des bâtiments, rendu public en décembre dernier et dont nous commençons l'examen. Le texte a déjà fait l'objet d'échanges informels entre les ministres européens de l'énergie, réunis il y a une dizaine de jours à Amiens, et nous avons pour ambition, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), d'atteindre un accord d'ici au mois de juin.

Parmi les autres leviers essentiels figurent notamment la codification du principe de primauté de l'efficacité énergétique, pour permettre la prise en compte systématique de cette dernière dans l'ensemble de nos politiques publiques, nationales et européennes ; un rehaussement de l'objectif d'efficacité énergétique pour 2030 inscrit dans la directive ; la mise en place d'obligations annuelles d'économies d'énergie, pour chaque État membre ; ou encore la réduction des dépenses d'énergie dans les bâtiments, dont la consommation représente 40 % de l'énergie que nous utilisons en Europe, soit un tiers de nos émissions de gaz à effet de serre.

Dans cette optique, il est primordial d'accélérer le rythme de leur rénovation et de renforcer nos exigences de performance énergétique, comme l'a proposé en décembre la Commission.

À côté de la réduction de notre consommation d'énergie, la décarbonation de notre mix énergétique constitue le second pilier de la stratégie énergétique européenne. Cela passe, avant tout, par un développement ambitieux de nos énergies renouvelables, pour qu'elles se substituent progressivement aux énergies fossiles. Nous défendons également la possibilité pour les pays qui le souhaitent de pouvoir continuer de recourir à l'énergie nucléaire, qui restera pour la France un élément important dans les décennies à venir.

Conjuguer de manière équilibrée la sobriété, l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables et l'usage de l'énergie nucléaire est d'autant plus essentiel que la crise actuelle des prix de l'énergie nous rappelle la fragilité de l'Europe, dépendante d'énergies fossiles importées.

À terme, structurer des filières européennes, à la fois garantes d'une meilleure indépendance énergétique et créatrices d'emploi, sera donc primordial et d'autant plus opportun que le coût des énergies renouvelables ne cesse de baisser.

Dans ce contexte, l'Union européenne travaille actuellement à rehausser son ambition en matière de déploiement des énergies renouvelables. L'objectif actuel, vous le connaissez : c'est d'atteindre 32 % de notre consommation énergétique finale issue de renouvelables d'ici à 2030. Or,

pour que nous ayons toutes les chances de réussir à réduire nos émissions de 55 % d'ici à 2030, la Commission européenne propose de relever cet objectif à 40 %. Le Gouvernement soutient cette ambition renforcée, primordiale pour avancer plus vite dans la voie de la décarbonation.

Nous aurons donc à cœur de faire progresser les discussions sur le déploiement des énergies renouvelables et décarbonées pendant notre présidence du Conseil de l'Union européenne, au travers de textes comme la révision de la directive sur les énergies renouvelables, ou les projets de règlement sur les carburants pour l'aviation ou le secteur maritime.

Enfin, sans pouvoir tout aborder, je souhaite dire quelques mots sur un autre aspect de la stratégie de décarbonation de l'Union européenne, qui reposera sur une technologie d'avenir : l'hydrogène renouvelable et bas-carbone. En soutien aux énergies renouvelables, le recours à l'hydrogène sera en effet un atout majeur pour les secteurs les plus difficiles à décarboner, comme l'industrie ou la mobilité lourde.

En la matière, notre pays, avec, d'une part, sa stratégie de développement de l'hydrogène décarboné lancée en 2020, et, d'autre part, le plan d'investissement France 2030, est déjà en pointe.

Cela étant, le développement de la filière de l'hydrogène devra aussi et surtout se faire à l'échelle européenne, pour nous assurer de disposer d'une chaîne de valeur de l'hydrogène complète et souveraine. Pour ce faire, une législation est en préparation afin d'encourager le développement de l'hydrogène. La Commission européenne a ainsi publié, en 2020, sa propre stratégie, où elle prévoit que la part de l'hydrogène dans la consommation d'énergie européenne monte à 14 % d'ici à 2050, contre une part infime aujourd'hui.

De même, la révision en cours de la directive relative aux énergies renouvelables, que j'évoquais tout à l'heure, prévoit des objectifs de développement de l'hydrogène renouvelable dans l'industrie et les transports.

La Commission européenne a également proposé, le 15 décembre dernier, un paquet législatif qui vise à mettre en place, à compter de 2030, un cadre complet de régulation du marché européen de l'hydrogène, renouvelable et bas-carbone, l'objectif étant d'élaborer un cadre flexible et adaptable aux évolutions à venir du marché de l'hydrogène, encore en développement, tout en garantissant la protection des consommateurs et l'attractivité du secteur pour les investisseurs.

Nous avons donc la lourde responsabilité, sous notre présidence du Conseil, d'entamer les discussions sur ce sujet.

Parallèlement à la construction de ce cadre législatif européen, l'Union européenne investit largement pour développer la filière hydrogène européenne. Ainsi, 800 millions d'euros de fonds européens sont consacrés chaque année à des projets relatifs à l'hydrogène ; pour aller plus loin, un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) a été constitué. Acté par le Conseil en décembre dernier, ce PIIEC devra permettre de construire des usines d'électrolyse tout en finançant la décarbonation de certaines industries. Cela sera un immense atout pour le développement d'une filière souveraine de l'hydrogène.

Je pourrais évidemment évoquer bien d'autres enjeux et leviers du paquet législatif Fit for 55 : les émissions des véhicules, les évolutions du système d'échange de quotas, la lutte contre les fuites de carbone ou encore la justice sociale, qui sont essentiels dans la transition énergétique et, plus

globalement, environnementale. L'Union européenne est pleinement mobilisée, vous le voyez, pour mener à bien cette transition. Nous devons devenir le premier continent neutre en carbone d'ici à 2050, grâce à un cap et une vision d'ensemble, des économies d'énergie, des énergies renouvelables et des technologies nouvelles. Le Gouvernement est pleinement mobilisé, y compris dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, pour faire progresser rapidement cette ambition. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

Mme la présidente. Nous en venons aux questions. Je rappelle que leur durée, ainsi que celle des réponses, est limitée à deux minutes, sans droit de réplique.

La parole est à M. Bruno Duvergé.

M. Bruno Duvergé (Dem). L'Allemagne est en train d'arrêter ses dernières centrales nucléaires et a programmé l'arrêt de ses centrales au charbon et au lignite pour 2038, avec une possibilité d'accélérer ces fermetures. Pour compenser ces arrêts et répondre à la demande croissante d'électricité, elle continue de développer les énergies renouvelables avec l'éolien, qui est, comme on le sait, intermittent ; la méthanisation, qui est de plus en plus en concurrence avec les productions agricoles alimentaires ; les centrales au gaz naturel, qui sont certes plus performantes que les centrales au charbon, mais qui émettent toujours du CO₂ et augmentent la dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis de la Russie.

Compte tenu de l'importance de l'Allemagne dans le mix énergétique de l'Union européenne, en production comme en consommation, pouvez-vous nous décrire quel impact cela aura sur la transition énergétique de la France ? Qu'attend l'Europe de la France en matière de production d'électricité nucléaire, en particulier dans sa stabilité de production pour pallier l'intermittence de certaines énergies renouvelables ? Sur qui pourra compter la France pour lui fournir de l'électricité lorsque ses centrales nucléaires seront en maintenance ? Quelle est la stratégie de l'Union européenne en matière d'interconnexion des réseaux de distribution, qui doivent de plus en plus être capables de transporter l'électricité d'un bout à l'autre de l'Europe ?

Enfin, Mme la ministre Barbara Pompili avait dévoilé il y a quelques mois l'arrivée d'une nouvelle technologie nucléaire basée sur de petits générateurs de 1 à 20 mégawatts. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'avenir de cette technologie ? Quelle part pourrait-elle prendre dans notre mix de production, et à quelle échéance ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. Vous avez posé de nombreuses questions, auxquelles je vais essayer de répondre dans le temps qui m'est imparti. D'abord, s'agissant de la complémentarité des mix électriques européens, nous devons être coordonnés et synchronisés. Vous le savez, avec notre parc nucléaire, nous sommes principalement exportateurs ; mais nous n'aurons pas la capacité de remplacer les centrales qui fermeront à l'étranger, notamment en hiver, lorsque nous sommes plutôt importateurs d'électricité, *a priori* venant d'Allemagne.

L'objectif doit être, d'abord à court terme, de reconquérir la disponibilité de notre parc nucléaire, d'avoir des marges de sécurité d'approvisionnement et d'augmenter nos capacités de production et de flexibilité. Le parc nucléaire et d'autres moyens de productions à forte disponibilité – l'éolien en mer notamment – seront nécessaires pour l'ensemble du système électrique. Afin d'être moins dépendants d'importations en

cas de pointes de consommation, il nous faudra également économiser l'énergie, réduire la consommation et développer des flexibilités, comme le stockage et l'effacement de consommation en pointe. C'est ce que nous retrouvons dans les nouvelles projections de l'étude « Futurs énergétiques 2050 » de RTE – Réseau de transport d'électricité –, qui propose de développer des capacités de production flexibles, comme les centrales à hydrogène que je viens d'évoquer.

De son côté, l'Allemagne prévoit une sortie du charbon dès 2030, sous réserve de sécurité d'approvisionnement, avec un objectif de sortie du nucléaire à la fin de 2022 qui n'est donc pas remis en question. Cette sortie est rendue possible par le développement massif des énergies renouvelables, qui doivent représenter 80 % du mix électrique en 2030. Le gouvernement allemand annonce le développement de nouvelles centrales à gaz à titre transitoire, ce qui explique tous les débats que nous avons sur cette taxonomie.

Par ailleurs, vous m'interrogez sur les petits réacteurs nucléaires. Ce programme a effectivement été évoqué par le Président de la République et la ministre Pompili. J'y reviendrai dans l'une des questions à suivre.

Mme la présidente. La parole est à Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault (SOC). J'ai cinq questions très précises ; si vous voulez me répondre uniquement avec des chiffres, ce sera très bien. La première question concerne le tarif : le Gouvernement a demandé à EDF de continuer à vendre l'électricité à un tarif bradé ; cela coûterait 8 milliards d'euros à EDF. De combien seront diminués la participation et l'intéressement des agents d'EDF ?

Deuxième question : est-ce que les investisseurs privés, qui détiennent 16 % du capital d'EDF, ont menacé d'attaquer l'État pour avoir fait chuter le résultat d'au moins 8 milliards cette année ?

Troisième question : combien coûte par an, en moyenne, l'ARENH ? Parle-t-on de 2 ou de 3 milliards par an ? Pouvez-vous nous donner, par exemple, le chiffre pour l'année 2021 – ou 2020, comme vous le souhaitez ?

Quatrième question : le prix de l'électricité est indexé sur celui du gaz, ce qui est quand même une aberration. Sur ce point, pouvez-vous nous donner quelques éléments de ce que la France va négocier au niveau européen, pour que le prix de l'électricité ne soit plus indexé sur celui du gaz ?

Cinquième question : dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 ont été votés des crédits pour 5,154 milliards, afin que les énergies renouvelables soient achetées à un prix correspondant à leur coût de production. Si ces énergies doivent être achetées à 70 euros le mégawatt-heure, dans la mesure où leur cote atteint aujourd'hui jusqu'à 300 ou 400 euros, l'enveloppe de 5,154 milliards ne sera pas utilisée. Dès lors, pouvez-vous nous dire s'il vous serait possible de la flécher, et le cas échéant vous engager à le faire, vers les ménages, qui subissent des hausses de factures énergétiques très élevées ? À ce stade, je le répète, elle ne sera pas utilisée.

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. Ce sont des questions très techniques,...

Mme Valérie Rabault. C'est normal !

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. ...et votre checklist appelle des réponses chiffrées au pied levé. Je ne pourrais évidemment pas y répondre de manière aussi précise que si j'avais pu les préparer.

Le prix de l'ARENH est de 42 euros le mégawatt-heure, et le volume global maximal affecté au dispositif est de 100 térawatt-heures par an. Les propositions sur les marchés de l'énergie doivent retrouver un équilibre. Cette mesure, si elle a pu déstabiliser EDF qui pensait pouvoir tirer quelques bénéfices des hausses de prix de l'énergie, participe à amortir, comme l'État le fait, le coût de l'énergie et les hausses actuelles pour nos concitoyens.

On ne peut pas imaginer qu'EDF se tienne loin de ce débat et de ses effets sur le prix de l'énergie pour les ménages, alors même que nous sommes dans une situation de crise particulière. Vous avez raison, cela réinterroge tout le modèle économique lié à notre mix énergétique. C'est d'ailleurs une réflexion qui animera le Parlement l'an prochain, puisqu'elle s'inscrira dans la nouvelle stratégie énergétique française, laquelle englobera également les réflexions sur les dépenses de l'État pour ces amortisseurs économiques du budget des ménages.

À toutes fins utiles, je vous redis que la prime spéciale inflation...

Mme Valérie Rabault. Ce n'était pas la question !

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. Sans doute, mais c'est une actualité.

Mme Valérie Rabault. Vous n'êtes pas capable de répondre !

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. Vous m'en voudriez d'avoir une réponse toute faite à un débat sur l'équilibre économique du mix énergétique français, alors même que ce débat doit avoir lieu au niveau parlementaire.

M. Anthony Cellier. Ce n'est pas le débat, madame Rabault.

M. Charles de la Verpillière. Dans ce cas, les débats ne servent à rien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage (Agir ens). Ce débat nous interroge sur le rôle que la France jouera pour soutenir la stratégie européenne de décarbonation de l'électricité et d'efficacité énergétique à l'horizon 2050. Je souhaite rappeler à tous que l'Europe n'est pas que continentale ; les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) peuvent et doivent s'inscrire aussi dans la stratégie européenne.

Ces territoires ont des ressources naturelles fortes en solaire, en éolien mais aussi, entre autres, en géothermie. Ma question est plutôt simple au regard de ce potentiel en énergies propres, de ces atouts intrinsèques, mais aussi de leur position géographique. En effet, les situations d'isolement font que les augmentations des tarifs des hydrocarbures que nous subissons en Europe peuvent être décuplées dans les territoires d'outre-mer. Les coûts de transport deviennent un sujet particulièrement inquiétant pour ces territoires, et pas uniquement en matière d'hydrocarbures.

Au regard de ces situations locales et du contexte international, comment la France inscrit-elle pleinement ses territoires d'outre-mer dans la stratégie européenne de décarbonation ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. La question des outre-mer impose une nécessaire programmation pluriannuelle de l'énergie adaptée aux besoins, mais aussi aux ressources et à ce que ces territoires peuvent mobiliser selon leurs spécificités. Une planification est absolument nécessaire ; le travail s'effectue entre l'État, la région ou la collectivité unique, suivant le territoire dont il est question.

L'élaboration des premières programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) remonte aux années 2017 et 2018. Elles sont aujourd'hui en cours de révision. Nous avons un nouveau regard sur ce que nous pourrions envisager pour décarboner le mix de production électrique dans ces territoires, en développant bien sûr les énergies renouvelables et en nous appuyant également sur les ressources propres. Vous l'avez dit, cela soulève de nombreuses difficultés ; il nous faut imaginer quelles pourront être les technologies à mobiliser pour convertir les centrales actuelles au fioul ou au charbon, avec des questions sur la durabilité de la biomasse et des bioliquides que l'on souhaite employer : autant de sujets qui doivent être vraiment étudiés au cas par cas, selon les territoires.

L'État soutient financièrement le développement des énergies renouvelables, avec 670 millions d'euros en 2022 pour les zones non interconnectées, et un accent mis depuis 2019 sur la maîtrise de la demande en électricité. C'est un levier puissant de décarbonation, auquel nous dédions 530 millions sur cinq ans dans le cadre du soutien aux zones non interconnectées (ZNI), touchant ainsi un tiers de clients précaires. Des dispositifs sont pleinement déployés en matière de décarbonation des transports routiers en particulier, pour améliorer ces consommations dans chaque territoire et les verdier.

Les compétences de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie en matière d'environnement et d'énergie relèvent du gouvernement local, mais des échanges et des collaborations intenses et très techniques s'établissent avec les services et les établissements publics de l'État, en particulier l'Agence de la transition écologique (ADEME). Ces collaborations nous permettent de dessiner le futur énergétique, notamment en Polynésie, où le Président de la République a annoncé en juillet la création d'un fonds de soutien au développement des énergies renouvelables, qui sera doté de 60 millions sur quatre ans.

Mme la présidente. La parole est à M. Grégory Labille.

M. Grégory Labille (UDI-I). Selon les estimations décrites dans le rapport 2022 de RTE, les perspectives d'évolution de la consommation d'électricité ont été revues à la hausse partout dans le monde et notamment en Europe, sous l'effet d'objectifs climatiques plus ambitieux, qui prévoient le remplacement de l'utilisation des énergies fossiles par des énergies renouvelables.

Précisément, la consommation d'électricité en France augmentera de 35 % d'ici à 2050 et les analyses prévoient un futur équivalent pour les autres pays européens. L'une des caractéristiques du marché européen de l'électricité est son interconnexion dense. Si cela est utile en temps normal, cela rend également les systèmes électriques européens très dépendants entre eux.

L'une des forces du nucléaire français est qu'il offre à ses partenaires européens une production électrique qui n'est pas aussi fluctuante que celle issue des énergies renouvelables. Or l'augmentation de la part d'énergies renouvelables dans le mix énergétique français d'ici à 2030 intensifiera la fluctuation du stock d'électricité, ce qui nécessite de renforcer les capacités françaises de stockage d'énergie.

Cette augmentation est problématique, car les stockages d'énergie dans les barrages sont les seules technologies de stockage connues qui ne nécessitent pas de métaux rares, comme le lithium ou le cobalt. S'il est bénéfique que la part des énergies renouvelables augmente dans le mix énergétique, il ne faudrait pas que cet effort soit gâché par la nature polluante des technologies de stockage de l'électricité intermittente, qui extraient et transportent le lithium et le cobalt de manière très polluante. Somme toute, si l'on intègre la fabrication et le stockage, l'intensité carbone dans la production d'électricité risque d'augmenter et de nuire aux objectifs climatiques européens.

