

Rapport public thématique

Le service public pénitentiaire :

« Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale »

Juillet 2010

	<i>Pages</i>
Délibéré.....	VII
Introduction.....	1
I – L’enquête de la Cour des comptes.....	2
II - Présentation du service public pénitentiaire.....	5
A – L’organisation générale.....	5
B - Les moyens financiers et humains.....	6
C - Les moyens immobiliers.....	9
Première partie - Les grands facteurs d’évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006.....	11
I - L’augmentation de la population pénale et l’insuffisance des capacités de détention.....	11
A - L’incidence d’une politique pénale plus stricte sur la population pénale.....	11
B – L’apport d’un programme immobilier ambitieux.....	23
II - La sécurité.....	27
A - Le maintien des moyens consacrés à la mission de sécurité.....	27
B - La sécurité de la vie en détention.....	30
C - Un bilan encore contrasté.....	34
III - La réforme budgétaire et comptable.....	38
IV - Les réformes engagées.....	40
Conclusions et recommandations.....	42
Deuxième partie - La coexistence de deux modes de gestion : gestion publique et gestion mixte.....	43
I - La gestion « mixte » : un essor mieux contrôlé.....	45
A – Evolution du périmètre des établissements en gestion mixte.....	45
B - La mise en œuvre d’une fonction et d’un réseau dédiés au contrôle des prestations en gestion déléguée.....	46
C – Les nouveaux marchés de gestion déléguée.....	51
II - La gestion publique sous l’influence de l’essor de la gestion mixte.....	52
A - Le développement de l’externalisation de certaines prestations..	52
B - Un budget rendu de plus en plus rigide.....	53

	<i>Pages</i>
III – La comparaison de la performance des deux systèmes reste incertaine.....	56
A - La comparaison des coûts par jour de détention demeure insuffisamment fiable.....	56
B - La mission confiée à l’inspection générale des finances.....	60
Recommandations.....	61
Troisième partie - Les conditions de vie en détention.	61
I - La santé, la salubrité et l’hygiène.....	62
A - Une organisation encore perfectible des soins dans les établissements pénitentiaires.....	62
B - La salubrité et l’hygiène.....	68
II - La cantine.....	69
A - Evolution des pratiques observées entre 2006 et 2009.....	70
B - Les actions conduites par l’administration pénitentiaire pour contrôler les prix des cantines.....	76
C - L’externalisation de la gestion des cantines dans les établissements en gestion publique.....	79
III - La mise à disposition de téléviseurs aux détenus.....	80
A - Des conditions de mise à disposition toujours aussi contestables.....	81
B - Des perspectives d’évolution devraient résorber ces écarts.....	86
IV - Le travail pénitentiaire et son articulation avec la formation professionnelle.....	87
A - Une performance d’ensemble assez décevante sur le travail pénitentiaire.....	89
B - Le plan « Entreprendre ».....	89
C - Le travail pénitentiaire : une fonction déficiente en gestion déléguée.....	90
D - Un enjeu : l’articulation entre le travail et la formation professionnelle.....	92
Recommandations.....	95

	<i>Pages</i>
Quatrième partie - La acteurs de la politique de prévention de la récidive.....	97
I - Les SPIP, acteurs pivots de la politique	98
A - Dix ans après la réforme, un bilan encore mitigé du fonctionnement des SPIP.....	99
B – L’engagement d’une nouvelle étape dans la réforme des SPIP..	104
C - La nécessité d’évaluer l’action des SPIP.....	108
II – Des actions collectives et partenariales.....	109
A - Les SPIP n’ont pas la responsabilité exclusive de la lutte contre la récidive.....	109
B - L’accompagnement social des personnes placées sous main de justice : la recherche des partenariats.....	112
III - Un pilotage encore timide de l’action des SPIP.....	121
Recommandations.....	121
Cinquième partie – Prévenir la récidive, du milieu ouvert aux mesures de sûreté.....	123
I - Le développement des peines en « milieu ouvert ».....	123
A - Le paradoxe du milieu ouvert : une activité quantitativement prépondérante, mais qualitativement négligée.....	124
B - Le développement des procédures d’aménagement de peine.....	129
II - La préparation à la sortie : un défi à poursuivre.....	137
A - Le développement d’un arsenal de nouveaux dispositifs d’accompagnement à la sortie en milieu fermé.....	139
B - Le placement extérieur : une articulation à clarifier avec les partenaires associatifs.....	141
C - La semi-liberté : un maillage à optimiser.....	145
D - Le placement sous surveillance électronique (PSE) : une gestion en cours de normalisation.....	150
III - Le développement des mesures de sûreté.....	158
A - Le « placement sous surveillance électronique mobile » : une mesure de sûreté en milieu ouvert.....	159
B - Le centre médico-psychologique de rétention de sûreté de Fresnes : une mesure de sûreté en milieu fermé.....	162
Recommandations.....	165

	<i>Pages</i>
Conclusion générale.....	167
Récapitulatif des recommandations.....	170
Glossaire.....	173
Annexe n°1 : Liste des services et établissements visités.....	185
Annexe n°2 : La réforme budgétaire et comptable.....	187
Réponse du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la justice.....	197
Réponse du Directeur général délégué de IDEX Energies grand sud.....	222

Ont effectué la synthèse des enquêtes et la rédaction du rapport

Mme Mélanie Villiers et M. Olivier Dauvé, rapporteurs ;
M. Gérard Moreau, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

Le projet de rapport a été délibéré par la Quatrième Chambre le 18 février 2010, sous la présidence de M. Alain Pichon, en présence de MM. Bernard Billaud, Michel Schneider, Gérard Moreau, Jean-François Bernicot, André Barbé, Didier Selles, Yves Rolland, conseillers maîtres, et M. René André, conseiller maître en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté le 18 mai 2010 par le Comité du rapport public et des programmes, présidé par M. Didier Migaud, premier président, avant d'être adressé aux administrations et aux organismes intéressés.

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Migaud, Premier président, MM. Pichon, Babusiaux, Ruellan, Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, Mme Cornette, président de chambre maintenu en activité, MM. Mayaud, Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Lebuy, Lefas, Durrleman, Gauron, Frangialli, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Levy, Bernicot, Phéline, Mme Ulmann, MM. Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, M. Cossin, Diricq, Sabbe, Petel, Mme Camby, MM. Valdigué, Martin (Christian), Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Rabaté, Metzger, de Gaulle, Guibert, Piolé, Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Castex, Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Bouygard, M. Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Machard, Mme Cordier, MM. Le Mer, conseillers maîtres, MM. Zeller, Cadet, Schott, Cazenave, Hagelsteen, Dubois, Gros, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Maistre, premier avocat général.

Etait présente en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : Mme Villiers, rapporteur.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 6 juillet 2010.

Introduction

La protection de la sécurité des personnes et des biens est, dans un Etat de droit, une préoccupation fondamentale et légitime des citoyens ; elle est donc une des missions majeures de la puissance publique. Les sanctions prononcées par la justice à l'encontre des auteurs de crimes et délits sous la forme d'une peine de prison ou, plus généralement, privative de liberté sont exécutées par le service public pénitentiaire. La sanction a valeur exemplaire tant pour les commettants que pour les victimes et la société en général. Conformément à l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, elle doit être organisée pour préparer les condamnés à s'insérer ou se réinsérer dans la vie sociale, au terme de leur peine, de manière à prévenir toute récidive.

Ainsi, le service public pénitentiaire ne se limite pas au périmètre des prisons. Acteur central du dispositif, l'administration pénitentiaire gère le système carcéral qui retient les condamnés à une peine de privation de liberté, mais aussi les prévenus dont la garde est nécessaire à l'instruction d'une affaire. Il met également en œuvre les nombreuses mesures qui permettent d'éviter l'incarcération de certains condamnés, de favoriser le retour à une vie normale de ceux qui ont purgé leur peine, enfin de continuer à suivre les personnes libérées mais présentant une dangerosité réelle.

Quatre ans après la publication en janvier 2006 du rapport public intitulé « Garde et réinsertion – La gestion des prisons », la Cour des comptes revient sur les suites que l'administration pénitentiaire a données aux recommandations qu'elle avait alors formulées. Compte tenu des nombreuses évolutions de la gestion du service public pénitentiaire depuis 2006, il convenait d'aller au-delà de ce seul examen et de porter un regard d'ensemble sur « l'équation » telle qu'elle est posée au service public pénitentiaire par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : sanctionner sans désocialiser, autrement dit moderniser un ensemble de prisons aujourd'hui surpeuplées en attendant d'une politique d'aménagement des peines « hors les murs » à la fois le désencombrement des établissements et une lutte active contre la récidive.

Adoptée au terme d'un long processus, la loi du 24 novembre 2009 inscrit le service public pénitentiaire, en aval de la sanction prononcée par le juge, dans la chaîne d'exécution de la politique pénale, telle qu'elle est conçue par le législateur et mise en œuvre par le ministère de la justice.

L'article 2 de la loi confie à l'administration pénitentiaire la charge d'« *assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées* ». Le service public sort ce faisant de sa tradition bipolaire de garde et de réinsertion, organisée autour des établissements pénitentiaires d'une part et des services de probation et d'insertion, d'autre part, pour développer une logique de « garde dynamique », fondamentalement orientée dans le sens de la lutte contre la récidive. Cette orientation puise son inspiration dans les règles pénitentiaires européennes édictées et revues en 2006 par le Conseil de l'Europe. Elle conduit à l'ambition d'une modernisation d'ensemble du système pénitentiaire

Le rapport de la Cour des comptes dresse le tableau des progrès accomplis par l'administration pénitentiaire depuis 2006 comme des efforts qui lui restent à fournir pour répondre aux critiques émises par les observateurs extérieurs.

I - L'enquête de la Cour des comptes

L'enquête réalisée par la Cour des comptes entre juin 2008 et décembre 2009 a porté sur le fonctionnement des services pénitentiaires en milieu ouvert et en milieu fermé. Elle ne s'est pas étendue au contrôle de la gestion des personnels pénitentiaires et n'aborde pas le champ de la politique immobilière, ni la question particulière de l'enfermement des mineurs. Ces trois aspects justifient en effet des travaux d'une nature spécifique que la Cour traitera ultérieurement par eux-mêmes.

L'échantillon des services contrôlés sur place comprend treize établissements représentatifs de toutes les catégories d'établissement pénitentiaire : maison d'arrêt (MA), centre de détention (CD), maison centrale (MC), centre pénitentiaire (CP), centre de semi-liberté (CSL) et centres pour peines aménagées (CPA), mais aussi au moins un établissement dont la gestion a été déléguée à l'un des trois cocontractants de l'administration : GEPSA, SIGES et IDEX. En outre, six directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et sept services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont fait l'objet d'un contrôle (voir annexe). Enfin, l'enquête a donné lieu à des échanges avec d'autres services du ministère de la justice et des libertés (secrétariat général, direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires), des ministères sociaux (délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle, direction générale de la cohésion sociale) et plusieurs personnalités qualifiées (Contrôleur général

des lieux de privation de liberté, secrétaire général du comité interministériel des villes, contrôleur budgétaire et comptable ministériel, acteurs associatifs¹ et universitaires).

Sur le plan international, les rapports du conseil de l'Europe, et ceux, récents encore, du comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies ont été analysés.

La Cour a tout d'abord porté son attention sur les principaux facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire qui ont modifié le travail de l'administration depuis 2006 : l'accroissement de la population placée sous main de justice face au sous-dimensionnement du système carcéral, la poursuite des efforts de sécurisation des établissements pénitentiaires et la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable amorcée en 2006 sur la gestion de l'administration pénitentiaire, enfin la mise en application des règles pénitentiaires européennes.

Plusieurs observations et recommandations sont également consacrées au fait majeur qu'est la coexistence des deux modes de gestion des établissements pénitentiaires, la gestion déléguée à des prestataires privés et la gestion publique en régie traditionnelle, sans que les critères de choix de ce mode dual aient été évalués de manière convaincante.

La Cour examine en outre plusieurs grandes fonctions de la vie en détention, qui posent problème alors qu'elles sont essentielles aux détenus : santé, cantine, mise à disposition de téléviseurs, travail et formation professionnelle.

Enfin, après un examen des réformes successives des services pénitentiaires d'insertion et de probation, elle analyse les différentes modalités de lutte contre la récidive, qu'ils s'agissent des alternatives à l'incarcération, de la préparation à la sortie ou des mesures de sûreté.

Au total, c'est un regard concret qui est porté sur la façon dont le service public pénitentiaire doit s'employer à concilier une législation pénale renforcée et une incarcération limitée.

1) Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP), Association nationale des visiteurs de prisons (ANVP), Fédération Citoyens et Justice, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI). Les travaux de l'Observatoire international des prisons (OIP) ont été largement consultés.



II - Présentation du service public pénitentiaire

A - L'organisation générale

Créée en 1795 et rattachée depuis 1911 au ministère de la Justice, l'administration pénitentiaire s'appuie sur une organisation pyramidale à partir d'une direction centrale.

En 2009, neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP de Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Strasbourg, Toulouse) et une mission outre-mer relaient en régions l'action de la direction de l'administration pénitentiaire auprès des 193 établissements pénitentiaires et des 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP – voir carte).

Les DISP ont un ressort territorial qui ne correspond ni à celui des régions, ni à celui des cours d'appel. Elles couvrent des zones géographiques vastes, ce qui les met en relation avec une pluralité de services déconcentrés de l'Etat. Le périmètre des DISP a connu une évolution sensible en 2009 autour d'une DISP de Paris resserrée sur la région Ile de France, d'une DISP de Dijon élargie à la région Centre et réduite à l'est au profit de la DISP de Strasbourg, dans la perspective des mutualisations attendues avec le réseau de la protection judiciaire de la jeunesse compte tenu du déploiement de l'application budgétaire et comptable interministérielle Chorus

Deux établissements publics administratifs, l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et l'établissement pénitentiaire de santé national de Fresnes (EPSNF), ainsi qu'un service de l'administration délocalisé à Tulle, le service de l'emploi pénitentiaire, qui gère la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), complètent cet ensemble.

Les 193 établissements pénitentiaires en fonctionnement au 1^{er} janvier 2010 se répartissent en trois catégories, en fonction du type de populations qu'ils accueillent :

- 110 maisons d'arrêt détiennent les prévenus en attente de jugement et les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas deux ans lors de leur condamnation définitive ;
- 77 établissements pour peine détiennent les personnes condamnées à des peines d'une durée supérieure ou bénéficiaires d'aménagements de peine. Ils s'articulent autour de 4 maisons centrales (MC) où sont incarcérés les détenus

condamnés aux peines les plus lourdes, 23 centres de détention (CD) réservés à des condamnés à des peines plus courtes ou qui témoignent de possibilités concrètes de réinsertion sociale, 36 centres pénitentiaires (CP), établissements mixtes, qui comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale, semi-liberté, peines aménagées), 13 centres de semi-liberté où séjournent les condamnés soumis au régime de semi-liberté, qui peuvent exercer durant la journée une activité professionnelle et/ou suivre un enseignement ou une formation hors de l'enceinte pénitentiaire et un centre pour peines aménagées qui reçoit des détenus volontaires faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ainsi que ceux dont le reliquat de peine est inférieur à un an afin de leur permettre de concrétiser un projet de réinsertion ;

- 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ayant ouvert entre juin 2007 et avril 2008.

B - Les moyens financiers et humains

Au cours des dix dernières années, les crédits de l'administration pénitentiaire ont connu une hausse significative et continue. Ils ont plus que doublé sur la période, en dépassant 2,5 milliards € en 2010. La hausse (+124,6%) a été deux fois plus rapide que celle des crédits du ministère de la Justice (+64,4%)².

Le budget de l'administration pénitentiaire relève depuis 2006 du programme 107 « Administration pénitentiaire ». Il atteint aujourd'hui 2,7 milliards €, soit près de 40% des crédits de la mission Justice et 0,7% du budget général de l'Etat. Près des deux-tiers des crédits correspondent à des dépenses de personnel (1,7 Mds€).

Tableau 1 : Evolution des crédits de paiement ouverts en loi de finances

En Mds €

	LFI 2000	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	Variation 2000 / 2010	Variation 2005 / 2010
Administration pénitentiaire	1,198	1,654	2,131	2,241	2,372	2,459	2,691	+ 124,6 %	+ 62,7 %
Justice	4,162	5,462	5,980	6,255	6,497	6,632	6,844	+ 64,4 %	+ 25,3 %

Source : Cour des comptes

2) Dans le même temps, la population placée sous main de justice augmentait de 25,9%.

Au 1^{er} janvier 2010, l'administration pénitentiaire comptait 33 860 agents en équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 99,4% en services déconcentrés. Près des trois-quarts de ces agents sont des personnels de surveillance de catégorie C (24 596 ETPT), 12% occupent des fonctions de greffe et d'insertion, et 4% des fonctions d'encadrement.

Tableau 2 : Répartition des ETPT par catégorie d'emploi en 2010

	En nombre	En % du total
Magistrats de l'ordre judiciaire A	17	0,1 %
Personnels d'encadrement A	1 345	4 %
Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif B	3 976	11,7 %
Administratifs et techniques B	997	2,9 %
Personnels de surveillance C	24 596	72,6 %
Administratifs et techniques C	2 929	8,7 %
Total	33 860	100 %

Source : Projet annuel de performances (PAP) Mission Justice 2010

Depuis 2000, les effectifs de l'administration pénitentiaire ont connu une hausse sensible, notamment sous l'effet de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002. Cette hausse des effectifs répond non seulement à l'augmentation globale de la population pénale, mais résulte également de l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.

On constate cependant une évolution différenciée selon les filières professionnelles depuis 2000, avec un accroissement particulièrement soutenu du nombre, bien plus faible en valeur absolue, des personnels socio-éducatifs (+57% entre 2000 et 2007).

Enfin, l'examen de la répartition des moyens de l'administration pénitentiaire par action fait apparaître le caractère prépondérant des fonctions de garde et de contrôle des personnes placées sous main de justice (action 1). Ainsi, 57,4% des crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2009 correspondaient à cette action, contre 28% pour les fonctions d'accueil et d'accompagnement de ces personnes³.

3) Mais la répartition des crédits entre ces deux actions est toujours discutable.

Tableau 3 : Crédits de paiements votés en loi de finances (LFI) pour 2009

En euros

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2009	% du total
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 133 405 949	49 630 250	222 860 614	4 990 000	1 410 886 813	57,4 %
Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	301 435 095	306 064 381		74 739 500	682 238 976	27,7 %
Soutien et formation	167 973 231	189 117 688	9 200 000	8 500	366 299 419	14,9 %
Total	1 602 814 275	544 812 319	232 060 614	79 738 000	2 459 425 208	100%
Pourcentage du total	65,2 %	22,2 %	9,4 %	3,2 %	100%	

Source :PAP 2010

C - Les moyens immobiliers

Face à l'hétérogénéité et à l'ancienneté du parc pénitentiaire (en 2006, une vingtaine d'établissements datant d'avant 1820 et les deux-tiers d'entre eux de la période 1830-1860), l'administration pénitentiaire a entrepris plusieurs programmes de construction de nouveaux établissements pénitentiaires au cours des vingt dernières années :

- *le programme 13 000, dit « programme Chalandon »* : lancé en 1987, il a permis la construction de 25 établissements, mis en service entre 1990 et 1992 ;
- *le programme 4 000, dit « programme Méhaignerie »* : initié en 1995, il a permis la construction de 6 établissements de plus de 600 places (MA de Toulouse-Seysses, CP d'Avignon-Le Pontet, MA de Lille Sequedin, CP de Liancourt, CP de Toulon-La Farlède, CP de Meaux Chauconin), livrés entre 2003 et 2005.
- *le programme 13 200* : initié par la loi de programmation et d'orientation pour la justice de 2002, il prévoyait la construction de 12 800 places pour majeurs et 420 places pour mineurs. Comme pour les programmes 13 000 et 4 000, le choix a été fait d'une délégation des opérations de construction à des opérateurs privés, par le biais de partenariats public-privé (voir infra).
- aujourd'hui, le ministère envisage de lancer un nouveau programme de construction de 5 000 places.

Au 1^{er} janvier 2010, la capacité opérationnelle du parc pénitentiaire s'établit ainsi à près de 55 000 places de détention, dont 40% en maisons d'arrêt, 37% en centre pénitentiaire, 19% en centres de détention, 2% en maisons centrales, 1% en centres de semi-liberté et moins de 1% en établissements pour mineurs (EPM).

Première partie :

Les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006

Quatre facteurs principaux ont modifié l'exercice des missions de l'administration pénitentiaire depuis la publication du précédent rapport de la Cour en 2006 :

- l'augmentation sensible de la population placée sous main de justice face à des capacités de détention insuffisantes ;
- le maintien d'efforts significatifs en matière de sécurité ;
- la réforme budgétaire et comptable amorcée en 2006 ;
- la mise en œuvre récente et progressive des règles pénitentiaires européennes.

I - L'augmentation de la population pénale et l'insuffisance des capacités de détention

A - L'incidence d'une politique pénale plus stricte sur la population pénale

La politique pénale a connu, ces dernières années, une réorientation marquée par l'objectif affiché de la lutte contre la récidive, selon une double logique, d'une part répressive, avec l'aggravation des sanctions contre les récidivistes, d'autre part préventive de la désinsertion liée à l'incarcération, avec le développement des aménagements de peine et des injonctions de soins. Accompagnant la médiatisation croissante des faits divers les plus tragiques, cinq textes de loi jalonnent cette évolution depuis le nouveau code pénal de 2004 qui a fait de la récidive une circonstance aggravante.

Les textes législatifs relatifs à la prévention de la récidive

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales introduit le dispositif du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM).

La loi du 10 août 2007 dite de lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs introduit dans le code pénal des peines minimales, dites « peines plancher » en cas de récidive criminelle ou correctionnelle, et généralise par ailleurs l'injonction de soins à tous les auteurs d'infractions pour lesquelles le suivi-socio judiciaire est encouru.

La loi du 25 février 2008 introduit la surveillance et la rétention de sûreté, en permettant l'enfermement pour une durée déterminée des condamnés les plus dangereux, au-delà de l'exécution de leur peine.

La « loi pénitentiaire » du 24 novembre 2009 prévoit un ensemble de dispositions relatives au service public pénitentiaire, notamment pour jouer des aménagements de peine en vue de lutter contre la récidive.

Enfin, **la loi du 10 mars 2010** tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle complète le dispositif de surveillance et de rétention de sûreté et crée un fichier intitulé « répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires ».

L'effet de ces mesures sur la population pénale (qui comprend l'ensemble des personnes placées sous main de justice, qu'elle soit détenue ou non) est significatif⁴. La population pénale est passée de près de 185 600 personnes suivies par l'administration pénitentiaire en 2005 à près de 235 000 au 1^{er} janvier 2010, soit + 26,5 % en cinq ans. La Cour observe toutefois une inflexion de cette dynamique en 2009 pour la seule population carcérale.

4) A titre d'illustration, le ministère évaluait, en novembre 2008, à 2,5% l'augmentation de la population carcérale majeure imputable à la seule loi du 10 août 2007. Cette étude, effectuée par comparaison entre les condamnations en récidive prononcées au cours du 4^{ème} trimestre 2006 avec celles du 4^{ème} trimestre 2007, montre que l'augmentation de la population carcérale résulte d'un quantum moyen de peine nettement plus élevé dans le cas du prononcé de peines plancher : le quantum moyen global est en effet passé de 7,2 mois en 2006 à 15,9 mois en 2007, et le quantum moyen ferme de 6,1 mois en 2006 à 10,1 mois en 2007.

Tableau 4 : Evolution de la population pénale depuis 1990

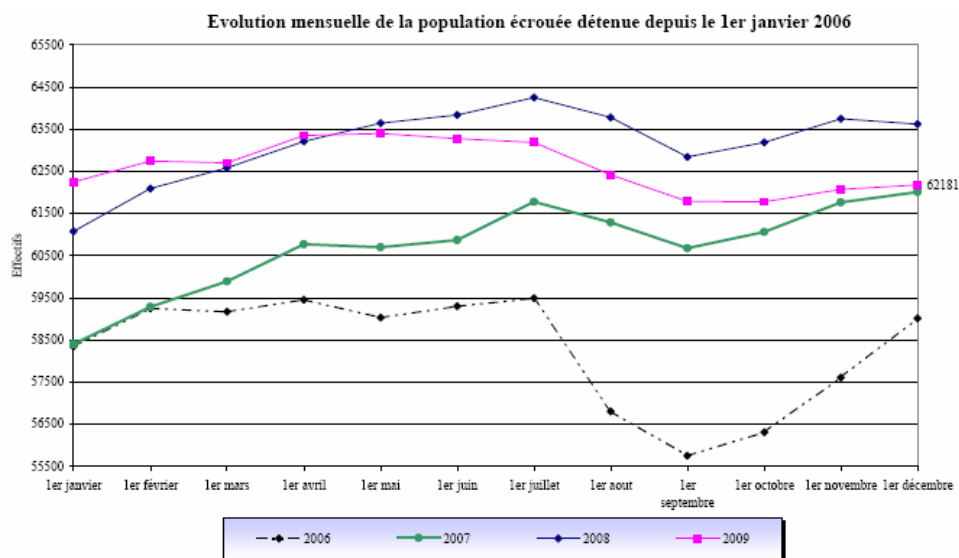
Au 1 ^{er} janvier	Nombre de personnes écrouées détenues	Nombre de personnes écrouées non-hébergées *	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Total	% de personnes suivies par l'administration pénitentiaire non-détenues
1990	45 420	n.c.	92 337	137 757	67,03
1995	53 935	n.c.	102 254	156 189	65,47
2000	51 441	n.c.	135 020	186 461	72,41
2001	47 837	n.c.	141 697	189 534	74,76
2002	48 594	n.c.	140 622	189 216	74,32
2003	55 407	n.c.	129 269	184 676	69,99
2004	59 246	n.c.	123 492	182 738	67,58
2005	59 197	966	125 437	185 600	68,11
2006	58 248	1178	146 567	205 993	71,72
2007	58 402	2001	142 285	208 480	71,99
2008	61 076	2 927	148 077	212 080	71,20
2009	62 252	3 926	159 232	225 410	72,38
2010	60 978	5 111	168 671	234 760	74,03
Var. 2005 / 2010	+ 3,01 %	+ 429,09%	+34,47 %	+26,49 %	

Source : Administration pénitentiaire – retraitement Cour des comptes

* Depuis 2004, la population détenue n'inclut pas les personnes qui restent en droit écrouées mais soit sont placées sous surveillance électronique, soit sont sous placement extérieur sans hébergement.

n.c.: donnée non connue de la Cour des comptes

D'autres facteurs expliquent également l'augmentation globale de la population pénale entre 2005 et 2010 : l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement fermes (ou en partie fermes) prononcées ces dernières années par les juridictions (+ 8,4 % entre 2005 et 2007), l'essor des procédures rapides de traitement des infractions pénales et notamment des comparutions immédiates, mais aussi la décision du Président de la République, en 2007, de ne plus prendre de décret de grâce à l'occasion du 14 juillet. L'effet de cette dernière mesure est perceptible dès l'été 2007 (cf. graphique ci-dessous).



Source : Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France au 1^{er} décembre 2009 (DAP / PMJ5)

En pratique, l'augmentation de la population pénale s'est caractérisée ces dernières années par l'effet cumulé de celles de la population placées sous écrou⁵ et de la population suivie en milieu ouvert par les SPIP.

L'essor notable des aménagements de peine (hors libération conditionnelle), dont le nombre a triplé à la suite de l'adoption de la loi Perben II⁶, et plus particulièrement des aménagements de peine non-hébergés (placement sous surveillance électronique et placement extérieur non-hébergé), a cependant permis de contenir l'augmentation de la population incarcérée. Ainsi, le nombre de personnes suivies « à

5) Après avoir oscillé autour de 60 000 personnes entre 2005 et 2007 (60 163 en 2005, 59 429 en 2006 et 60 403 en 2007), la population sous écrou a atteint au 1^{er} janvier 2009 le nombre jusqu'ici inégalé de 66 178 personnes, soit une progression de +10% en deux ans. L'année 2010 a toutefois marqué une très légère inflexion de cette dynamique, puisque la population sous écrou s'est établie à 66 089 personnes au 1^{er} janvier 2010.

6) Le nombre de peines aménagées sous forme de placement extérieur, de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique est ainsi passé de 2 403 au 1^{er} janvier 2005 à 7 292 au 1^{er} janvier 2010 (soit + 203%).

l'extérieur » de la prison a progressé plus rapidement sur la période 2005-2010 (+ 34,5%) que le nombre de personnes détenues (+3 %).

Par ailleurs, après avoir stagné entre 2005 et 2007 aux alentours de 39 000 personnes, le nombre de condamnés n'a cessé d'augmenter depuis 2008 (+16,8% entre 2005 et 2010). Dans le même temps, le nombre de prévenus en valeur absolue a diminué de 26,4%. Dans la continuité du constat déjà effectué par la Cour en 2006, la part des condamnés dans la population incarcérée est donc en constante augmentation depuis 2005 ; il atteint près de 75% de la population incarcérée au 1^{er} janvier 2010 (contre 65% au 1^{er} janvier 2005).

Tableau 5 : Evolution du nombre de condamnés et du nombre de prévenus détenus depuis 2005

Au 1^{er} janvier	Prévenus	Var n/n-1	Condamnés	Var n/n-1	Total	Part des prévenus
2005	20 910		39 041		59 951*	34,88 %
2006	19 732	- 5,63 %	38 516	-1,34 %	58 344*	33,82 %
2007	18 483	- 6,33 %	39 319	+ 2,08 %	58 402	31,65 %
2008	16 797	- 9,12 %	44 279	+ 12,61 %	61 076	27,50 %
2009	15 933	- 5,14 %	46 319	+ 4,61 %	62 252	25,59 %
2010	15 395	- 3,38 %	45 583	- 1,59 %	60 978	25,25 %
Var. 2005 / 2010	- 26,37 %		+ 16,76 %		+ 1,71 %	

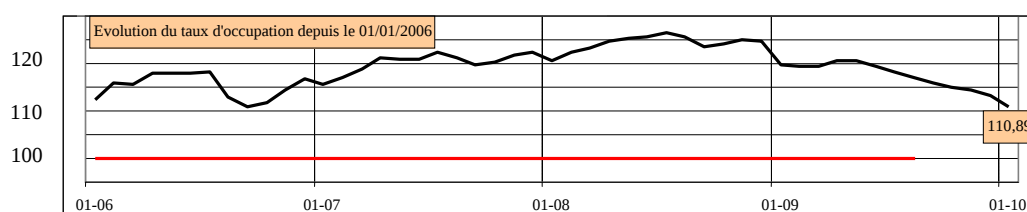
Source : les tableaux de bord de l'administration pénitentiaire, DAP – SD5⁷

7) Le cumul des prévenus et des condamnés hébergés de 2005 et 2006 ne correspond pas tout à fait à la population totale incarcérée, telle que retracée dans le tableau n°4 et extraite de « l'évolution mensuelle de la population incarcérée » (dans *Les chiffres clefs de l'administration pénitentiaire*). A défaut d'autres données disponibles sur le nombre de prévenus et de condamnés en 2005 et 2006, la Cour a donc repris les données figurant dans les tableaux de bord élaborés par la cellule de contrôle de gestion de la DAP (bureau SD5).

Enfin, l'évolution des politiques pénales a pesé, à plus d'un titre, sur la situation des condamnés détenus entre 2005 et 2009. Une double tendance caractérise ainsi l'évolution du quantum des peines des personnes incarcérées sur la période : l'augmentation des très courtes peines et l'allongement des longues peines.

Dans son rapport de mars 2009 sur l'évaluation du nombre de peines fermes d'emprisonnement en cours d'exécution, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) fait état de cette « forte augmentation, en stock comme en flux [des courtes peines inférieures à 6 mois]», de près de 40 % entre début 2006 et début 2008. « Il en résulte une rotation importante et croissante des effectifs pris en charge et corrélativement, une charge accrue au regard des procédures d'accueil et de préparation à la sortie. »⁸ Les peines d'emprisonnement ferme, à un an et moins, représentent actuellement près de 88% des peines prononcées. ans le même temps, le nombre de détenus condamnés à de très longues peines de réclusion (supérieures à 10 ans) a lui aussi connu une augmentation sensible (de l'ordre de 15% entre 2005 et 2008).

L'accroissement des peines d'emprisonnement ferme a aggravé ces dernières années l'état de surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt et les centres pénitentiaires. Le taux national de densité, qui était de 118,9% au 1^{er} janvier 2005, n'a cessé d'augmenter en début de période, pour atteindre un pic à 126% à l'été 2008. Depuis, l'augmentation des capacités opérationnelles (ouverture de nouveaux établissements – cf. *infra*) et l'augmentation des aménagements de peine a permis de faire redescendre cette surpopulation aux alentours de 110% au 1^{er} janvier 2010.



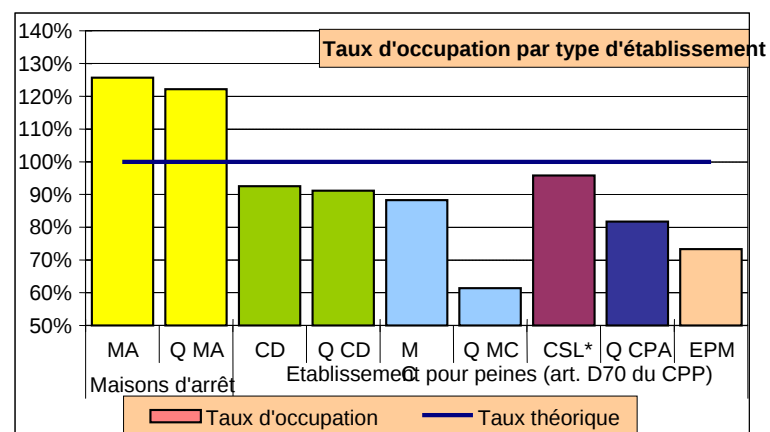
Source : Tableau de bord de l'administration pénitentiaire, au 1^{er} janvier 2010 / DAP

8) IGSJ, rapport précité, p. 10 et 11

Tableau 6 : Répartition de la population écrouée par type d'établissements au 1^{er} janvier 2010

Type	Capacité opérationnelle	Effectifs	Densité
CD	10 643	9 843	92,48%
CSL*	544	521	95,77%
EP	296	217	73,31%
MA	21 833	27 439	125,68%
MC	1 155	1 019	88,23%
CP	20 517	21 939	106,93%
dont Q CD	7 834	7 140	91,14%
dont Q CPA	340	278	81,76%
dont Q CSL	85	52	61,18%
dont Q MA	11 432	13 962	122,13%
dont Q MC	826	507	61,38%
Total	54 988	60 978	110,89%

Taux d'occupation: effectifs/capacité opérationnelle



Source : Tableau de bord de l'administration pénitentiaire, au 1^{er} janvier 2010 / DAP

Ce chiffre moyen ne doit pas masquer les écarts de taux d'occupation entre les maisons d'arrêt, où la situation reste extrêmement préoccupante, et les établissements pour peine, où s'applique le principe de l'encellulement individuel. Le constat effectué par la Cour en 2006 reste ainsi totalement d'actualité. La situation apparaît globalement satisfaisante dans les maisons centrales et dans les centres de détention, tandis qu'elle atteint des niveaux tout à fait anormaux dans les maisons d'arrêt (126% en moyenne au 1^{er} janvier 2010). Une demi-douzaine d'établissements présente même des taux d'occupation supérieurs à 200% (Orléans, Fontenay-le-Comte, Béthune, la Roche-sur-Yon, et deux sites en outre-mer, dont Nouméa qui culmine à 340% au 1^{er} janvier 2010).

Les projections effectuées par l'administration pénitentiaire montrent que la population sous écrou continuerait de progresser dans les prochaines années, pour s'établir à 72 700 personnes en 2012.

Par ailleurs, l'importance du nombre des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, estimé par l'IGSJ à plus de 82 000 condamnations en février 2009, dont près de 10% pour des peines supérieures à un an, doit être relevée. Elle présente à cet égard l'effet paradoxal d'être à la fois un élément de régulation à court terme du phénomène de surpopulation carcérale, mais également annonciateur à moyen terme de tensions supplémentaires sur la situation carcérale⁹.

*

La Cour relève le caractère préoccupant de la surpopulation dans les maisons d'arrêt et les centres pénitentiaires. L'impact des dernières réformes de la politique pénale sur la population carcérale, donc sur la capacité à la prendre en charge, ne paraît pas avoir été suffisamment anticipé par le ministère de la Justice.

9) Pour tenir compte de ce rapport, le ministère envisage de mettre au point un modèle de prévision de la population carcérale à partir des stocks d'exécution des peines.

Les prisons dans l'Union européenne

Le Conseil de l'Europe établit des statistiques pénales annuelles (SPACE) pour ses 47 Etats membres.

Au 1^{er} septembre 2008, l'effectif de la population carcérale de l'Union européenne (UE) était de près de 614 000 personnes pour une population de 497 millions d'habitants, soit un taux de détention global de 123,4 pour 100 000 habitants.

A la même date, le « taux de détention » de la France était de 104,1 p. 100 000 habitants. Ce taux correspond pour la France au taux de personnes sous écrou (66 712 en 2008). Si on exclut les condamnés sous écrou dont la peine était entièrement aménagée hors de la détention, cela donne un taux de détention stricto sensu de 96,4 p. 100 000 en 2008 (61 781 personnes écrouées et détenues).

La France se situait donc au 12^{ème} rang des Etats de l'UE par ordre croissant du taux de détention : *Danemark (62,9 p. 100 000 habitants), Slovénie (65,6), Finlande (69,2) Suède (75,8) Irlande (84,8), Allemagne (90,7), Italie (96), Autriche (96,3) Belgique (98,4), Portugal (101,2), Pays-Bas (102,8), France (104,1), Chypre (104,3), Grèce (110), Roumanie (122,5), Espagne (134,5), Luxembourg (138,5), Malte (143), Bulgarie (147,6), Royaume-Uni (151,2), Hongrie (151,8), Slovaquie (152,4), République tchèque (200,6), Pologne (216), Lituanie (217,2), Estonie (279,6), Lettonie (291,4).*

Par ailleurs, la densité carcérale globale des prisons de l'Union européenne s'établissait au 1^{er} septembre 2008 à 106 détenus pour 100 places (580 590 places pour 613 669 détenus).

En France, la densité carcérale, présentée par le Conseil de l'Europe, était de 131,1 p. 100 000, soit une densité nettement supérieure à celle de l'Union. Cette densité est calculée en considérant toutes les personnes sous écrou.

La France se trouvait ainsi au 24^{ème} rang sur 27 parmi les Etats de l'Union en termes de densité carcérale : *Lettonie (71,4 détenus pour 100 places), Roumanie (78,5), Pays-Bas (79,9), Slovaquie (80), Lituanie (85,5), Portugal (87,9), Danemark (90,6), Autriche (92,4), Allemagne (92,8), Estonie (94,2), Irlande (95,6), Luxembourg (95,9), Suède (98,7), Royaume-Uni (98,9), Pologne (100), Finlande (101), République tchèque (105,3), Hongrie (119,8), Slovénie (120), Malte (120,2), Belgique (124,8), Grèce (129,6), Italie (129,9), France (131,1), Bulgarie (134,9), Espagne (141,9), Chypre (150,5),*

Si l'on exclut les condamnés sous écrou dont la peine était entièrement aménagée hors de la détention, la densité stricto sensu est de 121,4 p. 100 places.

Tableau 7 : Situation carcérale dans l'Union européenne au 1^{er} septembre 2008

	<i>Nb d'hab. 2008 en milliers (a)</i>	<i>Nombre de détenus (b)</i>	<i>Taux de détention pour 100 000 (c)= (b) / (a)</i>	<i>Capacité des prisons (d)</i>	<i>Densité pour 100 places (e)= (b) / (d)</i>	<i>Capacité pour 100 000 hab. (f)= (d) / (a)</i>
Union européenne	497 128,8	613 669	123,4	580 590	105,7	116,8
<i>Allemagne*</i>	82 369,5	74 706	90,7	80 507	92,8	97,7
<i>Autriche</i>	8 205,5	7 899	96,3	8 552	92,4	104,2
<i>Belgique</i>	10 404,0	10 234	98,4	8 202	124,8	78,8
<i>Bulgarie</i>	7 262,7	10 723	147,6	7 948	134,9	109,4
<i>Chypre</i>	796,9	831	104,3	552	150,5	69,3
<i>Danemark</i>	5 484,7	3 451	62,9	3 807	90,6	69,4
<i>Espagne</i>	46 157,8	61 939	134,2	43 647	141,9	94,6
<i>Estonie *</i>	1 307,6	3 656	279,6	3 880	94,2	296,7
<i>Finlande *</i>	5 244,7	3 624	69,2	3 587	101	68,4
France *	64 057,8	66 712	104,1	50 894	131,1	79,5
<i>Grèce</i>	10 722,8	11 798	110	9 103	129,6	84,9
<i>Hongrie</i>	9 930,9	15 079	151,8	12 585	119,8	126,7
<i>Irlande</i>	4 156,1	3 523	84,8	3 686	95,6	88,7
<i>Italie</i>	58 145,3	55 831	96	42 992	129,9	73,9

Tableau 7 : Situation carcérale dans l'Union européenne au 1^{er} septembre 2008 (suite)

	<i>Nb d'hab. 2008 en milliers (a)</i>	<i>Nombre de détenus (b)</i>	<i>Taux de détention pour 100 000 (c)= (b) / (a)</i>	<i>Capacité des prisons (d)</i>	<i>Densité pour 100 places (e)= (b) / (d)</i>	<i>Capacité pour 100 000 hab. (f)= (d) / (a)</i>
<i>Lettonie *</i>	2 245,4	6 544	291,4	9 168	71,4	408,3
<i>Lituanie *</i>	3 565,2	7 744	217,2	9 062	85,5	254,2
<i>Luxembourg</i>	486	673	138,5	702	95,9	144,4
<i>Malte</i>	403,5	577	143	480	120,2	119
<i>Pays-Bas</i>	16 645,3	17 113	102,8	21 418	79,9	128,7
<i>Pologne *</i>	38 500,7	83 152	216	83 124	100	215,9
<i>Portugal*</i>	10 676,9	10 807	101,2	12 294	87,9	115,1
<i>Rép. Tchèque *</i>	10 220,9	20 502	200,6	19 471	105,3	190,5
<i>Roumanie</i>	22 246,9	27 262	122,5	34 744	78,5	156,2
<i>Royaume-Uni</i>	61 383,2	92 805	151,2	91 756	98,9	149,5
<i>Slovaquie</i>	5 455,4	8 313	152,4	10 390	80	190,5
<i>Slovénie</i>	2 007,7	1 318	65,6	1 098	120	54,7
<i>Suède *</i>	9 045,4	6 853	75,8	6 941	98,7	76,7

Source : SPACE (Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe) I – Retraitement Cour des comptes

* Données au 31 mars 2008 pour l'Allemagne, au 1^{er} mai 2008 pour la Finlande, au 1^{er} juillet 2008 pour la Lituanie, au 1^{er} octobre 2008 pour la France, la Lettonie et la Suède, et au 31 décembre 2008 pour l'Estonie, la République tchèque, la Pologne, le Portugal.)

B - L'apport d'un programme immobilier ambitieux

La loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 a lancé le programme de construction de 13 200 places de détention, soit plus que le triplement du précédent programme, dit des « 4 000 », achevé en 2004. Avec l'ouverture de nouveaux établissements et la création planifiée de places de semi-liberté et de courtes peines et de places supplémentaires dans des établissements ultramarins existants, le programme prévoit en réalité la création de 13 393 places. Il s'accompagne de la fermeture de maisons d'arrêt vétustes qui représentent 2 485 places théoriques, mais concernent un nombre de détenus bien plus important¹⁰.

Au total, le programme des 13 200 permettra la création nette de 10 908 places, soit près de 22 % de la capacité opérationnelle au 1^{er} janvier 2007¹¹.

A ce programme s'ajoute la création de plus de 2 000 places de détention sur le site même d'établissements existants (dispositif dit d'accroissement des capacités) et de places de semi-liberté.

La capacité opérationnelle totale des établissements pénitentiaires sera ainsi portée à 61 200 places en 2012 et à 64 000 places à l'horizon 2015.

La construction de ces établissements s'effectue soit en maîtrise d'ouvrage publique, soit en maîtrise d'ouvrage privée, selon des procédures d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public associée à un contrat de location avec option d'achat (AOT-LOA) ou des contrats de partenariat public-privé (P.P.P.).

La maîtrise d'ouvrage publique, qui est dans la plupart des cas confiée à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), demeure le cadre juridique pour la construction des maisons centrales (deux maisons centrales seront ainsi livrées en 2012¹²). L'APIJ a parfois recours à des marchés de conception-réalisation, par exemple pour la

10) A titre d'illustration, les prisons de Lyon (Montluc et Perrache), fermées en 2009, dont la capacité théorique était de 330 places, accueillaient 819 détenus en 2008 (soit un taux d'occupation de 248%).

11) C'est-à-dire avant les premières livraisons d'établissements du programme des 13 200. La capacité opérationnelle était de 50 588 places au 1^{er} janvier 2007, pour un taux d'occupation de 115 %.

12) Il s'agit des maisons centrales de Vendin-le-Vieil et de Condé-sur-Sarthe (soit un total de 440 places), qui sont également en cours de réalisation dans le cadre de marchés de conception-réalisation.

réalisation des sept établissements pour mineurs (EPM)¹³ ou encore de trois établissements pour majeurs de 690 places.

Les opérations en maîtrise d'ouvrage privée sont en revanche privilégiées pour la construction des nouveaux établissements pour majeurs. Ils représentent ainsi près de 63 % des places construites (6 436 places sur 10 260 construites, hors EPM - voir tableau n°8).

A ces ouvertures, il convient également d'ajouter l'ouverture en avril 2009 d'un quartier « courtes peines » (QCP) de 60 places à la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses.

13) Il s'agit des EPM de Laval, de Meyzieu, de Quiévrechain, de Marseille, d'Orvault, de Porcheville et de Meaux-Chauconin, représentant 420 places soit 60 places chacun.

Tableau 8 : Récapitulatif des opérations lancées en AOT-LOA et contrat de partenariat pour le programme des « 13 200 »

	Type de contrat	Etablissements concernés	Affermissement	Date de réception des bâtiments à vide	Durée d'exécution	Coût total ¹⁴ (avant prise en compte des avenants)	Prestations
Lot 1 - 2790 places Contrat signé avec OPTIMEP le 23/02/2006	AOT-LOA	CD Roanne	Initial	23/09/2008	35 ans pour l'AOT, 30 ans pour chaque tranche	Invest. : 513 M€ Fonct. : 670 M€	Conception, construction, + maintenance, entretien, fluides
		MA Lyon-Corbas	27/11/2006	19/12/2008			
		CP Nancy-Maxéville	23/03/2007	22/02/2009			
		CP Béziers	22/08/2007	22/07/2009			
Lot 2 - 1650 places Contrat signé avec THEMIS le 12/10/2006	AOT-LOA	CP Poitiers-Vivonne	Initial	12/06/2009	35 ans pour l'AOT, 30 ans pour chaque tranche	Invest. : 354 M€ Fonct. : 488 M€	Conception, construction, + maintenance, entretien, fluides
		MA Le Mans-Coulaines	06/08/07	06/09/2009			
		CP Le Havre	12/11/07	12/12/2009			
Lot 3 - 1996 places : Contrat signé avec THEIA le 20/02/2008	CP	MA Nantes	Initial	Janvier 2012	27 ans (fin en 2035)	Invest. : 550 M€ Fonct.: 1 350 M€	Conception, construction + entretien +services à la personne
		CD Réau Ile-de-France	24/04/2009	Mars 2011			
		CP Lille - Annoeullin	24/12/2008	Mai 2011			

Source : Cour des comptes, DAP et APIJ

14) Les montants indiqués correspondent, pour la part investissement, aux coûts d'investissement mentionnés dans le contrat, auxquels s'ajoutent la première annuité du loyer de fonctionnement et les indemnités de dédit prévues. Pour la part fonctionnement, il s'agit d'une somme des loyers indexés.

Les premières livraisons du programme des 13 200 sont intervenues à l'automne 2008. Les échéanciers ont été globalement respectés et parfois anticipés pour les opérations en maîtrise d'ouvrage privée¹⁵, sauf pour la MA de Nantes (1ère opération en contrat de partenariat) en raison d'une pollution des sols.

Pour les années 2008 et 2009, plus de 7 300 places ont ainsi été livrées à l'administration pénitentiaire. Parmi elles, plus de 4 500 places ont été ouvertes pour accueillir des détenus au cours de ces deux exercices. Aux huit établissements mis en service répond la fermeture concomitante d'établissements vétustes, représentant un nombre théorique de 1 002 places, soit un solde net de 3 581 places.

La poursuite des opérations de rénovation de grande envergure, prévues ou engagées ces dernières années par le ministère de la justice sur les sites de Fleury-Mérogis, de la maison d'arrêt de Paris –La Santé– et du CP des Baumettes à Marseille ne modifie pas ce constat. Il en va de même des crédits ouverts dans le cadre du plan de relance par l'investissement (26 M€ en crédits de paiements en 2009 et 4 M€ en 2010) pour réaliser des travaux de rénovation et d'aménagement des établissements pénitentiaires (760 opérations). En effet, ces travaux doivent essentiellement permettre d'améliorer les conditions de vie des détenus, les infrastructures socio-éducatives et les conditions de travail des personnels ainsi que certains travaux de sécurité.

*

Les moyens engagés par le ministère de la justice en faveur de l'immobilier pénitentiaire, vont, d'une part, abaisser les taux de surpopulation observés, notamment dans les maisons d'arrêt, d'autre part, améliorer les conditions matérielles de détention.

Il reste que les projections de la population carcérale conduisent à un écart d'environ 11 500 places entre la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires et le nombre de détenus prévus à l'horizon 2013, soit 72 700 personnes.

15) Le CP de Béziers a été remis à l'Etat le 22 juillet 2009, alors que les informations communiquées à la Cour fin 2008 faisaient état d'une livraison au 22 septembre 2009, soit une anticipation de deux mois. Un retard a toutefois pu être observé s'agissant de la réception du CP de Bourg-en-Bresse (610 places, réalisé), qui devait accueillir – selon les prévisions de la DAP – ses premiers détenus dès le mois d'octobre 2009 et dont l'ouverture est annoncée pour février 2010. Le démarrage des travaux datait pourtant d'avril 2007, soit un calendrier réel de construction plus long que pour les opérations en AOT-LOA (24 mois environ pour ces dernières).

Face à ces projections, la loi pénitentiaire mise sur le développement sensible des aménagements de peine, notamment du placement sous surveillance électronique. Le ministère de la justice espère ainsi doubler d'ici trois ans le nombre de personnes écrouées « non-hébergées », pour atteindre un total de 12 700 personnes au 1^{er} janvier 2013 (contre 5 111 au 1^{er} janvier 2010), ce qui donnerait un solde de 59 900 personnes détenues en 2013 pour 61 200 places.

Cette forte augmentation des bénéficiaires d'aménagements de peine ne repose pas sur la seule responsabilité des services pénitentiaires mais dépend aussi des moyens dont les autorités judiciaires disposeront pour prendre les décisions à cet effet.

Le ministère envisage par ailleurs la création de plus de 5 000 places nettes supplémentaires, dans le cadre d'un nouveau programme immobilier, ce qui devrait permettre, selon le ministère, d'atteindre en 2017 un taux d'encellulement individuel de 95% sur l'ensemble du parc pénitentiaire et de donner enfin une réelle application au principe de l'encellulement individuel qui fait l'objet d'un moratoire depuis 2002.

II - La sécurité

En vertu de l'article 2 de la loi pénitentiaire, le service public pénitentiaire contribue à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. La fonction de surveillance des détenus, qui incombe à l'administration pénitentiaire, doit répondre à ce triple objectif. Il s'y ajoute, à un niveau de priorité élevé, la sécurité des personnels.

A - Le maintien des moyens consacrés à la mission de sécurité

1 - Des équipements de sécurité renforcés

Dans la continuité des moyens affectés à la sécurisation des établissements entre 1999 et 2004, l'administration pénitentiaire a conforté, ces dernières années, son effort financier en faveur de la sécurisation des établissements pénitentiaires (hors dépenses de personnel). Mis à part le plan de relance, les dépenses réalisées en la matière ont légèrement progressé entre 2007 et 2009 (+11 %) ; si l'on tient compte des crédits de paiement ouverts en 2009 au titre du plan de relance, elles ont augmenté de 43% sur la période.

Tableau 9 : Evolution des dépenses (crédits de paiement) réalisées en matière de sécurité depuis 2007

En millions d'euros

	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Variation 2007- 2009
Crédits de fonctionnement	6,05	4,64	4,7	- 22 %
Crédits d'investissement	12,8	15,22	22,3 (dont 6,1 au titre du <i>plan de relance</i>)	+ 74 %
TOTAL	18,85	19,86	20,9 M€ (hors <i>plan de relance</i>) 27 M€ (avec le <i>plan de relance</i>)	+ 11 % + 43%

Sources : Rapport annuel de performances (RAP) 2007, RAP 2008, DAP

En pratique, ces crédits ont permis, d'une part, de renouveler ou d'acquérir les équipements de sécurité opérationnelle des établissements pénitentiaires¹⁶, d'autre part, de financer les travaux nécessaires à l'adaptation des établissements pénitentiaires aux nouvelles contraintes de sécurité. A titre d'illustration, ils représentent 2 à 3 fois les moyens actuellement dédiés au déploiement du bracelet électronique. Ils n'incluent bien sûr pas les crédits des personnels de surveillance des établissements, aux fonctions multiples il est vrai, ni des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS).

En 2006, la Cour avait préconisé le recours à des dispositifs de sécurité passive (à différencier de la sécurité active qui résulte des pratiques professionnelles des personnels pénitentiaires), afin de compenser les défauts de l'architecture des bâtiments pénitentiaires et, bien souvent, leur vétusté. Ces programmes d'investissement se sont poursuivis ces dernières années. Ils ont mis l'accent sur trois priorités : la mise aux normes des miradors, l'installation de filins anti-hélicoptères, la

16) On citera en particulier la poursuite de l'installation des tunnels d'inspection à rayons X à l'entrée des établissements, le brouillage des téléphones portables, l'installation de dispositifs de reconnaissance biométrique afin de lutter contre les évasions par substitution dans le cadre des parloirs et le recours à la vidéosurveillance dans une trentaine d'établissements pénitentiaires pour contrôler l'activité des cours de promenades (opérations lancées suite aux préconisations de la commission nationale de déontologie de la sécurité et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté).

sécurisation des maisons centrales ainsi que la création de nouveaux quartiers « maison centrale ».

L'administration pénitentiaire a également entrepris ces dernières années un plan de mise aux normes des circuits électriques et d'installation d'équipements de prévention des incendies (pour un montant total estimé à 29,2 M€, 12 consommés à ce jour), afin de garantir la sécurité des détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

Bien que peu médiatisé, l'effort prioritaire d'équipements de sécurité s'est donc poursuivi sous différentes formes.

2 - Les personnels de surveillance

L'effectif des personnels de surveillance a connu une augmentation quasi-proportionnelle, de 2005 à 2009, à l'évolution de la population carcérale (cf. tableau n°10). On constate de ce fait une relative stabilité du taux d'encadrement des détenus par des surveillants (de l'ordre de 2,6 détenus pour un surveillant), qui se situe dans la moyenne des pays européens. La plupart des créations de postes (plus de 1 700 postes créés sur la période) correspond à l'ouverture des nouveaux établissements et au développement de nouvelles missions (surveillance électronique, quartiers arrivants, etc.).

Tableau 10 - Evolution du taux d'encadrement de la population carcérale depuis 2005

Au 1 ^{er} janvier	2005	2009	Var. 2005 / 2009
Nombre de détenus	59 197	62 252	+ 5,2%
Nombre de surveillants (effectifs réels)	22 615	24 341	+ 7,6 %
Ratio détenus / surveillant	2,62	2,56	

Sources : DAP

Par ailleurs, les mutations de surveillants entre les établissements pénitentiaires ont concerné quelque 5 000 personnes depuis 2005, soit près de 20% des effectifs totaux (pour une création nette de 1 700 postes), plus de la moitié étant affectés en région parisienne. L'effet de rotation est donc élevé et exige un effort d'adaptation accrue pour la prise en charge des détenus, d'autant que 25% des personnels recrutés sont féminins, avec la contrainte de gestion qui en résulte face à une population de détenus très majoritairement masculine.