Ainsi, comment l'Europe peut-elle respecter ses engagements climatiques compte tenu de ses futurs besoins énergétiques à l'horizon 2050, alors que le stockage et la production de l'électricité issue des énergies renouvelables entraînent une hausse de l'intensité carbone au kilowattheure ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. Vous soulignez à très juste titre qu'on parle beaucoup aujourd'hui de cette souveraineté énergétique, qui repose en grande partie sur le stockage, lequel doit nous conduire à réfléchir au bilan carbone et à l'efficacité, donc aux solutions de stockage d'électricité ainsi qu'à notre dépendance à certains produits nécessaires pour les mettre en œuvre.

Cette question est d'autant plus importante que nos systèmes électriques auront de plus en plus besoin de ce stockage : nous devons donc monter en puissance et prévoir cette trajectoire.

Il existe différentes technologies de stockage, dont certaines sont aujourd'hui éprouvées, comme les stations de transfert d'énergie par pompage, les STEP, ou les batteries, dont les performances progressent très vite, tandis que d'autres, comme les volants d'inertie, sont en cours de développement et approchent seulement de la phase d'industrialisation.

Les choix en matière de stockage devront prendre en compte les contraintes propres à chaque technologie, au-delà de leur performance intrinsèque. On ne peut, par exemple, pas faire des STEP partout, même s'il existe un potentiel important, et les gros stockages à base de batteries nécessitent de l'espace. Ce sont là autant de considérations qui nous obligent à trouver la solution la plus adaptée aux besoins et au contexte.

L'efficacité en termes de coût par rapport à la capacité de stockage sera un critère du choix. Le bilan carbone devra également être un critère important, puisque nous intégrons, depuis plusieurs années, de tels critères dans les appels d'offres pour les ENR, les énergies renouvelables. La loi « énergie et climat » de 2019 rend désormais obligatoire de le faire, et ce sera également le cas pour le développement des capacités de stockage, pour lequel je vous rappelle que la loi « climat et résilience » de 2021 a introduit le principe d'appels d'offres. Nous nous situons en effet dans le cadre de cette projection et nous lui consacrons des moyens.

Il demeure toutefois difficile de comparer les performances intrinsèques des différentes technologies en termes de bilan carbone, compte tenu des rapides progrès technologiques et des nombreux facteurs en jeu, comme le contenu carbone. Nous devons soutenir, au niveau européen, un renforcement de l'exigence en matière de contenu carbone des batteries.

Mme la présidente. La parole est à Mme Stéphanie Kerbarh.

Mme Stéphanie Kerbarh (LT). Si nous ne pouvons que louer les objectifs ambitieux de l'Union européenne en matière de décarbonation de l'électricité, force est de constater que les efforts fournis par les pays membres sont disparates. En novembre 2020, le think tank Amber indiquait que sept pays, sur les vingt-sept que compte l'Union européenne, recouraient largement au charbon et au gaz naturel, rendant ainsi impossibles à atteindre les objectifs de baisse des émissions de carbone fixés par la Commission européenne. Ces sept pays concentreront en 2030 près de 80 % des émissions liées au secteur électrique. Parmi eux, on compte notamment l'Allemagne qui, en abandonnant le nucléaire au profit des énergies fossiles, contribue à la hausse globale du bilan carbone de l'Union.

La France, pour sa part, produit de l'électricité peu polluante, grâce notamment à ses centrales nucléaires, et aux investissements réalisés dans les énergies renouvelables. Loin de nous récompenser pour nos efforts, le marché européen de l'énergie contraint EDF à vendre à ses concurrents cette électricité en-dessous du coût de revient. En somme, certains pays paient cher leurs efforts en faveur de l'environnement, tandis que d'autres n'investissent pas et, pire encore, aggravent le bilan carbone de l'Union. Bruno Le Maire a qualifié le système actuel d'aberrant et d'obsolète.

J'aurai trois questions. Premièrement, allez-vous tirer profit de la présidence française de l'Union européenne pour corriger les dysfonctionnements du marché européen de l'électricité? Deuxièmement, la création d'un mécanisme stabilisateur automatique du prix de l'électricité, permettant de transférer les gains que peut faire un producteur en cas de prix du marché élevé vers le fournisseur, qui les répercute ensuite vers le consommateur, est-elle encore sur la table? Troisièmement, nous attendons toujours les avancées dans le contentieux qui nous oppose à la Commission européenne à propos de l'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques. Vous comptiez, un temps, sur le projet Hercule pour régler ce conflit. Celui-ci ayant été fort heureusement écarté, quelles sont les pistes désormais explorées pour que la maintenance de nos barrages hydroélectriques soit préservée dans le giron des opérateurs historiques?

Permettez-moi enfin de vous dire, en toute amitié, que j'ai été heurtée, tout à l'heure, lorsque vous avez sous-entendu qu'EDF pouvait éventuellement tirer profit de cette hausse de prix.

M. Jean-Paul Lecoq. Il ne faut pas heurter Mme Kerbarh comme ça!

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Bérange Abba, secrétaire d'État. Nous avons tous constaté qu'EDF avait été un peu perturbé par ces annonces. Cette fragilité s'explique par le fait que le modèle a dû être reconsidéré, même si cette option concernant l'ARENH était sur la table et faisait l'objet de réflexions depuis un moment, me semble-t-il.

Il nous faut en effet, à l'échelle européenne, trouver ces équilibres, et ces complémentarités sont, comme vous le savez, déjà à l'œuvre. De fait, la France a parfois recours, à certains moments de pics, notamment hivernaux, à l'énergie allemande. Nous devons résoudre ces situations et des modèles qui, historiquement, ne reposaient pas sur le même mix dans les différents pays d'Europe, doivent aujourd'hui tous converger à la fois vers une forme de souveraineté, donc de sécurité d'approvisionnement, et, au-delà de la sortie des énergies fossiles, vers un verdissement global de ce mix.

Nous sommes donc confrontés à ce défi commun et, loin des caricatures, tous les pays européens y travaillent. Les débats sont parfois vifs, comme ils peuvent l'être au niveau national quand on entre dans de telles réflexions et qu'il nous faut construire ce chemin commun et ces équilibres, mais tout le monde y est engagé, avec un même objectif. Nous avons déjà un cadre commun qui nous fixe l'objectif de décarbonation qu'il nous faut tenir. Il y a un défi à relever et tous les pays font, chacun à sa façon, des efforts.

M. Jean-Paul Lecoq. Surtout la France, qui a décidé de fermer ses centrales thermiques!

Mme Bérange Abba, secrétaire d'État. Nous devons donc nous garder de toute leçon et de toute caricature. L'idée de réguler le marché reste sur la table. Nous devons aussi préserver notre outil industriel français.

M. Jean-Paul Lecoq. Ça se saurait!

Mme Bérange Abba, secrétaire d'État. C'est également ce qui a fait évoluer, au niveau national, nos réflexions quant à la part du nucléaire qui, si elle reste de 50 % à l'horizon 2030, doit néanmoins permettre une évolution de notre outil industriel. Nous nous situons dans le temps long et devons assumer des choix qui concernent les décennies à venir.

Mme la présidente. La parole est à M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme (FI). La France est le seul pays qui n'atteint pas ses objectifs de développement des énergies renouvelables. En 2020, en effet, celles-ci ne représentent que 19,1 % de la consommation finale brute énergétique, pour un objectif affiché de 23 %. Nous devrions pourtant nous fixer dès aujourd'hui un objectif de 100 % de d'énergies renouvelables, couplé à une réduction de la consommation globale, et planifier la sortie du nucléaire, lequel comprend de nombreux risques, concourt à la dépendance de la France pour son approvisionnement en uranium et demeure sans solution pour les déchets nucléaires, comme l'a expliqué tout à l'heure ma collègue Mathilde Panot.

Pour ce qui concerne notamment le photovoltaïque, si l'on veut augmenter la capacité de production sans défricher ni bétonner des terres agricoles ou détruire des puits de carbone, comme c'est par exemple le cas, dans mon département de la Gironde, du projet Horizeo, qui prévoit de raser 2 000 hectares de forêts, il est urgent de repenser le maillage de l'infrastructure électrique du pays. Les projets photovoltaïques au sol, qui changent l'usage du foncier, doivent être limités à des unités de petite taille. Il faut donc privilégier le déploiement sur des surfaces déjà artificialisées et, pour cela, nous avons besoin d'un maillage fin à travers le territoire, qui demande une évolution de la structure actuelle du réseau.

Cela nécessite bien évidemment des investissements conséquents que votre marché ou votre toute-puissante concurrence ne fournira pas. Je me contenterai de rappeler que la concurrence dont vous nous rebattez les oreilles n'a pas produit un seul électron ni déroulé un seul mètre de câble. Seule la puissance publique peut penser et financer ce besoin en termes d'infrastructures.

Mes questions seront donc très simples et très claires. Quels investissements prévoyez-vous pour adapter le réseau à ces nouvelles sources de production d'électricité qui ont besoin d'être développées? Envisagez-vous de refaire d'Enedis et de RTE une entreprise intégrée, condition indispensable au développement de ce réseau stratégique? Enfin, quand allez-vous supprimer la CRE, la Commission de régulation de l'énergie, ou, au moins, lui redonner une mission, l'un de ses objectifs étant, aux termes de son plan stratégique, de

« contribuer à la construction du marché intérieur européen de l'électricité ». Or on constate aujourd'hui la faillite de cette logique de marché, où la concurrence est factice.

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. Ce sont là, à nouveau, de nombreuses questions pour une réponse en deux minutes ! Je suis cependant tout à fait d'accord avec vous quant à la nécessité d'adapter notre réseau, en particulier pour nous adapter à une évolution du système électrique qui est déjà forte et le sera encore plus à l'avenir.

Les enjeux sont multiples : raccorder les ENR, des grands parcs aux plus petits, et développer des interconnexions, comme vous l'avez dit, en intégrant plus de stockage dans le réseau – ce qui, d'ailleurs, nous évitera peut-être des lignes supplémentaires. Il nous faut également nous adapter au développement des bornes de recharge pour véhicules électriques à haute puissance sur les grands tronçons autoroutiers ou dans les parkings. Le dimensionnement doit donc être spécifique aux besoins et au tissu urbain.

Il faut également gérer différents moyens de flexibilité, peut-être en montant en puissance, pour les véhicules électriques, au moyen d'une injection dans le réseau en période de pointe. Il s'agit là de technologies en cours de développement, pour lesquelles il nous faut évoluer et trouver le bon modèle.

Nous avons également des atouts : deux gros opérateurs de réseaux, RTE et Enedis, ainsi que des entreprises locales de distribution et un budget d'investissement de plus de 5 milliards d'euros par an. De nombreux programmes de recherche et développement sont actuellement en cours pour assurer la nécessaire adaptation du réseau, qui est un autre aspect par rapport à la montée en puissance du mix électrique.

Pour répondre à votre question, RTE et Enedis ne peuvent être intégrés, car des directives nous interdisent d'imaginer ces évolutions plus larges.

M. Loïc Prud'homme. Heureusement, nous désobéirons à partir d'avril prochain !

Mme la présidente. La parole est à M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc (GDR). Comme l'ont suggéré mes collègues Duvergé et Kerbarh, débattre de la stratégie de décarbonation de l'électricité en Europe, c'est s'interroger sur le rôle de l'un des piliers de l'Union européenne, et pas des moindres : l'Allemagne. Or le super-ministre allemand de l'économie et de la transition écologique – excusez du peu – a confirmé l'objectif d'un mix énergétique porté à 80 % d'énergies renouvelables en 2030, c'est-à-dire demain. En même temps, l'intermittence impliquant l'éolien et le solaire, déjà très développés en Allemagne, conduit ce pays à recourir massivement aux centrales à gaz et au lignite, qui assure aujourd'hui 25 % de sa production électrique. Ainsi, l'Allemagne est devenue la plus grande soufflerie de CO₂ à l'échelle du continent européen. Un exemple : le 25 janvier, l'organisation non gouvernementale (ONG) Electricity Map notait un rejet horaire de 418 grammes en Allemagne, contre 104 grammes en France, et ce mouvement va s'accroître avec la fermeture des derniers réacteurs nucléaires en Allemagne et la prédominance accrue du lignite, ce charbon primaire très polluant.

Si l'orientation du gouvernement allemand, qui va des libéraux de droite aux Verts libéraux, relève bien évidemment du choix souverain des électeurs de ce pays, n'y a-t-il pas là

une imposture – ou, en termes plus choisis, une contradiction majeure – qui compromettra lourdement les engagements européens et, d'une certaine façon, taillera en pièces notre système électrique et son outil, EDF, à l'échelle du territoire national ? En disant cela, je vous interroge aussi, bien évidemment, sur la maîtrise de notre indépendance nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. Les émissions de gaz à effet de serre par habitant sont certes plus importantes en Allemagne qu'en France, avec, en 2019, 10,1 tonnes de CO₂ par habitant en Allemagne, contre 6,8 en France, ce qui s'explique, d'une part, par un secteur industriel plus important outre-Rhin et, d'autre part, par le fait que le mix énergétique français est décarboné à 90 %, alors que l'Allemagne dépend encore largement du gaz et du charbon pour sa production d'électricité.

M. Jean-Paul Lecoq. Et ça va durer !

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. Cela dit, l'Allemagne a tout de même pris des engagements. Les émissions du secteur électrique allemand ont sensiblement baissé au cours des dernières décennies. L'intensité carbone du mix électrique a ainsi été divisée par plus de deux entre 1991 et 2020 – c'est suffisamment notable pour être signalé. Le nouveau gouvernement allemand a dévoilé, au début de 2022, un programme climatique particulièrement ambitieux, puisque son objectif est de diminuer de 65 % les émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 et d'atteindre la neutralité carbone dès 2045.

Pour ce faire, il s'appuiera sur une transformation en profondeur de son système électrique avec l'annonce notamment d'une sortie du charbon dès 2030, sous réserve...

M. Jean-Paul Lecoq. « Sous réserve » : c'est n'importe quoi !

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. ...effectivement, que la sécurité d'approvisionnement soit garantie. On peut relever cette réserve, mais je pense que vous auriez la même exigence de la part du gouvernement français. Nous devons garantir, en cas de pic, cette autonomie et cette sécurité d'approvisionnement.

Le gouvernement allemand ne remet pas non plus en cause l'objectif de sortie du nucléaire à la fin de 2022. Nous avons donc toujours cet équilibre à construire, mais les termes en sont respectés. Il sera rendu possible principalement par un développement massif des énergies renouvelables, qui doivent représenter 80 % du mix électrique en 2030. Des mesures très concrètes ont été annoncées pour renforcer le développement des ENR, comme une hausse du volume des appels d'offres, une loi sur l'éolien terrestre, un paquet solaire. Certes, le gouvernement allemand a également annoncé le développement de nouvelles centrales à gaz, à titre transitoire, mais nous devons avoir confiance dans sa capacité à atteindre l'équilibre que j'évoquais.

Mme la présidente. La parole est à Mme Huguette Tiegna.

Mme Huguette Tiegna (LaREM). Depuis 2019, l'Union européenne mène une stratégie de neutralité climatique ambitieuse. Le Pacte vert pour l'Europe engage les États membres vers la réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030. Face à une urgence climatique précisément étudiée dans le premier volet du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental

sur l'évolution du climat (GIEC), il est essentiel de réduire les émissions afin de faire de l'Europe le premier continent à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

La Commission européenne a adopté à cet effet des instruments législatifs visant à adapter les politiques de l'Union européenne en matière d'énergie, d'utilisation des terres, d'eau, de forêts, de transport et de fiscalité. Cette politique implique des transformations majeures dans le domaine de la production d'énergie, de transformation et de consommation, avec notamment l'enjeu de la substitution des hydrocarbures par des sources d'énergies décarbonées. La transition énergétique européenne fait toujours face à de nombreuses difficultés politiques, en particulier à la divergence des objectifs et des priorités entre les États membres. Ainsi, on peut s'interroger sur l'attribution des fonds européens et notamment le ciblage des investissements dans les pays membres. En effet, il existe une forte hétérogénéité sur l'origine des émissions de CO₂ au sein de l'Union européenne, et la part des émissions de CO₂ liée à la production d'électricité varie fortement en fonction des mix énergétiques de chaque État membre.

C'est pourquoi je vous interroge sur la mise en place d'une valeur tutélaire du carbone au sein de l'Union européenne : elle permettrait de donner une valeur monétaire aux réductions des émissions et de mieux flécher les investissements. Cette solution est-elle envisagée ? Dans le cas contraire, une autre solution est-elle étudiée ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. Vous nous posez la question importante de la valeur tutélaire du carbone, laquelle ne doit pas être confondue avec un montant de taxe carbone. Cette valeur tutélaire, qui guide l'action publique, est un outil précieux en ce qu'elle permet d'interroger la rentabilité, pour les collectivités, de certains investissements dans telle ou telle action favorable au climat – achat de véhicules électriques ou rénovation énergétique des bâtiments, par exemple, au regard des bénéfices attendus en matière d'émission de CO₂. Elle ne correspond pas directement à la tarification du carbone et intègre un coût économique d'autres politiques, comme la réglementation ou les subventions. En France, c'est la commission Quinet qui a établi une trajectoire de la valeur tutélaire compatible avec la stratégie nationale bas-carbone. Ces réflexions éclairent vraiment nos décisions publiques en matière de politique climatique, mais la fixation de la valeur tutélaire du carbone n'est pas encore envisagée au niveau européen. À ce stade, elle serait effectivement très compliquée.

Dans une première étape, l'Union européenne privilégie le développement des systèmes d'échange de quotas européens, dits ETS, avec cet instrument de tarification du carbone, notamment pour les secteurs de l'industrie, de l'énergie et de l'aviation. La Commission européenne propose d'étendre ce marché au transport maritime, au chauffage de bâtiments et au transport routier et d'appliquer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne pour certains produits industriels afin de préserver la compétitivité de nos entreprises.

Ce marché carbone européen permet d'établir un prix du carbone qui oriente les investissements des secteurs concernés. Ce prix a fortement augmenté pour atteindre jusqu'à 90 euros par tonne de CO₂ à la suite des réformes et de l'adoption du nouvel objectif climatique de l'Europe. Les propositions de la Commission, à ce stade, apparaissent comme plutôt consensuelles sur l'ETS pour l'industrie,

l'aviation, voire le secteur maritime et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, mais elles nécessitent encore d'être affinées pour faire l'objet d'un accord.

S'agissant en revanche de l'extension aux consommations d'énergie des secteurs du bâtiment et du transport, nous pouvons craindre un impact extrêmement fort sur les ménages et les petites entreprises, ce qui suscite quelques réserves de ma part, et même des oppositions de la part d'États membres.