Dans ces conditions, l'administration pénitentiaire a accru ces dernières années son recours aux équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS – cf. encadré). En outre, la loi pénitentiaire crée une réserve civile, à l'instar de celle existant dans la police nationale. Si diversifier les formes de recours aux personnels est une solution qui paraît intéressante, il est regrettable que le ministère n'ait donné aucune précision dans l'étude d'impact du projet de loi pénitentiaire sur le nombre prévisible de réservistes envisagés et leurs coûts.

Les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)

Créées par une circulaire du 27 février 2003, les ERIS (406 agents au 1^{er} août 2009 répartis en 10 équipes, soit une par direction interrégionale - deux pour celle de Paris) interviennent dans plusieurs hypothèses :

- en cas de mouvements collectifs ou individuels de non réintégration ou d'insoumission pouvant dégénérer ;
- lors de certains transferts à hauts risques ;
- à l'occasion de certaines opérations de fouilles ou de perquisition, et à la demande des établissements pour assurer la sécurité des sites (pendant des sessions de cours d'assises sensibles par exemple) ;
- pour la garde temporaire de détenus sensibles ;
- lors de travaux importants pouvant fragiliser les structures et la sécurité des établissements.

Depuis leur création, les ERIS ont réalisé près de 4 000 opérations, dont 801 en 2008. Dans 85% des cas, les équipes sont intervenues à l'initiative des directions interrégionales et, dans 15% des cas, à la demande de l'administration centrale. En 2008, plus de 70% des missions ont eu vocation à encadrer le transfert de détenus dangereux (250 missions sur 801 missions), à sécuriser des sites en travaux (250 missions) et à rétablir l'ordre ou sécuriser des fouilles sectorielles (127 opérations). Les coûts de fonctionnement des ERIS n'ont toutefois pu être établis par la Cour à partir des pièces transmises par l'administration pénitentiaire.

B - La sécurité de la vie en détention

L'administration pénitentiaire encadre et sécurise la vie en détention au moyen de trois types de dispositifs : les procédures d'affectation des détenus, le règlement intérieur de chaque établissement et l'adaptation du régime de détention des détenus sur chaque site. Lors de la publication de son rapport en 2006, la Cour avait formulé des recommandations pour chacun de ces dispositifs. Si certaines ont pu être mises en œuvre, d'autres restent encore à engager.

a) Les modalités d'affectation des détenus, en particulier les plus dangereux, constituent un facteur déterminant dans la sécurisation des établissements pénitentiaires.

Le ministre de la justice dispose, en vertu de l'article D.80 du code de procédure pénale, d'une compétence générale d'affectation des condamnés dans toutes les catégories d'établissement. Sa compétence d'affectation est exclusive s'agissant des maisons centrales et des quartiers maison centrale, mais aussi des condamnés à raison d'actes de terrorisme, des condamnés à plus de dix ans de prison dont la durée d'incarcération restant à subir au moment de leur condamnation définitive est supérieure à cinq ans et de ceux ayant fait l'objet d'une inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés. Les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires disposent quant à eux d'une compétence déléguée pour décider de l'affectation dans les autres établissements.

Chaque année, près d'un quart des quelque 15 000 décisions d'orientation ou d'affectation des condamnés¹⁷ sont prises directement, au nom du ministre, par l'état major de sécurité de la DAP.

Les condamnés en établissement pour peines sont affectés en fonction de cinq critères principaux : la nature de l'infraction qu'ils ont commise, leur dangerosité, le maintien des liens familiaux, leur prise en charge psychologique et psychiatrique et leur accès au travail ou à la formation professionnelle. Le critère de dangerosité est celui qui laisse les plus vastes marges d'appréciation à l'administration pénitentiaire.

Le ministre de la justice décide notamment de l'inscription et de la radiation des détenus devant faire l'objet de mesures de sécurité adaptées au répertoire des détenus particulièrement signalés (DPS), compte tenu de leur risque d'évasion et de leur potentiel de violence ; 300 à 400 détenus relèvent de cette procédure. Ces détenus sont généralement affectés en maison centrale. La Cour avait toutefois observé en 2006 qu'à défaut de places disponibles dans les maisons centrales, l'administration pénitentiaire pratiquait des transferts successifs de détenus dits « navigants » entre les grandes maisons d'arrêt, sur la base d'une instruction ministérielle du 20 octobre 2003. Cette instruction prévoyait l'existence de « rotations de sécurité » des DPS entre grandes maisons d'arrêt, afin « de perturber les auteurs des tentatives d'évasion et leurs complices dans la préparation et la réalisation de leurs projets ». Une telle

17) 13 779 décisions prises en 2005 (dont 3 957 par EMS), 14 969 décisions prises en 2006 (dont 3 795 par EMS) et 14 672 en 2007 (dont 3 636 par EMS). Pour 2008, les données transmises par la DAP à vos rapporteurs n'englobaient pas les décisions prises par les DISP.

pratique n'apparaissant pas régulière, la Cour avait recommandé à la DAP une régularisation. De fait, à la suite de deux décisions prises en 2008 par le Conseil d'Etat¹⁸, qui ont annulé la note de service de 2003, et en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme, cette pratique a cessé¹⁹.

L'appréciation de la dangerosité des détenus passe également par leur observation dans le cadre du centre national d'observation (CNO) de Fresnes (cf. encadré). Or, les capacités d'absorption du CNO s'avèrent insuffisantes.

Le centre national d'observation de Fresnes

Créé en 1985, il permet une observation pluridisciplinaire des détenus condamnés à des moyennes et longues peines, à différents stades de leur parcours en détention. Au départ, sa vocation consistait à recevoir les détenus appelés à changer de régime (passage d'une catégorie d'établissement pénitentiaire à une autre) ou à bénéficier d'une levée éventuelle de leur statut de DPS (évaluation dite de « deuxième passage »).

La loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour trouble mental est toutefois venue renforcer sensiblement ses missions, en lui confiant :

- d'une part, l'évaluation systématique de la personnalité des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle de plus de quinze ans ;
- d'autre part, l'évaluation de la dangerosité des condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité susceptibles de bénéficier d'une libération conditionnelle.

Dans les faits, ces dernières modalités d'admission prennent peu à peu le pas sur les autres besoins d'observations et les délais d'admission au CNO s'allongent.

18) Dans un arrêt du 23 février 2008, le Conseil d'Etat a annulé la note de service précitée du 20 octobre 2003, considérant que le ministre de la Justice ne tenait d'aucune disposition législative ou réglementaire le pouvoir de créer un régime de détention spécifique, caractérisé par des rotations régulières et systématiques

19) La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme sur les traitements inhumains et dégradants, en raison de l'effet cumulé des 14 transfèrements, du placement à l'isolement et de la régularité des fouilles corporelles intégrales auxquels avait été soumis le requérant entre 2001 et 2008 (décision du 9 juillet 2009, Khider c. France).

Face à ce constat, l'administration pénitentiaire a décidé, d'une part, de transformer le CNO en un centre national d'évaluation (CNE), d'autre part, de l'implanter dans des locaux plus adaptés, au sein du futur centre pénitentiaire de Réau (en cours de construction).

Les dernières dispositions législatives en matière de lutte contre la récidive (loi du 10 mars 2010) devraient toutefois accroître sensiblement le nombre de détenus à évaluer ; la nouvelle structure risque donc d'être insuffisante pour répondre aux besoins, ce qui conduit le ministère à étudier actuellement l'adaptation de ses modalités d'évaluation des personnes condamnées (adaptation de la durée des sessions, maintien du site de Fresnes aux côtés du futur site de Réau, création éventuelle de centres interrégionaux d'évaluation).

b) Dans la continuité des orientations de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 et des recommandations de la Cour en 2006, l'administration pénitentiaire a poursuivi la différenciation des niveaux de sécurité entre établissements. Elle identifie dans ce cadre cinq types d'établissements pour peines²⁰ : les « maisons centrales à sécurité passive renforcée » pour les détenus à forts risques d'évasion ou susceptibles de très grandes violences, les « maisons centrales à sécurité passive moindre », les « centres de détention contraints » dotés d'équipements de sécurité périmétrique renforcés (miradors, mur d'enceinte, filins anti-hélicoptères, surveillance caméra,...) et proposant des régimes différenciés, les centres pour peines aménagées et les centres de semi-liberté.

Le développement de régimes de sécurité différenciés au sein des établissements pénitentiaires, tel qu'il a pu être observé au cours de l'enquête, correspond à la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes²¹. L'article 89 de la loi pénitentiaire consacre d'ailleurs la mise en œuvre de ce principe dans les établissements pour peine, en fonction de la personnalité, de la santé, de la dangerosité et des efforts des détenus en matière de réinsertion. Il ne l'étend toutefois pas aux maisons d'arrêt, du reste surpeuplées. En pratique, il arrive néanmoins que certaines maisons d'arrêt appliquent des conditions de détention

20) Classification utilisée pour la construction de nouveaux établissements, qui ne modifie en rien la typologie réglementaire des établissements pénitentiaires prévue au code de procédure pénale (à savoir les maisons d'arrêt, les centres de détention et les maisons centrales).

21) A titre d'illustration, la direction du centre de détention d'Argentan a adapté le régime de détention de ses différents bâtiments au degré de dangerosité et de compatibilité des détenus entre eux. Les détenus considérés comme les plus difficiles sont affectés dans le bâtiment E, où, à la différence des bâtiments C et D, plus calmes, le régime des portes fermées s'applique.

assouplies dans leurs quartiers dédiés à la réinsertion, comme, par exemple au quartier de préparation à la sortie du centre pénitentiaire de Metz, dont les portes sont ouvertes en journée.

L'orientation du ministère est d'aller vers une spécialisation des établissements en fonction des profils de détenus, mettant fin progressivement au système des centres pénitentiaires mixtes.

c) Enfin, dans son rapport de 2006, la Cour avait constaté qu'en dépit des recommandations formulées par les commissions d'enquête parlementaires et la commission Canivet en 2000, les règlements intérieurs des établissements n'existaient pas ou étaient disparates. La Cour avait recommandé d'accélérer le processus d'harmonisation des règlements intérieurs.

Cette recommandation a partiellement été suivie d'effets en 2008 et en 2009 : élaboration au 1^{er} semestre 2008 d'un règlement intérieur type pour les maisons centrales ; diffusion à l'été 2009 de 14 fiches de procédure de nature à normaliser la vie en détention, les activités des détenus et à l'individualisation du parcours de détention dans les maisons d'arrêt ; élaboration à partir du second semestre 2009 des travaux afin d'élaborer les règlements types des centres de détention, puis des centres pour peines aménagées et des quartiers courtes peines. Mais elle reste à parachever, quatre ans après. Le ministère indique à ce titre qu'il devrait déployer les règlements intérieurs des centres de détention en 2010 et amorcer leur déploiement dans les maisons d'arrêt en 2011.

Ces initiatives devraient permettre de répondre aux critiques répétées du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et des associations investies dans le monde carcéral sur l'hétérogénéité des règles de vie réservées aux détenus, selon les lieux de détention. Le législateur a en outre prévu, dans l'article 86 de la loi pénitentiaire, l'élaboration, par décret en Conseil d'Etat, de règlements intérieurs types pour chacune des catégories d'établissements pénitentiaires. Le ministère doit désormais respecter le calendrier annoncé.

C - Un bilan encore contrasté

En dépit des moyens et des procédures mises en œuvre afin d'éviter les évasions et de pacifier le milieu carcéral, la prison demeure un univers violent, comme en témoigne souvent l'actualité.

L'administration pénitentiaire utilise deux indicateurs pour mesurer sa performance en matière de sécurisation des établissements pénitentiaires : le nombre d'évasions et le taux d'incidents.

Elle recueille ainsi mensuellement depuis le 1^{er} janvier 2007, les informations relatives aux incidents survenant dans les établissements pénitentiaires. Néanmoins, l'exhaustivité n'est pas certaine s'agissant des agressions entre détenus car certains préfèrent taire les faits dont ils sont victimes.

Sous cette réserve, il est patent qu'après avoir marqué une certaine diminution entre 2005 et 2008, le nombre d'incidents est reparti à la hausse courant 2008.

Comme le montre le tableau ci-après des statistiques disponibles en matière d'évasion, environ 90% de celles recensées en 2007 et en 2008 interviennent dans le cadre d'activités de réinsertion hors détention (procédures d'aménagement de la peine, chantiers extérieurs, sorties sportives).

La réorganisation en cours du travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) devrait permettre d'assurer un meilleur contrôle des personnes placées sous sa responsabilité en milieu ouvert. En effet, des surveillants pénitentiaires devraient venir compléter les rangs des SPIP afin de suivre les probationnaires.

Il reste néanmoins nécessaire d'évaluer plus précisément les incidents relatifs aux personnes suivies en milieu ouvert.

Tableau 11 : Nombre de personnes évadées

SOUS GARDE PÉNITENTIAIRE			
Lieux	2007	2008	2009
Depuis la détention	14	9	37*
Lors d'extractions médicales ou de sorties sportives	3	7	4
Depuis des chantiers extérieurs	9	2	19
TOTAL	26	18	60
HORS GARDE PÉNITENTIAIRE			
Lieux	2007	2008	2009
Lors d'hospitalisations d'office ou autres	33	23	42
Lors d'extractions judiciaires ou médicales	5	10	11
Lors d'aménagements de peine: permissions de sortie, PE, PS, PSE et CPA/CSL	419	450	461
TOTAL	457	483	514

Sources : DAP – EMS (* dont 18 évadés du centre pénitentiaire de Nouméa)

A la différence des violences entre détenus qui constituent une zone grise mal appréhendée par l'administration pénitentiaire mais dénoncée par de nombreux observateurs extérieurs, les agressions contre les personnels pénitentiaires sont recensées avec précision par l'administration. En 2008, la DAP a ainsi dénombré 595 agressions physiques dont 762 personnels ont été victimes.

Après une baisse sensible entre 2005 et 2007, le taux d'agressivité - nombre d'agressions rapportées au nombre de détenus pour la même période - a connu une légère augmentation en 2008 (passant de 0,81% en 2007 à 0,94% pour l'année 2008). Les événements de l'année 2009 ne devraient pas inverser cette tendance²².

Moins de 30% des agents victimes d'agression ont été concernés en 2008 par une interruption temporaire de travail (ITT). Cette proportion est relativement stable depuis plusieurs années : 393 jours d'ITT en 2008, 491 en 2007.

**Tableau 12 : Evolution des agressions
contre les personnels entre 2000 et 2008**

	Nombre d'agressions (au 31 décembre N)	Population carcérale (Moyenne annuelle)	Fréquence des agressions (Nombre d'agressions/Population carcérale)
2000	400	50 625	0,78 %
2002	586	53 510	1,10 %
2004	686	60 126	1,14 %
2005	661	58 660	1,13%
2006	604	58 295	1,04%
2007	491	60 711	0,81 %
2008	595	62 292	0,94%

Source : DAP – RH1 (extrait de la réponse n°107 au questionnaire parlementaire de M. HUYGHE dans la cadre de la préparation au PLF 2010)

22) Compte tenu de l'ouverture de 3 établissements pour mineurs supplémentaires en 2008 et du taux d'agressivité beaucoup plus élevé que dans les autres types de structures (17 %) le risque d'être agressé est 23 fois plus important en détention mineurs qu'en détention générale.

L'administration pénitentiaire a développé plusieurs actions préventives tant auprès du personnel que des détenus : repérage des personnes vulnérables, interdiction des vêtements à capuche, développement des activités sportives le week-end, augmentation de la durée des promenades, allongement des durées de parloir, accès au parloir des détenus placés en quartier disciplinaire ; évaluation des conditions de sécurité dans les douches et renforcement de la vigilance dans la surveillance des cours de promenades. L'effet de ces mesures n'a pu être mesuré à ce stade par la Cour.

Enfin, le nombre des suicides et tentatives de suicide dans les établissements pénitentiaires touche un domaine d'une grande sensibilité ; il est suivi avec attention.

Alors que le taux de décès par suicide n'avait pratiquement pas cessé d'augmenter depuis le début des années 1980, pour culminer à son maximum en 1996 avec 24,4 suicides pour 10 000 personnes écrouées (soit 138 décès), il a diminué depuis 2002 et s'est réduit de 20% en 5 ans, avant de remonter en 2008 et 2009.

En effet, avec 115 suicides comptabilisés en 2008 (dont 109 en détention), ce qui correspond à 17,2 suicides pour 10 000 personnes écrouées, le taux s'est accru de 13,6% par rapport à 2007 ; il a encore augmenté en 2009 : 122 suicides (dont 115 en détention).

Dans une étude publiée en décembre 2009, l'Institut national des études démographiques (INED) indique que la France présente le taux de suicides en prison le plus élevé de quinze pays européens. La moyenne annuelle observée en France entre 2002 et 2006 (20 suicides pour 10 000 détenus) se compare à 13 pour 10 000 au Danemark, deuxième de la liste. Le nombre était de seulement 4 pour 10 000 en Grèce sur la même période. Cependant ce taux de suicide est à rapprocher du taux de suicide dans la population générale (évaluation du taux de « sursuicidité » de la population carcérale). Ainsi, globalement, les détenus français se suicident six fois plus que le reste de la population, mais le taux de « sursuicidité » des détenus italiens, portugais et britanniques est 8 à 10 fois supérieur à celui de la population générale de ces pays.

Par ailleurs, l'INED souligne que *« contrairement aux idées reçues, la surpopulation carcérale et le suicide n'évoluent pas de façon parallèle. [...] Alors que le taux d'occupation des établissements pénitentiaires diminue au début des années 1990, le taux de suicide augmente. Et lorsque le taux d'occupation augmente à partir de 2002, celui du suicide a tendance à diminuer. [...] La moitié des suicidés étaient seuls en cellule »*. Par ailleurs, les prévenus se suicident deux fois

plus en moyenne que les condamnés et le taux de suicide augmente avec la gravité de l'infraction.

Compte tenu de la recrudescence des incidents, 20 recommandations ont été retenues par le ministre et consistent pour l'essentiel à renforcer la formation du personnel pénitentiaire face au risque de suicide, à appliquer des mesures particulières pour les détenus les plus fragiles (cellules sécurisées,), à « humaniser l'univers carcéral » (développement de l'accès au téléphone au quartier disciplinaire) et à développer des expérimentations inspirées d'exemples européens (« codétenus de soutien »). Par ailleurs, depuis janvier 2010, les détenus arrivant dans un établissement pénitentiaire peuvent passer un appel téléphonique dans les premières heures de mise à l'écrou, afin d'atténuer le choc carcéral.

*

Alors que le maintien des moyens consacrés à la sécurisation des établissements pénitentiaires et l'amélioration des pratiques de gestion de la détention semblaient avoir porté leurs fruits sur le climat global en détention après 2005, la situation s'est de nouveau dégradée courant 2008.

La différenciation des régimes de détention et l'humanisation de l'univers carcéral constituent à cet égard deux champs d'action qu'il faut certainement continuer de développer.

III - La réforme budgétaire et comptable

Dans son rapport public de janvier 2006, la Cour avait souligné les anomalies des règles comptables applicables aux établissements pénitentiaires (dépenses exécutées par les comptables pénitentiaires, et non les trésoriers-payeurs généraux) et à la gestion des biens et deniers réglementés des détenus.

Juste avant la parution du rapport de 2006, l'administration pénitentiaire a engagé les réformes souhaitées (voir annexe, en fin de rapport, pour plus de détails) et permis au ministère de répondre aux exigences de l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en 2006.

En premier lieu, des régisseurs placés sous la responsabilité des comptables du Trésor public se sont vu confier la gestion des biens des détenus. Deux types de régies d'avances et /ou de recettes ont été créées : les régies usuelles destinées au maniement des fonds publics pour la

réalisation d'opérations limitées et les régies des comptes nominatifs pour le maniement des fonds des personnes incarcérées, à toutes les étapes de leur parcours en détention. La qualité du fonctionnement des régies est de fait une exigence centrale pour la vie dans les prisons.

La réforme budgétaire et comptable a été complétée par la création, à compter du 1^{er} janvier 2007, d'un compte de commerce qui retrace les opérations de recettes et dépenses liées à la « cantine » et au travail des détenus. Si la mise en place de cet outil constitue en soi un facteur de progrès dans la gestion des flux financiers associés à la vie en détention, la Cour relève toutefois que subsistent plusieurs marges d'amélioration de son fonctionnement. Se pose notamment la question des opérations retracées dans la section « cantine des détenus ». En effet, ont été exclus de la comptabilisation au compte de commerce les achats « extérieurs » ou achats « directs », qui correspondent aux achats ponctuels de biens non-stockés ne figurant pas dans les catalogues des produits habituellement proposés (produits techniques, CD, DVD, etc.). Ce manque d'exhaustivité est préjudiciable au bon suivi du résultat global des opérations de cantines, mais aussi à l'identification des marges réalisées à cette occasion et qui doivent être réinvesties dans des dépenses au profit de la population pénale. La Cour estime qu'une exhaustivité plus complète reste à atteindre.

Enfin, la mise en œuvre de la LOLF s'est accompagnée d'une uniformisation progressive de l'organisation budgétaire et comptable à l'échelle du territoire, dans un souci de rationalisation des effectifs. Ainsi, de nouvelles missions de pilotage de l'activité pénitentiaire ont été mises en place dans les DISP. Des efforts de mutualisation en matière de commande publique ont vu le jour partout en France, sous l'impulsion d'un pôle « achats et marchés » en administration centrale et du déploiement d'« unités achats et marchés publics » dans les DISP (à Strasbourg, par exemple). Des services d'audit interne et des cellules de contrôle interne comptable ont également été créés.

*

La Cour souligne les conséquences de l'application de la LOLF dans les services déconcentrés ; en stimulant des efforts de mutualisation louables du point de vue de la gestion publique, elle s'accompagne d'une réduction de l'autonomie des établissements pénitentiaires par rapport au système antérieur, décrit par la Cour dans son rapport de 2006. Un bilan de ces nouvelles méthodes devra être dressé ultérieurement.

IV - Les réformes engagées

Deux grandes réformes devraient orienter l'action de l'administration pénitentiaire dans ces prochaines années : la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes (RPE) et l'application de la loi pénitentiaire (promulguée le 24 novembre 2009).

Les règles pénitentiaires européennes

Adoptées pour la première fois en 1973, révisées en 1987, puis en 2006, les règles pénitentiaires européennes (RPE) visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe et à faire adopter des pratiques et des normes communes.

Ces 108 règles, adoptées le 11 janvier 2006 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, portent à la fois sur les droits fondamentaux des personnes détenues, le régime de détention, la santé, l'ordre et la sécurité des établissements pénitentiaires, le personnel de l'administration pénitentiaire, l'inspection et le contrôle des prisons.

Si ces règles ont une portée normative limitée puisqu'elles ne formulent que des recommandations envers les Etats membres, elles fournissent un référentiel pour les différentes politiques pénitentiaires de nature à fonder des actions de réforme.

La direction de l'administration pénitentiaire s'est emparée des RPE pour en faire un axe de réforme, d'une part du fonctionnement des établissements pénitentiaires, d'autre part des pratiques professionnelles de ses agents.

Dans un premier temps, la DAP a choisi de privilégier un nombre réduit de ces règles et d'expérimenter leur mise en œuvre dans un échantillon d'établissements ; 28 maisons d'arrêt ont été retenues comme sites pilotes en mars 2007, notamment pour mettre en place des quartiers « arrivants ». Parallèlement, la DAP a réalisé en juin 2008 un premier référentiel RPE, consacré aux procédures d'accueil des détenus. Sur cette base, la DAP a alors lancé une démarche de labellisation des établissements appliquant les RPE, en faisant procéder à une évaluation par l'AFNOR et le bureau VERITAS.

Depuis janvier 2009, la DAP poursuit l'implantation progressive des RPE dans les établissements pénitentiaires autour de 5 priorités :

- généraliser la séparation des prévenus et des condamnés à l'ensemble des maisons d'arrêt et des quartiers maisons d'arrêt.

112 établissements, soit 85% de la cible, répondaient à cet objectif au 1^{er} avril 2010 ;

- mettre en conformité la procédure d'accueil des arrivants avec les engagements pris dans le référentiel RPE ; 159 établissements, soit 90% des sites, bénéficiaient de locaux dédiés à l'accueil à la même date, et dans la moitié d'entre eux, le personnel était spécifiquement formé à cette mission d'accueil ;
- poursuivre la labellisation de la procédure d'accueil des établissements pénitentiaires (38 établissements étaient ainsi labellisés au 1^{er} avril 2010) ;
- mettre en place une procédure formalisée de traitement et de suivi des requêtes ; 79 établissements (soit 45% des sites) répondaient à cette recommandation en avril 2010 ;
- étendre le cahier électronique de liaison destiné au suivi individuel des détenus (cf. IV^{ème} Partie).

D'une manière générale, l'administration pénitentiaire estime que la mise en œuvre des RPE a un impact positif sur le climat général en détention, avec une diminution des agressions, mais également une réduction des congés maladie et des accidents de travail.

Lors du conflit social des mois d'avril et mai 2009 avec les personnels de surveillance, la Chancellerie a toutefois semblé marquer une inflexion dans la volonté de mise en œuvre des RPE dans les établissements pénitentiaires. Cette inflexion s'est manifestée dans un courrier du 30 avril 2009 adressé à l'intersyndicale des surveillants de l'administration pénitentiaire, dans lequel la Garde des Sceaux se prononçait pour une « redéfinition du rythme de mise en application des règles pénitentiaires », voire pour un « moratoire » de cette application.

En réalité, le protocole d'accord conclu le 11 mai 2009 entre le ministère de la justice et deux des organisations syndicales prévoit une mission d'évaluation du dispositif des RPE, afin d'en dresser un bilan et d'en définir les modalités de poursuite. Les préconisations de cette mission, qui ont conduit à la diffusion d'une circulaire en décembre 2009, ont notamment abouti, en janvier 2010, à l'ouverture de postes de surveillants pénitentiaires dédiés à la mise en œuvre des RPE.

S'agissant de l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, il est trop tôt pour en mesurer la portée et l'effectivité. Bien que l'étude d'impact associée au projet de loi pénitentiaire n'ait pas évalué complètement les coûts induits par ce texte (sauf pour l'extension des aménagements de peine), il convient de relever, six mois après la

promulgation de la loi, que la quasi-totalité des décrets d'application restent à publier.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La démarche engagée par l'administration pénitentiaire pour la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes apparaît prometteuse. Elle constitue un puissant levier de réforme au sein de cette administration, et devrait offrir des conditions de détention plus respectueuses des droits des détenus.

Les recommandations qui suivent s'inscrivent à la fois dans la ligne de celles qu'avait formulées le rapport public de 2006, mais aussi dans le cadre élargi de ces règles pénitentiaires européennes :

- Étendre la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes ;*
 - Développer l'évaluation individuelle des situations grâce au centre national d'évaluation doté d'une capacité adaptée ;*
 - Poursuivre la différenciation des centres pénitentiaires, selon la dangerosité des détenus et les aménagements de peine possibles ;*
 - Achever dans ce cadre l'harmonisation des règlements intérieurs des établissements, selon leur catégorie ;*
 - Organiser une mesure plus précise des incidents relatifs aux personnes suivies en milieu ouvert ;*
 - Améliorer la tenue du compte de commerce pour la gestion des cantines, notamment en y retraçant l'exhaustivité des opérations ;*
 - Publier sans délai les décrets d'application de la loi pénitentiaire de novembre 2009.*
-

Deuxième partie :

La coexistence de deux modes de gestion : gestion publique et gestion mixte

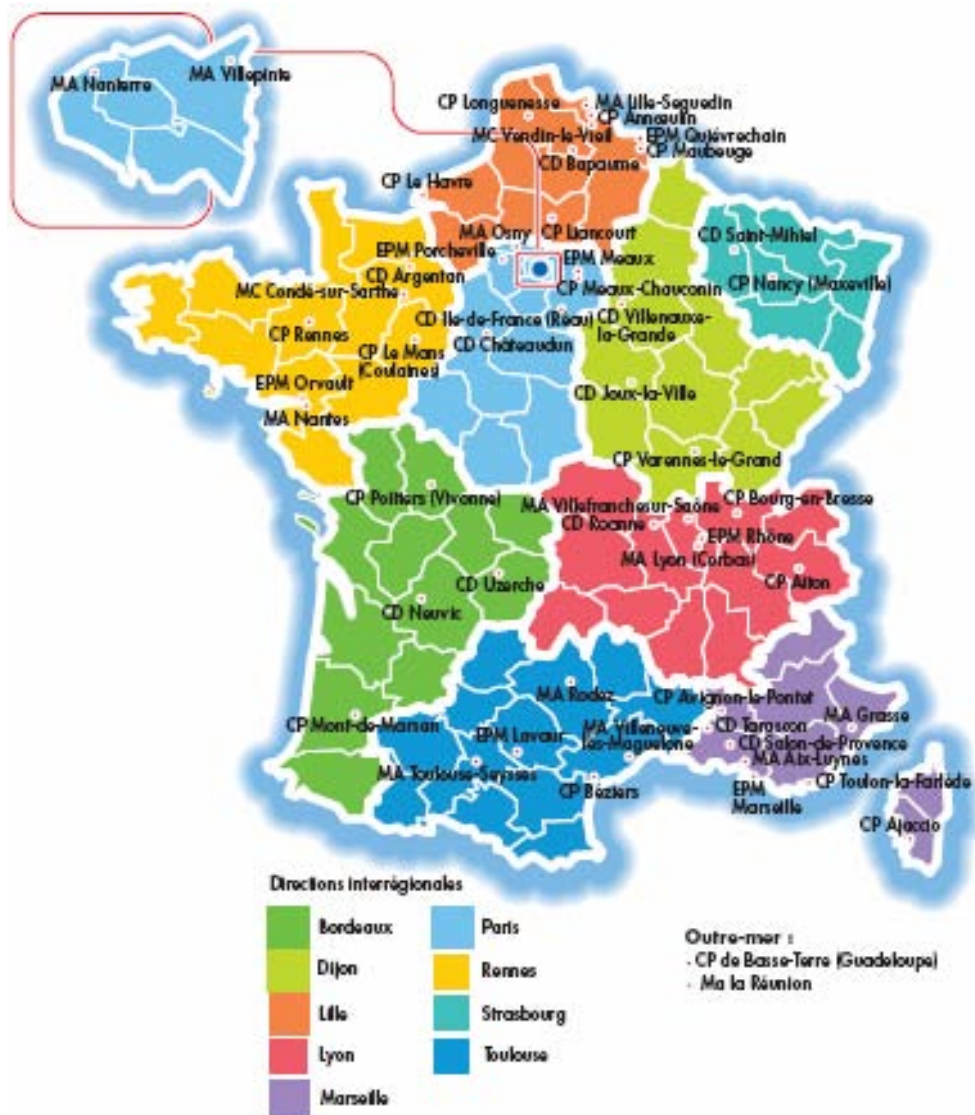
La loi n°87-432 du 22 juin 1987, modifiée par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, relative au service public pénitentiaire organise un dispositif permettant à l'administration pénitentiaire de confier, pour la gestion de ses établissements, à des organismes de droit public ou de droit privé habilités, des fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance. L'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a repris ce principe. A côté de la gestion publique s'est ainsi développée la gestion dite mixte ou déléguée.

Deux générations de « contrats multiservices » se sont succédé. La première génération de marchés, notifiée en septembre 1989, confiait le fonctionnement de 21 établissements pénitentiaires à quatre groupements d'entreprises répartis sur 4 zones. Ces contrats étaient liés à des marchés de construction d'établissements pénitentiaires neufs (programme 13 000), que les groupements devaient prendre en charge une fois construits pour les prestations dont ils étaient chargés.

La seconde génération de contrats, notifiée en décembre 2001, a étendu le principe des marchés publics multiservices à 6 établissements supplémentaires construits dans le cadre du programme dit « 4 000 ». Cinq marchés (couvrant 5 zones géographiques) ayant pour objet d'assurer le fonctionnement courant des établissements pénitentiaires des programmes 13 000 et 4 000 sont arrivés à échéance le 31 décembre 2009.

Dans son rapport public de 2006, la Cour a mis l'accent sur les carences de supervision et de mesure de la performance de la gestion « mixte » par rapport à la gestion publique classique. Ce constat général avait appelé plusieurs recommandations de la part de la Cour, sur deux plans, d'une part le suivi des contrats de gestion déléguée, d'autre part la comparaison entre les deux modes de gestion.

Etablissements en gestion déléguée en 2011



Source : Direction de l'administration pénitentiaire

I - La gestion « mixte » : un essor mieux contrôlé

A - Evolution du périmètre des établissements en gestion mixte

Au 1^{er} janvier 2007, la gestion mixte concernait 27 établissements pénitentiaires pour majeurs, soit une capacité nominale de plus de 15 500 places, représentant 30 % environ de la capacité opérationnelle de l'ensemble des établissements (y compris les maisons centrales, que le ministère voulait alors exclure de ce mode de gestion).

Depuis cette date, le périmètre de la gestion mixte n'a cessé de s'étendre avec les 6 nouveaux établissements pour mineurs, livrés en 2007, et la réalisation du programme des 13 200 de la LOPJ. Fin 2009, une quarantaine d'établissements fonctionnaient en gestion déléguée, représentant environ 20 000 places en termes de capacité nominale, pour une capacité théorique de l'ensemble des établissements évaluée par la Cour à environ 55 000 places, soit un ratio de plus de 36 %.

Ce ratio va s'accroître plus rapidement encore à partir de 2010, en raison, d'une part, des livraisons des établissements du programme des 13 200 et de la fermeture d'établissements vétustes en gestion publique, et d'autre part, de l'élargissement du périmètre des établissements entrant en gestion déléguée, dans le cadre du renouvellement des marchés de gestion déléguée (« MGD 04 ») à compter du 1^{er} janvier 2010²³.

Après 2012, lorsque le programme de construction des 13 200 sera entièrement livré, la gestion déléguée concernera environ 30 000 places nominales de détention²⁴, soit un doublement en cinq ans.

Si l'on considère par ailleurs les projets de l'administration pénitentiaire de développer une externalisation limitée à certains services (restauration, hôtellerie-buanderie) dans plusieurs établissements qui sont aujourd'hui exploités en régie directe, on constate que la gestion

23) Le marché « MGD 04 » étend la gestion déléguée à 4 établissements du programme des 13 000, jusqu'ici gérés en régie directe par l'administration (les centres pénitentiaires de Saint-Quentin-Fallavier, de Laon et de Châteauroux, ainsi que la maison centrale d'Arles - pour une capacité nominale totale d'environ 1 400 places), et à deux nouvelles maisons centrales, dont la livraison est prévue en 2012 (pour un total de 440 places).

24) Très exactement 29 693 places si l'on tient compte du marché « MGD 04 », des 3 lots en AOT-LOA et contrat de partenariat, ainsi que des nouveaux établissements de Mont-de-Marsan, Bourg-en-Bresse et Rennes bâtis via des marchés de conception-réalisation.

délégée, sous ses différentes formes, va concerner à brève échéance la moitié des places de détention. A terme, la gestion déléguée devrait devenir le mode d'exploitation majoritaire dans les établissements pénitentiaires.

B - La mise en œuvre d'une fonction et d'un réseau dédiés au contrôle des prestations en gestion déléguée

Compte tenu de l'accroissement du mode de gestion déléguée, le contrôle des prestations rendues devient essentiel, comme l'avait observé la Cour dans son précédent rapport. De fait, depuis le 1^{er} janvier 2008, un nouveau dispositif de pilotage de la gestion déléguée est en œuvre à la DAP.

1 - Un réseau piloté par la « mission gestion déléguée » de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

Une structure dédiée au pilotage de la gestion déléguée a été créée au sein de la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, en décembre 2007. Cette « mission pour la gestion déléguée des établissements pénitentiaires » (ci-après « MGD ») assure le suivi et le contrôle des marchés de gestion déléguée en cours, ainsi que la coordination et l'organisation de la passation des marchés de fonctionnement des futurs établissements.

En réponse aux recommandations de la Cour, la DAP s'est par ailleurs efforcée d'étoffer son dispositif de suivi des prestations de gestion déléguée. A partir de janvier 2008, les délégataires ont été invités à produire un rapport mensuel d'activité pour chaque établissement en gestion déléguée. La MGD exploite ces rapports et les données relevées par les personnels pénitentiaires en diffusant des « loupes » mensuelles à visée opérationnelle. Elle réalise par ailleurs sa propre exploitation des rapports annuels de zone, rédigés par les prestataires.

Concomitamment, la DAP a précisé dans une circulaire du 19 décembre 2007 le rôle attendu des directions interrégionales des services pénitentiaires dans le contrôle des prestations de gestion déléguée : il y est préconisé la création d'une « unité de suivi des gestions déléguées » (UGD) à côté du service de l'audit interne.

L'UGD est, d'une part, responsable du suivi des relations avec le prestataire de la gestion déléguée, d'autre part, chargée d'animer et d'appuyer le réseau des attachés en poste dans les établissements en gestion déléguée. De son côté, le service d'audit interne est en charge des tableaux de bord de la DISP et relaye les enquêtes nationales lancées par

le bureau de l'évaluation, du contrôle de gestion et des achats de la direction de l'administration pénitentiaire, parce qu'elles concernent tous les établissements, indépendamment de leur mode de gestion.

Cette nouvelle organisation, qui devait être mise en place à compter du 1^{er} janvier 2008, appelait une réallocation des moyens humains au sein de chaque direction interrégionale. Or, s'agissant des unités de gestion déléguée, aucune consigne spécifique n'avait été donnée aux DISP quant au profil des agents à nommer pour les postes de chef des unités. Ainsi, si une majorité de ces postes ont été pourvus par des agents de catégorie A (6 DISP sur 9), plusieurs postes ont été pourvus par des agents d'un niveau hiérarchique insuffisant et/ou inexpérimenté en la matière. Conséquence sans doute des habitudes antérieures et des relations établies avec la « mission gestion déléguée », certains chefs d'établissement ou attachés ont donc maintenu une relation directe avec l'administration centrale.

Enfin, le dispositif d'audit a été complété fin 2009 par la mise en place de référents « restauration » dans chaque DISP, chargés d'intervenir dans les établissements du parc classique et dans ceux fonctionnant en gestion déléguée, et d'auditer spécifiquement dans ce dernier cas, la fonction « restauration » (dédiée aux détenus et aux personnels pénitentiaires), à deux reprises pendant la durée du marché. Dans la même logique, l'administration pénitentiaire envisage de développer ses capacités d'audit en matière de maintenance.

La constitution d'un réseau dédié au contrôle des prestations en gestion déléguée satisfait, sur le plan des principes, à deux recommandations de la Cour : d'une part, le renforcement des moyens humains consacrés au contrôle de la gestion « mixte » en particulier au niveau des directions régionales et de l'administration centrale, d'autre part, la clarification de la répartition des tâches entre les différents niveaux, en spécialisant les directions régionales dans une fonction de contrôle.

Toutefois, il est indispensable que les structures ainsi créées, en administration centrale et dans les directions interrégionales, confortent leur crédibilité, en développant la capacité des cadres à dialoguer avec les entreprises délégataires.

2 - Des audits permettant de déceler les carences

Par rapport aux constats établis lors du précédent contrôle de la Cour, l'une des principales avancées de l'administration pénitentiaire dans le suivi de la gestion déléguée réside dans l'intensification des contrôles réalisés sur la réalité et la qualité des prestations réalisées par les cocontractants.

S'agissant des contrôles réalisés au sein des établissements par l'équipe de direction, ces derniers sont souvent placés sous la responsabilité d'un attaché - voire d'un secrétaire administratif dans le cas du centre pénitentiaire de Lille. Trop rares sont les chefs d'établissement qui semblent s'impliquer très directement dans cette mission, les directeurs se consacrant davantage à la sécurité, à la gestion des ressources humaines ou à la relation avec les détenus. Dans cette perspective, la sous-direction des services déconcentrés de la DAP s'est efforcée d'accroître, au cours des deux dernières années, les actions d'information et de formation sur la gestion déléguée à leur attention. Il est également prévu de renforcer l'organigramme des établissements dits du « programme 13 200 », en dédiant entièrement un attaché et un personnel technique au suivi des marchés de gestion déléguée.

Ne disposant généralement pas des compétences appropriées à l'exercice de ces contrôles, les attachés se consacrent aux contrôles qui peuvent apparaître comme les plus praticables. Il s'agit notamment des contrôles opérés sur les prestations de restauration qui sont systématiquement réalisés dans tous les établissements, mais aussi de la comparaison parfois effectuée entre les prix des produits de cantines et ceux des mêmes produits dans les grandes surfaces de proximité. Au total, dans l'échantillon des établissements visités, le périmètre et l'intensité des contrôles opérés tiennent davantage à la personnalité et à l'expérience du fonctionnaire qui en est responsable, les formations mises en place récemment n'ayant pas encore produit tous leurs effets.

Expérimentées à partir de septembre 2007 sur trois établissements²⁵, les audits sur site de la MGD ont été généralisés dès 2008. Ils constituent un réel progrès du contrôle effectué par l'administration pénitentiaire sur la gestion déléguée.

25) Un pour chacun des trois cocontractants : le CP de Maubeuge (SIGES), la MA d'Osny (GEPSA) et la MA d'Aix-Luynes (IDEX).

En pratique, ces audits, qui sont pilotés par un agent référent de la MGD, permettent à des praticiens, eux-mêmes en charge du contrôle de la gestion déléguée dans leur établissement, d'évaluer le rendu des prestations dans un autre établissement, le plus souvent avec un prestataire différent. Ils permettent également de confronter les modalités d'exercice de ces contrôles d'un établissement à l'autre et d'échanger, le cas échéant, sur les bonnes pratiques. Cette démarche a ainsi vocation à réduire, conjointement avec une meilleure formation des agents et la mise à disposition d'outils modernes et uniformisés, les carences que la Cour avait observées dans son précédent contrôle.

Si l'intérêt de cette démarche doit être noté, on peut en revanche regretter que ces audits ne concernent pas l'ensemble des prestations de gestion déléguée. L'élargissement du périmètre de l'audit à l'ensemble des fonctions constitue l'un des meilleurs moyens de mesurer la performance relative de la gestion déléguée dans chacun des établissements fonctionnant selon ce mode.

Par ailleurs, des audits patrimoniaux ont été réalisés dans les établissements des programmes 13 000 et 4 000 en vue du renouvellement, au 1^{er} janvier 2010 des marchés de gestion déléguée.

Un tableau de juillet 2009 réalisé par la MGD évalue les travaux de remise en état pour chacun de ces établissements, en distinguant les coûts à supporter par l'administration pénitentiaire (qui s'élèvent au total à 19 M€ pour les travaux à réaliser en 2009) de ceux à la charge du délégataire « sortant » (qui représentaient 11,9 M€ en 2009) et de ceux qui devront être supportés à l'avenir par le nouveau délégataire. Cette synthèse met en évidence des situations très contrastées, attestant de sérieuses carences de maintenance dans certains cas, de situations moins dégradées dans d'autres²⁶.

En outre, sont également planifiés les coûts pour la prochaine génération de contrats : pour les deux exercices 2010-2011, ces coûts sont évalués à 16,4 M€ pour les nouveaux délégataires et à 6,2 M€ pour l'administration. Si l'on tient en compte des coûts différés jusqu'en 2018, les deux établissements présentant le coût le plus lourd de remise en l'état

26) Pour les trois établissements du programme des 13 000 de la région parisienne, en gestion déléguée à GEPSA, les coûts de remise en l'état imputés au délégataire sortant demeurent circonscrits (de 207 000 € pour la MA de Nanterre à 425 000 € pour la MA de Villepinte), mais pour la MA de Villepinte des travaux d'un coût de 1,5 M€ sont mis à la charge de l'administration pour l'exercice 2009. A l'inverse, dans le cas de la MA d'Aix-Luynes, établissement de la même génération, le coût de remise en l'état imputé à IDEX est supérieur à un million d'euros, tandis que celui mis à la charge de l'administration s'élève à 461 000 €.

sont la MA d'Aix-Luynes (8,4 M€) et le CD de Salon-de-Provence (8,8 M€).

Le coût de remise en l'état des établissements en gestion déléguée en fin de contrat constitue une information précieuse pour évaluer la performance de ce type de contrat. Cette information, qui n'a été disponible que courant 2009, n'a toutefois pas encore été prise en compte dans les évaluations du coût de la gestion déléguée.

Enfin, d'autres actions peuvent s'avérer utiles pour évaluer la performance de la gestion déléguée. Il s'agit des contrôles effectués au sein de l'administration pénitentiaire par l'inspection des services pénitentiaires au moment de la prise de fonction des chefs d'établissement. Ces contrôles sont avant tout des audits à dimension managériale et se concentrent donc sur le cœur de métier de l'administration pénitentiaire (sécurité, mise en œuvre des RPE, gestion des ressources humaines), mais ils comportent également un volet consacré à la gestion financière et logistique. Un rapport du 17 juin 2009 sur la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses souligne à cet égard que la difficulté à bien évaluer la qualité des prestations du délégataire en matière de maintenance et de respect des engagements contractuels est un problème commun à l'ensemble des établissements en gestion déléguée.

Enfin, les établissements pénitentiaires, qui sont soumis depuis juillet 2006 au respect des règles relatives à la protection des personnes contre les risques d'incendie et de panique, font l'objet de visites périodiques (en moyenne tous les 3 ans) de la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur. Ce type de contrôle permet de dénoncer, le cas échéant, d'importantes lacunes en matière de maintenance ; tel a été le cas par exemple pour la maison d'arrêt d'Aix-Luynes, en gestion déléguée.

L'accroissement des actions de contrôle des prestations rendues par la gestion déléguée s'inscrit dans le cadre des recommandations de la Cour en 2006.

Les audits de gestion déléguée, réalisés sous l'égide de la MGD de la direction de l'administration pénitentiaire dans le cadre de la préparation du renouvellement des marchés de gestion déléguée, constituent un progrès majeur par rapport à la situation antérieure.

La DAP devrait poursuivre à l'avenir ces audits de gestion déléguée, de manière qu'un établissement soit au moins audité deux fois au cours de la durée d'un même marché de gestion déléguée. Des audits impromptus pourraient aussi être réalisés à la demande des DISP pour les établissements qui rencontrent des difficultés caractérisées.

L'efficacité de ces audits dépend également du nombre de fonctions auditées. L'administration pénitentiaire devrait effectuer des audits plus exhaustifs et contrôler plus systématiquement les fonctions jugées les plus défaillantes ou les moins transparentes vis-à-vis de l'administration : la maintenance, les cantines, le travail et la formation professionnelle. En se dotant d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser des audits dans les établissements concernés, elle est en mesure d'y parvenir.

Par ailleurs, au-delà de ces audits, il conviendrait de renforcer la professionnalisation des agents en charge de cette mission dans les établissements et dans les directions interrégionales, d'autant que l'administration affiche la volonté, au travers de ses nouveaux marchés de gestion déléguée, de mieux définir les prestations attendues et de pouvoir en effectuer un contrôle plus efficace et plus dissuasif, en élargissant le champ des pénalités infligées aux prestataires défaillants.

C - Les nouveaux marchés de gestion déléguée

Le marché « MGD-04 » concerne les 27 établissements « historiques » soumis à la gestion déléguée, les 6 établissements pour mineurs actuellement confiés à SIGES ainsi que des établissements non encore livrés ou dont la construction n'a pas débuté, soit au total 46 établissements sur 52 sites géographiques. Sont exclus de ce marché, mais relèvent néanmoins du périmètre de la gestion déléguée, les 3 établissements en contrat de partenariat, ainsi que les 7 établissements en AOT-LOA et les 3 établissements du programme des 13 200 en conception-réalisation qui ont fait l'objet d'un marché distinct de gestion déléguée notifié en juin 2008 et confié jusqu'au 31 décembre 2015 au groupement GEPSA-EUREST.

Ce marché introduit une gestion déléguée « à la carte ». Il est réparti en 8 lots, contre 5 auparavant, regroupant des établissements sur un critère de proximité géographique. Pour 4 lots, la durée du marché est fixée à 72 mois (échéance au 31 décembre 2015), tandis que pour les 4 autres, elle est fixée à 96 mois (échéance au 31 décembre 2017). En outre, le périmètre des fonctions déléguées est variable suivant les établissements. L'hétérogénéité ainsi introduite par rapport à la génération précédente de contrats avait pour objectif d'accroître la concurrence, de prévenir les ententes et de déconnecter à l'avenir les processus de renouvellement de la gestion déléguée.

Le marché entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 est marqué par une nouvelle répartition des établissements, principalement de GEPSA vers SIGES, cette dernière entreprise étant attributaire notamment des établissements de la région parisienne et du sud-ouest.²⁷

Il consacre un nouveau cadre contractuel qui devrait améliorer les conditions du contrôle par l'administration des prestations exécutées par les délégataires avec la généralisation des pénalités à l'ensemble des fonctions déléguées et la mise en place d'un système informatique complet permettant le suivi des prestations et consultable par l'administration au moyen d'une interface dédiée.

II - La gestion publique sous l'influence de l'essor de la gestion mixte

A - Le développement de l'externalisation de certaines prestations

Alors que le recours à des prestations externalisées était jusqu'ici restreint et se limitait davantage à une forme de sous-traitance (par exemple, la location de téléviseurs auprès de sociétés privées spécialisées, le recours à des concessionnaires pour alimenter le travail pénitentiaire, etc.), le développement de la gestion déléguée a élargi les possibilités d'externaliser d'autres fonctions. Tel est le cas de la fonction restauration, sujet sensible en raison du relèvement des exigences en matière sanitaire qui requiert une plus forte professionnalisation.

Ainsi, dans le cadre de l'ouverture du CP de Lille-Sequedin, dont la gestion est déléguée à SIGES, et du regroupement organique, autour de cet établissement, des deux prisons de Loos (centre de détention et maison d'arrêt) qui demeurent en gestion publique, il a été décidé d'étendre la prestation de restauration fournie au CD de Loos ; les repas sont préparés par SIGES à la cuisine centrale du CP de Lille-Sequedin. Ce type de procédure s'applique également dans les établissements pénitentiaires dépourvus de locaux adaptés à la préparation des repas

27) La consultation, lancée en janvier 2009, a effectivement abouti à l'arrivée en tête de SIGES pour chacun des lots. Toutefois, en application du règlement de la consultation, qui prévoit que le nombre maximum de lots susceptibles d'être attribués à un même candidat est limité à 5, et en application du critère de l'écart avec l'offre arrivée en seconde position, IDEX s'est vu attribuer les lots n° 7 et 8, qui correspondent à sa zone géographique actuelle, et GEPSA le lot n° 2, comportant deux établissements dont il assurait la gestion déléguée.

(centre de semi-liberté de Corbeil-Essonnes, centre pour peines aménagées de Villejuif, centre pour peines aménagées de Metz, etc.). L'administration pénitentiaire envisage d'étendre cette pratique à d'autres établissements²⁸.

Elle projette par ailleurs d'uniformiser l'approvisionnement des denrées alimentaires au niveau national, en se rapprochant de l'économat des armées ou en passant des marchés dédiés à ses besoins.

B - Un budget de plus en plus rigide

Le coût pour l'administration pénitentiaire de la gestion déléguée a progressé de 13 % de 2006 à 2008, pour un nombre de journées facturées en progression de 21 % (y compris en EPM pour l'exercice 2008). Cette tendance à la hausse s'est accélérée en 2009 (+36%).

La montée en puissance des loyers versés à des prestataires privés s'est traduite ces dernières années par une proportion croissante dans les crédits de fonctionnement du programme 107, de l'ordre de 30% des crédits consommés à ce titre entre 2006 et 2008, qui s'est accrue en 2009 (cf. tableau n°13).

Tableau 13 : Evolution du poids des loyers versés aux prestataires privés entre 2006 et 2009 dans les crédits de fonctionnement du programme 107 (en crédits de paiement)

En millions d'euros

	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009 / 2006	Evolution 2009/2008
Total des loyers versés aux prestataires privés	139,7	145	158	215,6	54 %	36 %
Total des crédits de fonctionnement	471,1	455,2	506,4	590,6	25 %	17 %
Part des loyers dans les crédits de fonctionnement	29,5%	31,9%	31,2 %	36,5 %	24 %	17 %
Crédits de fonctionnement hors loyers	331,4	310,2	348,4	374,9	13 %	8 %

Source : DAP (réponse à la question n°98 de MM. Couanau et Huygues lors de la préparation du PLF 2010) – retraitement Cour des comptes à partir d'INDIA LOLF, restitution CBC 004

28) A ce jour, la majeure partie des établissements pénitentiaires (85% d'entre eux) continue toutefois de fournir les denrées alimentaires aux détenus.

Le coût des loyers représente une charge exigible qui ne peut être diminuée par une mesure budgétaire. Le budget de l'administration pénitentiaire devient donc plus rigide. En particulier, la réserve de précaution pèse seulement sur les fonctions qui ne peuvent pas être déléguées pour les établissements en gestion publique intégrale.

La rigidité est d'ailleurs renforcée par l'augmentation des dépenses de santé²⁹ sur la période, qui sont venues réduire les marges disponibles pour l'entretien des établissements en gestion publique.

Ces dépenses sont effectivement en constante augmentation depuis 2001 (110,7 M€ exécutés en 2009 contre 68,7 M€ en 2001 - cf. tableau n°14). L'administration explique cette évolution par trois facteurs : l'augmentation importante de la population pénale, l'élévation du plafond de la sécurité sociale utilisé pour le calcul des cotisations et l'amélioration de la prise en charge médicale des détenus.

29) Depuis la loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, le ministère de la justice s'acquitte de trois types de dépenses relatives à la santé des détenus. L'administration centrale verse une cotisation forfaitaire pour chaque détenu à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), en contrepartie de son obligation d'affilier les détenus aux assurances maladie et maternité ; cette cotisation est déterminée sur la base d'une assiette forfaitaire (26,8% du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier de l'année n-1). Les DISP gèrent, quant à elles, à leur niveau, le financement du ticket modérateur et du forfait journalier pour l'ensemble des soins prodigués aux détenus, ainsi que celui des actions de prévention pour la santé, menées en partenariat avec le ministère chargé des affaires sociales.

Tableau 14 : Evolution des dépenses de santé prises en charge par l'administration pénitentiaire depuis 2006

En millions d'euros

	LFI 2006	Exécution 2006	LFI 2007	Exécution 2007	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009
Dépenses gérées par l'administration centrale : cotisation ACOSS	67,9	67,9	70,2	70,2	67,98	67,39	67,15	87,5
Dépenses gérées par les DISP : ticket modérateur, forfait hospitalier, actions de prévention	22,7	30,7	21,5	23,5	22,62	22,4	23,45	29,3
TOTAL	90,6	98,6	91,7	93,7	90,6	89,79	90,6	110,7
Charges à payer au 31/12 de chaque exercice		6		10,9		16,2		17,4

Source : DAP

En juillet 2008, un audit du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a permis de mieux cerner les difficultés budgétaires liées à ces dépenses de santé. Les dépenses d'administration centrale apparaissent manifestement sous-budgétisées, d'autant que pèse sur elles la réserve de précaution (d'où une impasse en gestion budgétaire 2008 de 16,2 M€). Les dépenses de santé en service déconcentré souffrent quant à elles de prévisions trop approximatives, du fait notamment de la méconnaissance des situations d'exonération³⁰, et de contrôles difficiles à mettre en œuvre, en raison de la disparité des modalités de facturation retenues par les établissements de santé et bien souvent de leur délai de transmission aux services pénitentiaires.

Il en résulte un accroissement de l'écart entre la budgétisation initiale et l'exécution, d'où l'accumulation préoccupante de reports de charges au niveau national qui sont passées de 6 M€ fin 2006 à 17,4 M€ fin 2009, sans qu'aucune marge de gestion n'apparaisse ailleurs dans les crédits de fonctionnement. Il importe de mieux budgéter à l'avenir les dépenses de santé des détenus.

Loin d'être un épiphénomène, le cas des dépenses de santé met en évidence la forte rigidité du budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Le constat de la Cour en 2006 sur le risque d'insuffisance budgétaire que fait porter la gestion déléguée sur la gestion publique reste donc d'actualité en 2010.

III - La comparaison de la performance des deux systèmes reste incertaine

A - La comparaison des coûts par jour de détention demeure insuffisamment fiable

Le coût des établissements par journée de détention est le principal indicateur renseigné par l'administration pénitentiaire pour comparer les établissements selon leur mode de gestion.