Mme la présidente. La parole est à Mme Danielle Brulebois.

Mme Danielle Brulebois (LaREM). La feuille de route de l'Union européenne pour l'énergie à l'horizon 2050 envisage différents scénarios de décarbonation du système énergétique. Ces scénarios sont caractérisés par plusieurs éléments communs : réduction des importations de combustibles fossiles, augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, modernisation des infrastructures européennes pour améliorer l'efficacité du marché intérieur de l'énergie.

Aux termes de cette feuille de route, une approche européenne plutôt que nationale augmentera la sécurité et la solidarité en abaissant les coûts, en créant un marché flexible et de plus grande taille pour de nouveaux produits et services. L'électricité jouera un rôle croissant, et tous les scénarios soulignent qu'elle occupera une part plus importante dans la demande énergétique finale et qu'elle devra contribuer à la décarbonation des transports et de l'industrie. Si l'électricité doit contribuer à la décarbonation de l'économie, le système de production d'électricité devrait subir des modifications structurelles importantes d'ici à 2030. Or, aujourd'hui, en matière de production d'électricité, la France présente le bilan carbone le plus faible d'Europe, avec le meilleur ratio production-émission de CO₂, ratio que n'atteignent donc pas ses voisins.

Comment ces efforts vertueux de la France seront-ils pris en compte dans les exigences de la feuille de route européenne ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Béragère Abba, secrétaire d'État. L'enjeu climatique européen exige en effet des efforts importants de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre, de la part de tous les pays, même si nos positions de départ peuvent être très différentes. La France n'a pas à rougir puisqu'elle a l'une des meilleures intensités carbone de l'Union européenne pour l'électricité. En 2020, plus de 90 % du mix électrique français était décarboné ; nos émissions territoriales de gaz à effet de serre par habitant sont également sensiblement inférieures à la moyenne européenne et elles sont assez proches de celles de l'Italie, par exemple, avec 6,8 tonnes par habitant et par an en France, pour 7,2 tonnes en Italie.

Une amélioration sensible de l'intensité carbone a été constatée en Allemagne, où elle a été divisée par plus de deux depuis 1991. Mais ce n'est pas suffisant pour atteindre nos objectifs, qui sont ambitieux. Il nous sera donc tout à fait nécessaire d'électrifier massivement l'économie, notamment le transport, le chauffage et l'industrie, afin de parvenir à un mix électrique presque complètement décarboné. Plusieurs outils ont été instaurés pour accélérer cette décarbonation, au premier rang desquels le marché européen du carbone, qui s'impose à la production d'énergie, l'industrie ou encore l'aviation dans toute l'Union européenne. Les producteurs d'électricité sont aussi tenus de restituer des quotas carbone

pour chaque tonne de CO₂ émise, ce qui crée une puissante incitation économique en faveur du développement des moyens décarbonés.

Enfin, d'autres mesures adoptées au niveau européen soit s'appliquent directement aux acteurs, comme le règlement sur les émissions de véhicules, soit fixent des objectifs pour les États qu'ils sont tenus d'atteindre, comme l'efficacité énergétique ou le développement des ENR. L'Union européenne a également déployé des dispositifs qui permettent de financer les investissements nécessaires à la transition et d'aider à la reconversion des régions et des secteurs les plus touchés. On pense, bien évidemment, au fonds pour une transition juste, au fonds pour l'innovation ou encore aux différents programmes du cadre financier pluriannuel.

Mme la présidente. La parole est à M. Julien Aubert.

M. Julien Aubert (LR). Je vais avoir le plaisir de vous poser deux questions, étant donné que notre collègue Dino Ciniéri est malheureusement confiné.

Ma première question concerne la programmation pluriannuelle de l'énergie, la PPE. Au cours des cinq dernières années, on a assisté à une forme de politique en zigzag sur le nucléaire. À l'origine, il était prévu de fermer douze réacteurs, décision sur laquelle vous n'êtes pas revenue, puis on nous a annoncé la construction d'EPR, les réacteurs pressurisés européens, sans en préciser le nombre. Enfin, le Président de la République a quelque peu ouvert le spectre sur les petits réacteurs modulaires, les SMR – *Small Modular Reactors*. Ce faisant, il a donné une forme de visibilité sur le nucléaire mais, en même temps, il a arrêté le projet ASTRID, le réacteur rapide refroidi au sodium à visée industrielle, qui permet de résoudre le problème des déchets nucléaires. Du coup, on ne sait pas quel serait le nombre de réacteurs ni comment on règle le problème des futurs déchets nucléaires, si l'on conserve une filière nucléaire.

Il y a eu un zigzag sur le solaire puisque vous avez décidé, tout en soutenant fortement les énergies renouvelables dans la PPE, de revoir les tarifs de soutien à cette énergie, ce qui a fait grincer des dents.

Il y a eu un zigzag sur l'hydrogène puisque vous aviez annoncé qu'il pourrait être produit avec de l'électricité intermittente, avant de donner l'impression que c'était plutôt avec de l'électricité nucléaire.

Il y a eu un zigzag sur l'éolien puisque le Président de la République a donné quelques signaux en annonçant qu'il fallait peut-être restreindre cette industrie.

Il y a eu, enfin, un zigzag sur les hydrocarbures puisque vous avez commencé la législature en voulant les interdire, tandis que vous la terminez avec des centrales à charbon en sursystème.

Pour essayer de clarifier ces grands zigzags, ne faudrait-il pas tout simplement abroger la PPE et expliquer aux Français ce que vous voulez pour les années à venir ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. Je vais devoir malheureusement faire des choix parmi les nombreuses questions que vous venez de poser. Je vais peut-être vous répondre sur le calendrier de réflexion, puisque c'est le cadre général dans lequel tous nos choix doivent s'inscrire.

La loi d'orientation doit aboutir en 2024 à cette nouvelle PPE. Des concertations sont déjà lancées dans le cadre de la nouvelle stratégie énergie-climat. Comme le montrent nos débats, cette réflexion a lieu depuis plusieurs mois déjà, et vous prouvez vous-même, ce soir, que le Parlement est fortement mobilisé sur ces questions. Il y a une part du nucléaire que nous n'avons pas réinterrogée; nous avons même réaffirmé la nécessité de l'évolution de notre outil industriel dans un calendrier qui rend nécessaire une très forte montée en puissance des énergies renouvelables. Nous ne pouvons donc faire un choix radical en faveur de l'un ou de l'autre de ces moyens de production; nous pouvons simplement faire évoluer notre outil industriel de manière à pouvoir répondre à nos objectifs dans le calendrier impartii.

S'agissant du projet ASTRID, qui n'a pas montré sa maturité au niveau industriel, nous avons préféré abandonner cette recherche au profit du fonctionnement du parc existant, de nouveaux réacteurs et d'un nouveau parc sur lequel je reviendrai avec votre question suivante.

Mme la présidente. La parole est à M. Julien Aubert.

M. Julien Aubert (LR). Au tout début de l'année 2022, les Français ont découvert un nouveau mot de vocabulaire qui vient de la Commission, celui de la fameuse « taxonomie », cette classification européenne pour aiguiller les financements vers les activités dites vertes. Le nucléaire en fait partie et les parlementaires Les Républicains, au Parlement français comme au Parlement européen, demandent depuis plusieurs années que le nucléaire soit inclus, et ce malgré une forte opposition à cette option en Allemagne. C'est là qu'est le problème car, sur un grand nombre de sujets, disons-le clairement, les Allemands, qui sont plutôt favorables au gaz, et qui sont en tout cas opposés au nucléaire, ont des intérêts clairement divergents des nôtres. S'agissant de la taxonomie, vous conviendrez qu'on s'est peut-être réjoui un peu rapidement de ce qui a été présenté comme un succès, puisque la coalition allemande a envoyé un signal plutôt négatif.

Certes, le nucléaire est bien présent, mais il est intégré dans la catégorie des énergies de transition et non des énergies renouvelables, avec des conditions très restrictives puisque, selon cette classification, les énergies de transition sont réexaminées tous les trois ans – c'est une épée de Damoclès. La construction de nouvelles centrales est exclue à partir de 2045, tout comme l'est la prolongation de centrales après 2040. Enfin, la taxonomie exclut d'office l'investissement dans des étapes indispensables à la production d'électricité, en amont comme en aval.

Tout cela est préoccupant pour l'avenir de la filière nucléaire française. C'est d'autant moins acceptable que les experts du Centre commun de recherche ont conclu que le nucléaire est durable et qu'il doit être reconnu comme tel.

Compte tenu des derniers signaux qui nous ont été envoyés par Berlin, ma question est simple. La France préside le Conseil de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier. Allez-vous enfin défendre les intérêts français et engager un nécessaire bras de fer avec l'Allemagne sur ce sujet essentiel qu'est l'industrialisation du pays ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. Michel Herbillon. Excellent !

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État. Je crois que nous pouvons nous réjouir de cette taxonomie. Ce cadre était nécessaire et nous sommes aux avant-postes pour définir le

cycle du combustible et permettre aux investisseurs de réorienter leurs choix en faveur d'entreprises plus durables, selon le mix que nous dessinons ensemble.

La version définitive de l'acte délégué du règlement doit nous être proposée dans les jours, peut-être les heures qui viennent. Une fois le texte établi, la procédure pourra se dérouler au cours des prochains mois, sous présidence française. Bien entendu, les dates de construction pourront être revues et le cycle du combustible, même s'il n'est pas mentionné, devra être pris en compte.

L'inclusion du nucléaire dans la taxonomie proposée par la Commission répond à une demande forte des autorités françaises. Cette énergie, en effet, est essentielle à la décarbonation de nos économies. De même, des critères stricts ont été définis concernant la contribution du gaz à la transition énergétique. Nous devons trouver cet équilibre pour accompagner la transition – avec le nucléaire en France, avec le gaz dans d'autres pays – et la sortie urgente des énergies fossiles les plus nocives.

La décision de retenir le nucléaire dans la taxonomie se fonde sur une analyse scientifique détaillée et indépendante. Cet éclairage, cette visibilité nous permettront de cheminer sereinement vers la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie – notamment du point de vue de l'outil industriel français.

Mme la présidente. Le débat est clos.

2

DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle le débat sur les suites à donner aux propositions du rapport de la commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française.

La conférence des présidents a décidé d'organiser ce débat en deux parties. Nous commencerons par entendre les orateurs des groupes, puis le Gouvernement. Nous procéderons ensuite à une séance de questions-réponses.

La parole est à M. Philippe Benassaya.

M. Philippe Benassaya (LR). Nous sommes réunis pour débattre des suites à donner aux propositions de la commission d'enquête parlementaire, dont la création a été demandée par mon groupe Les Républicains, sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, que j'ai présidée. Pendant plusieurs mois, cette commission a auditionné plus de 130 personnes, dont vous-même, monsieur le ministre de la justice – ce dont je vous remercie – et effectué plusieurs déplacements sur le terrain pour accoucher d'un rapport fort documenté et agrémenté d'une cinquantaine de pistes de réflexion. Je tiens d'emblée à remercier la rapporteure de cette commission, Caroline Abadie, avec qui j'ai pu travailler en très bonne intelligence; ce fut un plaisir. Je remercie également tous les membres de la commission d'enquête ainsi que l'équipe administrative.

L'appellation même de cette commission d'enquête a parfois provoqué de l'incompréhension chez certains acteurs du monde pénitentiaire.

M. Michel Herbillon. Et chez des ministres!

M. Philippe Benassaya. Mais ne craignons pas les mots, et ne détournons pas notre regard. « Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde », écrivait Albert Camus. Pour beaucoup de nos compatriotes, la prison, ce sont d'abord des murs et, derrière ces murs, l'inconnu, un monde qui fait peur. Or la commission a cherché à comprendre et à faire comprendre ce qu'il y a derrière, le bien et le moins bien.

Une commission d'enquête a pour objectif de pointer du doigt ce qui ne va pas et ce qui pourrait être amélioré. En l'espèce, il s'agissait non pas d'incriminer l'administration pénitentiaire, mais plutôt d'examiner sans complaisance notre politique pénitentiaire.

Cet examen nous a semblé urgent. Surpopulation carcérale persistante, radicalisation croissante, taux de suicide endémique – 120 suicides en 2020, soit un suicide tous les trois jours environ –, faiblesse des moyens dévolus au secteur médical, baisse de l'employabilité des détenus, manque de considération envers un personnel pénitentiaire dont le travail n'est pas toujours reconnu, implication encore parcelaire des élus locaux dans les projets bâtimentaires: ce sont autant de signaux révélateurs d'une situation tendue. Il n'a donc jamais été question de mettre la poussière sous le tapis mais, au contraire, de jeter un regard lucide sur l'avenir de nos prisons dans l'Hexagone et en outre-mer.

Pour mieux comprendre, commençons par les chiffres. La France compte près de 190 établissements pénitentiaires, dont plus de 80 maisons d'arrêt qui débordent. Je reviens d'un déplacement avec notre candidate Valérie Pécresse, très impliquée sur la question carcérale, à la maison d'arrêt de Tours, dont la surpopulation dépasse 200 %. Au total, il y a 69 000 détenus pour un peu plus de 60 000 places, et 1 600 d'entre eux dorment sur des matelas au sol dans des cellules de neuf mètres carrés – ce nombre a bondi de 140 % en un an. Le nombre de détenus devrait atteindre 80 000 en 2027. Plus de 1 000 détenus sont radicalisés. La politique d'insertion professionnelle est en chute libre: 11 % des détenus sont en situation d'illettrisme et 65 % étaient sans emploi avant d'être incarcérés.

Certes, des efforts ont été fournis ces dernières années, en faveur de la rénovation bâtementaire et de la création, par exemple, des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), mais le compte n'y est pas. Dans de nombreux domaines, la prison accumule retards et dysfonctionnements.

Cependant, les travaux d'une commission d'enquête, aussi fondamentaux soient-ils, ont leurs limites. Les conclusions sont le fruit d'un large consensus et d'un exercice parlementaire transparent. Est-ce un mauvais rapport? Non, bien sûr – je l'ai dit. Il dresse un état des lieux précis de la situation de nos établissements pénitentiaires. Va-t-il assez loin? Non, malheureusement. Le cahier des charges des Républicains était ambitieux, exigeant, précis.

Il nous appartient donc ce soir, avec mon groupe, d'aller plus loin et de porter un regard plus politique sur cinq thématiques prioritaires. La première est la plus importante: c'est la question centrale de la surpopulation carcérale. Voilà le nœud du problème, qui freine toute politique crédible et concrète, qui parasite la réponse pénale. La surpopulation carcérale est un vieux serpent de mer idéologique. Robert Badinter – tout Robert Badinter qu'il était – avait dit en son temps: « Je ne serai pas le Vauban de la pénitentiaire », et Christiane Taubira, en 2012, avait annulé le plan de construction de 24 000 nouvelles places lancées par la droite lorsqu'elle était aux responsabilités.

M. Michel Herbillon. Funeste erreur!

M. Philippe Benassaya. Nous payons encore ce parti pris idéologique. Sur ce sujet, il faut dire la vérité et ne pas se payer de mots. Napoléon disait : « Rien ne marche dans un système politique où les mots jouent avec les choses. »

En 2017, le candidat Macron, dans son programme, avait promis la création de 15 000 places de prison pendant le quinquennat. Un programme, ce n'est pas rien : c'est une feuille de route. Mais cette feuille de route n'a pas été respectée.

S'agissant des chiffres, soyons clairs : sur les 15 000 places promises, seules 1 950 places opérationnelles ont été créées. On nous annonce 7 000 places de chantier lancées mais, en fait, ce sont 5 000 places seulement, les 2 000 autres étant un reliquat du gouvernement Hollande ; nuance ! Vous ajoutez à cela les 8 000 places en chantier annoncées entre 2022 et 2027 pour arriver péniblement aux 15 000 places promises. Oui, mais en dix ans, pas en cinq ans comme promis : grosse nuance !

La surpopulation carcérale aurait dû être votre préoccupation majeure, mais vous l'avez vous aussi sous-estimée, voire négligée. Nous ne la négligerons pas. Nous proposons de créer 20 000 places de prison à l'horizon 2030, en concertation avec les élus locaux, que vous oubliez. Et, pour rattraper au plus vite le temps perdu, nous proposons de transformer d'anciennes casernes et des bâtiments désaffectés en centres de détention pour primo-condamnés ou condamnés à de courtes peines.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. Ah là là !

M. Philippe Benassaya. Vous pouvez rire, monsieur le ministre, mais c'est mon discours, pas le vôtre.

Cette surpopulation anxigène entraîne une conséquence majeure sur la question de l'encellulement individuel. Certes, ce principe est difficile à respecter, je le reconnais. Mais peut-on se contenter d'un taux de 44 % d'encellulement individuel ? Il eût été préférable, dans le rapport, de fixer un taux à améliorer.

Bref, la création de 1 950 places opérationnelles est dérisoire...

M. Julien Aubert. Il a raison !

M. Philippe Benassaya. ...si l'on veut améliorer la réponse pénale, rénover les conditions de détention et les conditions de travail des agents.

Évoquons justement la situation des agents, bien abordée dans le rapport. Selon un *timing* plutôt bien senti, ou peut-être inspiré par notre rapport, vous avez, monsieur le ministre, promis de revaloriser le métier de surveillant. À la bonne heure ! Mais qui a envie de devenir surveillant pénitentiaire ? Qui a envie d'évoluer dans un univers de plus en plus violent ? Je rappelle que plus de 4 000 agressions physiques contre des agents ont été recensées ces dernières années. Qui s'en émeut ? Les agents, trop longtemps « scotchés » dans la catégorie C, souffrent et dénoncent régulièrement le manque de reconnaissance de leur métier. Qui s'en émeut ? Dans la ville de Bois-d'Arcy, dont j'ai été maire, certains jeunes agents dorment dans leur voiture faute de pouvoir accéder facilement à un logement. Qui s'en émeut ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Non mais vraiment...

M. Philippe Benassaya. J'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi – que je vous ai adressée, monsieur le ministre – pour faciliter l'accès des agents au logement social sur le contingent préfectoral. Ne les oublions pas. Ils font un métier difficile, et ils le font avec courage. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

Troisième question : la radicalité et le renseignement pénitentiaire. Je regrette qu'il n'y ait, dans le rapport, qu'une seule proposition sur l'islamisme radical. Une seule proposition sur cinquante-cinq, c'est un peu court. Quels signaux veut-on envoyer ? Quant au renseignement pénitentiaire, il est quasiment absent du rapport. Ses agents sont les parents pauvres du renseignement. Ils n'ont toujours pas accès, contrairement à la proposition faite par mes collègues Éric Diard et Éric Poulliat, au fichier des personnes recherchées, en particulier au sous-fichier S. Il nous semble également essentiel de réassigner les agents du service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) à des missions de pur renseignement et non à des tâches administratives chronophages.