30) « En cas d'affection de longue durée reconnue et déclarée, l'administration pénitentiaire est exonérée de ticket modérateur et de forfait hospitalier. Cependant, le bénéfice de cette exonération est souvent méconnu des établissements en raison du secret médical observé par le corps médical ».

Les coûts par journée de détention (JDD) : méthodologie

La méthodologie utilisée pour bâtir cet indicateur est relativement fruste. Pour chacun des établissements, on établit le total des dépenses de fonctionnement, des dépenses de personnel et des redevances de gestion déléguée pour l'établissement.

La somme totale est ensuite divisée par le nombre de journées de détention (donnée fournie par le service d'audit interne des DISP), auquel est ajouté un coût forfaitaire identique pour tous les établissements représentant les dépenses ACOSS par jour de détention. Ce coût forfaitaire s'est élevé à 3,41 euros par JDD en 2007 et 2,76 euros par JDD en 2008 ; il résulte du rapport entre le montant global des versements à l'ACOSS et le nombre de JDD.

Il s'agit donc d'un coût de fonctionnement au sens large (y compris dépenses de personnel), qui ne prend pas en compte les coûts immobiliers ni les dépenses qui sont mandatées directement par l'UO de la DISP au profit de certains établissements.

Depuis 2008, l'exercice intègre le coût des établissements pour mineurs (traités cependant distinctement pour ne pas biaiser les moyennes par DISP) et est circonscrite aux JDD hébergés afin de se rapprocher davantage de la réalité du coût du détenu. Les coûts relatifs à 2007 ont été recalculés sur cette base afin de faciliter les comparaisons.

L'analyse du recueil des coûts de JDD pour 2007 et 2008 montre que deux grandes tendances se dégagent de la comparaison de ces deux exercices : elle fait apparaître des économies d'échelle induites par la taille des établissements mais aussi un avantage relatif de la gestion déléguée (cf. tableau n°15).

**Tableau 15 : Comparaison des coûts de JDD en gestion publique et
en gestion déléguée en 2007 et 2008
(données hors EPM)**

En euros

Type	Gestion déléguée			Gestion publique			Moyenne		
	2007	2008	Evol.	2007	2008	Evol.	2007	2008	Evol.
Centre de détention	71,73	72,72	1,38%	85,70	84,30	- 1,63%	78,78	77,75	- 1,31%
Centre pénitentiaire	68,51	71,45	4,29%	77,30	78,77	1,90%	74,22	76,00	2,40%
Maison d'arrêt	62,12	62,08	- 0,06%	63,35	65,35	3,16%	63,08	64,74	2,63%
Maison centrale	-	-	-	133,03	141,37	6,27%	133,03	141,37	6,27%
CSL	-	-	-	43,77	47,81	9,23%	43,77	47,81	9,23%
CPA	-	-	-	49,33	53,72	8,90%	49,33	53,72	8,90%
Moyenne	66,64	68,69	3,08%	70,45	72,11	2,36%	69,37	71,10	2,49%

Source : DAP, bureau SD5, « Recueil des coûts de JDD 2007 » et « Recueil des coûts de JDD 2008 »

Il faut cependant noter des disparités importantes d'une DISP à l'autre et d'un établissement à l'autre, sous l'effet des taux d'occupation constatés (la surpopulation générant une diminution du coût de JDD) et de coûts de personnel très variables entre deux établissements comparables.

Comme la Cour l'avait déjà relevé dans son rapport public de 2006, plusieurs facteurs affaiblissent la fiabilité du coût de JDD et altèrent ce faisant sa pertinence en tant qu'outil de comparaison des deux modes de gestion des établissements pénitentiaire.

En premier lieu, se pose la question des coûts afférents à un établissement pris en charge directement par sa DISP de rattachement. Or, comme on l'a vu, cette prise en charge peut varier dans des proportions plus ou moins fortes d'une DISP à l'autre, ce qui fausse la comparaison des JDD.

En second lieu, si l'absence de prise en compte des dépenses d'investissement peut s'expliquer par le souci légitime de ne pas créer de distorsion entre établissements en fonction de leur vétusté relative et des travaux qui y sont réalisés, l'indicateur comprend néanmoins des

dépenses de fonctionnement, parmi lesquelles figurent des coûts de maintenance, plus élevés pour des établissements vétustes. L'administration pénitentiaire étudie les modalités de valorisation des dépenses d'investissement dans le calcul du coût de JDD pour 2009.

L'indicateur sur le coût de la journée de détention reste donc un outil biaisé pour comparer les deux modes de gestion publique et mixte.

B - La mission confiée à l'inspection générale des finances

La comparaison effectuée par l'inspection générale des finances (IGF) entre les modes de gestion rejoint en grande partie les observations proposées dans le cadre du présent rapport, mais n'aboutit pas à une conclusion convaincante.

Consciente des faiblesses des outils actuellement disponibles pour comparer les établissements pénitentiaires, mais également les prestataires entre eux, l'IGF a préconisé le développement d'une grille de comptabilité analytique commune à la gestion publique et à la gestion déléguée. Elle invite notamment à une convergence des comptabilités analytiques du prestataire et de l'administration, qui isolerait la TVA pour effectuer des comparaisons sur des bases homogènes.

Au-delà de ces recommandations sur la comptabilité analytique, le rapport de l'IGF ne parvient pas à dresser un constat réellement fiable de la comparaison des deux parcs.

Ainsi, les parcs immobiliers confiés aux deux modes de gestion sont encore trop disparates et induisent nécessairement des coûts plus lourds pour la gestion publique. Par ailleurs, si le coût de la gestion déléguée inclut les frais de structure, notamment les frais de siège, alors que le coût de la gestion publique ne les fait pas apparaître, le coût pour l'administration, surtout dans une phase d'apprentissage et donc de montée en puissance, de la supervision et du contrôle de la gestion déléguée devrait être inclus dans celui de la gestion privée. De surcroît, certaines prestations, qui devaient initialement être réalisées de manière autonome, ont finalement nécessité le maintien de personnels pénitentiaires en gestion déléguée. Enfin, la performance comparée des deux modes de gestion devrait également prendre en compte l'efficacité relative de certaines des fonctions (travail et formation professionnelle notamment).

Au total, le constat porté en 2006 par la Cour sur l'absence d'étude ou d'outil pertinent de comparaison entre les modes de gestion reste d'actualité. La tentative proposée dans le rapport public de 2006 de comparer les coûts à partir d'établissements comparables n'a pas été reprise et approfondie par la DAP. Il faut donc constater que l'orientation retenue en faveur du mode de gestion déléguée a été décidée en l'absence d'une évaluation solide et éprouvée sur le plan méthodologique.

L'administration pénitentiaire devrait reprendre ce travail ou définir une autre méthode, par exemple en retenant une approche plus globale, associant à la fois des indicateurs de coût et des indicateurs de qualité de service, à l'occasion de la livraison des nouveaux établissements, en contrat de partenariat et en AOT-LOA.

En raison même des options retenues qui joueront pour les prochaines décennies, il reste en effet nécessaire de comparer les deux modes de gestion.

RECOMMANDATIONS

- *Professionaliser les agents en charge de l'audit des fonctions externalisées;*
 - *Augmenter la fréquence des audits des prestations de gestion déléguée, en particulier dans les établissements rencontrant des difficultés et sur les fonctions les plus sensibles (restauration, maintenance, cantines, travail et formation professionnelle) ;*
 - *Elaborer une méthode fiable de comparaison entre la gestion déléguée et la gestion publique, en intégrant des indicateurs de coûts mais également de qualité de service.*
-

Troisième partie :

Les conditions de vie en détention

Les conditions de vie en détention sont devenues un enjeu récurrent du débat public. Elles constituent un élément essentiel non seulement de la sécurité de la détention, pour les détenus comme pour leurs surveillants ou accompagnateurs, mais aussi de la prévention d'une désocialisation néfaste dans la lutte contre la récidive.

Pour nourrir le débat, et à défaut d'outils de diagnostic mis en place par l'administration pénitentiaire, une consultation inédite a été conduite en juin 2006 dans le cadre « d'états généraux de la condition pénitentiaire » organisés par un collectif d'associations avec l'aval du ministère, auprès de l'ensemble des détenus sur les conditions de vie en détention³¹. Les résultats de cette étude portent principalement sur deux axes : la dignité des détenus³² et le respect de leurs droits.

Au-delà des résultats de cette consultation sur les conditions de vie en détention, les règles pénitentiaires européennes, auxquelles se réfère aujourd'hui l'administration pénitentiaire, affirment le principe général selon lequel « toutes les prisons doivent faire l'objet d'une inspection gouvernementale régulière ainsi que du contrôle d'une autorité indépendante » (RPE n°9). Plusieurs intervenants répondent précisément à cet objectif : les membres du Parlement, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, institué par la loi du 30 octobre 2007 et les

31) 61 725 questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des établissements pénitentiaires entre le 1^{er} et le 7 juin 2006. L'administration pénitentiaire a mis les questionnaires à la disposition des personnes détenues. Dans 115 établissements, 137 délégués du Médiateur de la République ont pu procéder à la distribution en mains propres de 45 300 questionnaires. Une fois remplis, les questionnaires ont été envoyés sous plis fermés au Médiateur de la République. 15 530 questionnaires (soit un taux de retour de 25%) ont été reçus entre le 12 juin et le 30 septembre 2006. 5 000 questionnaires parmi les 15 530 reçus ont été exploités. Ils ont été sélectionnés de manière à garantir la représentativité de cet échantillon par rapport à l'ensemble des questionnaires reçus.

32) Le juge administratif s'est d'ailleurs fondé récemment sur le constat d'extrême vétusté de certaines maisons d'arrêt pour condamner, pour la première fois, l'Etat à verser 3 000 € de dommages et intérêts à un détenu en raison de conditions de détention contraires à la dignité humaine. (Arrêt du TA de Rouen du 27 mars 2008 confirmé par la CAA de Douai le 24 juin 2008)

délégués du Médiateur de la République, qui sont présents dans la plupart des lieux de détention, sur la base d'une convention signée le 25 janvier 2007 entre le Garde des Sceaux et le Médiateur de la République. En outre, la loi pénitentiaire crée un nouvel organe de contrôle des prisons (article 5), le conseil d'évaluation, qui devrait remplacer au sein de chaque établissement la commission de surveillance. Des commissions départementales de suivi des politiques pénitentiaires, qui seraient chargées d'évaluer le fonctionnement de tous les services pénitentiaires du département (établissements et SPIP), devraient également être créées par voie réglementaire.

Sans pouvoir traiter de toutes les questions relatives à la vie en détention, notamment les relations des détenus avec leur famille, la Cour, dans le prolongement de son rapport de 2006, a voulu faire le point sur des domaines qui sont essentiels pour les détenus et leur réinsertion ultérieure : le sanitaire, la cantine, les téléviseurs, le travail et la formation professionnelle.

I - La santé, la salubrité et l'hygiène

A - Une organisation encore perfectible des soins dans les établissements pénitentiaires

La prise en charge sanitaire de la population pénale est placée, depuis 1994 (loi du 18 janvier et décret du 27 octobre), sous la responsabilité du ministère de la santé. Son organisation est très directement liée aux conditions de vie en détention, qu'il s'agisse de la prise en charge des détenus atteints de troubles psychiques ou dépendants, de la continuité de cette prise en charge la nuit et le week end, ainsi que de la problématique des escortes médicales.

1 - La prise en charge sanitaire de la population pénale

Deux facteurs préoccupants pèsent actuellement sur les conditions de prise en charge sanitaire de la population pénale : l'augmentation du nombre des personnes atteintes de troubles psychiques et la prise en charge des personnes dépendantes.

La prise en charge psychiatrique en détention

Le service public hospitalier s'appuie en détention sur deux types de services, rattachés pour leur fonctionnement à des centres hospitaliers : les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), qui sont des secteurs psychiatriques à part entière.

La prise en charge des détenus atteints de troubles psychiatriques s'organise de la manière suivante :

En ambulatoire, les actions de prévention et les soins psychiatriques courants sont assurés par des médecins psychiatres présents au sein des UCSA, soit par l'un des 26 SMPR quand les établissements pénitentiaires en sont dotés. En revanche, les soins plus spécialisés – de type hospitalisation de jour ou centre d'accueil thérapeutique à temps partiel – sont assurés uniquement dans les SMPR.

Leurs modalités d'hospitalisation dépendent en revanche des conditions de consentement (ou non) des détenus. Si le détenu consent à l'hospitalisation, celle-ci est assurée au sein des SMPR. En revanche, les hospitalisations sans consentement, sous le régime de l'article D. 398 du code de procédure pénale, sont effectuées dans les services des établissements de santé sans garde statique (hospitalisations d'office - HO) ; ces dernières ont connu une augmentation de + 54% entre 2005 et 2008 (199 HO prononcées en 2008 contre 129 en 2005).

D'après une étude épidémiologique de l'INSERM, publiée en 2006, l'état de santé psychiatrique des détenus à leur entrée en prison était très préoccupant : 35% des détenus interrogés dans ce cadre étaient considérés à l'époque comme manifestement ou gravement malades. On peut regretter à ce titre que l'actualisation de ces données ne soit pas envisagée³³. A ce constat préoccupant sur l'état de santé des détenus au moment de leur incarcération, s'ajoute par ailleurs la dégradation que « *l'incarcération elle-même génère [sur les détenus les plus vulnérables] (isolement affectif, promiscuité, inactivité...)* ».³⁴

Dans ce contexte, le système de soins, qui s'appuie principalement sur les SMPR, est, à l'image de la psychiatrie publique, soumis à forte tension, comme le souligne le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il en résulte un phénomène de file d'attente avant l'admission dans ces services, dont les cadres de santé des établissements se sont

33) Pour des raisons de coût, mais des méthodes de sondage plus légères pourraient être envisagées.

34) Rapport d'information n°1811 présenté par M. Etienne BLANC sur La prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes placées sous main de justice, Commission des lois de l'Assemblée nationale, 8 juillet 2009, p. 21

souvent fait l'écho. Les statistiques relayées par les derniers rapports parlementaires en la matière, et qui sont malheureusement elles aussi datées, montrent en tout état de cause que la « *probabilité pour un détenu de recourir aux soins de santé mentale varie fortement selon l'établissement d'incarcération. Ainsi, le recours aux soins de santé mentale est trois fois supérieur dans les établissements pénitentiaires dotés d'un SMPR.* »³⁵

Dans ce contexte déjà ancien d'inadéquation entre l'offre (notamment en matière d'hospitalisation) et une demande croissante de soins, la loi d'orientation et de programmation pour la justice avait prévu en 2002 de recentrer l'activité des SMPR sur la prise en charge psychiatrique en ambulatoire et de créer des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), afin de prendre en charge l'hospitalisation de l'ensemble des détenus atteints de troubles psychiques (avec ou sans leur consentement). L'objectif fixé à l'époque par la loi consistait à créer 705 lits d'hospitalisation, répartis dans 17 UHSA. L'application de ces dispositions a été excessivement lente ; la première de ces structures n'étant entrée en service qu'en mai 2010 (60 places à Lyon).

Par ailleurs, la problématique de la prise en charge des personnes dépendantes en détention tend à prendre de l'importance, sous l'effet conjugué de l'allongement des peines prononcées et de l'allongement des délais de prescription en matière d'infractions sexuelles commises contre les mineurs.

Si le nombre de condamnés concernés par ce phénomène reste encore circonscrit (de l'ordre d'une centaine de personnes au niveau national d'après le chef de l'établissement pénitentiaire de santé national de Fresnes), la proportion de détenus « vieillissants » ne cesse de croître et pourrait peser à moyen terme sur le fonctionnement de l'univers carcéral. Le nombre de détenus de plus de 60 ans a plus que doublé entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2009 ; il est passé de 1 104 personnes (soit 2% de la population détenue à l'époque) à 2 465 personnes (soit 3,7% de la population actuellement incarcérée).

Or, dans la majorité des cas, l'environnement pénitentiaire n'est pas adapté à l'accueil de personnes en situation de dépendance. Le constat a pu en être fait à l'occasion de plusieurs visites, notamment à la maison d'arrêt de Fresnes ou des Baumettes où quelques cellules ont dû être aménagées de manière à accueillir des lits médicalisés et un système sanitaire adapté, à proximité de locaux de l'UCSA. Dans les générations plus récentes d'établissements pénitentiaires, l'accueil de personnes

35) *Idem*, p. 28

handicapées a été souvent été prévu (cf. centre de détention d'Argentan), mais pas toujours, alors qu'il mériterait d'être généralisé. On peut noter, d'ores et déjà, qu'a été entreprise la réalisation de cellules dédiées à l'hébergement de personnes dépendantes dans le cadre du programme de réhabilitation des établissements pénitentiaires de Fresnes, Fleury-Mérogis, Paris-La Santé, Marseille et Nantes. De plus, il est prévu d'aménager une cellule par tranche de 150 cellules dans tous les nouveaux établissements pénitentiaires.

Enfin, les surveillants ne sont pas formés à l'accompagnement de ce type de profils. A cet égard, une réflexion est actuellement menée avec le ministère de la santé et la direction générale de la cohésion sociale sur l'éligibilité des personnes âgées et dépendantes en détention aux prestations sociales de droit commun (allocation aux adultes handicapés, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap ; accès des auxiliaires de vie en détention). L'état de santé des personnes vieillissantes ou dépendantes est également pris en considération dans les demandes d'aménagement de peine ou de suspension de peine formulées par les détenus pour raison médicale.

*

Quatre ans après la publication du rapport de la Cour en 2006, la problématique de la prise en charge sanitaire des détenus reste entièrement d'actualité et méritera ultérieurement un contrôle spécifique.

L'administration devrait en premier lieu acquérir une connaissance plus à jour de l'état de santé des détenus à différentes étapes de leur séjour pénitentiaire.

La prise en charge des détenus atteints de troubles psychiatriques reste par ailleurs défaillante. La Cour relève à cet égard la trop grande lenteur de la mise en service des premières UHSA.

Enfin, les observations effectuées plaident pour une meilleure prise en charge des personnes dépendantes et pour l'amélioration de l'accompagnement des détenus en fin de vie.

2 - La question des urgences médicales

Les modalités d'intervention médicale nocturne sont définies par un guide méthodologique datant de 2004 et transcrit dans la circulaire interministérielle n° 2005-27 du 10 janvier 2005. En pratique, le médecin responsable de l'UCSA organise les modalités de recours à un médecin en cas d'urgence, en dehors des heures de présence médicale à l'UCSA.

Dans la très grande majorité des cas, l'effectif médical de l'UCSA est insuffisant pour assurer seul la permanence des soins : seuls des établissements comme les MA de Fleury-Mérogis et de Fresnes, ou le CP des Baumettes disposent d'une permanence médicale tous jours, y compris le dimanche.

En pratique, le nombre d'interventions en dehors des heures de présence médicale habituelle étant limité, l'instauration d'une garde médicale spécifique ne se justifie pas. La réponse médicale aux appels provenant de l'établissement pénitentiaire est par conséquent le plus souvent intégrée dans le tableau des gardes et astreintes du centre hospitalier concerné. Or, l'établissement hospitalier ne consacre généralement pas de moyens particuliers, ni de circuit spécifique au traitement de l'urgence médicale dans le monde carcéral. En pratique, les agents de l'administration pénitentiaire confrontés à des situations d'urgence présumée contactent le centre 15 qui décide de l'intervention médicale appropriée.

Dans certains cas, l'administration pénitentiaire admet qu'il peut être fait appel, en substitution du système de garde hospitalière, aux médecins libéraux de garde. Dans ce cas, la DAP indique qu'il « est indispensable qu'une convention soit conclue entre l'établissement de santé et les médecins du système de garde libérale ». En réalité, ce type de conventionnement ne semble pas systématiquement établi : ainsi la lecture des cahiers des interventions de l'UCSA du centre de détention de Melun montre que les interventions des médecins libéraux, bien que fréquentes, donnent lieu à des honoraires très variables, avec une tendance marquée à une forte augmentation ces dernières années. De surcroît, nombreux sont les médecins libéraux qui refusent d'intervenir en prison, soit en raison de la population pénale, soit en raison de la lourdeur des procédures pour leur entrée dans les lieux de détention. Ces considérations ont ainsi conduit le service « SOS médecins », intervenant à la maison d'arrêt de Nanterre, à exiger une réévaluation des honoraires pour ses interventions dans l'établissement.

Les carences relevées par la Cour en matière de permanence des soins la nuit et le dimanche ne présentent pas *a priori* de caractère alarmant du point de vue de la sécurité des détenus, la régulation par le centre 15 ne semblant pas mise en défaut, pour les établissements observés, pour les cas d'urgence vitale. Toutefois, elles posent la question de l'arbitrage qu'effectuent certains établissements hospitaliers en matière d'allocation des moyens en personnels soignants.

3 - L'amorce d'un progrès en matière d'escortes médicales

En 2006, la Cour avait fait état des difficultés du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur à trouver un terrain d'entente sur les responsabilités respectives des forces de l'ordre et de l'administration pénitentiaire en matière d'escortes médicales.

Si d'un point de vue juridique, la situation est restée inchangée depuis 2006 (prise en charge des extractions associées à une consultation médicale par l'administration pénitentiaire, sauf circonstances exceptionnelles, et des escortes en vue d'une hospitalisation par les forces de l'ordre), l'administration pénitentiaire a toutefois accepté de reprendre, à titre dérogatoire, des missions dévolues aux forces de police en matière de transfèvements médicaux vers les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) de Toulouse et de Marseille depuis le 1^{er} avril 2007. Par ailleurs, depuis le 1^{er} mai 2009, les personnels affectés à l'UHSI de Paris exercent également les missions d'escortes de détenus, ainsi que les gardes statiques. Enfin, des discussions sont en cours, dans le cadre de l'ouverture de l'UHSI de Rennes en 2011, concernant la répartition des missions entre les forces de l'ordre et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Indépendamment de ces cas isolés, les services de police et de gendarmerie sont encore principalement associés aux opérations d'extraction et de garde des détenus hospitalisés. En effet, le nombre d'extractions médicales prises en charge par l'administration pénitentiaire s'avère encore limité (2 610 en 2 005, 2 750 en 2006 et 2 691 en 2007 sur un total d'environ 55 000 extractions estimées chaque année).

En pratique, l'organisation de ces extractions médicales par l'administration pénitentiaire s'avère délicate à mettre en œuvre. En effet, cette mission étant lourde en temps de surveillance, les escortes sont souvent contingentées et constituent un objet récurrent de négociation entre les médecins de l'UCSA et le chef d'établissement.

Le rapport d'information présenté par Etienne Blanc³⁶ en juillet dernier sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes placées sous main de justice dresse le même constat : il indique que « les différents examens (scanner, IRM, etc.) sont reportés faute d'escortes et de disponibilité des établissements hospitaliers. [...] Pour les personnels médicaux des UCSA, la limitation des extractions constitue un frein majeur à tout développement de la qualité des soins et les conduit à entrer dans une logique de sélection des extractions

36) Rapport précité, p. 47

contraires à la déontologie médicale. Face à cette limitation qui prend parfois la forme de quotas journaliers ou hebdomadaires d'extractions médicales, les médecins sont nécessairement conduits à opérer un tri entre les consultations, actes de soins, ou hospitalisations plus ou moins urgentes, ce qui ne peut être jugé comme satisfaisant.» Selon le contrôleur général des lieux de privation de liberté, 8 à 20% des extractions annulées découleraient directement de l'impossibilité d'organiser les escortes nécessaires.

*

La question des escortes devrait donc être reprise, à partir du bilan des premières expériences et en concertation entre l'administration pénitentiaire, les médecins des UCSA et les services de sécurité publique³⁷.

B - La salubrité et l'hygiène

Les projections de détritiques par les détenus à l'extérieur de leurs cellules constituent un mal endémique des établissements pénitentiaires³⁸, quels que soient le mode de gestion et le degré de vétusté immobilière. Elles créent des amoncellements au bas des bâtiments de détention et constituent de fait une menace réelle sur le plan de l'hygiène et de la salubrité.

Face à de tels comportements, les chefs d'établissement affirment souvent qu'ils font procéder à des nettoyages systématiques quotidiens des abords des bâtiments de détention, mais cette périodicité ne paraît pas assurée. La mise en œuvre, parfois avancée, de sanctions disciplinaires pour les détenus surpris lors de ces projections paraît dérisoire au regard de la généralisation de ces projections et du fait que les détenus comme les personnels de surveillance semblent s'être accoutumés à cet état de fait.

37) C'est d'ailleurs la démarche entreprise par le décret n° 2010-507 du 18 mai 2010 relatif aux modalités de garde, d'escorte et de transport des personnes détenues hospitalisées en raison de troubles mentaux. Le transport des détenus vers les nouvelles unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) incombe à l'administration pénitentiaire lorsque l'hospitalisation intervient avec le consentement du détenu et à l'établissement de santé siège de l'unité lorsqu'elle intervient sans son consentement.

38) Ces projections sont souvent beaucoup plus réduites dans les établissements pour peine.

Dans ces conditions, l'administration pénitentiaire a engagé une action de pose systématique de dispositifs anti-projection –caillebotis en métal – sur les fenêtres des cellules³⁹.

Si la pose de caillebotis est de nature à résorber le volume des projections, non sans susciter de fortes réserves de la part du contrôleur général des libertés du fait la fermeture supplémentaire qu'elle opère, il convient également de s'interroger sur les modalités d'évacuation des détritits dans les cellules, notamment après la distribution des repas de soir. Un ramassage des ordures par les détenus du service général ou la mise en place des poubelles collectives sur chaque niveau d'hébergement supposerait un personnel en nombre suffisant après 18 heures.

*

Les projections de détritits sont de nature à créer d'importants désordres sur le plan de l'hygiène ; elles constituent également une dégradation importante du cadre de vie en détention.

Sans entrer dans le débat sur la compatibilité des caillebotis avec le respect de la dignité des détenus, il peut être observé que ces dispositifs, pour peu qu'ils soient adaptés, contribuent significativement à la réduction des projections, mais n'épargneront pas à l'administration pénitentiaire la mise en œuvre de moyens plus adaptés à la collecte des déchets.

II - La cantine

Dans son rapport public de janvier 2006, la Cour avait mis en évidence la nécessité d'une « remise en ordre » du système de la cantine. En effet, les pratiques relevées dans les établissements visités étaient extrêmement contrastées.

Plus de quatre ans après les constats opérés alors, il apparaît que des marges substantielles de progrès demeurent et que les recommandations de la Cour demeurent d'actualité.

39) Il s'agit aussi de limiter la pratique de communication entre cellules, dite du « yoyotage », et les rackets auxquels elle peut donner lieu.

A - Evolution des pratiques observées entre 2006 et 2009

1 - La persistance d'écarts de prix injustifiables

En premier lieu, d'importantes disparités de prix entre les produits cantinés dans les établissements pénitentiaires subsistent.

Au titre des produits retenus dans la comparaison « hors panier » de décembre 2003, seul un type de produit était parfaitement normalisé, à savoir le prix de la pâte à tartiner *Nutella*®, qui constitue un aliment très cantiné. Le tableau suivant (échantillon de prix relevés sur une période d'une année – juillet 2008 /juillet 2009)⁴⁰, montre que les disparités demeurent, avec un écart de 73% entre les prix extrêmes.

40) L'imperfection méthodologique ayant consisté à relever cet échantillon de prix sur une année peut être tempérée par le fait que, d'une part, les prix alimentaires ont baissé de 1,1 % durant la même période (données INSEE), et d'autre part, que les listes de prix des cantines, qui sont très hétérogènes d'un établissement à l'autre, font apparaître des dates d'effet souvent antérieures à la date de visite de la Cour, ce qui démontre une certaine stabilité des prix pour les principaux produits, notamment dans les établissements en gestion déléguée. Ainsi, les tarifs SIGES relevés fin juillet 2008 avaient été mis à jour le 14 janvier 2008, soit une validité de plus de six mois. De même, les tarifs de SOGERES (GD IDEX) relevés en mars 2009 à la MA d'Aix-Luynes avaient été mis à jour à compter de septembre 2008, soit là encore une validité de 6 mois.

Tableau 16 : Prix du pot de *Nutella* (400 grammes)

	Etablissements en gestion déléguée			Etablissements en gestion publique		
	GEPSA MA de Nanterre DISP de Paris	SIGES CP de Lille-Sequedin DISP de Lille	IDEX MA d'Aix-Luynes DISP de Marseille	CD de Melun DISP de Paris	MC d'Ensisheim DISP de Strasbourg	CP de Marseille Les Baumettes DISP de Marseille
Prix du pot de <i>Nutella</i>	3,00 €	2,46 €	2,29 € les 220 g soit 4,16 € pour 400 g	2,98 €	2,40 €	2,63 €

Source : Cour des comptes - NB : Le prix moyen d'un pot de Nutella dans le commerce (achat en ligne) s'établit à 2,34 € (Auchan.fr et Carrefour en ligne)

D'autres produits permettant d'étalonner des comparaisons de prix entre les différents établissements visités ont été examinés.

Les produits qui figurent dans le tableau n°17, ne sont pas disponibles dans tous les établissements. En effet, dans les établissements en gestion déléguée, neufs et sans habitudes anciennes, la liste des produits des cantines est le plus souvent beaucoup plus restreinte que dans les établissements en gestion publique. Les délégataires retiennent majoritairement des produits dits de « 1^{er} prix » ou encore des marques de distributeurs. Cette politique d'offre de produits en cantine permet assurément d'afficher des prix faibles sur une sélection de produits, mais elle rend aussi plus difficile toute comparaison réelle entre produits identiques.

Les différences de prix constatées résultent à la fois des conditions d'approvisionnement des produits des cantines (réduction des prix sous l'effet des volumes, recours à des marchés alimentaires pour les établissements en gestion publique, approvisionnement auprès de grossistes ou encore des grandes surfaces) et du taux de marge pratiqué par le « vendeur », délégataire ou administration pénitentiaire.

Sur ce second point, la dernière colonne du tableau établit un calcul sommaire du taux de marge minimal pratiqué sur un produit par celui qui le vend au prix le plus cher de l'échantillon. Ce calcul suppose, d'une part, que le gestionnaire qui vend le produit au prix le plus cher a la capacité de s'approvisionner au même prix que celui qui le vend au prix le moins cher, d'autre part, que le vendeur qui vend le produit au prix le moins cher, le plus souvent un établissement en gestion publique, ne le vend pas à perte.

Tableau 17 : Comparaisons de prix de produits identiques dans les établissements visités par les rapporteurs

En euros

	Etablissements en gestion déléguée				Etablissements en gestion publique				Ecart entre le prix maximum et le prix minimum	Marge minimale présumée sur le prix de vente réalisée dans le cas de la vente la plus chère
	GEPSA MA de Nanterre	GEPSA CD d'Argentan	SIGES CP de Lille-Sequedin	IDEX MA d'Aix-Luynes	CD Melun	MC Saint-Maur	MA de Fleury-Mérogis	CP de Marseille Les Baumettes		
Bouteille de Contrex 1,5 litre				0,91	0,65	0,6	0,65	0,68	52%	34%
Bouteille de Badoit 1 litre	0,87	0,85		1		0,72			39%	28%
Boîte 33 cl Coca-Cola light	0,51			0,67	0,53		0,41		63%	39%
Ricoré Nestlé 100 g	1,91	1,95	1,81	2,35				1,85	30%	23%
Barre Mars à l'unité	0,44	0,5	0,45	0,56			0,57 (lot de 3 à 1,71 €)	0,44	30%	23%
Thé Lipton Yellow 25 sachets			1,64			1,09			50%	34%
Rasoir Gillette Mach 3	9,15	8,5	7,83	10,03	8,83	7,96	7,39	7,14	40%	29%
Lames Mach 3 Gillette x 4	9,15	8,5	9,29	9,42	8,77	8,98	7,38	8,1	28%	22%

Source : Cour des comptes

Les données de ce tableau, même si elles ne portent que sur un nombre réduit de produits, peuvent être résumées de la manière suivante :

- de manière quasi-systématique, et à la différence des produits figurant dans le panier du détenu, le prix le plus faible a pu être constaté dans un établissement en gestion publique, mais, paradoxalement, pas nécessairement dans les établissements générant les plus gros volumes d'achats (Fleury-Mérogis, Les Baumettes) ;
- le prix le plus élevé est le plus généralement recensé dans un établissement en gestion déléguée, avec une concentration des prix les plus chers dans l'établissement en gestion déléguée à IDEX, à savoir la maison d'arrêt d'Aix-Luynes. Malheureusement, l'audit de gestion déléguée de cet établissement, réalisé en décembre 2007, n'a pas porté sur la fonction cantine, ce qui aurait permis de comprendre l'existence de marges *a priori* anormalement élevées ;
- les écarts relevés mettent en exergue des marges minimales potentielles systématiquement supérieures à 20 % et pouvant atteindre 39 %.

Toutefois, ces comparaisons doivent être interprétées avec prudence : elles ne signifient pas que la gestion publique offre systématiquement les prix faibles, ni que la gestion déléguée dégage les marges potentielles les plus importantes.

Même si l'on excepte les cas extrêmes, qui invitent à d'importantes marges de progrès en matière d'approvisionnement, force est de constater que, par rapport à la situation décrite dans le précédent rapport de la Cour, les prix des cantines n'ont guère été harmonisés entre 2006 et 2009.

Cette harmonisation ne pourra résulter que de deux actions :

- pour les établissements en gestion déléguée, de l'instauration de nouvelles contraintes conventionnelles dans le cadre du renouvellement des marchés de gestion déléguée, afin de prévenir, à l'avenir, le maintien de forts niveaux de marge potentielle, qui étaient jusqu'à présent mal contrôlés (*cf. infra*) ;
- pour les établissements en gestion publique, d'une rationalisation et d'un regroupement des achats, selon les dispositions du code des marchés publics.

2 - Le maintien de pratiques d'approvisionnement et de distribution hétérogènes

Dans certains établissements, de taille réduite, les achats s'effectuent encore auprès des grandes surfaces de proximité, sans qu'une mise en concurrence plus large soit organisée (ex : maison centrale de Saint-Maur).

De même, certains établissements ne sont pas en mesure de garantir, pour un délai donné, les prix des biens qui sont « cantinables » : ainsi, les listes de prix du centre pénitentiaire de Metz font apparaître la mention « les prix ci-dessous sont donnés à titre indicatif et sont susceptibles d'être modifiés ». En effet, l'approvisionnement s'effectue là encore principalement auprès des commerçants locaux, et non par le biais de marchés globaux auprès de grossistes.

L'enquête sur le « panier du détenu » a livré à cet égard des chiffres permettant de confirmer une corrélation inverse entre la taille d'un établissement et les prix de sa cantine. Les établissements de plus de 100 détenus ont même réussi, sur la période 2001-2008, à contenir l'évolution de leur prix à un niveau inférieur à celle de l'indice des prix à la consommation (+ 10,1 % contre + 13,4 %).

Comme l'avait souligné la Cour en 2006, un groupement des achats, à l'échelle de plusieurs établissements ou d'une DISP, constitue une voie de progrès indéniable pour réduire les prix des cantines, et donc les écarts entre établissements.

La direction de l'administration pénitentiaire travaille à l'élaboration d'un catalogue unique et standardisé des produits de cantine, dans le but de proposer aux détenus des établissements en gestion publique une liste d'environ 500 produits de base, dont l'approvisionnement serait assuré par un fournisseur unique au niveau national. Ce dispositif pourrait être mis en œuvre dans le courant de l'année 2011.

3 - La gestion des opérations de cantine implique toujours des personnels de surveillance, y compris dans les établissements en gestion déléguée

Le traitement des opérations de cantine (consultation des fournisseurs, passage des commandes, réception des marchandises, suivi des stocks, traitement des commandes des détenus) mobilise toujours un nombre non négligeable de personnels de surveillance (aucune évaluation chiffrée n'a été faite). Dans un établissement en gestion publique, ce sont

souvent des personnels de surveillance, et non des personnels administratifs, qui réalisent ces tâches.

De même, mais à une moindre échelle, dans les établissements en gestion déléguée, la distribution des produits des cantines est réalisée par des détenus affectés au service général, mais ces derniers – contrairement aux conditions contractuelles d’origine – doivent être systématiquement accompagnés d’un surveillant, pour éviter tout incident. Pour réduire cette charge sur les effectifs de surveillance, des solutions alternatives à la distribution en cellule ont été mises en place : c’est le cas notamment au CD d’Argentan, établissement dans lequel les détenus circulent au moyen de cartes nominatives et doivent venir retirer les produits qu’ils ont commandés à un guichet de distribution aménagé en magasin.

B - Les actions conduites par l’administration pénitentiaire pour contrôler les prix des cantines

1 - Le suivi des prix des cantines dans les établissements en gestion déléguée

Dans les établissements pénitentiaires en gestion déléguée, l’un des principaux contrôles réalisés par l’agent préposé à cette fonction consiste en des comparaisons de prix des produits cantinables avec les prix des mêmes produits dans les grandes surfaces environnantes, afin de s’assurer du respect des règles fixées par les marchés de gestion déléguée pour la prestation « cantine », notamment de la tenue d’une *« comptabilité analytique par groupe de produits [dans un souci de] transparence sur la formation des prix »* (article 18 du CCTP de la précédente génération de contrats 2002 – 2009).

En fait, ces contrôles se limitent généralement, dans les établissements visités, aux usages en pratique dans les établissements en gestion publique, à savoir à de simples relevés de prix des commerces de proximité (le plus souvent la grande surface la plus proche)⁴¹.

La bonne tenue de cette comptabilité et le respect des conditions contractuelles de fixation des prix n’étaient pas contrôlés dans les établissements en gestion déléguée visités. L’administration pénitentiaire a d’ailleurs une parfaite connaissance de ces carences, comme en atteste

41) A cet égard, se pose la question de la signification des comparaisons avec les prix de grandes surfaces, dont les marges sont fréquemment critiquées : une comparaison avec les prix des grossistes alimentaires pourrait s’avérer plus judicieuse.

les rapports des audits de gestion déléguée dans les établissements pénitentiaires, lorsqu'ils traitent de la fonction « cantine ».⁴²

Sur ce point, la nouvelle génération de marchés de gestion déléguée (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010 dans 46 établissements) comporte des dispositions relatives aux prix des cantines qui apparaissent *a priori* d'un contrôle plus aisé (cf. point 12 – 5.1.5 du CCTP du marché « MGD-04 »). La nouvelle règle limite ainsi le taux de marge à 10 % maximum du prix d'achat pour chaque article. Elle instaure également, sur le plan contractuel, la règle de la comparaison avec les prix de l'hypermarché le plus proche, ce qui permet *a priori* de déjouer des comportements non-coopératifs visant à s'approvisionner à des prix plus élevés, pour maximiser la marge en montant absolu. Enfin, elle prévoit que les prix sont également validés par le directeur interrégional, sur la base de fichiers faisant apparaître les prix d'achat. Ce second niveau de validation permettra ainsi, au niveau des UGD des DISP, d'effectuer des contrôles de cohérence entre établissements relevant d'une même DISP.

Compte-tenu des avancées apportées par la dernière génération de marchés de gestion déléguée, la DAP a récemment engagé des discussions avec le gestionnaire délégué concerné par le précédent marché (« MGD01 », notifié en 2008 et portant sur 10 établissements), afin de l'aligner sur les prescriptions les plus récentes par un avenant au marché à conclure en 2010.

2 - L'enquête nationale sur le « panier du détenu »

Pour suivre l'évolution des prix, l'administration a construit un indicateur fondé sur la composition d'un « panier du détenu ». Or, alors même qu'une partie des 20 produits classés dans le « panier du détenu » dans les années 90⁴³ sont aujourd'hui moins cantinés, voire ne sont plus

42) cf. le rapport établi pour la MA d'Osny (14 et 15 novembre 2007), qui indique (p. 22) que le rapport mensuel d'activité fourni par GEPSA « *est largement incomplet* » : « *les données économiques et financières n'apparaissent pas. Seuls deux chiffres sont notés* », à savoir la valeur du panier du détenu et le pourcentage du chiffre d'affaires « non-margeable », c'est-à-dire la part des produits sur lesquels le délégataire ne peut imputer ses coûts de gestion. De même, l'audit de gestion délégué réalisé à la MA de Villeneuve-lès-Maguelone (juillet 2008) met en évidence l'incapacité de l'administration à contrôler les marges réalisées par les délégataires : « *le gérant a précisé lors de l'entretien l'application d'une marge qui fluctue de 10 à 18 % selon les produits* » ou encore « *le CUP (NDR : chef d'unité privée) a précisé lors de l'entretien qu'il demandera à sa direction l'accord et le détail des prix d'achat et des frais de gestion* ».

43) car jugés particulièrement représentatifs à l'époque de la consommation des détenus

disponibles à l'achat, la composition de « panier du détenu » est restée immuable tout au long de la période. En 2009, la DAP a introduit un panier dit « complémentaire » (composé de 11 produits choisis parmi les 50 les plus vendus) ; cette démarche pourrait toutefois ne pas être reconduite en 2010, compte-tenu de la difficulté à trouver des produits correspondant aux critères recherchés.

Indépendamment de ce constat, la comparaison des produits du panier ne s'effectue pourtant jamais sur une base parfaitement homogène. En effet, leur définition est loin d'être exhaustive et offre des possibilités de substitution de produits.

Les résultats de cette enquête montrent, d'une part, qu'il existe un écart de prix significatif entre les établissements en gestion déléguée et les établissements en gestion publique⁴⁴ - les premiers offrant des prix inférieurs de 30 % en moyenne, d'autre part, que les écarts de prix entre exploitants en gestion déléguée sont relativement limités, notamment en raison d'une importante convergence des prix après la première enquête de février 2002 pour la génération des marchés s'achevant au 31 décembre 2009.

En fait, cet exercice, lourd à réaliser et discutable sous de multiples aspects (en raison des conditions de calcul variables du panier dans chaque établissement⁴⁵), est désormais si prévisible pour les délégataires, du fait de la fixité de l'échantillon, qu'il n'est pas significatif pour examiner des niveaux respectifs de prix pratiqués entre établissements en gestion publique et en gestion déléguée (cf. études du cabinet Ernst & Young et de la MA de Nanterre). L'analyse du « panier complémentaire » expérimenté en 2009 confirme ce constat. L'outil mériterait d'être revu.

44) La comparaison effectuée en 2009 entre les prix relevés dans les établissements publics et les prix pratiqués par les grandes surfaces, qui permet de mesurer la performance relative de chaque établissement par rapport à un étalon de référence, tendrait à relativiser la performance intrinsèque de la fonction cantine dans les établissements en gestion déléguée.

45) Recours à des prix produits « 1^{er} prix » ou de marques distributeurs dans les établissements en gestion déléguée et recours à des produits de marque dans les établissements en gestion publique ; substitution de produits (margarine à la place du beurre, etc.) ; revente des produits à prix coûtants en théorie en gestion déléguée et revente avec une marge de 5% dans les établissements en gestion publique.

C - L'externalisation de la gestion des cantines dans les établissements en gestion publique

En mars 2008, une expérimentation de l'externalisation de la fonction cantine a été lancée dans les établissements du parc en gestion publique des DISP de Lille (16 établissements) et de Lyon (20 établissements).

Celle-ci a pris la forme d'une délégation de service public d'une durée de 3 ans, dont l'objectif était d'une part, d'harmoniser les tarifs de vente à l'échelle de la DISP, en proposant aux délégataires un niveau de recettes suffisant pour permettre de rationaliser les conditions d'approvisionnement, et, d'autre part, de faire assurer la responsabilité de la distribution en cellule au délégataire, permettant ainsi à l'administration de redéployer les personnels affectés à la fonction cantine (gestion des stocks et distribution des produits) sur des missions de surveillance.

A la différence des modalités existantes dans les marchés de gestion déléguée, le délégataire ne reçoit dans ce cadre aucune rémunération de l'administration pour l'organisation du service : il doit financer ses frais fixes par la seule activité de vente de produits en cantine, ce qui implique – dans des établissements en gestion publique – d'identifier le coût de la distribution des articles, coût jusqu'à présent masqué et couvert par les charges du personnel de surveillance et par les rémunérations du service général.

En pratique, les expérimentations menées à Lille et Lyon ont produit des résultats peu encourageants : la rotation trop élevée des équipes du délégataire sur les sites a conduit la DAP à suspendre rapidement la mise en œuvre de la délégation. A Lyon, le prestataire de la DISP a lui aussi été confronté à des difficultés de recrutement de ses personnels sur site, ce qui aboutissait à des livraisons incomplètes, des réclamations des détenus et le maintien des personnels de surveillance pour assurer la distribution des colis. A ces difficultés, se sont également ajoutés des problèmes de disponibilité des produits jusqu'alors cantinés. Rapidement, la délégation de service public de la DISP de Lyon a été résiliée, tandis que l'expérimentation conduite à Lille ne devrait pas être reconduite.

*

Les observations formulées par la Cour lors du précédent contrôle sur la gestion des cantines demeurent d'actualité s'agissant, d'une part, des importantes différences de prix relevées d'un établissement à l'autre, d'autre part, des modalités d'approvisionnement des établissements en gestion publique, qui restent insuffisamment coordonnées.

De plus, pour les établissements en gestion déléguée, les marges pratiquées sur certains produits mettent en évidence les gains – non chiffrés – réalisés par les délégataires sur l'activité de cantine. Jusqu'à présent, l'administration n'a pas été en mesure d'effectuer un contrôle suffisamment large et efficace pour prévenir des disparités de prix trop importantes. A ce titre, il conviendrait sans doute que les audits de gestion déléguée conduits par la « mission gestion déléguée » de la DAP comprennent systématiquement un volet consacré à la gestion des cantines et permettent ainsi de s'assurer du respect des engagements contractuels par le délégataire.

Le ministère devrait, avec l'appui de l'INSEE, modifier radicalement la méthode actuellement utilisée pour suivre les prix de la cantine avec le « panier du détenu », par exemple avec un panel de produits non définis a priori et connu des gestionnaires.

La Cour relève cependant des éléments de progrès dans la gestion des cantines :

- dans les établissements en gestion publique, davantage de marchés ont été passés pour les approvisionnements ;
- la nouvelle génération des marchés de gestion déléguée définit un cadre plus strict pour la prestation « cantines », devant à terme faciliter le bon contrôle de son exécution.

Un bilan précis devra en être dressé.

III - La mise à disposition de téléviseurs aux détenus

Le rapport public de 2006 a mis en évidence des conditions contestables de mise à disposition des téléviseurs dans les établissements pénitentiaires :

- d'une part, cette mise à disposition, financée par des deniers privés réglementés, s'effectue par le biais de l'association socioculturelle obligatoirement créée dans chaque établissement, les tarifs fixés permettant de dégager un financement pour les autres activités de l'association, voire de générer des excédents d'exploitation mis en réserve ;
- d'autre part, ce système se caractérise par d'importantes différences de traitement, parce que les tarifs sont très variables d'un établissement à l'autre ;

- enfin, le système se caractérise par l’emploi, au sein d’un même établissement, de la marge dégagée par l’association dans des conditions opaques, pour mener d’autres actions notamment en faveur des détenus qualifiés d’indigents.

La Cour avait donc recommandé, en premier lieu, de « préciser les conditions juridiques de mise à disposition des téléviseurs au bénéfice des détenus et d’organiser régulièrement des mises en concurrence pour les prestations correspondantes ». Elle avait également invité l’administration pénitentiaire à « établir des règles claires, transparentes et homogènes de tarification pour la location des postes de télévision ».

A - Des conditions de mise à disposition toujours aussi contestables

Selon une enquête conduite en 2007 et au 1^{er} trimestre 2008 par la DAP pour dresser un tableau général des conditions de mise à disposition des téléviseurs, la part des téléviseurs gérés par les associations socioculturelles atteint presque 65 % du parc global recensé par l’administration pénitentiaire.

1 - Des différences de prix de location et de pratiques difficilement justifiables

Au-delà de la question de sa régularité en droit financier, la gestion des téléviseurs par des organismes, dont l’objet social n’est pas la fourniture de prestations à titre onéreux, est d’autant plus critiquable qu’elle s’accompagne de différences de prix et de pratiques difficilement justifiables d’un établissement à l’autre.

Selon l’étude de la DAP, les prix de location acquittés par les détenus s’élèvent de 6 € par mois (Mont-de-Marsan) à 41 € par mois (Epinal), soit un écart de un à sept. Les écarts sont souvent très importants au sein d’une même DISP, y compris lorsque sont neutralisés les effets de la redevance télévisuelle, dont les conditions d’exigibilité n’étaient pas appliquées, jusqu’en 2008, de manière uniforme. Ainsi, dans la DISP de Dijon, pour une offre supérieure à 6 chaînes et sans inclusion de la redevance TV, les prix varient de 6,50 € à 33,60 €, soit un écart de 1 à 5. De manière encore plus paradoxale, dans la DISP de Bordeaux, pour des coûts n’intégrant pas la redevance, le prix minimal pour un bouquet de plus de 6 chaînes est 2,5 fois plus réduit que le prix minimal relevé ailleurs pour un bouquet de 6 chaînes et moins.

A cet égard, lors de l'enquête de la DAP, sur 152 associations ou établissements gestionnaires de téléviseurs (dont 96 associations), 90 payaient la redevance et 62 ne la payaient pas. Devant cette situation, une demande d'exonération du paiement de la redevance a été adressée au ministère chargé du budget pour l'ensemble des établissements pénitentiaires. Suite à la saisine du Médiateur de la République en septembre 2008, cette demande a pu aboutir. Les dispositions du code général des impôts (art. 1605) restent cependant encore à modifier à cet égard.

Au-delà de ces différences de prix, les modalités pratiques de location de téléviseurs s'avèrent parfois, elles aussi, contestables. Ainsi, lorsque plusieurs détenus partagent une même cellule, le prix du téléviseur peut être acquitté, chaque mois, par l'un d'entre eux, les codétenus partageant alternativement cette charge d'un mois sur l'autre. Par ailleurs, dans une majorité d'établissements visités par la Cour, les prestations de location du téléviseur et d'accès au réseau de l'établissement (bouquet câble ou satellite) ne peuvent être dissociées, ce qui ne permet pas aux détenus d'envisager l'achat d'un téléviseur via la cantine. Cette facilité existe toutefois dans certains établissements, mais elle reste manifestement très réduite (1% des téléviseurs dénombrés au niveau national, soit 380 téléviseurs sur un total de 35 171). Pourtant, eu égard aux tarifs de location, les détenus incarcérés pour plusieurs années auraient sans doute avantage à acquérir ces postes. A cet effet, l'administration pénitentiaire a diffusé en août 2009 une note pour permettre l'achat des téléviseurs dans les établissements pour longues peines.

Au-delà des questions de régularité du dispositif, qu'elle se réserve de réexaminer, la Cour invite donc le ministère à d'examiner de manière approfondie, les modalités de mise à disposition des téléviseurs qui ont pour effet, d'une part, de créer des distorsions financières entre codétenus d'une même cellule et, d'autre part, de pénaliser les personnes incarcérées pour de plus longues peines.

2 - Des associations socioculturelles peu contrôlées

Prévues de manière paradoxale par l'article D. 442 du code de procédure pénale puisqu'elles fonctionnent en droit sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, des associations, doivent être constituées dans chaque établissement pénitentiaire en vue de soutenir et de développer l'action socioculturelle et sportive au profit des

détenus⁴⁶. Pourtant, cette liberté théorique a été fortement encadrée par le pouvoir réglementaire. Ainsi, non seulement le code apporte des restrictions à la liberté d'association (membres de droit imposés – le trésorier de l'association doit par exemple être un fonctionnaire), mais il donne surtout la faculté à l'administration de contrôler ces associations⁴⁷. De l'avis général des divers interlocuteurs rencontrés, ce pouvoir de contrôle est peu exercé.

L'administration pénitentiaire a lancé en 2007 un premier recensement permettant de dresser un tableau d'ensemble de la situation de ces associations, du périmètre des missions qu'elles exercent et des moyens dont elles disposent.

Selon cette enquête la proportion d'établissements disposant d'une association active variait de 70 % (DISP de Lille) à 100 % (DISP de Lyon, Marseille et Strasbourg). 14% des établissements ayant répondu à l'enquête (soit 22 établissements sur 160 réponses reçues) indiquent également n'avoir pas ou plus d'association active sur leur site. 76 % des associations proposent une activité sportive aux détenus, 71% une activité de bibliothèque et 78 % d'entre elles déclarent avoir une autre activité socio-éducative ou culturelle que ces activités de bibliothèque ou de sport. 65 % des associations déclarent prendre en charge l'indigence. Une très grande majorité des associations socioculturelles recensées fournit la prestation de mise à disposition des téléviseurs. De même, 29 associations fournissent une prestation de location de réfrigérateurs aux détenus.

Enfin, 5 associations ont déclaré avoir recours à des personnels fonctionnaires pour remplir leurs missions.

L'enquête menée par la DAP a permis d'exploiter les comptes de résultats de 94 associations (sur 138 déclarées comme actives). La consolidation de ces 94 comptes de résultat fait apparaître un chiffre d'affaires global de plus de 8,3 M€⁴⁸, correspondant à une recette

46) Le décret n°98-109 du 8 décembre 1998 portant sur l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires a rendu leur création obligatoire ; elles étaient facultatives auparavant.

47) L'association est « agréée par le ministre de la justice si son statut est conforme à un type établi par une instruction de service » (article A. 42-1). « Le contrôle du fonctionnement de l'association et de sa gestion financière est assuré, soit sur pièces par le ministre de la justice, soit sur place par ses représentants dûment habilités à cet effet » (article A. 42-2). Enfin « chaque année, le président de l'association adresse au ministre de la justice un compte rendu administratif technique et financier comprenant notamment un état de la situation financière et des comptes de l'exercice budgétaire écoulé » (article A. 42-3).

48) La DAP évalue, en redressant ce chiffre pour toute la détention, à 10 M € le total des sommes versées par les détenus aux associations.

moyenne annuelle de 88 400 euros, composée à 70 % des produits des activités courantes (dont la fourniture des téléviseurs) et à 21 % de subventions, cotisations⁴⁹ et dons. Toutefois, la répartition des 94 associations ayant accepté de communiquer leurs comptes illustre la très grande variabilité des ressources encaissées (cf. tableau n°18).

Tableau 18 : Répartition des associations socioculturelles par strates de chiffres d'affaires annuels (exercice 2006)

Total des produits	Nombre d'associations socioculturelles concernées
< à 5 000 €	6
entre 5 000 et 20 000 €	28
entre 20 000 et 50 000 €	22
entre 50 000 et 100 000 €	11
entre 100 000 et 200 000 €	21
> à 200 000 €	6

Source : DAP

La marge bénéficiaire est globalement de 5 %, mais les situations sont contrastées : sur 94 associations, 44 sont déficitaires, tandis que 26 d'entre elles affichent une marge bénéficiaire supérieure ou égale à 10 %, la marge pouvant atteindre 43 % à la MA de Lons-le-Saunier ou 39 % à la MA de Montbéliard.

Par ailleurs, s'agissant de l'analyse des bilans, au-delà de certaines pratiques, mal identifiées, telles que des sommes « prêtées » à des tiers ou des avances de trésorerie, le bilan consolidé de 75 associations fait apparaître, pour un total de 5,7 millions d'euros, 4,8 millions de liquidités et quasi-liquidités à l'actif (soit 84 %) : globalement, la trésorerie des associations socioculturelles leur permet de fonctionner pendant de nombreux mois sans encaisser de recettes.

Enfin, l'enquête de la DAP met en exergue des pratiques, qu'il convient de prohiber. Certaines associations socioculturelles sont utilisées comme une caisse annexe du budget de l'établissement : achat de matériel

49) Les subventions de l'administration pénitentiaire représentent un total d'environ 260 000 € et celles des autres organismes (tels que des collectivités territoriales) près de 1,5 M€. Les cotisations versées par les détenus correspondent à l'inscription à une activité ou constituent la contrepartie de la fourniture d'un téléviseur ou d'un réfrigérateur.

destiné à l'enseignement, recrutement d'anciens agents de justice dont le contrat n'a pas été renouvelé par l'administration.

A titre d'illustration, l'Association de soutien et de développement de l'action socioculturelle, sportive et éducative des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis » (ASSODAS) a tiré en 2008 plus de 96% de ses produits d'activités courantes (hors subventions, dons et autres produits exceptionnels) de la location des téléviseurs. Elle a dégagé une marge bénéficiaire de 64% grâce à cette activité. Ainsi, un détenu incarcéré pendant une année aurait non seulement payé le coût de la location de son téléviseur, de la maintenance de l'antenne et de l'accès aux chaînes de télévision, mais également le prix d'un téléviseur neuf qu'il aurait pu acquérir⁵⁰.