Quatrième question : l'insertion professionnelle. Dans notre fameuse « start-up nation », où il suffit de traverser la rue pour trouver un emploi, le taux d'employabilité des détenus a considérablement chuté, tombant à 29 % : que s'est-il passé ? Comment lutter contre la récidive sans un plan ambitieux de réinsertion par l'éducation ou la formation professionnelle ?

Cinquième point : quand 60 % des détenus souffrent d'une addiction plus ou moins sévère, la question de l'accès au soin devient sensible. Or les moyens médicaux sont faibles, les médecins manquent, notamment les psychiatres, mais aussi les dentistes. La société se doit de prendre en charge la santé des personnes détenues.

Albert Camus, encore lui, disait qu'une société se juge à l'état de ses prisons. Force est de constater que la question carcérale est désormais au cœur des politiques publiques. Il en sera forcément question pendant la campagne électorale qui s'ouvre. La politique carcérale est au carrefour de nos défis sociétaux et humains. Elle ne peut se satisfaire de promesses ou d'effets d'annonce. Nous ne pouvons plus nous contenter d'une politique carcérale au fil de l'eau, à petits pas. L'urgence nous conduit, nous tous, à accélérer le mouvement. Une autre politique carcérale plus ambitieuse, plus rapide, plus volontariste est possible. C'est ce que j'ai essayé de vous démontrer ce soir avec mon groupe parlementaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Maud Gatel.

Mme Maud Gatel (Dem). Lorsque l'on fait référence à la politique pénitentiaire, on évoque le quotidien de plus de 42 000 agents de la direction de l'administration pénitentiaire et les conditions de vie de plus de 69 000 personnes détenues au sein de nos prisons. Les derniers chiffres du ministère de la justice font état d'une hausse de la population carcérale de 10 % par rapport à 2021, année ô combien particulière, pour environ 60 700 places disponibles. Dans ma circonscription, la maison d'arrêt de la Santé compte 1 020 détenus pour 500 personnels et atteint une densité carcérale de 145 %.

Les avancées obtenues sous ce quinquennat doivent nous permettre d'améliorer les conditions de vie des détenus : c'est une nécessité tant pour les détenus eux-mêmes que pour les personnels et la société tout entière. Nous saluerons ici la revalorisation du métier de surveillant, mesure récemment annoncée par le ministre de la justice qui tenait à cœur à notre commission, particulièrement à son président.

En vingt ans, le nombre de personnes détenues a augmenté de 32 % alors que le nombre de places opérationnelles dans les établissements pénitentiaires n'a crû que de 20 %, ce qui nous a éloignés du sacro-saint principe de l'encellulement individuel édicté par la loi du 5 juin 1875, jamais respecté depuis.

M. Michel Herbillon. Oui, on en est loin !

Mme Maud Gatel. L'effort financier sans précédent qui a été consenti au cours de ce quinquennat a permis un saut qualitatif de la politique immobilière grâce à des constructions, à des rénovations et à la fermeture des établissements les plus vétustes.

La loi de programmation et de réforme pour la justice a posé un objectif de construction de 15 000 places nettes d'ici à 2027. D'ici à 2022, ce sont 7 378 places qui seront ouvertes. Sept opérations ont été achevées fin 2021, quatorze sont en cours et six autres débiteront en 2022.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Eh oui !

M. Michel Herbillon. On est très loin de l'engagement du Président de la République !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Pas du tout !

Mme Maud Gatel. La livraison de 8 000 autres places est prévue à l'horizon 2027, et cinq programmes sur seize ont déjà été lancés.

Ces chiffres sont sans commune mesure avec les efforts déployés sous les quinquennats précédents. Les difficultés pour mener à bien de tels projets et les délais qu'elles engendrent sont connus. C'est la raison pour laquelle la coopération des élus locaux est un préalable indispensable.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Ils ne sont pas toujours au rendez-vous !

Mme Maud Gatel. L'implantation d'une prison peut représenter un intérêt particulier pour les collectivités locales, dans la mesure où les détenus sont comptabilisés dans le calcul de la population. Dans ce contexte, notre commission appelle à une réflexion globale sur les incitations financières, qu'il s'agisse de la dotation générale de fonctionnement destinée à la péréquation communale pour les communes accueillant des établissements pénitentiaires, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, des modalités de calcul du taux de logements locatifs sociaux ou du financement de programmes tels que Action cœur de ville ou Petites villes de demain.

Le travail en prison, levier essentiel pour la réinsertion, est également un sujet qui intéresse les territoires. Alors qu'il constitue un droit depuis 1945, il subit, depuis les années 2000, une baisse de l'ordre de 50 %. Selon la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, seuls 20 % des détenus ont accès à un travail aujourd'hui.

M. Michel Herbillon. C'est très faible !

Mme Maud Gatel. Depuis que les compétences liées à la formation professionnelle et à l'emploi ont été transférées aux régions, soit depuis 2014, nous constatons une baisse inquiétante du taux d'accès à la formation professionnelle : il est passé de 40 % au début des années 2010 à moins de 13 % en 2020.

Afin de renforcer les conditions d'accès à l'emploi des personnes détenues, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a créé un statut de travailleur détenu ainsi qu'un contrat de travail pénitentiaire ouvrant de nouveaux droits. D'autres initiatives, comme le label PEPS – Produit en

Prison –, valorisent le travail des détenus. Cela doit être une priorité car le travail prépare la réinsertion et permet à la peine dite « correctrice », pour emprunter les mots de Michel Foucault, de revêtir tout son sens.

Je ne terminerai pas sans évoquer la question de la santé mentale en prison, notamment les enjeux liés à la lutte contre les addictions et la prévention. Selon l'Observatoire international des prisons (OIP), 119 personnes incarcérées se sont suicidées en 2020 en France. La prise en charge sanitaire souffre d'un manque de moyens et, en particulier, d'une pénurie de psychiatres, ce qui a conduit la commission à formuler des propositions pour y remédier.

On le sait, le taux d'incarcération ne tient pas directement à la courbe de la délinquance, mais plutôt à la politique pénale. Selon nous, cette question devra être abordée dans le cadre des états généraux de la justice. Au-delà de l'impact qu'auront les recommandations de notre commission d'enquête, c'est là un enjeu pour la sincérité et la viabilité de notre politique pénitentiaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem et sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier (SOC). Je tiens tout d'abord à remercier mes collègues et les administrateurs pour la qualité des travaux qui ont été menés. Je regrette toutefois que cette commission d'enquête s'apparente davantage à une mission d'information, puisqu'elle se borne à établir le constat d'une situation déjà signalée, au cours de la présente législature, à travers plusieurs textes de loi votés par notre assemblée.

Lorsque nous avons entamé nos travaux j'ai tenu à rappeler qu'ils ne pouvaient consister, dans leur esprit, à remettre en cause le travail des personnels pénitentiaires et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), que nous saluons pour leur engagement.

Parler de prison, c'est évoquer la surpopulation carcérale, la réinsertion, la lutte contre la récidive et les aménagements de peine. C'est aussi souligner l'importance des bonnes pratiques et des réussites.

Parler de prison, ce n'est pas appeler à son abolition, comme pour la peine de mort en 1981, mais à tout le moins insister sur le fait que la majeure partie des peines sont purgées en dehors des murs des établissements.

Parler de prison, c'est aussi faire œuvre de pédagogie, à l'heure où l'opinion publique se montre de plus en plus sévère à l'égard des détenus et se détourne d'une politique pénitentiaire qui ne l'intéresse pas. De fait, le sujet n'est pas rentable du point de vue électoral, alors même qu'il témoigne de la qualité de notre démocratie et de l'état de notre société. Rappelons que, selon une enquête de 2018, 50 % des personnes interrogées considèrent que les prisonniers en France sont trop bien traités, 21 % qu'ils sont traités de manière correcte, et 17 % seulement qu'ils ne sont pas bien traités ; 12 % déclarent tout ignorer de ce monde.

Je formulerai quatre remarques. Premièrement, la réalité carcérale en France, celle que nous connaissons tous, est régulièrement dénoncée et condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). La population carcérale a crû de 11 % en un an. Le nombre de détenus est désormais de 69 500 pour 60 800 places, et trente-six établissements présentent un taux d'occupation supérieur à 150 %. La France fait partie des États européens dont les prisons sont les plus encombrées. Dès lors, je m'interroge sur le sens de voir rappelée, dans la proposition n° 23 du rapport, la date

butoir du 31 décembre 2022, échéance prévue pour la fin du moratoire sur l'encellulement individuel. Les conditions de détention ne sont toutefois pas une fatalité. Avec la crise sanitaire, pour la première fois depuis vingt ans, nous avons ainsi vu le taux d'incarcération passer en dessous des 100 %.

Deuxièmement, l'engagement de créer 15 000 places d'ici à 2027, quel que soit le crédit qu'on lui accorde, doit s'accompagner d'une politique adaptée de l'emprisonnement car, nous le savons bien, « plus on construit de prisons, plus on en remplit ». C'est la piste majeure dégagée dans ce rapport. Il est urgent de dépénaliser certains types de délits, de réduire le nombre des détentions provisoires, de recourir davantage aux peines alternatives et aux aménagements de peines et de développer la libération conditionnelle.

Troisièmement, nous considérons que la réinsertion ne se fera pas sans un effort accru en matière d'enseignement et de formation en prison. Les besoins sont immenses : plus de la moitié des personnes détenues n'ont aucun diplôme, et le taux d'illettrisme est de 10 %. Pourtant, lors de l'année scolaire 2019-2020, seuls 29 % de la population carcérale a été scolarisée, à raison de six heures d'enseignement hebdomadaire dispensées par personne, moyenne qui recouvre des disparités selon les régions. Un palmarès de celles qui participent à cet effort de formation aurait d'ailleurs pu être établi par la commission d'enquête.

Quatrième remarque, enfin : il aurait été bienvenu de dresser une liste des bonnes pratiques, à l'instar de celles qui ont cours au centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand – création de référents parmi les surveillants de prison, mise en place d'une boulangerie et d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), voies d'insertion expérimentées par l'association Tremplin, homme et patrimoine, impliquant des détenus dans la restauration des édifices de notre belle Bourgogne. Soulignons toutefois que les associations qui effectuent un travail remarquable, trop ignoré, pour soutenir la lutte contre la délinquance, la réinsertion et la lutte contre les violences intrafamiliales, souffrent d'un manque cruel de moyens. Elles sont soumises à une course permanente aux subventions et aux appels à projets alors qu'il faudrait stabiliser leurs moyens par des financements inscrits sur plusieurs années.

Tout cela pour dire que derrière ces questions d'enfermement et de justice, des femmes et des hommes se mobilisent pour conserver du sens à leur métier. Il nous faut les écouter et soutenir leur engagement. Nous devons de manière urgente mettre le budget de la justice au niveau des standards européens dans les deux ans qui viennent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Dimitri Houbron.

M. Dimitri Houbron (Agir ens). En premier lieu, je tiens à saluer la qualité du travail qu'ont fourni le président de la commission d'enquête et la rapporteure pour traduire en propositions les enseignements des 135 auditions auxquelles ils ont procédé et des quatre visites de centres pénitentiaires qu'ils ont effectuées. Même si leurs violons n'étaient pas toujours accordés – nous y reviendrons tout au long de cette séance –, je pense modestement que notre volonté commune d'explorer plusieurs rouages de notre politique pénitentiaire a été un succès.

La lecture de ce rapport et de ses propositions fait apparaître un fil conducteur, la surpopulation carcérale, qui a amené une partie de notre commission d'enquête à s'interroger sur l'encellulement individuel. S'agissant de ce

totem, je dois dire que ma position personnelle a beaucoup évolué tout au long de mon mandat et plus encore à l'occasion de cette commission d'enquête.

L'encellulement individuel peut se comprendre comme l'objectif sacro-saint visé par notre politique carcérale depuis la loi pénitentiaire de 1875. Initialement calibré pour que l'isolement caractérise la punition, ce principe a été enrichi de considérations sécuritaires tendant à éviter toute forme de connivences criminogènes. En 2000, il a été gravé dans le marbre d'une loi qui a laissé au Gouvernement le soin de le rendre effectif dans un délai de trois ans, un vœu pieux au regard de la hausse continue du nombre de personnes incarcérées.

Malgré cette course perdue d'avance, l'objectif de l'encellulement individuel a été conforté ; de fait, il contribue à améliorer la dignité des conditions de détention. Son application a fait l'objet de moratoires en 2003, en 2009, en 2014 et, enfin, en 2019, date à laquelle elle a été repoussée au 31 décembre 2022.

Sur l'encellulement individuel, le rapport invite à changer de philosophie. Compte tenu des échecs passés, il est proposé que ce principe soit garanti lorsque la personne incarcérée le souhaite. C'est une piste que je trouve intéressante, à condition qu'elle soit précédée d'un examen médical et psychologique approfondi des détenus destiné à déterminer si l'isolement ne serait pas, au contraire, néfaste à certains d'entre eux. Sur ce point, je rejoins la position de Mme la rapporteure : il faut considérer que, dans certains cas, l'encellulement collectif, à savoir en cellule double, en favorisant le maintien de la dignité des personnes, peut avoir des vertus en termes de socialisation et de santé physique et mentale des détenus.

La bonne application de l'encellulement individuel serait conditionnée à un nombre de places de prison suffisant, exigence dont certains ont voulu faire l'alpha et l'oméga de toute la politique pénitentiaire de ce quinquennat.

En 2019, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice avait tablé sur 7 000 places livrées avant 2022 et sur le lancement de la tranche des 8 000 suivantes avant la fin du quinquennat. Si ce programme connaît des retards, il serait grossier, voire démagogique, de mettre ceux-ci sur les épaules de la Chancellerie ou du ministre, car les territoires ont été nombreux à refuser de céder du foncier pour ériger de nouveaux établissements pénitentiaires.

M. Michel Herbillon. Il ne fallait pas prendre ces engagements !

M. Dimitri Houbron. Les places de prisons, c'est comme les éoliennes : oui à la transition écologique, mais pas à côté de chez soi ! Oui au respect de la dignité des détenus et à l'effectivité de la peine, mais pas dans ma circonscription !

Pour faciliter l'effectivité des programmes immobiliers, nous devons insister sur le fait que ces constructions prévoient aussi l'ouverture de nouvelles structures d'accompagnement vers la sortie,...

M. Michel Herbillon. Cela ne peut pas être une décision verticale !

M. Dimitri Houbron. ...des établissements comptant au maximum 180 places réservés aux personnes condamnées à une peine inférieure à un an ou à de longues peines mais approchant du terme de leur détention. Ces SAS sont censées favoriser leur autonomisation et proposer des formations

adaptées au marché de l'emploi local et des aides au logement. En 2023 devraient ouvrir celles d'Osny, de Meaux, de Caen et d'Orléans.

Malgré ces difficultés, il faut souligner que le budget dédié à l'entretien des prisons existantes, plus ou moins vieillissantes, a été renforcé après avoir été sacrifié lors des deux précédents quinquennats. L'enveloppe annuelle consacrée à la maintenance et à la modernisation des établissements s'élève désormais à 130 millions d'euros, contre 60 millions auparavant.

Pour conclure, je précise que je rejoins les propositions de la rapporteure s'agissant de toute une série de mesures contribuant à limiter le taux d'incarcération et à améliorer les conditions de détention. Je pense en particulier au développement des alternatives aux peines de prison et à la programmation d'exams médicaux. Il faut en effet briser un tabou : certaines personnes n'ont pas leur place en prison, compte tenu de leur état de santé psychique et mental.

Je profiterai des questions pour interroger M. le ministre sur deux points qui me tiennent à cœur : la revalorisation de la profession de surveillant pénitentiaire et l'effectivité du droit de vote dans nos prisons.

Monsieur le président de la commission d'enquête, madame la rapporteure, je tiens une nouvelle fois à saluer vos travaux, qui aboutiront, je l'espère, à des mesures effectives. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller (UDI-I). Plus de vingt ans déjà se sont écoulés depuis le rapport d'enquête sénatorial « Prisons : une humiliation pour la République ». Un état des lieux de la situation actuelle de notre système pénitentiaire était donc plus que pertinent : je salue l'important travail réalisé par nos collègues, à l'initiative du groupe Les Républicains, sur un sujet aussi sensible que complexe.

Plus de vingt ans déjà et le constat n'a pas varié : trop peu d'effectifs pénitentiaires, une surpopulation carcérale chronique dont découlent pour certains détenus des conditions indignes ; violence, radicalisation religieuse, perte d'efficacité de la peine. Les maux sont connus, les solutions beaucoup moins.

Le problème central, qui entraîne des dysfonctionnements en cascade, reste bien entendu la surpopulation : 69 812 détenus pour 60 494 places, d'où un taux de densité carcérale de 115,4 % au 1^{er} novembre 2021. Le budget de la justice a beau augmenter, et le nombre de places avec lui, cette triste réalité demeure ; force est de constater que les politiques successives en la matière n'ont pas permis de la résorber, ce qui dégrade tout le système pénitentiaire. Ainsi la France a-t-elle été condamnée à plusieurs reprises pour l'état de ses prisons, pour traitements inhumains et dégradants. La CEDH a estimé que le taux d'occupation de certaines prisons révélait « l'existence d'un problème structurel » ; la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel ont emboîté le pas, réclamant la création d'un recours effectif en cas de conditions de détention indignes.

Il résulte de ces multiples difficultés que la prison ne parvient pas à lutter contre la récidive, à conduire avec succès des processus de réinsertion. Le rapport à propos duquel nous débattons dresse un constat inquiétant en matière de formation professionnelle : elle concerne moins de 13 % des détenus, contre 40 % en 2010. Faute d'effica-

rité, l'univers carcéral devient parfois le terreau de la délinquance et de la radicalisation ; à cet égard, le diagnostic de votre commission d'enquête est inquiétant.