Les comptes de l'association du centre de détention d'Argentan, qui loue des téléviseurs et de réfrigérateurs aux détenus, font eux aussi apparaître une marge de l'ordre de 35% pour l'exercice 2008. Cette marge importante semble toutefois avoir été entièrement utilisée pour l'organisation d'activités socioculturelles (spectacles, bibliothèque, journaux, achats de matériels de sport) et la rémunération des intervenants (peinture, musique et vidéo) ainsi que d'une « coordinatrice sociale ».

*

La Cour maintient donc les constats formulés lors de son précédent contrôle s'agissant des établissements dans lesquels la mise à disposition des téléviseurs est gérée par l'association socioculturelle. Le cas de l'ASSODAS de Fleury-Mérogis est notamment révélateur des tarifs prohibitifs pratiqués vis-à-vis des détenus, qui contribuent ainsi, d'une part, à une mutualisation d'ampleur destinée au financement des autres activités de l'association, d'autre part, à la constitution par l'association de réserves financières qui ne sont pas réinvesties pour améliorer l'ordinaire de la vie carcérale.

50) La marge commerciale de l'ASSODAS s'est établi à 477 299 €, soit, rapportée aux 1 800 postes de télévision recensés sur le site de la MA, 265 € par an et par poste, ce qui correspond au prix d'acquisition d'un téléviseur LCD de 48 à 55 cm de diagonale des marques Thomson, Brandt, Telefunken et LG sur les sites internet de la Fnac et de Darty en décembre 2009.

B - Des perspectives d'évolution devraient résorber ces écarts

L'administration pénitentiaire a engagé de premiers efforts, d'une part, pour résorber les différences de prix injustifiables qu'elle a pu observer entre les établissements, d'autre part, pour régulariser la situation des associations.

Deux DISP se sont engagées dans l'expérimentation d'une gestion interrégionale de la fourniture des téléviseurs : les DISP de Lyon et de Lille. En pratique, les marchés conclus dans ce cadre ont consisté à fournir cette prestation aux détenus par l'intermédiaire de la cantine contre le paiement d'un forfait (retranscrit au compte de commerce 912). Un premier bilan de ces marchés dressé par l'administration montre qu'ils ont permis d'aboutir à une réduction des coûts de location, à la mise à disposition d'un parc de téléviseurs uniforme et en bon état, et à la mise en conformité juridique du fonctionnement des associations.

Cependant, s'agissant du marché de Lyon, la diminution du coût du marché associée à l'exonération de la redevance audiovisuelle n'a pas été totalement reportée sur la baisse de ces tarifs, mais a servi à dégager un excédent sur le compte de commerce (de 108 825 €) afin que l'administration puisse prendre en charge la prestation TV au bénéfice des mineurs et des indigents sans coût supplémentaire. Cette mutualisation obligatoire, que les détenus ignorent, apparaît contestable.

L'administration pénitentiaire indique qu'elle envisage en tout état de cause de mettre en place une procédure nationale de fourniture de téléviseurs pour l'ensemble des établissements en gestion publique, à l'horizon 2011.

Le nouveau marché de gestion déléguée « MGD-04 » intègre, par ailleurs, pour les 46 établissements concernés, une prestation de location des téléviseurs à tarif unique, qui débutera selon les cas entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2012.

Ces dispositions constituent une avancée majeure puisqu'elles permettront à l'avenir de répondre, pour les établissements concernés, à la plupart des critiques récurrentes de la Cour sur les conditions de mise à disposition des téléviseurs (mise en place d'un prix unique correspondant à la fourchette basse des pratiques observées ; possibilité de s'abonner au bouquet payant sans avoir à louer un poste de télévision).

*

Si les premiers efforts réalisés par l'administration pénitentiaire pour mieux cerner la situation des associations socioculturelles peuvent être notés, bien que les informations collectées soient encore loin d'être complètes, la situation actuelle de mise à disposition des téléviseurs par les associations doit être corrigée dans les plus brefs délais, pour éviter tout risque de qualification juridictionnelle. Cette correction doit passer par une procédure contractuelle adaptée (marchés interrégionaux, intégration de la prestation dans la nouvelle génération des marchés de gestion déléguée, ...). La Cour recommande que le ministère s'engage fermement dans cette voie.

Pour autant, les activités socioculturelles doivent se poursuivre dans les prisons, par le biais ou non d'une association. Mais le régime et le financement de ces structures devront évoluer dans un cadre juridique de droit commun mieux défini et mieux contrôlé.

IV - Le travail pénitentiaire et son lien avec la formation professionnelle

Le code de procédure pénale institue aujourd'hui un droit au travail pour la population pénale et fixe à l'administration une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux détenus qui en font la demande.

Pourtant, dans ce cadre, moins de 19 000 personnes détenues auraient exercé une activité professionnelle en détention en 2008. Elargies à la formation professionnelle, les activités rémunérées auraient ainsi concerné 30 % de la population pénale en maison d'arrêt et 48 % en établissement pour peines (soit 22 249 détenus, en moyenne mensuelle). Le contrôleur général des lieux de privation de liberté invite à regarder avec précaution ces statistiques, qui intégreraient, selon toute vraisemblance, non pas les détenus rémunérés à temps plein sur une période donnée, mais ceux ayant travaillé au moins une fois dans le mois⁵¹.

51) La Cour n'a pas été en mesure de vérifier ce point.

Les quatre grandes composantes du travail en milieu carcéral

Le service général : les détenus sont employés par l'administration pénitentiaire ou son délégataire dans les établissements en gestion déléguée pour les besoins de fonctionnement des établissements. Ils effectuent des tâches d'hôtellerie (restauration, blanchisserie, nettoyage, cantine) ou de maintenance (peinture, maçonnerie, plomberie, etc.). En 2008, le service général a représenté 6 642 postes de travail en moyenne mensuelle (soit 30% des actifs rémunérés en détention), la durée moyenne de travail variant selon les postes et les activités entre 3 et 7 heures.

Le service de l'emploi pénitentiaire : le travail réalisé dans les ateliers du service de l'emploi pénitentiaire (SEP) est effectué par l'intermédiaire du compte « Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires » (RIEP), compte spécial du Trésor. En 2008, le SEP a géré 46 ateliers implantés dans 26 établissements pénitentiaires recevant majoritairement des détenus condamnés à de longues peines. Les ateliers de la RIEP représentent 59% de l'emploi en production des maisons centrales. 1 162 détenus, en moyenne mensuelle (données 2008), y sont employés et encadrés par 181 personnes affectées au SEP dont 99 encadrants directs en atelier. Le chiffre d'affaires (22,7 M€ en 2008) est réalisé pour 70% avec le secteur public (dont 59% avec l'administration pénitentiaire – confection des uniformes des personnels de surveillance, fabrication de mobilier).

Les activités gérées par des entreprises privées : les entreprises privées, concessionnaires de l'administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements à gestion déléguée, gèrent des ateliers de production. Elles font réaliser différents types de travaux à la population pénale, notamment des travaux techniques (montages, assemblages), du conditionnement ou du façonnage. En 2008, le travail en concession a employé 37 % des actifs rémunérés en détention, soit en moyenne mensuelle 8 390 détenus.

Le travail à l'extérieur : certaines mesures d'aménagement de peine (placement à l'extérieur, semi-liberté) visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés, en leur permettant de travailler, au moyen d'un contrat de travail, pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises. En 2008, 2 608 détenus, en moyenne mensuelle, ont bénéficié de ces procédures.

A - Une performance d'ensemble assez décevante sur le travail pénitentiaire

En dépit de rémunérations faibles (entre 224 € / mois en 2008 pour les détenus affectés au service général et 521 € / mois pour les détenus employés par le service de l'emploi pénitentiaire), les taux d'occupation de la main d'œuvre pénale restent faibles. En 2008, le taux d'activité rémunérée dans les établissements pénitentiaires s'établissait ainsi à 36,4 % de la population écrouée. Hors formation professionnelle, il s'établissait à 26,4% seulement. La mauvaise conjoncture économique tend à diminuer encore ces chiffres.

Or, dans chacun des établissements visités, des listes d'attente de volontaires pour le travail existent. En effet, pour les détenus, le travail pénitentiaire est d'abord un moyen de lutter contre les effets de l'isolement carcéral. Il constitue en outre une source de revenus indispensable pour pouvoir cantiner. Il permet aussi d'obtenir des réductions de peine. Le décalage important entre offre et demande de travail pèse donc sur les conditions de vie des détenus comme pour les aménagements de peine.

B - Le plan « Entreprendre »

Le programme « Entreprendre » a été mis en place par la direction de l'administration pénitentiaire en janvier 2008 : ses principaux objectifs sont de développer le principe du travail en continu (avec une réduction des mouvements de détenus), d'organiser un contrôle fiable du temps de travail, d'instaurer davantage de flexibilité pour faire face aux pics d'activité et améliorer le fonctionnement des ateliers, d'identifier les zones de travail susceptibles de faire l'objet d'une extension, de permettre un accès facilité des véhicules et ainsi réduire les délais d'attente à l'entrée des établissements.

Les premiers bilans de ce plan, qui concerne 168 établissements, ont mis en évidence des résultats disparates d'une DISP à l'autre. Si les mesures consistant à mieux répondre aux attentes des entreprises commanditaires ont eu un certain succès, la mise en place de la journée continue, qui semble surtout motivée par la nécessité de réduire les mouvements en détention, n'a pas reçu partout le même accueil. Ainsi, alors que le plan « Entreprendre » a pu jouer un rôle d'amortisseur aux effets de la crise économique, son efficacité reste encore à démontrer.

C - Le travail pénitentiaire en gestion déléguée : une fonction également déficiente

Le travail pénitentiaire est apparu comme l'une des seules fonctions, avec la formation professionnelle, pouvant déclencher des pénalités contractuelles, dans le cadre des marchés de gestion déléguée⁵².

En pratique, toutefois, ces pénalités ne sont pas toujours appliquées de manière systématique : des arbitrages sont rendus par l'administration centrale, qui apprécie le degré de responsabilité du cocontractant par rapport à l'écart entre la performance atteinte et la performance attendue.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces performances mitigées du travail pénitentiaire en gestion déléguée, alors qu'il en était espéré davantage.

Son manque d'attractivité s'expliquerait en premier lieu par le manque de qualification et de productivité de la main d'œuvre pénale.

Il est vrai que, dans les maisons d'arrêt, la durée moyenne d'incarcération permet difficilement de former les détenus à l'exercice de tâches nécessitant plus de qualification que des travaux d'assemblage ou d'emballage. De surcroît, l'administration pénitentiaire veille généralement, et cela dans tous les établissements, quel que soit leur mode de gestion, à ce qu'un nombre significatif de détenus démunis soient prioritaires pour l'accès au travail. Or, ils sont le plus souvent déjà en rupture sociale avant leur incarcération, ce qui rend plus difficile encore la reprise d'une activité. Au demeurant, la faiblesse de la productivité apparaît si bien intégrée par le système que, dans la plupart des cas, les détenus sont rémunérés à la pièce.

En second lieu, la performance médiocre du travail pénitentiaire dans certains établissements est souvent imputée au caractère « sinistré » du bassin d'emploi et à l'absence de tissu industriel en capacité de proposer des activités aux établissements pénitentiaires. Tel est notamment le cas en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cette explication ne résiste pas réellement à l'examen des données de l'INSEE, l'aggravation du chômage n'étant pas plus forte dans cette région que dans d'autres.

Par ailleurs, il est souvent fait état, pour les activités de mise sous pli et d'emballage, de la concurrence des centres d'aide par le travail (CAT). Il serait en effet plus compétitif de faire travailler des personnes

52) Les données recueillies indiquent que plus de la moitié des pénalités a été infligée au cocontractant IDEX, pour la gestion déléguée des établissements de la DISP de Marseille, alors que ce groupement ne gère que 24% de la population théorique totale.

handicapées dans des CAT que de faire travailler des détenus, à deux titres au moins : d'une part les salaires directs y seraient faibles⁵³, d'autre part le recours aux CAT permettrait aux entreprises de satisfaire aux obligations légales sur l'emploi des personnes handicapées.

En réalité, cette concurrence repose sans doute davantage sur des aspects symboliques que sur des réalités économiques : faire travailler des personnes handicapées dans un CAT est perçu comme une démarche à caractère social, alors que le travail en détention reste marqué par des préjugés. Valoriser le travail pénitentiaire reste donc un enjeu, qui requiert sans doute des actions de communication⁵⁴ mais aussi la poursuite d'une réflexion sur la manière de le développer.

Enfin, une dernière source d'explication du niveau dégradé de la performance des délégataires en matière de travail pénitentiaire réside dans l'adéquation des activités qu'ils cherchent à développer avec leurs débouchés économiques potentiels.

Certes, les locaux pénitentiaires n'autorisent pas le développement de tous les types d'activité et les délégataires s'en plaignent parfois. Toutefois, les activités proposées se concentrent essentiellement sur le façonnage et l'assemblage de petits objets. Du point de vue du délégataire, ce type d'activités ne suppose pas de pré-requis important, ni n'exige de matériels élaborés.

En revanche, lorsque le délégataire mobilise davantage de moyens - et cela est également vrai pour la formation professionnelle (*cf. infra*) - il peut obtenir des résultats tout à fait satisfaisants, à l'instar de la situation observée au centre de détention d'Argentan (DISP de Rennes) en gestion déléguée avec GEPSA.

53) La garantie de ressources est composée d'un salaire direct et d'un complément de rémunération versé par l'Etat. Le salaire direct est calculé en fonction de la capacité de travail de la personne et est au minimum égal à 5% du SMIC. Au total, la garantie de ressource est d'au minimum 55 à 70% du SMIC (le complément de rémunération est de 50 % du SMIC si le salaire direct est inférieur ou égale à 20 % du SMIC) et d'au maximum 110% du SMIC. L'écart avec le salaire pénitentiaire n'est pas aussi significatif que cela est évoqué : en 2008, le salaire minimum de rémunération de l'administration pénitentiaire (SMR) représentait moins de 45 % du SMIC horaire.

54) Les actions de communication les plus importantes de l'administration pénitentiaire sont réservées aux politiques de recrutement des personnels de surveillance, qui constituent naturellement une priorité indiscutable pour une administration qui souffre a priori d'une image générale moins positive que d'autres (police, gendarmerie, armées) auprès des jeunes. Certaines DISP ont toutefois mis en place des outils de promotion du travail pénitentiaire (DISP de Lille, DISP de Strasbourg).

Les contrats de gestion déléguée pourraient intégrer à l'avenir des objectifs minimaux plus ambitieux en termes d'investissement matériel au cours du contrat, avec à la fois des exigences sur le montant total des équipements mis en service, mais également sur des valeurs unitaires, pour obtenir un véritable engagement du délégataire. Si le choix des types de production doit être exercé par le délégataire, le passage à des productions nécessitant une main d'œuvre plus qualifiée - ne serait-ce que pour utiliser des équipements plus complexes - présenterait un double avantage : il impliquerait un besoin interne supplémentaire de formation professionnelle (*cf. infra*) et il permettrait au travail pénitentiaire de se positionner sur des secteurs de production où sa compétitivité salariale relative serait *a priori* meilleure⁵⁵.

Cette perspective de développement n'est toutefois pas exclusive : les activités peu qualifiées doivent aussi être préservées, notamment dans les maisons d'arrêt, car elles présentent d'indéniables avantages du point de vue de « l'occupation » des populations les plus fragiles.

D - Un enjeu : l'articulation entre le travail et la formation professionnelle

Au cours de l'année 2008, 21 972 détenus se sont inscrits en formation professionnelle : 59 % ont suivi des actions pré-qualifiantes et qualifiantes, 32 % une formation de base (lutte contre l'illettrisme, français langue étrangère...) et de remise à niveau en enseignement général et 9% des stages de préparation à la sortie ou de recherche d'emploi.

1 - Des résultats mitigés pour la gestion déléguée au regard des financements dédiés

L'effort financier consacré à la formation professionnelle dans les établissements en gestion déléguée mobilise la moitié des crédits qui y sont consacrés dans tous les établissements (19,5 M€ en 2008). Pourtant, la gestion déléguée ne représente que 28 % des détenus entrés en formation professionnelle pour le même niveau de rémunération. Une heure de formation en gestion publique (toutes les formations sont prises en compte, qu'elles soient rémunérées ou non) revenait ainsi en moyenne à 7,28 € en

55) Un traitement différent pourrait être réservé aux maisons d'arrêt, où les durées moyennes d'incarcération sont courtes et imposent donc une forte rotation de la main d'œuvre pénale, et aux établissements pour peine, où de réels parcours de formation et de professionnalisation peuvent être envisagés dans la durée.

2007, contre 17,23 € en gestion déléguée⁵⁶. Un effort financier bien supérieur est donc alloué aux délégataires, ce qui correspond pour partie, sans doute, au fait qu'un peu moins de 38 % du nombre de détenus bénéficiant d'une formation qualifiante ou pré-qualifiante, plus valorisante, relèvent de la gestion déléguée. Au total, l'importance des écarts ne manque pas de susciter des interrogations quant à l'efficience de la fonction « formation professionnelle » en gestion déléguée.

Ce constat est d'ailleurs renforcé par le fait que certains délégataires peinent parfois à atteindre les objectifs qui leur sont assignés en matière de formation professionnelle. Ce faisant, ils se font infliger des pénalités (IDEX en concentre la majorité).

2 - Un enjeu qualitatif essentiel : favoriser une meilleure articulation entre travail et formation professionnelle, notamment dans les établissements en gestion déléguée

La première synthèse réalisée par la direction de l'administration pénitentiaire des audits de gestion déléguée mentionnait des carences dans la liaison des fonctions travail et formation.

Trop souvent, la formation professionnelle est encore perçue comme un moyen de rémunérer certains détenus, sans se préoccuper des perspectives offertes par la formation suivie. Les formations générales d'initiation aux métiers du BTP, sans possibilité ultérieure de développer certaines de ces compétences en vue d'une spécialisation professionnelle, constituent l'exemple le plus flagrant de cette dérive « occupationnelle », qui touche également les établissements en gestion publique.

Dans le pire des cas, des formations sont dispensées sans qu'aucune perspective soit offerte aux détenus à court terme, à savoir suivre une formation complémentaire de niveau supérieur ou mettre en pratique les compétences acquises, notamment dans le cadre du travail. Dans le meilleur des cas, les formations sont programmées de telle sorte que n'en bénéficient que les détenus qui ont des perspectives de libération ou d'aménagement de peine.

56) Ces ratios correspondent pour les établissements en gestion publique au rapport entre le nombre d'heures de formation fournies aux détenus et le total des crédits consacrés à cette activité par l'administration pénitentiaire et ses partenaires (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, fonds social européen, conseils régionaux, agence pour la formation professionnelle des adultes, etc.), soit 18,2 M€ en 2007. Les crédits versés par l'administration pénitentiaire aux délégataires privés (19,5 M€) recouvrent quant à eux non seulement les actions de formation en elles-mêmes (comme pour la gestion publique), mais également l'accueil, le matériel nécessaire à l'équipement des locaux de formation en détention, la maintenance et les consommables.

Dès lors, l'administration pénitentiaire cherche à promouvoir, à l'occasion des nouveaux marchés de gestion déléguée, une meilleure articulation entre travail et formation professionnelle.

*

Le travail pénitentiaire, conjointement avec la formation professionnelle, devrait constituer une clé de voûte du système pénitentiaire et demeurer une préoccupation, pour les chefs d'établissement et pour l'administration, toute aussi prégnante que la sécurité. En effet, le travail pénitentiaire constitue, d'une part, une source de revenus indispensable pour améliorer l'ordinaire de la vie en détention et lutter contre la désocialisation liée au désœuvrement, d'autre part, le meilleur moyen de préparer la sortie de prison, en acquérant des compétences professionnelles, pour peu que ces dernières soient valorisables à l'extérieur.

En dépit de rémunérations qui demeurent modestes, la production pénale peine à trouver des débouchés et souffre proportionnellement davantage des effets de la conjoncture économique, comme cela a pu être observé depuis plus d'un an dans les établissements visités.

En outre, le recours à la gestion déléguée ne s'est pas révélé particulièrement performant sur la fonction travail et n'a pas toujours garanti une bonne articulation entre le travail et la formation professionnelle.

Au-delà des actions engagées par l'administration, notamment dans le cadre du Plan « Entreprendre », dont les résultats concrets sur le taux d'emploi sont difficiles à mesurer dans un contexte de crise, le développement du travail pénitentiaire pourrait reposer :

- sur la prise de mesures générales pour valoriser, vis-à-vis des acteurs économiques, le travail des détenus et mettre fin à un certain climat de suspicion, tout particulièrement dans un système où le travail des détenus ne concerne qu'une faible fraction de ceux qui le demandent ;
- sur des obligations supplémentaires vis-à-vis des délégataires, qui devraient être incités à investir davantage dans l'équipement des ateliers et à diversifier les activités ;
- sur une meilleure articulation entre la formation professionnelle et le travail, notamment dans les établissements pour peine, afin que les formations dispensées puissent être mises à profit en cours de peine. A cet égard, le développement de la validation des acquis de l'expérience constitue une piste de travail intéressante.

RECOMMANDATIONS

- *Améliorer la prise en charge de la santé des détenus par :*
 - *un suivi périodique de l'état de santé des détenus à différentes étapes de leur séjour pénitentiaire ;*
 - *l'accélération du calendrier de livraison des unités hospitalières spécialement aménagées ;*
 - *l'amélioration de la prise en charge des personnes dépendantes ;*
 - *une meilleure articulation avec le service public hospitalier pour assurer la permanence des soins ;*
 - *la réorganisation des escortes médicales ;*
 - *Améliorer la collecte des déchets et renforcer le nettoyage des établissements ;*
 - *Réduire les écarts de prix des cantines entre les établissements pénitentiaires, par une politique d'approvisionnement adaptée dans les établissements en gestion publique et par un contrôle plus systématique des prestations proposées par les gestionnaires délégués ;*
 - *Elargir le panel des produits compris dans le « panier du détenu » de manière à disposer d'une méthode fiable de suivi des prix des cantines et d'éviter les effets d'optimisation opérés par les délégataires privés sur les 20 produits « historiques » ;*
 - *Réformer et homogénéiser les conditions tarifaires de location de téléviseurs en détention ;*
 - *Clarifier et régulariser les relations juridiques et financières entre l'administration pénitentiaire et les associations socioculturelles ;*
 - *Dans le cadre de futurs marchés de gestion déléguée, adapter la notation des offres des candidats, de manière à les inciter à investir davantage dans l'équipement des ateliers, à diversifier les activités et à mieux articuler travail et formation professionnelle.*
-

Quatrième partie :

Les acteurs de la politique de prévention de la récidive

La loi n°87-432 du 22 juin 1987 assignait au service public pénitentiaire, en complément de sa fonction de garde, une mission de « réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire ». L'article 2 de la nouvelle loi pénitentiaire de 2009 précise et développe ces missions en demandant au service public de contribuer « à l'insertion ou la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique ».

Ainsi, le législateur a voulu transformer la « réinsertion sociale » des personnes sous main de justice en une mission plus générale de préparation à « l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ». Il met donc la réinsertion au service de la prévention de la récidive. Le succès de la première, qui est par définition lié au comportement individuel de la personne concernée, conditionne par conséquent d'une certaine manière la réalisation de la seconde.

L'action de l'administration pénitentiaire en la matière s'appuie depuis une dizaine d'années sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont le rôle consiste non seulement à suivre les personnes placées sous main de justice mais aussi à fédérer un réseau de partenaires susceptibles de leur faciliter le retour à la « vie normale ».

I - Les SPIP, acteurs pivots de la politique

Créés il y a dix ans par le décret n°99-276 du 3 avril 1999, les SPIP sont nés de la fusion des deux services pénitentiaires jusqu'alors en charge de l'insertion : les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL), qui prenaient en charge les condamnés libres, et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, qui prenaient en charge les détenus.

L'administration pénitentiaire compte un SPIP par département, soit 103 structures sur le territoire national. Ces services sont placés sous l'autorité d'un directeur de SPIP (DSPIP), agissant sous l'autorité hiérarchique du directeur interrégional des services pénitentiaires. Dans certains départements, le service peut avoir une à plusieurs antennes, qui peuvent être soit mixtes (c'est-à-dire consacrées indistinctement au milieu ouvert ou au milieu fermé - 139 au total), soit dédiées au milieu ouvert (dans le ressort des juridictions où il n'y a pas de prison - 46 antennes) ou à un ou plusieurs établissements pénitentiaires (21 antennes). Les SPIP présentent des tailles variables : une dizaine a moins de 10 agents, près de la moitié regroupe des équipes de 10 à 30 agents et seulement 5 d'entre eux ont plus de 90 agents (les SPIP de Paris, du Pas-de-Calais, de l'Essonne, des Bouches-du-Rhône et du Nord). Les plus petits ont été organisés dans le cadre de rapprochements interdépartementaux.

Définies aux articles D.573 à D.575 du code de procédure pénale, leurs missions s'articulent autour de trois axes : l'insertion (ou la réinsertion) des personnes placées sous main de justice, l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation des peines et le suivi et le contrôle des obligations qui leur sont imposées dans le cadre d'une mesure alternative à l'incarcération (notamment le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général) ou d'un aménagement de la peine (libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique), dont le nombre est en constante progression.

A - Dix ans après la réforme, un bilan encore mitigé du fonctionnement des SPIP

En dépit des efforts accomplis pour conforter les moyens des SPIP depuis 2006, leur positionnement reste à consolider.

1 - Des ressources humaines en situation tendue et précaire

Tous grades confondus, les effectifs des SPIP s'établissaient au 1^{er} janvier 2009 à 3 747 agents (soit plus du double de leur nombre en 1998 à leur constitution). Les recrutements n'ont cependant pas éteint toutes les difficultés relevées par la Cour en 2006. Nombreux sont ainsi les DSPIP à souligner, dans leur rapport d'activité annuel (Somme, Pas-de-Calais, antenne de Sarreguemines en Moselle, etc.), la précarité des recrutements de vacataires opérés entre 2006 et 2008.

Les fonctions de conseillers d'insertion et de probation (CIP) ont bénéficié d'un effort de recrutement soutenu depuis 2006. Ainsi, les promotions formées à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) sont deux à trois fois plus importantes que celles du début des années 2000⁵⁷. Ces recrutements n'ont cependant pas permis de faire diminuer le ratio des mesures suivies par CIP. En effet le nombre de mesures en milieu ouvert et en milieu fermé n'a cessé de croître. Le ratio de personnes suivies par un conseiller était ainsi de l'ordre de 84⁵⁸ en 2009 contre 80 environ en 2006.

D'un point de vue qualitatif, le profil des CIP recrutés ces dernières années tend à s'améliorer. Alors que les CIP sont recrutés en théorie à Bac + 2, l'écart entre le niveau requis et le niveau réel des stagiaires tend à s'accroître ; les Bac +5 représentent ainsi plus d'un tiers des formés en 2008. La réforme de la formation initiale des CIP en vigueur depuis 2007 à l'ENAP semble par ailleurs avoir atteint son objectif en confortant l'apprentissage pratique du métier par les stagiaires par un stage de pré-affectation d'une année. Néanmoins, les limites de la formation théorique en matière de sociologie et de criminologie sont souvent soulignées, ce qui affecte la capacité des stagiaires à effectuer un diagnostic des personnes suivies.

57) 271 CIP ont ainsi été formés en 2006, 286 en 2007 et 149 en 2008 (dont près de 75% de femmes) contre 74 en 2000 et 114 en 2001.

58) Ce nombre correspond au rapport entre le nombre de personnes suivies par les SPIP au 1^{er} janvier 2009 (225 410 personnes, soit 159 232 personnes suivies en milieu ouvert, 62 252 personnes écrouées détenues et 3 926 personnes écrouées non-détenues) et le nombre de personnel d'insertion et de probation (hors encadrement) à la même date, soit 2 719 agents.

La concentration du nombre de pré-affectations dans des SPIP situés dans le quart Nord-est de la France et principalement en Ile de France et dans la DISP de Lille soulève également des difficultés. En effet, les stagiaires ont une activité en théorie limitée par le cahier des charges de formation à 50 dossiers par an. En outre, leur manque d'expérience rend délicat le traitement des publics difficiles, auxquels ils sont confrontés dans les grands établissements pénitentiaires. Par exemple, sur les 48 travailleurs sociaux en poste en 2009 à l'antenne de Fleury-Mérogis, 15 seulement avaient plus de deux ans d'expérience professionnelle. Se pose alors la question des différences de qualité de traitement dont bénéficient les personnes suivies sur le territoire.