Les nombreuses propositions présentées permettent avant tout de s'interroger sur la pertinence des pratiques et de constituer une vision pour l'avenir. Elles sont utiles dans la mesure où, à force de statistiques et d'études, nous disposeront de données plus précises, permettant d'orienter judicieusement la politique pénitentiaire ; enfin, elles posent les bases d'un dialogue entre les acteurs. Le groupe UDI et indépendants soutiendra la plupart d'entre elles.

Tout est bienvenu de ce qui aboutira à offrir de meilleures conditions de travail au personnel pénitentiaire, tant le métier est difficile et souvent mal reconnu. Définir une prise en charge adaptée aux besoins et au profil du détenu, développer les activités et le travail en détention, privilégier dans la mesure du possible des solutions alternatives à l'incarcération, autant d'axes de réforme essentiels, qu'il convient de suivre. Du reste, certaines de ces propositions sont d'ores et déjà appliquées : la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) a permis de faire évoluer les peines, le récent statut du détenu travailleur est une bonne chose, comme la loi du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, qui crée un recours contre les conditions indignes de détention.

Les ambitions du Gouvernement concernant la rénovation du parc immobilier vont également dans le bon sens, mais ce ne sont là que retouches, réformes parcellaires, qui peinent trop souvent à s'appliquer. La réalité ne change pas : les mesures proposées seraient à même de régler de nombreux dysfonctionnements de la politique pénitentiaire française, si les moyens nécessaires étaient consacrés à leur application. En ce sens, nous déplorons depuis bien longtemps que la majeure partie du budget de la justice ne soit destinée qu'à l'accroissement du parc carcéral.

Les conclusions de la commission d'enquête démontrent une fois de plus que la prison ne saurait constituer l'alpha et l'oméga de la politique pénale ; son rapport devrait inévitablement donner lieu à une réflexion au sujet de cette politique dans son ensemble.

Nos prisons sont aujourd'hui l'expression du mal de la justice française. Évidemment, la crise sanitaire a exacerbé toutes les difficultés ; elle a également démontré l'étendue du champ des possibles, puisqu'en 2020 la population carcérale a atteint un niveau historiquement bas sans que l'ordre public en ait été davantage troublé pour autant. Aussi, les suites données à ce rapport devront être à la hauteur du diagnostic, loin des mesures minimalistes que nous connaissons. Les membres du groupe UDI et indépendants feront preuve de la plus grande vigilance à ce sujet.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Falorni.

M. Olivier Falorni (LT). La situation des prisons françaises est déplorable ; nul ne peut contester cette réalité. Violentes, insalubres, surpeuplées, elles sont depuis trop longtemps, loin d'empêcher la récidive, de véritables écoles de la délinquance, voire parfois des incubateurs de la radicalisation islamiste. C'est sur ce dernier point que je concentrerai mon propos ce soir, avec une pensée pour les membres du personnel pénitentiaire, qui exercent leur métier dans des conditions extrêmement difficiles, en proie à une violence quotidienne.

Nos prisons n'ont pas vocation à être des centres de formation pour apprentis djihadistes. Elles l'ont été : je l'ai découvert, il y a quelques années, lors d'une visite inopinée à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré, au sein de laquelle

un préfabriqué avait été privatisé par des détenus et converti en mosquée salafiste clandestine. Certes, le bâtiment fut rasé au bulldozer et la cour de la prison, réhabilitée, est désormais contrôlée par vidéosurveillance, mais après combien d'années d'aveuglement, de lâcheté, pour acheter à l'intérieur des murs une paix qui préparait la guerre à l'extérieur? De Mohammed Merah en 2012 à Michaël Chiolo, qui poignarda en mars 2019 deux surveillants de la prison de Condé-sur-Sarthe, la liste est longue des terroristes qui, avant de frapper la France, se sont radicalisés derrière les barreaux.

M. Éric Diard. Il était temps que ce soit signalé!

M. Olivier Falorni. Par ailleurs, il ressort d'une étude du Centre d'analyse du terrorisme, parue en 2020, que 60 % des djihadistes condamnés en France entre 1988 et 2006 ont récidivé à l'issue de leur peine. Ce sujet majeur doit être traité avec détermination, sans faiblesse. Nos établissements pénitentiaires abritent à ce jour 450 détenus pour terrorisme islamiste et 655 détenus de droit commun soupçonnés de radicalisation; d'ici à 2023, plus de 200 individus radicalisés sortiront de prison. Il est donc nécessaire de consolider l'arsenal de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT, notamment par des mesures de sûreté que prendrait le juge d'application des peines pour une durée d'un an renouvelable jusqu'à dix ans en matière correctionnelle et vingt ans en matière criminelle, comme l'avaient suggéré nos collègues sénateurs.

Non seulement on ne peut laisser dans la nature, sans contrôle strict, des individus dont la dangerosité serait avérée, mais il s'agit de prévenir la contagion islamiste en milieu carcéral. Il y a six ans, dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire consacrée aux réseaux djihadistes, j'avais comparé la radicalisation à une maladie virale. C'était bien avant le covid; cependant, l'expérience montre que, dans les deux cas, l'urgence est d'éviter la propagation, ce qui requiert d'isoler hermétiquement les détenus radicalisés de la population carcérale ordinaire afin qu'ils ne la contaminent pas. Il faudrait pour cela accroître le nombre de places au sein des quartiers d'isolement, des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR), afin que la détention dans ces structures puisse durer aussi longtemps que nécessaire.

Je n'oublie pas le renseignement pénitentiaire, réellement instauré après les préconisations de notre commission d'enquête sur les attentats de novembre 2015, ce dont je m'étais réjoui. De réels progrès ont été accomplis dans ce domaine; cependant, les moyens et surtout les effectifs font encore défaut. Les personnels affectés en vue de cette mission dans les établissements doivent pouvoir se consacrer à plein temps à ce rôle fondamental.

La lutte contre la radicalisation islamiste en prison est en effet cruciale. Ne soyons pas naïfs: nous devons inévitablement renforcer les mesures de surveillance, d'isolement et de contrôle de détenus extrêmement dangereux, sachant parfaitement dissimuler leurs intentions grâce à la fameuse taqiya, et dont l'idéologie extrémiste et violente constitue une réelle menace pour nos concitoyens. La sécurité des Français est en jeu; cela exige d'être lucide et ferme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LT.*)

M. Éric Diard. Très bien!

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis (FI). Merci, chers collègues, de cette commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire

française: nous disposons ainsi d'un état de l'art – et de la science –, regroupant tous les éléments en un seul document. Pas de grande nouveauté: nous sommes un certain nombre qui nous attachons et nous attelons à visiter des prisons depuis le début de la législature, si bien que les thématiques retenues étaient déjà identifiées.

La première qui vient à l'esprit de tout un chacun est bien sûr la surpopulation carcérale, au cœur du dysfonctionnement de n'importe quelle politique pénitentiaire: à trois dans une cellule, plus un matelas au sol, tout le reste vole en éclats et les activités ou la réinsertion ne présentent plus aucun sens. Puisque j'ai entendu des chiffres ici ou là, je me permets un petit rappel: dans les centres de détention et les maisons centrales, l'encellulement est individuel; dans les maisons d'arrêt, en revanche, le taux d'occupation atteint 135 %. On est loin des 110 % que vous obtenez en prenant en compte l'ensemble du parc, ce qui ne rend pas compte de la réalité. Rappelons que 40 % de la population des maisons d'arrêt, soit 18 000 personnes, est en détention provisoire dans l'attente d'un procès: il faut marteler ce chiffre dont nous devrions tirer un certain nombre de conclusions!

Évidemment, le milieu ouvert rencontre toujours de grandes difficultés; les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, même s'ils sont plus nombreux, ne le sont toujours pas assez et continuent de devoir jongler avec les dossiers, les mesures, les personnes. Évidemment, vous avez tout misé sur la surveillance électronique à domicile, qui permet de se dispenser de suivi: un bracelet, et la mesure est exécutée, elle peut être intégrée aux statistiques, circulez, il n'y a rien à voir! Le sens de la peine ne réside pourtant pas dans le port d'un bracelet à la cheville, mais au contraire dans tout ce qu'il conviendrait de faire autour, dans le suivi de la personne placée sous main de justice.

Il faut reconnaître un petit effort concernant le travail d'intérêt général (TIG), même si les juridictions n'y recourent pas suffisamment: peut-être le feront-elles davantage par la suite. Bref, la politique pénitentiaire actuelle se solde par un coût exorbitant et un taux de récidive élevé, notamment après un passage par la case « prison ».

Nous incarcérons trop, non en comparaison d'autres pays – en fait, la plupart incarcèrent plus que nous –, mais parce que le procédé ne marche pas si l'on considère l'objectif qui est censé être le nôtre et que nous devrions tous partager: la désistance, c'est-à-dire la sortie de la délinquance. Nous devrions mettre en œuvre tous les mécanismes possibles et imaginables pour que la personne condamnée ne commette pas de nouvelle infraction; tel est le sens profond de la politique pénitentiaire.

Pour cela, il faudrait des prisons ouvertes et des prisons à taille humaine. Fleury-Mérogis fait peut-être la fierté de certains, mais franchement nous n'avons pas à être fiers d'avoir la plus grande prison d'Europe qui ressemble plus à une usine, pour ceux qui y travaillent comme pour ceux qui y sont incarcérés. Il faudrait que les prisons soient situées en ville plutôt qu'à la périphérie, afin qu'elles soient accessibles aux familles, aux partenaires, aux associations, à l'éducation nationale. Il faudrait aussi faire en sorte qu'il y ait des passerelles de semi-liberté vers l'emploi local et le tissu associatif pour permettre la réinsertion.

Le covid aura permis de démontrer que libérer davantage ne fait pas exploser la délinquance: la vague épidémique n'a pas été suivie de la vague de délinquance que M. Ciotti se plaisait à prophétiser.

La santé mentale reste un sujet majeur. Nous manquons de psychiatres, en détention comme partout ailleurs. Nous manquons d'hôpitaux psychiatriques à la hauteur des enjeux. Ceci expliquant sans doute cela, des tas de gens qui n'ont rien à y faire se retrouvent en prison. Visitant la prison de Bonneville, j'ai pu constater que 14 % des détenus étaient là pour conduite en état d'ivresse en récidive. S'ils sont en récidive, il est à craindre que la détention ne régle pas le problème. On voit bien que la désistance ne fonctionne pas.

Seule une déflation pénale permettrait une déflation carcérale. Il faudrait supprimer les comparutions immédiates, qui sont les premières pourvoyeuses de peines de prison. Il faudrait des peines de probation autonomes afin que certaines infractions ne puissent plus être sanctionnées par des peines de prison. Il faudrait mettre le paquet sur le milieu ouvert : le placement à l'extérieur mériterait de devenir un service public à part entière.

Améliorer les conditions de détention des uns, c'est améliorer les conditions de travail des autres. (*Mme Elsa Faucillon applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Elsa Faucillon.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Le 11 janvier, Théo Sanha a été retrouvé mort dans sa cellule de la prison de Fresnes. L'autopsie n'a pas permis de déterminer les causes de sa mort. Théo était détenu sous le régime de la détention provisoire, en attendant son passage en comparution immédiate devant le tribunal de Créteil qui devait avoir lieu le jour même. Des questions demeurent, notamment celle-ci : les antécédents psychiatriques de Théo Sanha ont-ils été pris en considération ? Nous serons tous ici, je crois, d'accord pour dire que la lumière doit être faite sur ce drame et que la famille mérite des réponses. Nous voyons que le manque de moyens et de volonté politique a des conséquences directes sur le respect des droits et libertés fondamentales des détenus, en principe protégés par la résolution onusienne du 14 décembre 1990 relative au traitement des détenus.

Le rapport issu des travaux de votre commission d'enquête a le mérite de mettre en lumière les dysfonctionnements de la politique pénitentiaire française. Il me semble néanmoins trop large et il ne nous invite pas à repenser notre approche de la prison qui devrait être considérée comme peine de dernier recours.

Le budget de l'administration pénitentiaire est en hausse pour 2022. Il reste le premier poste budgétaire de la mission *Justice*. Nous ne pensons pas que l'extension du parc carcéral permettra de résoudre le problème de la surpopulation. Les tentatives permanentes d'opposer la fermeté à un prétendu laxisme, qui s'expriment dans tous les médias à l'occasion de la campagne présidentielle, ne résolvent rien. Il faut sortir du dogme « construire pour remplir ». Selon l'OIP, entre 1990 et 2020, le nombre de places de prisons est passé de 36 615 à 61 080, une augmentation cependant sans effet sur la surpopulation carcérale, qui atteint aujourd'hui 115 % au niveau national, et 135 % dans les maisons d'arrêt, plus de 1 500 détenus dormant sur des matelas posés au sol.

Selon un rapport du Conseil de l'Europe de mars 2017, la France est le seul pays européen où le nombre de détenus augmente. La France est l'un des quinze pays à ne pas respecter la règle de base de la condition carcérale. Les conditions de détention indignes dans les prisons françaises sont régulièrement dénoncées depuis de nombreuses années, notamment par nous-mêmes à plusieurs reprises en ces lieux. Dans le prolongement de dix-sept condamnations par la CEDH et d'arrêts de la Cour de cassation, le

Conseil constitutionnel a consacré l'interdiction de soumettre les personnes détenues à des conditions d'incarcération contraires à la dignité humaine.

Les dysfonctionnements et les drames liés à cette gestion carcérale nous invitent plutôt à repenser notre politique pénale afin de mettre en œuvre une déflation carcérale.

Des solutions existent. Nous les soumettons à votre réflexion, et d'abord limiter les procédures de jugement rapide. Face à la pénurie, les parquets recourent de plus en plus à des procédures comme la comparution immédiate, particulièrement pourvoyeuses d'incarcération. Il faut en outre développer les mesures de probation en milieu ouvert : ces drames à répétition nous invitent à changer de paradigme et de penser la peine autrement que par la prison afin de répondre efficacement aux problèmes posés. Il faut développer des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine de prison en créant un système de libération conditionnelle d'office. Nous proposons aussi qu'on mette en œuvre un grand plan de financement des hôpitaux psychiatriques, qui, faute de place, ne peuvent pas prendre en charge des détenus qui ne devraient pas être incarcérés.

Il faut en outre respecter les droits des prisonniers, ce qui passe notamment par l'ouverture de bureaux de vote dans les établissements et le respect du droit du travail pour les détenus. Je pense aussi à l'instruction en prison : je rappelle que ceux qui la dispensent ne touchent toujours pas la prime REP et REP+ – réseau d'éducation prioritaire renforcé –, en dépit de mes demandes répétées.

Enfin, la justice des mineurs doit être protégée. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*) Les attaques à répétition de l'ordonnance de 1945 fragilisent la justice et mènent trop souvent à des incarcérations automatiques.

Il nous faut repenser ces questions selon un tout autre paradigme car je crains que ceux qui instruisent des procès en laxisme nous mènent droit dans le mur. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI. – Mme Laurence Dumont applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie (LaREM). Je voudrais avant tout remercier Philippe Benassaya, qui a présidé la commission d'enquête dont j'étais la rapporteure et avec qui j'ai eu beaucoup de plaisir à travailler pendant six mois dans une très grande sérénité.

Je voudrais également vous dire combien je trouve ce débat savoureux. J'ai entendu certains nous demander ce que nous comptons faire des cinquante-cinq propositions de mon rapport, alors qu'ils avaient voté contre sa publication il y a quelques semaines (*M. le garde des sceaux sourit*), au prétexte que la radicalisation serait soudainement devenue un sujet central. Je rappelle que, l'année dernière, le sujet occupait une ligne de la feuille de route que vous m'aviez transmise et 3 auditions sur les 135 que vous proposiez.

Je n'ai cependant pas fait l'impasse sur ce sujet, chers collègues. Nous y avons travaillé longuement et les chiffres sont là, qui démontrent que la prison n'est pas un foyer de radicalisation : 75 % des détenus suspectés de radicalisation sont détectés avant leur entrée en détention. L'administration pénitentiaire a fait un travail remarquable en matière de prévention de la radicalisation, développant des quartiers d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation, les QER et les QPR, et tout un protocole de détection, et tout ça depuis 2014, soit bien avant les attentats.

Ce qui est encore plus savoureux, c'est que la candidate des Républicains dont vous défendez le programme à cette tribune reprend des propositions de ce rapport! D'ores et déjà, Mme Péresse peut agir dans deux domaines, et vous pouvez, messieurs, lui transmettre le message ...

M. Alain Ramadier. Elle n'a pas été battue lors des régionales, elle!

Mme Caroline Abadie. Elle devrait user de sa compétence en matière de logement pour que les surveillants d'Île-de-France ne dorment plus dans leur voiture, mais également en matière de formation professionnelle: en Île-de-France, la formation professionnelle en détention est tombée au-dessous du taux dramatique de 5 %, contre 40 % en 2014, avant le transfert de cette compétence aux régions.

Reconnaissons cependant que ce débat a le mérite de mettre à l'honneur les personnels pénitentiaires, conseillers de probation et surveillants et je sais, monsieur le ministre de la justice, combien l'attractivité de ces métiers est cruciale à vos yeux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. C'est vrai!

Mme Caroline Abadie. Vous avez d'ailleurs annoncé la semaine dernière une revalorisation de leur rémunération. Nous proposons dans le rapport qu'on aille plus loin au bénéfice des catégories statutaires.

S'agissant de la surpopulation carcérale, qui a été évoquée par tous les orateurs, je rappelle que la création de 15 000 places de prison a été programmée dès 2017. Nous avons constaté un retard sur le premier volet de 7 000 places mais nous avons été largement rassurés par vos services: tout est en cours de construction ou de concertation.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Bien sûr.

Mme Caroline Abadie. Les terrains ont été trouvés. Mais nous ne nions pas que la mise en œuvre de ce programme a rencontré des obstacles, qui tiennent, non seulement à la crise du covid mais également aux collectivités territoriales qui nous demandent toujours plus d'incarcérations mais refusent que cela se passe sur leur territoire.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Eh oui!

Mme Caroline Abadie. Des leviers existent: je propose, en dehors de toute posture politique, qu'on les renforce.

Sur l'immobilier encore, monsieur le ministre, je veux vous féliciter que le budget de la rénovation ait été multiplié par trois par rapport à 2011: c'est un grand sujet de fierté.

Quant à l'encellulement individuel, je voudrais dissiper ce qui est peut-être un malentendu: si j'en interroge le principe, j'y suis attachée autant que vous. En revanche, si des détenus souhaitent occuper des places aménagées en occupation double, pourquoi pas? Je pense que nous aurons ce débat à l'occasion de celui sur le moratoire. Atteindre l'objectif de l'encellulement individuel suppose aussi des réformes de politique pénale. Nous en avons voté ici; il faut qu'elles s'appliquent encore plus largement et qu'on ne revienne pas, bien sûr, aux peines planchers de Mme Dati.

Le sujet de la santé a été pointé par nombre de mes collègues comme source d'inquiétudes. Il faut renforcer les moyens humains: aligner le nombre de professionnels de santé à la disposition d'une population carcérale véritablement carencée dans ce domaine, sur les effectifs réels des prisons pourrait être une première piste. Il faut également développer des politiques de réduction des risques en détention. Tout cela ne doit pas être considéré comme un coût mais bien comme un levier de réinsertion.

Notre responsabilité à tous est de tenir un discours de vérité, même en campagne électorale. Oui, la prison punit et elle tente de réinsérer là où toutes les autres politiques publiques ont échoué. Oui, la prison est utile, mais d'autres peines permettent tout autant de punir et de réinsérer. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. C'est vrai, ce débat est quelque peu savoureux, mais c'est la saveur de l'amertume. Ainsi nous n'aurions strictement rien fait? Je rappelle que la France a été condamnée à une époque où d'autres étaient au pouvoir.

M. Éric Diard. Ce n'est pas la question!

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Oui, mais c'est la réponse.

M. Éric Diard. Nous ne sommes pas dans un prétoire!

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Apparemment vous allez rappeler trente-cinq fois que j'ai été avocat! Sachez que j'en suis fier et peu importe si ça vous dérange.

À chaque fois que nous proposons ici un quantum de peine, vous voulez l'augmenter. Quand on propose un an vous en voulez trois, quand on en propose trois, vous en voulez six. Et vous parlez de surpopulation carcérale! C'est extraordinaire! Jamais, au grand jamais je ne vous ai entendu solliciter un quantum de peine inférieur à celui que nous pouvions proposer.

Certains sont même prêts à incarcérer des gens non pas en raison de ce qu'ils ont commis mais de ce qu'ils pourraient commettre: cela s'appelle le Guantánamo à la française – j'ai inventé cette expression, monsieur Diard; elle a été reprise et certains d'entre vous en sont fiers.

Vous voulez instaurer des peines planchers: belle façon de régler la surpopulation carcérale! L'un d'entre vous – il est désormais parti très, très à droite – souhaitait même créer une cour de sûreté de l'État sans appel possible, j'en passe et des meilleurs puisque nous avons tout entendu.

M. Éric Diard. C'est pour cela qu'il est parti!

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Vous venez ensuite, comme des vierges effarouchées, parler de surpopulation carcérale. C'est un comble! Lorsque Nicole Belloubet, ma prédécesseure, a fait libérer, en raison de la pandémie, certains détenus qui se trouvaient en fin de peine – il leur restait un mois d'incarcération –, en excluant expressément ceux qui avaient été condamnés pour des infractions telles que des violences faites aux femmes notamment, vous vous y êtes opposés. Avez-vous voté la LPJ dite bloc peine? Vous parlez de solutions alternatives, alors que vous défendez en permanence dans vos programmes électoraux l'incarcération pour les petites peines lors de faits de délinquance de basse intensité. À un moment donné, il faut choisir! Je veux bien tout entendre, mais peut-être pas n'importe quoi.

M. Éric Diard. De qui parlez-vous?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. J'ai déjà dit que je ne suis pas un dogmatique; j'essaie de me montrer pragmatique et de mener, du moins je l'espère, une politique nuancée. La nuance, c'est important en matière de prison. J'assume la fermeté, mais sans démagogie; j'assume l'humanisme, mais sans angélisme.

Je voulais d'abord vous remercier, les uns et les autres, de la qualité du travail réalisé par votre commission d'enquête, à l'issue de mois d'auditions fouillées. Vous êtes allés bien au-delà de l'intitulé de la mission, sur lequel je ne reviendrai pas – néanmoins, envisager d'emblée les dysfonctionnements de la politique pénitentiaire ne faisait pas vraiment bénéficier l'administration compétente d'une présomption d'innocence ! Passons.

M. Éric Diard. C'est pour faire mieux !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Votre rapport s'est voulu constructif, recherchant véritablement des pistes d'améliorations. C'est pourquoi je regrette, tout comme la rapporteure, que ceux qui ont demandé la création de la commission d'enquête n'aient pas voté la publication de son rapport.

Pour en venir au fond, je m'attarderai sur les grands axes de ses recommandations. Premièrement : offrir de meilleures conditions de travail aux personnels pénitentiaires. Je suis satisfait de constater que ce point est placé en premier car vous savez – ou peut-être ne le savez-vous pas ? – combien j'ai eu à cœur depuis mon arrivée de valoriser l'action des personnels pénitentiaires, aux missions si souvent méconnues.

Oui, monsieur le président, madame la rapporteure, les femmes et les hommes qui assurent les missions pénitentiaires doivent bénéficier d'une reconnaissance à la hauteur de la pénibilité de leurs tâches, de leur professionnalisme et de leur dévouement. Ils accomplissent un travail indispensable, méconnu, difficile et parfois dangereux.

La reconnaissance, c'est bien sûr valoriser les missions. La charte signée en avril dernier avec trois organisations syndicales nationales – du jamais vu depuis plus de vingt ans –,...

M. Alain Ramadier. Mais non !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. ...qui affirme que le surveillant pénitentiaire n'est pas un simple porte-clés mais bien celui qui accompagne le détenu dans son parcours, renforce cette reconnaissance. Les principes fondamentaux de cette charte sont en cours de déploiement dans l'ensemble du territoire.

La reconnaissance, c'est également l'amélioration des conditions de travail. Le budget de l'action sociale a, ces deux dernières années, augmenté dans la même proportion que celui du ministère. Pour répondre plus spécifiquement à votre demande, madame la rapporteure, je vous confirme que j'ai décidé de construire des logements à destination des jeunes professionnels sur deux emprises franciliennes. Les logements seront à disposition des personnels à la fin d'année prochaine.

La reconnaissance, ce sont enfin des revalorisations salariales. J'entends dire que ce secteur n'est pas attractif. Rappelons toutefois que 4 500 emplois ont été créés et que 120 millions d'euros ont été alloués aux revalorisations indiciaires et indemnitaires des personnels pénitentiaires entre 2017 et 2022. Comparez donc ces chiffres avec les vôtres avant de promettre la lune ou de formuler des promesses de nuit qui, d'ailleurs, ne verront jamais le jour !

M. Éric Diard. C'est vous qui le dites !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Je peux citer la revalorisation importante des primes, le plan de requalification des personnels de surveillance ou la création d'un nouveau corps de catégorie A au sein de cette filière. Je pense également au passage en catégorie A des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Vous évoquez,

dans vos propositions, le passage en catégorie B des surveillants. Il s'agit d'une demande légitime, qui présente des avantages mais aussi des inconvénients ; elle ne peut donc s'opérer que progressivement. Nous avons d'ailleurs récemment franchi une première étape importante en améliorant durablement le déroulement de carrière et la rémunération indiciaire des surveillants et des brigadiers par la fusion de ces deux grades. Les passerelles pour construire des parcours de carrière plus variés et plus riches sont également en cours de finalisation, notamment pour les cadres.

Il reste beaucoup à faire. J'évoque souvent le triptyque suivant : ce que nous avons fait ; ce que les autres ont fait ; et ce qu'il reste à faire. Sans ce triptyque, nous aurions du mal à évaluer les choses.

M. Michel Herbillon. C'est vous qui êtes au pouvoir !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Je suis en train de vous faire part de mon bilan et je pense pouvoir le comparer à d'autres sans rougir. Puisque ces murs ont des oreilles, je veux qu'ils aient également une mémoire.

Il reste beaucoup à faire, disais-je, notamment dans le domaine de la formation tant initiale que continue. Je vous annonce que la direction de l'administration pénitentiaire fera rapidement des propositions en la matière, en s'appuyant sur vos réflexions.

Le deuxième grand axe des recommandations du rapport vise à résoudre le problème de la surpopulation carcérale et à améliorer les conditions de détention. Vous le savez, le Gouvernement s'est engagé dans un ambitieux programme immobilier, le plus ambitieux depuis trente ans, visant à construire 15 000 places nettes de prison.

M. Michel Herbillon. En 2017 ou en 2022 ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Nous nous sommes engagés dans ce programme car il est impératif pour garantir, tout d'abord, l'effectivité de la réponse pénale, qui demeure une priorité pour assurer la sécurité de tous ; il est nécessaire, ensuite, afin d'améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires qui prennent en charge les détenus et dont j'ai rappelé le rôle essentiel dans l'œuvre de justice ; il est indispensable, enfin, pour traiter de la dignité des conditions de détention.

Ce programme immobilier portera à 75 000 le nombre total de places disponibles en 2026-2027. Sur la première tranche de 7 000 places, plus de 2 000 sont déjà sorties de terre et les 5 000 suivantes sont à un stade très avancé de construction. Je vous ai d'ailleurs transmis des photographies attestant de ces réalisations. Quatorze opérations sont en chantier dans toute la France, notamment dans les villes de Caen,...

Mme Laurence Dumont. Ça, ce n'est pas vous ! C'était avant !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. ...du Mans, d'Avignon, de Koné, de Gradignan et de Troyes.

Pardon, madame la députée ?

Mme Laurence Dumont. La construction de la maison d'arrêt de Caen n'est pas de votre fait !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Pardonnez-moi mais c'est nous qui construisons la nouvelle maison d'arrêt à Ifs ! Je peux vous montrer d'ailleurs l'avancement des travaux. Ce n'est peut-être pas de notre fait, mais vous n'aviez pas planté un seul arbre ni posé une brique : c'est nous qui le faisons ! (*Exclamations sur quelques bancs du groupe LR.*)

M. Ugo Bernalicis. Si vous raisonnez comme cela, ce n'est pas vrai non plus : ce sont les ouvriers qui posent les briques !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Comme s'il suffisait d'un claquement de doigts pour sortir une prison de terre ! Vous savez parfaitement que cela prend du temps. Vous savez également, puisque vous nous en faites le reproche, que la covid-19 a considérablement retardé l'avancement des projets. J'affirme néanmoins que nous serons au rendez-vous de nos obligations et de nos engagements au plus tard en 2026-2027. C'est vrai pour les établissements pénitentiaires comme pour les centres éducatifs fermés – j'en ai inauguré un ce matin à Bergerac, un autre la semaine dernière à Épernay.

Le deuxième volet de 8 000 places est lui aussi engagé puisque les seize sites sont désormais identifiés et que la phase de concertation locale et d'études préalables est lancée. Vous savez à quel point il est compliqué de trouver les terrains, à quel point ceux qui sont le plus en demande de sécurité sont les moins généreux en la matière : on nous dit « qu'il faut une nouvelle prison », mais « si possible dans la circonscription ou la commune voisine, tout au fond, très loin. »

M. Philippe Benassaya. Impliquez les élus locaux !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Mais tout le monde savait. Vous étiez demandeurs. Combien de fois lors des questions au Gouvernement, vous ai-je entendu réclamer la construction de prisons ? Nous verrons le moment venu, s'agissant de quelques prisons de la région parisienne, si vous avez aidé ou au contraire freiné leur réalisation.

M. Éric Diard. Travaillez en partenariat !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Nous allons même au-delà avec le projet d'implantation d'un centre pénitentiaire à Magnanville. Vous me direz qui a favorisé ce projet et qui l'a considérablement ralenti. Il y a ce que l'on dit et ce que l'on fait. (*Mme Caroline Abadie applaudit.*)

M. Philippe Benassaya. Je travaille avec les élus, moi.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Magnanville permettra de désengorger le centre pénitentiaire de Bois-d'Arcy, que vous connaissez bien, monsieur le président Benassaya. Nous en reparlerons le moment venu. Ce résultat est le fruit d'une mobilisation, depuis mon arrivée, auprès des élus locaux afin d'identifier les sites nécessaires à la construction de nouveaux établissements. Ils ont ainsi fait l'objet en avril dernier d'une annonce pour le lancement de la seconde phase de construction.

Ce programme immobilier s'appuie par ailleurs sur un budget sans précédent, qui s'élève en 2022 à 400 millions d'euros. Ce n'était pas « avant », ce ne sont pas les autres qui l'ont fait, madame Dumont : c'est bien nous.

M. Éric Diard. Vous avez tout fait !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Non, mais je n'ai pas rien fait non plus.

M. Philippe Benassaya. Personne n'a dit que vous n'avez rien fait !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Nous avons fait des choses et j'ai l'humilité de dire que beaucoup restent à faire. Mais, de grâce, ne vous présentez pas comme des gens de droite au grand cœur qui se préoccuperaient de certaines questions tandis que nous, nous ne ferions strictement rien. J'affirme pour ma part que nous serons au rendez-vous des engagements pris par le Président de la République et que

vous nous faites un bien mauvais procès pour des raisons électoralistes qui ne regardent que vous ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Philippe Benassaya. C'est du théâtre ! Personne n'a dit que vous n'avez rien fait.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. La différence entre vous et nous, c'est que nous, nous construisons les prisons en dur et n'envisageons pas d'utiliser des hôtels abandonnés ou de construire des Algeco ou des casernes fantômes. Nous travaillons à de vrais projets, que je tiens à votre disposition.

Le budget du programme immobilier s'élève à 400 millions. J'ajoute qu'au-delà de la construction de nouveaux établissements, le budget consacré à la sécurisation des établissements existants et à leur rénovation a également été augmenté. Alors que 60 à 80 millions ont été consacrés annuellement à la maintenance entre 2014 et 2016, ce qui était largement insuffisant pour assurer la pérennité des structures, la dotation a été relevée substantiellement durant la période 2018-2022. En 2022, la dotation immobilière à destination des établissements s'élève à près de 138 millions, dont 115 seront consacrés à la maintenance. Au-delà de cette dernière, un plan d'investissement exceptionnel de 100 millions est prévu pour la sécurisation des prisons existantes : filets antiprojections, lutte antidrones, brouillage des communications ou encore sécurisation des parkings. Au total, 636 millions d'euros seront alloués à l'immobilier pénitentiaire, soit une hausse de 62 % en deux ans !

M. Philippe Benassaya. Je l'ai bien rappelé.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Je veux bien recevoir toutes les leçons du monde, mais je tiens à rappeler quelques chiffres.

Nous avons par ailleurs fait évoluer la législation, afin de renforcer l'effectivité de la réponse pénale. La LPJ vise, certes, à privilégier les alternatives à l'incarcération pour les infractions de la plus basse intensité – à vous entendre, vous souhaitez au contraire que les petites peines soient exécutées en prison, et vous ne voulez pas des solutions alternatives –, ...

M. Philippe Benassaya. Qui a dit cela, quand ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. ...mais elle impose également une mise à exécution en détention des peines supérieures à un an d'emprisonnement. Avant son entrée en vigueur, les peines allant jusqu'à deux ans de prison n'étaient pas exécutées immédiatement.

M. Philippe Benassaya. C'est un grand délire !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Non, ce n'est pas un grand délire, c'est la loi que vous avez votée.

M. Philippe Benassaya. Personne n'a dit cela, c'est plutôt votre monologue !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Nous avons non seulement abaissé le seuil d'exécution des peines en détention, mais aussi donné plus de sens à leur exécution, afin de mieux prévenir la récidive – c'est essentiel. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, promulguée le 22 décembre 2021, a ainsi modifié le régime de réduction des peines pour valoriser l'effort réalisé par le détenu, plutôt que d'appliquer une forme d'automatisme. En incitant le détenu à investir pleinement son parcours de détention, on redonne du sens à sa peine, et on renforce l'effectivité de la réponse pénale.

J'en viens au troisième axe de vos recommandations : développer les prises en charge spécifiques. C'est l'objet du programme immobilier visant à créer 15 000 places supplémentaires, qui prévoit des types variés d'établissements pour adapter finement les régimes de détention au profil des détenus : places sécurisées, maisons d'arrêt sécurisées et à sûreté adaptée, structures d'accompagnement vers la sortie, établissements tournés vers le travail – je pense notamment au projet INSERRE, pour Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi. Au sein des établissements pénitentiaires, des quartiers spécifiques à certaines problématiques se déploient – je pense évidemment à la lutte contre la radicalisation, mais aussi aux unités pour détenus violents.

S'agissant de la lutte contre la radicalisation, je veux rappeler le travail qui a été réalisé, au cours du quinquennat, pour renforcer l'arsenal législatif visant à la détection, au suivi et à l'entrave des individus susceptibles d'être radicalisés. Tout récemment, la loi du 30 juillet 2021, relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, a créé une nouvelle mesure de sûreté pour le suivi postcarcéral des personnes radicalisées. L'encadrement de ces dernières a été renforcé grâce aux quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER), créés en 2017, puis, à partir de 2019, aux quartiers de prise en charge de la radicalisation pour les détenus évalués comme prosélytes ou susceptibles d'être violents. Enfin, le suivi des détenus présentant une menace ou un risque sécuritaire a été renforcé : des moyens supplémentaires ont ainsi été octroyés au service national du renseignement pénitentiaire.

Vous le constatez donc, l'action menée par le Gouvernement vise à remplir deux missions propres à la prison : protéger la société des individus les plus dangereux, et réinsérer les détenus pour prévenir la récidive.

Passons aux deux derniers axes de vos recommandations : développer les activités en détention, en lien avec l'extérieur, et inclure la prison dans la vie de la cité. Avant d'inclure la prison dans la vie de la cité, il faut pouvoir l'inclure dans la cité.

M. Éric Diard. Oui !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Or, si tout le monde plaide en faveur d'une mise à exécution effective des peines, on voit des élus locaux s'opposer à l'implantation de prisons sur leur territoire – je l'ai déjà souligné. Certains élus sont néanmoins convaincus que la prison n'est pas un édifice stigmatisant pour leur commune, et qu'elle doit faire partie intégrante de la vie de la cité, alliant une sécurité renforcée à d'importantes retombées économiques. Nous avons obtenu de déterminer des sites avec eux, et je les en remercie.

Inclure la prison dans la vie de la cité, c'est aussi offrir aux détenus la possibilité de travailler. Le travail en détention constitue un élément essentiel du parcours de réinsertion qui doit être mené pour prévenir au mieux la récidive. Outre le revenu qu'il lui procure, le travail permet au détenu de bénéficier d'une formation qu'il pourra mettre à profit à sa sortie. Dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, j'ai défendu la création d'un véritable contrat de travail du détenu – vous l'avez rappelé.

Les entreprises doivent participer à cette mission vertueuse, en osant offrir du travail en détention. Je mène différentes actions pour en assurer la promotion : je suis par exemple intervenu cet été devant le MEDEF – Mouvement des entreprises de France –, aux côtés d'Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, pour convaincre les patrons de faire venir du travail en prison.

Une plateforme a été mise en ligne pour leur présenter une cartographie des établissements ; elle détaille les surfaces d'atelier disponibles, les productions déjà réalisées et toutes les informations pratiques pouvant faciliter les démarches administratives qu'un patron envisage avant de choisir l'établissement pénitentiaire où il fera réaliser un objet manufacturé.

M. Éric Diard. C'est « Des racines et des ailes » !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Des racines, des ailes et du travail : c'est parfaitement résumé, monsieur Diard.

Au-delà de la détention, nous avons promu, au cours du quinquennat, d'autres mesures qui ont largement fait leurs preuves dans la prévention de la récidive, et qui impliquent la cité et la société civile dans l'exécution des peines : je veux parler du travail d'intérêt général, qui est particulièrement adapté pour réprimer les incivilités du quotidien. Pour avoir du sens, toutefois, cette forme de peine doit être exécutée rapidement. C'est pourquoi la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, issue d'une proposition du député Dimitri Houbbron, et son décret d'application du 22 décembre 2021, ont déjudiciarisé une partie de la procédure de travail d'intérêt général et apporté plusieurs simplifications administratives.

En parallèle, nous menons une politique très volontariste d'accroissement et de diversification de l'offre de postes de TIG, notamment auprès des collectivités locales. Nous avons ainsi créé l'Agence du travail d'intérêt général en 2018 – d'autres la proposent aujourd'hui, mais elle existe déjà, grâce à nous ! Avec son réseau de soixante-douze référents locaux, elle est chargée de prospecter de nouveaux postes de TIG. Grâce à l'outil informatique novateur TIG 360°, la procédure est dématérialisée pour tous les acteurs. Malgré la crise sanitaire, nous comptons 21 635 postes de travail d'intérêt général, dont 1 456 sont ouverts aux mineurs, contre moins de 18 000 en 2019, soit une hausse de plus de 20 % en trois ans.

Vous le constatez donc, nous avons lancé diverses actions, destinées à s'inscrire dans la durée, qui vont dans le sens des recommandations du rapport. Si la prison doit d'abord être un lieu d'exécution des peines garantissant la sécurité de tous, elle doit aussi être un lieu de réinsertion qui permet un retour dans la société, dans des conditions assurant elles-mêmes une sécurité. Les propositions de votre rapport nous permettront d'aller plus loin pour améliorer encore la situation carcérale, dans un équilibre fragile entre l'indispensable fermeté et le nécessaire humanisme. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

Mme la présidente. Nous en venons aux questions. Je vous rappelle que la durée des questions, ainsi que celle des réponses, est limitée à deux minutes, sans droit de réplique.

La parole est à M. Michel Herbillon.

M. Michel Herbillon (LR). Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur la politique de réinsertion pénitentiaire. La priorité absolue est évidemment de remédier à la surpopulation carcérale, cœur du problème de notre politique pénitentiaire. Hélas, sur les 15 000 places de prison supplémentaires promises par Emmanuel Macron durant le quinquennat, seules 2 000 auront effectivement été livrées en cinq ans – je sais que vous le contestez, mais c'est pourtant la réalité, et les faits sont têtus.

M. Éric Diard. Les chiffres ne mentent pas !

M. Michel Herbillon. Ce retard et cet échec rendent encore plus difficile l'application d'une réponse pénale ferme et adaptée à chaque fait de délinquance. Si nous voulons être réellement efficaces dans la durée, la privation de liberté doit s'accompagner d'une préparation à la réinsertion, indispensable pour lutter contre la récidive. En 2017, le candidat Emmanuel Macron s'était engagé à mettre le travail « au cœur de la peine ». Or le constat est accablant : seuls 28 % des détenus exercent un travail en prison. Cette situation est préjudiciable pour toute la société, car un détenu qui travaille récidive moins qu'un détenu sans activité. Pour assurer une réinsertion durable dans la société, il faut appliquer des mesures concrètes en matière d'éducation et de formation professionnelle, et permettre aux détenus d'exercer une activité – la tâche est lourde, quand 11 % d'entre eux sont en situation d'illettrisme.

La réinsertion suppose aussi de revoir entièrement la prise en charge de la santé des détenus – je pense à particulier au suivi psychologique et psychiatrique en prison, qui est totalement saturé, alors que 60 % des détenus présentent une addiction à la drogue ou à l'alcool, ou souffrent de troubles psychiques.

Nous avons formulé de très nombreuses propositions visant à accélérer résolument la réinsertion ; nous proposons notamment de généraliser les structures d'accompagnement vers la sortie. Dans mon département, le centre pénitentiaire de Fresnes – l'un des plus anciens de France, qui a un besoin urgent de rénovation – en est par exemple dépourvu. Il faut aussi renforcer les chantiers d'insertion en détention et les moyens des services pénitentiaires d'insertion en détention.

Monsieur le ministre, nous devons nous donner enfin les moyens d'une politique pénitentiaire efficace et pragmatique. Parmi les propositions que nous avons formulées, lesquelles pensez-vous retenir, et avec quel calendrier d'application ? *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.)*

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Si je partage votre constat, monsieur le député, la façon dont vous présentez les choses me chagrine quelque peu : vous semblez avoir pris conscience d'un problème qui nous échapperait totalement, et nous n'aurions rien fait...

M. Michel Herbillon. Je n'ai pas dit cela !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. La tonalité de vos propos le laissait entendre.

M. Philippe Benassaya. C'est une vraie obsession du garde des sceaux !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Je tiens tout de même à rappeler que le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire que j'ai présenté – et que vous n'avez pas voté – comportait une préparation à la sortie, car je veux absolument éviter les sorties sèches. Vous en avez approuvé de nombreux articles, mais au moment du vote final, vous vous êtes abstenus, pour des raisons qui m'échappent. Qu'importe. Désormais, vous focalisez votre intérêt absolu sur la surpopulation carcérale et sur certaines mesures qui étaient à la portée de votre vote, mais que vous n'avez pas approuvées.

M. Philippe Benassaya. Commencez par répondre !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Notez que j'ai également créé le contrat du détenu travailleur, pour faire revenir le travail en prison – je m'en suis longuement expliqué. De fait, plus de 28 % des détenus exercent désormais une activité.

M. Philippe Benassaya. Ils étaient 50 % il y a quelques années !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Nous avons également mis fin aux remises de peine automatiques, pour inciter les détenus à travailler.

M. Philippe Benassaya. L'insertion est en chute libre !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. J'ajoute que huit SAS sont en construction en ce moment même, et qu'il est prévu d'en créer vingt autres d'ici à 2026. Enfin, j'ai défendu, dans le projet de loi, une mesure de libération sous contrainte de plein droit.

M. Philippe Benassaya. Et l'insertion qui ne cesse de chuter ?

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Diard.

M. Éric Diard (LR). Ma question ne sera pas polémique, monsieur le garde des sceaux ; je ne vous reparlerai pas du manque cruel de places de prison, ni du déni de la rapporteure de la commission d'enquête au sujet de la radicalisation en prison. Je veux plutôt procéder à un retour d'expérience. Éric Poulliat et moi avons présenté en juin 2019 un rapport en conclusion d'une mission d'information sur les services publics face à la radicalisation. Nous avons pris note de la montée en puissance des renseignements pénitentiaires, rendue notamment visible par l'augmentation des effectifs ces dernières années.

Malheureusement, pendant la commission d'enquête, nous avons constaté que le renseignement pénitentiaire subissait des carences importantes puisqu'un agent du SNRP suit entre cinquante et soixante-dix dossiers en moyenne. Les syndicats ont signalé qu'à la cellule interrégionale de Strasbourg, un seul officier était responsable de la sécurité pénitentiaire des vingt-trois établissements de la région Grand Est.

Le problème vient d'un mauvais emploi de l'augmentation des effectifs. En effet, les délégués locaux ont des officiers spécifiquement recrutés pour effectuer des missions de renseignement, mais lorsqu'ils sont affectés, il arrive que les établissements leur attribuent des tâches purement administratives. Les syndicats soulignent l'écart important qui sépare la volonté politique de celle de l'administration, qui prend trop de libertés avec les moyens qu'on lui accorde.

Comment comptez-vous rendre plus efficace le renseignement pénitentiaire, essentiel pour détecter la radicalisation et prévenir le terrorisme ? Dans notre rapport, je m'étais félicité de l'existence de ce service de renseignement, mais les syndicats disent qu'il est mal affecté et sous employé.

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Vous aviez annoncé une question constructive ! Les lois de finances successives ont octroyé au SNRP un renfort de 109 agents, entre 2018 et 2020. Cette augmentation des effectifs a permis de répondre aux objectifs fixés par la loi du 3 juin 2016 et aux impératifs liés à l'intégration du renseignement pénitentiaire au second cercle des services de renseignement.

Selon les années, les renforts sont répartis entre les postes de délégués locaux au renseignement pénitentiaire ; l'accompagnement de la structuration et de la coordination du réseau à l'échelle nationale ; le renforcement des capacités d'analyse et d'investigation du SNRP et la formation au renseignement pénitentiaire. Je précise que le service national du réseau pénitentiaire emploie 333 agents ; 6,6 % se consacrent exclusivement à des missions administratives et 7,2 % effectuent quelques tâches administratives.

M. Éric Diard. Non !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Vous dites que non, mais ce sont les chiffres de l'administration pénitentiaire. Vous avez d'autres informations, par la voie syndicale. Je respecte la voie syndicale, mais je respecte aussi le directeur de mon administration pénitentiaire : quand il me donne des chiffres, j'ai naturellement tendance à les croire vrais.

Un député du groupe LaREM. Très bien !

M. Éric Diard. C'est peut-être le problème !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Cubertafon.

M. Jean-Pierre Cubertafon (Dem). Je félicite l'ensemble des membres de la commission d'enquête pour le panorama exhaustif de la politique pénitentiaire qu'ils ont réalisé. Il fournit d'intéressantes pistes de réflexion en vue de faire évoluer un pan de notre administration. À différentes reprises, au long de mon mandat, je me suis penché sur l'évolution du statut et des missions du personnel pénitentiaire ; ma question concerne les propositions de réforme de la formation des agents.

La troisième proposition du rapport tend à aligner la durée de la formation initiale des surveillants sur celle des gardiens de la paix, afin d'améliorer la professionnalisation de l'ensemble de la filière. Cette recommandation procède d'une philosophie louable. Néanmoins, une telle réforme nécessiterait des moyens financiers et humains significatifs, au risque de rester un vœu pieux. Pouvez-vous nous éclairer sur les crédits qui seraient nécessaires pour que cette proposition dépasse le stade des mots et entre de plain-pied dans le domaine des actes ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. D'abord, monsieur Cubertafon, je suis ravi de vous revoir. Nous nous sommes rencontrés tout à l'heure à Périgueux ; je venais de Bergerac, où nous avons inauguré un centre éducatif fermé. Il y a les mots, et il y a les actes.

M. Éric Diard. Vous, c'est beaucoup de mots, peu d'actes !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Ce centre flambant neuf accueillera très prochainement une douzaine de mineurs délinquants et vingt-sept professionnels.

La formation initiale des surveillants est essentielle. Ils sont chargés d'assurer la sécurité de nos concitoyens, dans un milieu particulièrement difficile. Leur autre tâche est de favoriser la réinsertion des publics confiés à l'administration pénitentiaire. Face à ces enjeux, la durée de la formation – six mois de scolarité et douze mois de stage probatoire – et son contenu ont déjà été repensés en 2018. Les enseignements ont été densifiés ; l'accent a été porté sur les aspects fondamentaux du métier de surveillant, avec une part importante accordée aux périodes de stage, pour favoriser la professionnalisation des agents. En outre, cette formation fait l'objet d'adaptations régulières, afin de mieux prendre en considération la diversité des missions d'un surveillant.

Le rapport évoque le contenu de la formation initiale ; il s'agit d'une des questions fondamentales abordées lors des états généraux de la justice. En fonction des conclusions des différents groupes de travail, elle pourra être amenée à évoluer, y compris par un allongement de sa durée. Il faut approfondir l'idée pour bien identifier les besoins, définir le contenu de l'apprentissage initial, déterminer les modalités

de la réorganisation du cursus de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et, bien sûr, articuler les temps de formation à l'École avec ceux sur le terrain.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Dumont.

Mme Laurence Dumont (SOC). Ma question concerne la prise en charge médicale, notamment psychiatrique, des personnes détenues. Elle a une incidence directe sur leurs conditions de détention et sur les conditions de travail des agents et des soignants. Le rapport dresse un bilan en la matière qui correspond en tout point à ce que j'ai constaté dans mon département.

J'ai visité la semaine dernière l'établissement public de santé mentale de Caen et j'ai rencontré la responsable du service médico-psychologique régional (SMPR). J'ai observé un manque de moyens ; un manque de places à l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) de Rennes, dont nous dépendons pour l'instant ; l'absence de visibilité sur l'aboutissement du projet d'UHSA en Normandie ; des personnes détenues placées à l'isolement dans l'établissement public de santé mentale, non sans conséquences pour l'accueil des autres patients.

Je note avec satisfaction que la rapporteure recommande d'associer le personnel médical aux projets de conception et de rénovation des établissements. De même, il est indispensable de calculer les moyens alloués pour les soins aux nouveaux établissements sur la base du nombre réel de personnes détenues, et non sur celle du nombre de places théoriques.

Une maison d'arrêt est en cours de construction dans ma circonscription. Or il semble que cette concertation fasse grandement défaut,...

M. Philippe Benassaya. Eh oui, toujours le même problème !

M. Michel Herbillon. Voilà ce que vous répètent les élus, monsieur le garde des sceaux !

Mme Laurence Dumont. ...ce qui inquiète les principaux intéressés qui, par ailleurs, n'obtiennent pas de réponses à leurs questions.

Quel est le calendrier de construction des UHSA programmées ? Quelles consignes sont données pour prévoir les effectifs de soins et pour associer les personnels aux projets de construction ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Je confirme que le ministère des solidarités et de la santé est pleinement associé à la conception architecturale des prisons. Des difficultés peuvent surgir ici et là, dont vous pourriez me faire part ; je ferai en sorte de les résoudre. Pour chaque projet immobilier, l'agence régionale de santé (ARS) participe à toutes les étapes de la maîtrise d'ouvrage et de la construction – on en comprend bien les raisons. Des réunions de travail sont organisées afin de prendre en considération les spécificités locales identifiées de l'offre de soins et des ressources humaines.

S'agissant plus spécifiquement des unités hospitalières spécialement aménagées, dont la sécurité est adaptée pour la prise en charge psychiatrique des détenus, l'année 2021 a été mise à profit pour que le ministère des solidarités et de la santé et la direction de l'administration pénitentiaire établissent un retour d'expérience commun, avec des visites de sites et des enquêtes de satisfaction. Trois nouvelles UHSA

verront le jour, en Normandie, en Occitanie et en Île-de-France, avec un comité de pilotage qui associe les services des deux ministères, qui travaillent régulièrement ensemble. Toutefois, un délai d'environ trois à quatre ans est nécessaire pour ouvrir une UHSA.

Vous me demandez des précisions sur le calendrier ; je ne peux pas en fournir davantage. J'insiste sur le fait que le ministère de la santé et celui de la justice travaillent en étroite collaboration dans de nombreux domaines – nous ne faisons pas les choses dans notre coin et le ministère de la santé est étroitement associé à la construction. Je répète que si vous rencontrez ici ou là des difficultés, vous pouvez m'en faire part et je les examinerai avec Olivier Véran.

Mme la présidente. La parole est à M. Dimitri Houbron.

M. Dimitri Houbron (Agir ens). L'ouverture des établissements pénitentiaires à la société civile est longuement étudiée dans le rapport. J'ai adopté la proposition de créer des journées portes ouvertes afin que le public entre dans l'établissement et constate la réalité. En effet, beaucoup d'idées reçues circulent. J'ai également fait mienne votre proposition énoncée il y a quelques semaines d'y faire aussi entrer des patrons, pour construire la réinsertion avec eux.

Je veux également aborder la question du droit de vote, que le rapport effleure seulement. Au moment des élections européennes, votre prédécesseure avait activement œuvré pour que les détenus puissent voter. Un peu plus de 160 des 188 établissements avaient pris part à cet élan démocratique et 85 % des détenus avaient voté, démontrant leur intérêt pour cet acte de citoyenneté. Je voudrais connaître votre feuille de route pour préparer les élections présidentielle et législatives et savoir quelles mesures vous prendrez pour permettre aux détenus de voter.

Concernant l'attractivité du métier de surveillant pénitentiaire, vous avez annoncé vendredi dernier une véritable évolution statutaire : les grades de surveillant et de brigadier seront fusionnés, afin de faciliter les parcours professionnels. Vous avez également mentionné une augmentation de plus de 200 euros mensuels de la rémunération, qui avoisinera les 2 000 euros net, permettant objectivement d'améliorer l'attractivité de la profession. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur cette réforme et nous exposer le calendrier de son application, pour que les agents en bénéficient le plus rapidement possible ?

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. S'agissant des élections, les mesures adoptées en 2017 seront reconduites pour les élections présidentielle et législatives. Les détenus qui ont des droits doivent évidemment pouvoir participer à ces rendez-vous démocratiques essentiels. Pour vous rassurer en ce domaine, même si c'est probablement inutile, j'ajoute que les détenus n'avaient pas été oubliés lors de l'organisation des états généraux de la justice et qu'ils y ont participé en très grand nombre.

M. Philippe Benassaya. Paranoïa !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Pardon ?

M. Philippe Benassaya. Je fais comme vous, je ricane !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Deuxièmement, les grades de surveillant et de brigadier seront fusionnés afin de rendre la carrière beaucoup plus fluide, puisque les surveillants ne seront plus obligés de passer des unités de valeur. Demandez-leur de quoi il s'agit, vous comprendrez que la mesure est particulièrement appréciée. Ils n'auront plus

besoin d'unités de valeur pour être inscrits à un tableau d'avancement et progresser dans leur carrière, qui se déroulera plus rapidement, avec une rémunération revalorisée.

Nous avons fortement augmenté les indices, que ce soit en début, en milieu ou en fin de carrière, avec un relèvement de trente points au début de la grille et de dix-neuf points au dernier échelon, ce qui représente 1 000 euros de plus par agent et par an. Un surveillant titulaire des unités de valeur devenait brigadier après treize ans ; il était au deuxième échelon de brigadier, à l'indice 398. Après la réforme, avec treize ans d'ancienneté, il atteindra l'indice 430 et sera assuré de terminer à l'indice 502, contre l'indice 483 auparavant.

La fusion accélérera la carrière : il fallait vingt-quatre ans à un surveillant pour atteindre le dernier échelon de son grade ; avec la nouvelle grille, il l'atteindra en vingt-trois ans, avec un indice supérieur. Pendant le quinquennat, la rémunération des surveillants a progressé de 200 euros net par mois, passant de 1 770 à 1 990 euros.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller (UDI-I). La question du groupe UDI et indépendants portera principalement sur la justice des mineurs. Nous nous sommes beaucoup investis lors de la réforme de la justice pénale des mineurs. J'y ai pris toute ma part et j'y travaille depuis de nombreuses années.

Nous avons déposé des amendements visant à limiter au maximum la détention provisoire des mineurs de plus de 16 ans, et à l'appliquer aux récidivistes. Le rapport de nos collègues revient sur cette question, reprenant un constat que j'avais déjà fait il y a plus de dix ans : 70 % des mineurs incarcérés sont en détention provisoire.

Dans un rapport que j'ai commis en 2009, ce chiffre est exactement le même, ce qui signifie qu'en dix ans, rien n'a changé. Ce taux est d'autant plus préoccupant que nous savons que la détention provisoire ne contribue pas à une prise en charge efficace des détenus mineurs. Les mesures qui figurent désormais dans le code de la justice pénale des mineurs sont-elles en train de porter leurs fruits ? Il est important de le savoir. Les magistrats les appliquent-ils déjà ? Disposez-vous d'une première évaluation de leur impact sur le nombre de détentions de mineurs ? Si vous ne constatez pas d'effet particulier, seriez-vous disposé à aller plus loin, en vous inspirant peut-être des quelques propositions que nous avons faites ?

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Si je dispose de quelques chiffres, il faudra regarder cela sur une période plus longue. Les chiffres sont toujours rébarbatifs, mais ils permettent parfois de mesurer les choses mieux que les mots.

Depuis l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM), on constate un infléchissement concernant les prévenus – 68 % au 1^{er} janvier 2022, contre 76 % au 1^{er} octobre 2021 –, une légère augmentation du nombre de condamnés – 32 % au 1^{er} janvier 2022, contre 24 % au 1^{er} octobre 2021 – et une diminution globale du nombre de mineurs incarcérés – au 1^{er} janvier 2022, 616 mineurs étaient incarcérés, contre 754 mineurs au 1^{er} septembre 2021, et 825 mineurs incarcérés au 1^{er} janvier 2020.

Il conviendra d'évaluer, dans les mois qui viennent, si ces premières tendances se confirment. Dans la continuité de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le CJPM réaffirme le caractère exceptionnel de l'incarcération des mineurs, en interdisant les peines d'emprisonnement.

sonnement inférieures à un mois et en développant les aménagements de peine à tous les stades de la procédure. Ce sont les premiers chiffres dont nous disposons.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva (LT). Je partage le constat, souvent évoqué, selon lequel le taux d'occupation des prisons s'élève aujourd'hui à 115 %, avec 70 000 détenus pour 61 000 places opérationnelles. Dans les maisons d'arrêt, il atteint même 136 %. Cette surpopulation est jugée, par tous, inacceptable, et a valu à la France d'être condamnée à de multiples reprises par la CEDH, en raison de conditions de détention violant l'article 3 de la convention qu'elle vise à faire respecter.

Selon les membres du groupe Libertés et territoires, la réponse ne doit pas se limiter à la construction de places de prison supplémentaires et il faut développer massivement des peines alternatives. De nombreuses études l'ont prouvé, la prison produit des délinquants, et l'incarcération systématique ne mène à rien. Des peines alternatives éducatives – qui ont, en outre, le bénéfice d'être plus efficaces pour prévenir la récidive – doivent être privilégiées, dès que cela est possible.

Le travail permet de faciliter la réinsertion des détenus. Ceux qui travaillent ou suivent une formation ont deux fois moins de probabilité de récidiver que les autres : à notre sens, le travail d'intérêt général doit se développer, alors qu'il ne concerne aujourd'hui que 7 % des peines prononcées. L'explication, nous la connaissons tous : elle est à chercher dans le manque de disponibilité des magistrats ou encore des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, pour démarcher les lieux de TIG et pour en assurer le suivi. L'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) rencontre notamment des difficultés.

Monsieur le ministre, l'objectif de 30 000 postes de TIG promis pour 2022 sera-t-il atteint ? La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a permis la création d'un contrat de travail et l'ouverture de droits sociaux pour les détenus. Nous nous interrogeons sur l'application concrète de cette mesure : sera-t-elle accompagnée de moyens sur le terrain visant à la rendre effective, alors que l'on sait qu'il est très complexe pour les détenus de trouver des propositions de travail ?

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. S'il me fallait vous répondre en deux mots, monsieur Acquaviva, je dirais oui à la première question et oui à la deuxième, mais je vais développer. S'agissant des TIG, nous en sommes à 21 600 postes actifs aujourd'hui : je pense donc que l'objectif de 30 000 postes sera tenu. Les offres de postes ont crû de plus de 23 %. Sans la pandémie, nous serions assurément proches de l'objectif fixé, voire à l'objectif fixé.

Nous avons mis en place des référents nationaux, la signature de conventions avec les acteurs disposant d'une implantation sur l'ensemble du territoire national, et une plateforme, TIG 360°, à disposition de l'ensemble des avocats de notre pays, qui peuvent ainsi proposer des TIG, quand ils en ignoraient autrefois l'existence – non pas de ce qu'est le travail d'intérêt général, mais des disponibilités offertes.

S'agissant du travail pénitentiaire, nous proposons une cartographie, pour que l'employeur de Dunkerque sache où, dans le Nord, ou à proximité de son entreprise, il peut

trouver les ateliers idoines. Nous avons institué un référent dans chaque direction interrégionale, pour un contact beaucoup plus fluide.

Nous avons également développé une plateforme numérique IPRO 360°, permettant aux entreprises de connaître les 600 ateliers pénitentiaires et toutes les possibilités d'implantation. De plus, à chaque fois que nous construisons un établissement pénitentiaire – nous disposons ici d'un certain nombre de photographies –, nous pensons aussi la prison en fonction du travail et des espaces suffisants pour créer les ateliers qui permettront aux détenus de travailler. Mon objectif est de revenir à une forte majorité de détenus travaillant, puisque nous savons bien que c'est ce qui permet de lutter au mieux contre la récidive.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville (GDR). J'avais prévu de vous interroger, à mon tour, sur la surpopulation carcérale, qui a déjà fait l'objet de nombreuses interventions. Je réitère à cet égard ce que ma collègue Elsa Faucillon a développé dans son intervention. J'aurais pu également évoquer le soin – ce qui a été fait par Laurence Dumont avant moi –, la politique pénale, ou encore ce très ancien prisonnier libérable, ayant passé trente-sept ans en prison, sur lequel je vous ai déjà interpellé. J'aurai également pu parler du sens et de la nature de la peine. Je vous interrogerais volontiers sur bien des sujets, mais ma question porte sur un point qui n'a pas encore été abordé.

La prison abîme souvent les femmes et les hommes qui s'y trouvent, au lieu de leur permettre de s'amender. Je sais que les personnels sont très attachés à les accompagner, à essayer de les aider à se réparer et à repartir de l'avant. Certains artistes viennent aussi souvent dans les prisons et je souhaite connaître votre sentiment sur le développement possible de ce qui se fait en la matière – je pense à des metteurs en scène de théâtre, à Julie Brochen, à Joël Pommerat...

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Bien sûr !

M. Pierre Dharréville. ...ou à d'autres, qui travaillent avec les détenus, rencontrant parfois des difficultés financières. Comment donner de l'ampleur à ce type d'actions pour permettre de rendre l'art et le geste de création accessibles, dans toutes leurs dimensions, aux détenus ? Quelle politique êtes-vous susceptible de déployer en la matière ? (*M. Gérard Leseul applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Je vous répondrai avec beaucoup de sincérité : ce que je regrette le plus, c'est de ne pas avoir été plus allant sur la question de la culture en prison, car je crois que là où la culture avance, la violence recule. Je n'ai pas pu faire plus, en raison de la covid. Beaucoup de choses sont faites, bien sûr. J'ai reçu récemment un peintre, qui réalise des fresques en y associant les détenus. Le théâtre en prison a existé et devra continuer : le magnifique film interprété par Kad Merad – un succès populaire – montre à quel point cela est important. Nous lançons des initiatives communes avec le musée du Louvre et avec le MUCEM à Marseille.

Ce sujet est, selon moi, extrêmement important, mais la pandémie nous a considérablement freinés. Elle nous a coupé les ailes. Il est pourtant essentiel que la culture soit dans les prisons, car elle permet à la fois une évasion – c'est une porte ouverte, si je puis me permettre cette expression, s'agissant de la détention – et une introspection, une véritable réflexion. Je regrette donc qu'elle n'y soit pas plus présente. J'ai à cet

égard un certain nombre de projets – nous en reparlerons –, avec Roselyne Bachelot, elle aussi très attachée à ce que la culture ne soit pas absente de la prison. Je suis touché par les propos que vous venez de tenir, monsieur le député.

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Ballet-Blu.

Mme Françoise Ballet-Blu (LaREM). Comme nous avons pu le constater lors des différentes auditions, s'il existe un consensus autour des questions pénitentiaires, c'est bien autour de l'idée que, pour permettre aux condamnés de garder un lien avec la société – et ainsi prévenir la récidive –, il leur faut trouver une dignité, parfois perdue au cours de vies difficiles. Or, que pouvons-nous leur offrir de mieux que la possibilité de se former, d'acquérir des compétences et de travailler ? C'est d'ailleurs l'objet du troisième axe de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, promulguée le 22 décembre dernier : redonner du sens à la peine en créant un contrat de travail pour les détenus, afin de favoriser leur insertion professionnelle à la sortie.

À cet égard, il convient de saluer le travail de l'ATIGIP, qui est un facteur déterminant de prévention de la récidive. Il faut également saluer la création du site internet www.travail-prison.fr, dont vous avez pu constater le succès considérable, monsieur le garde des sceaux, lorsque vous l'avez présenté, l'été dernier, aux dirigeants réunis en université d'été.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. C'est vrai !

Mme Françoise Ballet-Blu. Toutefois, nous pouvons imaginer – et même peut-être comprendre, dans une certaine mesure – que pour un entrepreneur, l'idée de recourir aux compétences d'un ancien détenu n'a pas de soi.

Or, l'enjeu est d'importance et les chiffres pourraient être meilleurs, puisqu'en 2000, les détenus étaient 50 % à travailler, contre 31 % aujourd'hui. Le problème est le même avec la formation professionnelle, dont seulement 13 % des détenus bénéficient actuellement, alors qu'ils étaient 35 % il y a quinze ans, je pense notamment à la région Île-de-France, avec 3 % de bénéficiaires, ou à Auvergne-Rhône-Alpes – il s'agit de l'une des compétences des régions.

Néanmoins la réinsertion par l'activité professionnelle fonctionne à plein dans certains établissements, plus que dans d'autres. Le centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne, très proche de ma circonscription, envisage même d'ouvrir des ateliers adaptés aux détenus handicapés. Pouvez-vous nous dire, monsieur le garde des sceaux, ce qui explique ces disparités, et nous indiquer ce qui selon vous serait à même d'y remédier ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. Le site internet www.travail-prison.fr a explosé lorsque j'en ai parlé à l'université d'été du MEDEF. J'ai vu plein de gens se connecter, puis me signifier, avec quelques gestes désespérés, que cela ne fonctionnait pas du tout. En fait, cela a eu un tel succès que, très vite, nous avons été débordés.

Les disparités dépendent bien sûr d'abord de la localisation géographique de l'établissement pénitentiaire : l'activité doit pouvoir être transférée au sein de l'établissement. Ensuite, certains établissements sont vétustes et ne peuvent pas accueillir le travail, parce que cela nécessite des aménagements particuliers. Je l'ai dit, quand nous construisons des

prisons nouvelles, nous aménageons des espaces de travail, car je souhaite absolument faire revenir le travail en prison, c'était le sens de mon projet de loi.

Le travail figure au rang des efforts mais il n'est pas le seul : apprendre, c'est aussi un effort ; se désintoxiquer, c'est aussi un effort ; se cultiver, pour certaines personnes défavorisées, c'est aussi un effort. Tous ces éléments conjugués permettent de mieux lutter contre la récidive.

Avec l'administration pénitentiaire, nous pouvons vous transmettre la cartographie que nous avons établie. Vous comprendrez que certains établissements soient moins bien lotis que d'autres d'un point de vue géographique. C'est justement pour pallier cette différence que nous avons établi cette cartographie afin que le travail soit mieux réparti dans les différents établissements pénitentiaires.

Même s'il y a eu un certain nombre de divergences, vous avez parfaitement raison de le souligner, à l'avenir, nous serons très soucieux de faire en sorte que chaque établissement pénitentiaire puisse recevoir des patrons qui proposent du travail. C'est mieux que la délocalisation.

Mme la présidente. La parole est à Mme Camille Galliard-Minier.

Mme Camille Galliard-Minier (LaREM). Je reviens une ultime fois dans notre débat sur le problème de la surpopulation carcérale, déjà évoquée par tous. À la fin de l'année 2020, le taux de densité carcérale atteignait le taux historiquement bas de 103,4 %. L'idéal de 100 % était presque atteint, soit une place en prison par détenu.

Parler d'idéal lorsqu'on évoque les prisons pourrait être considéré comme audacieux par certains, mais j'insiste : une densité carcérale normale est un facteur d'apaisement en détention, qui améliore les conditions de travail des agents pénitentiaires, assure des conditions dignes de détention et permet un suivi régulier de chaque détenu, gage d'une insertion réussie à la sortie. À ce jour, ce taux est de 115,7 %, soit 69 812 détenus pour 69 940 places en prison.

Cette question est au centre du rapport qui vient d'être rendu par la commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française. La rapporteure, notre collègue Caroline Abadie, a mis l'accent sur le fait que si la construction de nouvelles places en prison – évoquée de nouveau ce soir – constitue un premier levier pour lutter contre ce phénomène, la mise en œuvre d'une politique pénale réduisant les incarcérations en est un autre. La régulation carcérale, grâce notamment à l'accroissement des mesures alternatives à la détention, pourrait être un outil efficace et pertinent de la politique pénale engagée.

Par ailleurs, la proposition n° 21 du rapport préconise de « systématiser et sanctuariser dans la loi les mécanismes d'échanges entre l'administration pénitentiaire et les juridictions, afin de mieux réguler les incarcérations ». C'est par exemple le cas en Isère, où une convention a été signée au mois d'octobre 2020 entre la présidente du tribunal judiciaire de Grenoble, le procureur de la République, la directrice du centre pénitentiaire de Grenoble-Varces et le directeur fonctionnel du SPIP de l'Isère. Cette convention prévoit notamment l'information hebdomadaire des magistrats relative au taux d'occupation de la maison d'arrêt, le recours au mandat de dépôt à effet différé, le repérage accru des détenus susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée ou encore l'accélération des demandes de transferts ou d'affectation en établissement pour peine.

Monsieur le garde des sceaux, pouvez-vous nous indiquer quels moyens pourraient être mis en œuvre afin que l'exemple isérois puisse se développer dans l'ensemble du territoire? (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Éric Dupond-Moretti, *garde des sceaux*. Peut-être vais-je vous surprendre, mais le directeur de l'administration pénitentiaire écrit régulièrement aux chefs de cour, en leur précisant la situation de la surpopulation pénale dans leur ressort. Point d'injonction, vous l'imaginez bien, les magistrats sont totalement indépendants – c'est très bien comme ça. Mais j'estime que ce dialogue est important parce qu'au sein du ministère, il n'y a pas les magistrats d'un côté et la direction de l'administration pénitentiaire de l'autre. Au fond, il est donc normal que la direction de l'administration pénitentiaire parle aux chefs de cour et de juridiction.

Je suis très attaché à ce dialogue qui existe également dans votre région. Quand il y a un certain nombre de matelas au sol – nous n'en avons pas encore parlé ce soir ou peu –, bien entendu, nous menons une politique de transfert pour essayer d'alléger les établissements pénitentiaires les plus surchargés. Mais le directeur de l'administration pénitentiaire écrit pour appeler l'attention des magistrats sur la situation. Je suggère car vous savez que je ne peux prendre que des circulaires générales et non des directives individuelles. La LPJ de mars 2019, que j'appelle loi bloc peine, règle en partie la question.

Nous finirons par une note optimiste : les aménagements *ab initio* ont augmenté. Au début, un certain nombre de peines illégales ont été prononcées entraînant l'impossibilité, au regard de la loi, d'incarcérer. Ces dispositifs ont été rectifiés, nous avons évidemment dialogué et fait ce qu'il fallait afin que cela ne se reproduise plus.

Il reste cette question : oui, j'estime qu'il est normal que l'administration pénitentiaire informe nos magistrats de la situation dans nos prisons. Par ailleurs, le détenu qui estime se trouver dans des conditions de détention indignes peut faire un recours – au fond, c'est un peu le même mécanisme. C'est un point d'alerte important. Ces dispositions essentielles sont issues de textes votés à l'unanimité me semble-t-il. Nous ne sommes pas dans l'abstraction, mais dans une situation réelle dont il faut tenir compte. Je trouve cette initiative excellente, mais nous appliquons déjà un peu ces dispositifs. (*Mme Caroline Abadie applaudit.*)

Mme la présidente. Le débat est clos.

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, à quinze heures :

Débat sur l'évolution de la santé psychique dans le contexte de crise sanitaire et les réponses qui sont apportées par nos politiques publiques ;

Débat sur le rapport de la commission des affaires sociales sur l'évaluation de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

Questions sur les zones de non-traitement.

La séance est levée.

(*La séance est levée le mercredi 2 février 2022 à zéro heure cinquante.*)

Le Directeur

SERGE EZDRA