Face aux besoins encore insatisfaits des SPIP, la DAP affecte les postes pour combler les vacances résultant des mutations mais aussi selon les degrés de pénurie respectifs des différentes antennes de SPIP. Ce mode de répartition des effectifs mériterait d'évoluer à court et moyen termes vers un schéma d'emploi intégrant aussi les actions spécifiques mises en œuvre dans le ressort du SPIP pour lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion des condamnés (par exemple, les programmes de prévention de la récidive, les centres pour peines aménagées).

Enfin, à la suite de la réforme statutaire de 2005 qui a conduit à la création du grade de directeur d'insertion et de probation, la fonction d'encadrement des SPIP s'est renforcée. En mai 2008, on comptait 84 DSPIP, 109 DIP et 136 chefs de service d'insertion et de probation (CSIP) pour 3 500 agents, soit un taux d'encadrement de 9,4 agents par personnel de direction. Des déficits subsistent néanmoins dans les organigrammes de certains SPIP.

2 - Le besoin de clarification et d'harmonisation des moyens de fonctionnement des SPIP

Les crédits consacrés aux SPIP et aux actions de (ré)-insertion et de probation n'apparaissent pas clairement dans les documents budgétaires de l'administration pénitentiaire. Il faut en effet consolider les données ventilées entre les trois actions du programme 107. En 2008, on peut estimer à environ 40 M€ les crédits directement réservés au fonctionnement et à l'intervention des SPIP⁵⁹. A ces crédits, il convient

59) Données extraites du RAP 2008: 9,5 M€ au titre de l'action 1 - *Garde et contrôle des PPSMJ* (financement des aménagements de peines), 14,6 M€ au titre de l'action 2 - *Accueil et accompagnement des PPSMJ* (dont 8,143 M€ de dépenses de réinsertion - hors rémunération de détenus dans le cadre du service général - et 6,5 M€ de subventions versées aux associations et aides directes aux PPSMJ) et 15,5 M € sur l'action 4 - *Soutien et formation* (fonctionnement des SPIP – donnée tirée du PLF 2009 car le RAP 2008 ne précisait pas le montant des crédits consommés en 2008 à ce titre).

d'ajouter les crédits imputés sur le budget des établissements pénitentiaires et des DISP au titre de l'activité des SPIP. A défaut d'analyse des coûts organisée, la DAP base son estimation sur une enquête auprès des DISP ; 8 à 10 M€ supplémentaires, hors titre 2, seraient ainsi à ajouter au 40 M€ précités.

Pour estimer les crédits de personnel consacrés aux SPIP, on peut croiser les effectifs dans chaque catégorie de personnel avec le coût moyen annuel de chacune d'elles (charges sociales comprises), tiré du RAP 2008 (cf. tableau n°19). Le coût approximatif des charges de personnel se serait ainsi établi à environ 120 M€ au titre de l'exercice 2008 (117,65 M€ auxquels il faut ajouter le coût approximatif des contractuels⁶⁰), sur un total de 1,5 Mds € pour le titre 2 sur le programme 107.

Tableau 19 : Estimation du montant des dépenses de personnel (titre 2) consacré aux SPIP en 2008

Catégorie de personnels	Nombre d'agents (mai 2008)	Coût moyen annuel en 2008 (extrait RAP 2008)	Total
Personnels d'encadrement (A) DSPIP + DIP + CSIP	329	49 775 €	16 375 975 €
Métiers de l'insertion (B + C) CIP + Assistants sociaux	2 569	34 109 €	87 626 021 €
Personnels administratifs (B)	92	35 055 €	3 225 060 €
Personnels administratifs (C)	371	27 280 €	10 120 880 €
Personnels de surveillance	10	29 801 €	298 010 €
Contractuels	130	n.d.	n.d.
Total	3 501		117 645 946 €

Source : DAP – RH3 (réponse à la question n°45 du questionnaire n°1), RAP 2008 et retraitement Cour des comptes.

60) Dans un courriel adressé à la Cour le 1^{er} décembre 2009 (dans le cadre des travaux relatifs à la note d'évaluation comptable 2009), la DAP fait état d'un total de 148,743 M€, au titre de l'exercice 2007, mais n'apporte aucune précision quant à la déclinaison de ce montant.

Compte tenu de ces estimations, le total des crédits consacrés à l'activité des SPIP se serait donc établi en 2008 à environ 190 M€, soit près de 8 % du total des crédits consommés au cours de cet exercice sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » (2,4 Mds €).

Ce constat traduit la place encore très faible qu'occupent les SPIP dans le budget de fonctionnement du service public pénitentiaire.

Compte tenu du caractère estimatif de ce chiffrage, il serait souhaitable que la DAP isole dans ses documents budgétaires la part des crédits consacrés à l'activité des SPIP. Cette clarification doit passer par le développement d'une comptabilité d'analyse des coûts et par la ventilation des dépenses de personnel entre les différents services de l'administration pénitentiaire. Le déploiement de CHORUS à compter de janvier 2010 au sein de l'administration pénitentiaire devrait permettre de répondre à cette observation.

L'analyse des dépenses de fonctionnement des SPIP montre en outre qu'elles pèsent fortement dans leur budget d'ensemble, ce qui limite d'autant les moyens d'intervention : à l'exception des départements où les crédits de la politique de la ville abondent les dotations disponibles, les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) s'établissaient en 2007, en intégrant celles qui sont imputées sur les DISP et les établissements pénitentiaires, à près 50% du budget total consacré aux SPIP.

Ce ratio élevé s'explique par l'importance des loyers et des frais de déplacement dans le budget des SPIP. Ces deux postes représentaient effectivement près 50% du total des dépenses de fonctionnement consacrées aux SPIP en 2007 (respectivement 37% et 12%), avec toutefois des différences notables d'une DISP à l'autre.

Ces constats posent la question de la cohérence d'ensemble de la politique immobilière des SPIP. Un recensement effectué par la DAP en 2008 a permis d'identifier 70 sites comme devant faire l'objet d'un déménagement ou de travaux, soit au titre de conditions de travail insatisfaisantes, soit au regard de la mise en œuvre de la nouvelle carte judiciaire⁶¹.

S'agissant des frais de déplacement, l'inspection générale des services judiciaires a estimé en 2006 que les SPIP étaient « sous dotés en véhicules de service, ce qui oblige les travailleurs sociaux à utiliser le leur pour réaliser les déplacements fréquents imposés par leur fonction. »

61) Les SPIP encore hébergés dans les locaux d'un tribunal d'instance supprimé devront trouver une nouvelle implantation.

La DAP a indiqué dans la circulaire du 26 janvier 2009 que les moyens de fonctionnement des SPIP seraient renforcés. Ainsi, un plan a été établi pour reloger ou réaménager les locaux d'une vingtaine de sites prioritaires et la livraison d'un parc de véhicules dédiés aux SPIP a été amorcée (acquisition de véhicules et passation d'un marché national de location de véhicules à compter du 1^{er} janvier 2010).

Au total, compte tenu du poids des dépenses de fonctionnement, les moyens d'intervention consacrés à l'insertion restent très variables d'un SPIP à l'autre, d'autant que les méthodes de répartition des crédits entre SPIP varient selon les directions interrégionales. Par exemple, alors que la méthode retenue par la DISP de Paris conduit à des écarts de dotations de base peu explicables entre les SPIP, si on les rapporte au nombre de personnes prises en charge⁶², la DISP de Strasbourg a mis en place un système de répartition étayé sur des ratios adaptés à la taille et à l'activité de chaque antenne de SPIP.

L'effort de transparence dans la répartition entre SPIP varie également d'une DISP à l'autre. Tandis qu'à Strasbourg, les enveloppes allouées à chacun sont connues de tous les directeurs de SPIP ; à Marseille, le même effort de transparence n'est pas de mise. A Paris, les enveloppes sont connues par types d'activités financées et non de manière globalisée.

Ces écarts plaident pour une harmonisation et une explicitation des crédits alloués aux SPIP. L'administration pénitentiaire a entrepris à cette fin des travaux d'harmonisation du traitement financier des SPIP au début de l'année 2009. Il conviendrait de conduire, à titre liminaire, une comparaison des moyens de fonctionnement et d'intervention de chaque SPIP, ramenés à la personne placée sous main de justice (PPSMJ). Sur cette base, la DAP pourrait identifier quelques critères objectifs afin de déterminer la dotation de base de chaque SPIP (dotation par personne prise en charge ou par effectifs théoriques, etc.).

3 - La prise en charge encore inégale des personnes placées sous main de justice

En dépit de l'effort de mise à niveau des moyens des SPIP, la prise en charge des personnes placées sous main de justice reste encore très inégale d'un département à l'autre :

62) On observe par exemple des écarts de 1 à 2 entre les crédits consacrés en 2008 au SPIP de la Seine-et-Marne (18,08 € / PPSMJ) et celui des Yvelines (39,08 € / PPSMJ).

- les contrastes de charges de travail persistent entre les SPIP : le ratio de dossiers suivis par conseiller d’insertion et de probation (CIP) varie, selon les services, de 60 à 180 ;
- l’organisation du travail est variable selon les SPIP. Par exemple, si la plupart des SPIP d’Ile de France ont rationalisé leur activité, dans d’autres services, la professionnalisation des CIP autour de pôles de compétences et d’activités définies reste balbutiante.
- les efforts d’un suivi simultané en milieu ouvert et en milieu fermé au sein d’une même antenne n’ont pas atteint les résultats escomptés par la réforme de 1999. Cette organisation des services s’est effectivement révélée chronophage et l’IGSJ a d’ailleurs souligné dès 2006 que « la continuité du suivi avait plus vocation à reposer sur le dossier que sur le travailleur social ».

La Cour avait suggéré en 2006 d’effectuer un bilan, en vue de leur éventuelle généralisation, des pratiques de « suivi différencié » initiées par certains SPIP, qui consistaient à adapter le suivi réservé à chaque condamné à sa situation, à ses besoins et à ses risques de récidive. L’expérience de « suivi différencié » mise en œuvre dans le Val de Marne avait notamment démontré son efficacité à assurer une équité de traitement des personnes prises en charge, à réduire les délais de mise à exécution des mesures confiées au SPIP et à susciter une réflexion collective sur la prise en charge des personnes.

Le travail entrepris sur ce thème en 2006-2007 n’a pas réellement abouti, les réflexions s’étant poursuivies dans le cadre d’une réforme plus globale des SPIP.

B - L’engagement d’une nouvelle étape dans la réforme des SPIP

Le premier chantier, qui a abouti en mars 2008 à la diffusion d’une nouvelle circulaire, a porté sur la redéfinition des missions des SPIP. Cette circulaire définit « la prévention de la récidive comme principale finalité de l’action des SPIP ». Elle consacre la généralisation de pratiques professionnelles centrées sur les personnes placées sous main de justice (suivi différencié, programmes de prévention de la récidive – cf. encadré) et redéfinit également les spécificités du métier de CIP, appuyé sur une capacité d’analyse du profil criminologique des personnes suivies. Recentrés sur leur « cœur de métier », selon cette nouvelle orientation, les SPIP doivent pour le reste de leurs compétences agir dans

un cadre pluridisciplinaire, en diversifiant et en dynamisant leur réseau partenarial.

La Cour note tout d'abord que la circulaire prend des positions parfois contradictoires avec certaines dispositions réglementaires du code de procédure pénale (CPP). Par exemple, en matière de formation professionnelle, la circulaire confie au responsable local de la formation professionnelle, sous l'autorité du chef d'établissement et en collaboration avec le SPIP, le soin d'élaborer le projet de plan local, alors que l'article D.457 du CPP confie au SPIP cette responsabilité. Les décrets d'application de la loi pénitentiaire devraient venir ajuster le code de procédure pénale à ces nouvelles orientations. Dans d'autres domaines, la circulaire précise les modalités d'articulation entre le SPIP et les autres acteurs du monde pénitentiaire (chefs d'établissement, UCSA, etc.) ou systématise des méthodes de travail, qui n'ont pour l'instant aucune réalité réglementaire (suivi différencié, programmes de prévention de la récidive, etc.) ; les unes et les autres devraient trouver place dans le CPP pour organiser une certaine homogénéité nationale des pratiques.

Par ailleurs, la circulaire prend le parti d'une prise en charge continue, et dans la mesure du possible par le même agent, des personnes placées sous main de justice. L'administration pénitentiaire tranche ainsi avec les modes d'organisation retenus par la plupart des SPIP, consistant, pour des raisons d'efficience, à privilégier un suivi continu reposant plus sur des écrits et sur un dossier que sur un même travailleur social.

Enfin, il faut noter avec intérêt l'effort déployé par la DAP pour formaliser les comptes rendus d'activité des travailleurs sociaux (élaboration d'un « référentiel des méthodes d'intervention des SPIP », standardisation des différents rapports destinés aux JAP) et pour rendre plus facilement exploitables les rapports d'activité que les DSPIP doivent rédiger chaque année.

A la suite de la publication de la circulaire de mars 2008 sur les missions des SPIP, les conseillers d'insertion et de probation ont engagé un mouvement social au printemps 2008, qui a conduit le directeur de l'administration pénitentiaire à s'engager à soumettre, en octobre 2008, un plan de réformes du travail des SPIP aux organisations syndicales.

Quatre axes de travail ont alors été retenus : la revalorisation du statut des CIP, l'harmonisation du travail des SPIP au niveau national, la révision des fonctions d'encadrement au sein des SPIP et le renforcement de leurs moyens de fonctionnement. Ces chantiers ont abouti en mars 2009 à la rédaction d'un projet de « protocole relatif à la réforme statutaire des personnels d'insertion et de probation », sur les deux premiers axes de travail.

Le protocole confirme que le métier des CIP, fondé sur la prévention de la récidive, s'exercera désormais dans le champ pénal et criminologique. En contrepoint, les assistants de service social, actuellement en fonction dans les SPIP, pourront choisir d'intégrer le corps des CIP ou de rester sur le champ du travail social. Le positionnement de la filière insertion et probation dans le champ pénal rend possible la revalorisation statutaire et indemnitaire de ses agents.⁶³ Cette réforme s'appliquera progressivement, au fur et à mesure de la parution des textes statutaires. Concomitamment, le projet de protocole souligne la nécessité de réformer la formation initiale des futurs CIP, afin de leur donner les moyens de réaliser une évaluation criminologique des condamnés permettant une individualisation de la peine. Des travaux sont en cours avec l'ENAP pour améliorer leur formation.

Dans le même temps, le processus de réforme a permis de dégager en premier lieu une nouvelle organisation des SPIP fondée sur la mise en place d'équipes pluridisciplinaires. En second lieu, elle vise à adapter les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice à leur situation (durée de la prise en charge, risque de récidive, possibilité d'aménagements de peine, capacité de la personne suivie à transformer ses repères) : cinq types (ou « segments ») de personnes suivies ont été ainsi identifiés. Cette segmentation doit permettre d'allouer les moyens (internes ou externes à la DAP) pertinents pour chaque problématique. Les SPIP seront dès lors organisés autour de pôles opérationnels comprenant un ou plusieurs segments et de pôles supports. Le modèle de référence a été conçu pour être modulable et s'adapter aux réalités territoriales et au flux de personnes suivies dans chaque SPIP. Le calendrier de mise en œuvre est progressif et pourrait s'étendre jusqu'en 2011, afin de ne pas déstabiliser les services déjà fortement sous tension. L'incidence financière globale de cette réforme devra être établie lorsqu'elle sera complètement finalisée.

63) Sur le plan statutaire, le protocole prévoit un alignement des indices de rémunération des CIP sur celle des lieutenants et des capitaines pénitentiaires, une fusion à terme des CSIP et des DIP dans un corps unique d'encadrement et une revalorisation du statut d'emploi des DIP avec la création d'un emploi fonctionnel de directeur des services d'insertion et de probation (DSPIP). Sur le plan indemnitaire, il prévoit le passage de l'ensemble des personnels d'insertion et de probation à l'indemnité de fonctions et d'objectifs.

Les programmes de prévention de la récidive

Inspirée de nombreux exemples étrangers (notamment canadiens), la mise en place des programmes de prévention de la récidive a débuté dans les années 1990 à l'initiative de quelques SPIP qui ressentaient le besoin de faire évoluer leurs méthodes d'intervention.

Lancée en juillet 2007, l'expérimentation des programmes de prévention de la récidive (PPR) se distingue d'une prise en charge thérapeutique assurée par les équipes médicales en milieu fermé ou en milieu ouvert. Un PPR consiste en effet à réunir, pendant plusieurs séances, un groupe de condamnés présentant une problématique commune (liée au type de délit commis) pour les faire réfléchir sur les conséquences de leur conduite, les amener à mieux se connaître et leur donner ainsi les moyens d'éviter la réitération des faits.

Les thématiques retenues pour l'instant ont porté sur les infractions de nature sexuelle, les violences (familiales, conjugales), la délinquance routière, et le passage à l'acte faisant apparaître une difficulté en matière d'addiction.

En 2008, 50 projets répartis sur l'ensemble des DISP ont été expérimentés. Plus de 90 PPR sont prévus en 2009 concernant une cinquantaine de SPIP.

D'un point de vue financier, les PPR ont donné lieu à une ouverture de crédits de 1 M€ en 2008 et en 2009 sur le programme 107 « Administration pénitentiaire ». Le financement moyen alloué par l'administration pénitentiaire s'est établi à 10 000 € par projet environ en 2008. Parallèlement, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a attribué 120 000 € en 2008 pour financer une partie de ces programmes.

S'il est encore tôt pour dresser un bilan de ces programmes, les quelques auto-évaluations remises à la Cour par la DAP mettent en lumière les appréhensions qu'ont pu avoir les CIP à piloter des groupes de parole. Beaucoup de bilans d'étape soulignent la nécessité de mettre en place une politique de formation adéquate en la matière. Des sessions de formation continue aux techniques d'animation de groupe de parole sont organisées à cet effet depuis 2009 à l'E.N.A.P.

*

S'il est trop tôt pour apprécier l'efficacité de cette réforme, surtout si on l'évalue en fonction des taux de récidive, elle présente le mérite d'appliquer une même grille d'analyse à toutes les personnes suivies par les SPIP, de faire un diagnostic dès la prise en charge en milieu ouvert ou en milieu fermé et de prescrire ainsi un suivi adapté à chaque personne.

Le succès de la réforme qui se met en œuvre actuellement repose toutefois largement sur deux facteurs : l'adaptation des recrutements et des formations des agents en poste dans les SPIP et l'adhésion de l'encadrement (notamment intermédiaire) à la démarche.

C - La nécessité d'évaluer l'action des SPIP

L'administration pénitentiaire doit en outre se donner les moyens de mesurer la portée pratique de son action en matière de prévention de la récidive ; les SPIP doivent pouvoir évaluer et valoriser leur action en la matière.

Or, actuellement, la prévention de la récidive présente un niveau d'évaluation encore insatisfaisant, car bien trop disparate d'un point de vue méthodologique.

Les quelques enquêtes réalisées ces dernières années en matière d'évaluation de la récidive s'efforcent en réalité plus de définir des « taux de nouvelles condamnations » que des « taux de récidive » à proprement parler. Ces études s'appuient sur deux types de méthodes : le suivi de cohortes, employé par les démographes du bureau des études et de la prospective de la DAP (PMJ 5), et l'analyse rétrospective, qui est celle de la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice. La première, qui consiste à observer le devenir judiciaire des condamnés libérés durant une période donnée et à savoir s'ils vont être à nouveau sanctionnés pour une nouvelle affaire, pour quelle gravité et dans quel délai suivant leur libération, est plus exhaustive puisqu'elle groupe les cas de réitération et les autres. La seconde, qui consiste à partir du seul casier judiciaire et à établir, parmi les personnes condamnées une année donnée, la proportion de condamnés avec antécédents dans les cinq ans qui précèdent la condamnation de référence, mesure moins un taux de réitération qu'une proportion d'anciens condamnés dans les sanctions d'une année, ce qui ne permet pas d'analyser les conditions d'une récidive.

La DAP a réalisé ces dernières années une série d'études ciblées sur le devenir judiciaire de sortants de prison (étude sur le taux de récidive des condamnés à la perpétuité en 2008, étude sur le taux de retour sous écrou des personnes bénéficiaires d'aménagement de peine en 2009) et a entrepris récemment une enquête de grande ampleur, portant sur un échantillon de 8 500 libérés en 2002.

Parallèlement, des travaux sont également menés localement (analyse effectuée en 2008 sur le ressort de la Cour d'appel d'Amiens, suivi des mesures de libérations conditionnelles accordées en 2007 et en 2008 aux détenus de la maison centrale de Saint-Martin de Ré, etc.). Le

département d'insertion de la DISP de Paris a recruté en 2008 une socio-démographe pour développer son propre outil statistique, évaluer ainsi son action en matière de lutte contre la récidive et produire de véritables outils de pilotage (adaptation du quartier « arrivants » au profil des détenus, choix des activités sportives en fonction de l'objectif de lutte contre la récidive, etc.).

*

Les évaluations méritent d'être développées et mieux coordonnées d'un point de vue méthodologique. En effet, une meilleure connaissance des déterminants de la récidive et du profil des personnes placées sous main de justice doit permettre de guider le travail des SPIP.

L'observatoire indépendant, que l'article 7 de la loi pénitentiaire a chargé « de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération », pourrait jouer un rôle moteur dans l'émergence d'une politique globale d'évaluation des taux de récidive, sans préjudice des stratégies d'évaluation locales initiées dans les DISP.

II - Des actions collectives et partenariales

A - Les SPIP n'ont pas la responsabilité exclusive de la lutte contre la récidive

L'efficacité de l'action des SPIP en matière d'exécution des peines ne saurait être mesurée indépendamment de celle des autres acteurs de la sphère pénale, qu'il s'agisse des chefs d'établissements pénitentiaires ou des magistrats.

1 - Les relations avec les chefs d'établissement

Dix ans après la création des SPIP en tant qu'entités distinctes des établissements pénitentiaires, l'articulation entre les directeurs de SPIP et les chefs d'établissements reste souvent délicate. En effet, l'administration pénitentiaire a tardé à redéfinir leurs champs de compétences respectifs et les différents aspects de cette articulation.

En pratique, les chefs d'établissement se sentant « dépossédés » du volet ressenti comme plus noble de leur fonction, à savoir l'insertion, et limités à la seule fonction de garde, ont eu tendance, ces dernières années, à « étanchéiser » les deux fonctions et à reléguer la fonction d'insertion au second plan de leurs priorités. Dans un grand nombre d'établissements, les demandes d'ordre social émanant des détenus ont

ainsi été systématiquement renvoyées vers le SPIP. De même, la plupart des SPIP font état de leurs difficultés à garantir la participation des détenus aux activités du fait des mouvements contingentés par le personnel de surveillance.

Par ailleurs, la question de la contribution des établissements pénitentiaires aux moyens de fonctionnement des SPIP en milieu fermé reste encore largement posée. En dépit de leur statut de services déconcentrés autonomes, les SPIP dépendent encore bien souvent en détention des moyens mis à leur disposition par les établissements pénitentiaires (ressources humaines⁶⁴, moyens de fonctionnement). Face à cette situation, certains SPIP ont engagé ces dernières années un effort de clarification de leur situation vis-à-vis des établissements pénitentiaires (ex : convention signée entre le DSPIP des Bouches-du-Rhône et les chefs d'établissements).

Enfin, la répartition des rôles respectifs des SPIP et des établissements dans l'organisation et la prise en charge financière de certaines activités sportives ou socioculturelles a également pu se révéler problématique dans certains départements. La DISP de Strasbourg a même été jusqu'à mettre en place en 2008 un système de préciput automatique de 2% sur le budget des établissements pénitentiaires, afin de permettre aux SPIP de disposer d'une enveloppe non-négociable de crédits pour financer les activités sportives. La circulaire du 19 mars 2008 sur les missions des SPIP est venue fixer une ligne de partage entre SPIP et établissements dans l'organisation et le financement des activités sportives ; sont désormais financées par les établissements les activités relevant de la « vie en détention » et par les SPIP les activités sportives « organisées dans le cadre de programmes à visée de réinsertion ».

Si la circulaire de mars 2008 a eu le mérite de répondre à certaines difficultés d'articulation entre SPIP et établissements pénitentiaires, elle a laissé de côté la question des moyens de fonctionnement mis à la disposition des SPIP par les établissements pénitentiaires. Or, il s'agit là d'un élément déterminant dans la normalisation de leur relation.

Dès lors, en laissant le soin aux DSPIP et aux chefs d'établissement de formaliser des conventions au niveau local, la DAP rend d'autant plus nécessaire l'exercice par les DISP d'un rôle de coordination entre les services de chaque département. Elle pose également la question de la mise en place à court ou moyen terme d'une forme d'autorité fonctionnelle des chefs d'établissement sur les responsables des antennes de SPIP en milieu fermé.

64) C'est par exemple le cas en Seine-et-Marne où le personnel administratif du SPIP était encore rattaché en 2008 à l'effectif du centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin.

2 - Les relations avec les magistrats

Si le législateur a confié ces dernières années un rôle prépondérant aux SPIP dans la mise en œuvre de la politique d'exécution des peines, leur action en la matière est cependant intrinsèquement liée à celle des magistrats.

Or, comme le relève la plupart des directeurs de SPIP rencontrés, le recours aux aménagements de peine peut différer sensiblement d'une cour d'appel à l'autre, voire d'un magistrat à l'autre au sein d'un même service d'application des peines. L'association nationale des juges d'application des peines note du reste que les taux de saisine des SPIP par les juges d'application des peines (JAP) diffèrent sensiblement d'une région à l'autre : 65% des extraits de jugement transmis aux JAP donnent lieu à une saisine du SPIP en province et 38% en région parisienne, d'après un sondage mené auprès des JAP en mars 2009.

La direction des affaires criminelles et des grâces, qui pilote la politique pénale en matière d'exécution des peines, explique ce constat, dans une circulaire du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, par « l'absence d'information sur les modalités pratiques de mise en œuvre de ces mesures, voire sur la réalité de leur exécution. »

Plusieurs initiatives allant dans le sens d'une meilleure information des magistrats ont dès lors été engagées : actualisation mensuelle sur le site Intranet de la DAP (accessible aux magistrats) d'une cartographie des bracelets électroniques et des places de semi-liberté et de placements extérieurs hébergés utilisés et encore disponibles dans chaque DISP, création d'un répertoire des structures d'aménagement des peines dans l'application APPI⁶⁵ (recensant les capacités d'accueil, les places disponibles et les prix de journée des structures d'accueil de bénéficiaires d'aménagements de peine), développement en cours d'un outil de gestion et de réservation des aménagements de peine et des places en détention (GRAPPED), afin de gérer à tout instant la file d'attente en termes d'affectation des mesures d'aménagements de peine prononcées. Le diagnostic à visée criminologique, que les SPIP produiront dans le cadre de la réforme de leurs méthodes de travail, sera également mis à la disposition des magistrats dans APPI.

Dans la même logique, le décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007 renforçant le recours aux aménagements de peine et la lutte contre

65) L'application APPI (Application des Peines Probation et Insertion) est un outil partagé par les SPIP et les magistrats.

la récidive a consacré la création de conférences d'aménagement de peine. Ces instances ont vocation à faciliter les échanges entre les différents acteurs de l'exécution des peines et à susciter une harmonisation entre les pratiques. S'il est encore un peu tôt pour juger de leur résultat à ce titre, les conférences régionales présentent l'intérêt de créer un espace de dialogue entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire, comme le note le rapport de l'inspection générale des services judiciaires de mars 2008.

Enfin, un groupe de travail inter-directions (DAP-DACG) élabore des guides thématiques interprofessionnels autour de certains dispositifs d'alternatives à l'incarcération et d'aménagements de peine (injonction de soins, stage de citoyenneté).

B - L'accompagnement social des personnes placées sous main de justice : la recherche des partenariats

Compte tenu de l'accent croissant mis sur l'individualisation et le contrôle de l'exécution des peines, les SPIP ont été conduits à exercer différemment leur fonction d'accompagnement social des personnes placées sous main de justice. Loin d'abandonner leur rôle en matière d'insertion (ou de réinsertion) des condamnés, ils ont développé des partenariats avec des acteurs publics ou associatifs.

1 - Un effort de clarification des missions confiées aux divers partenaires

Cinq champs d'action peuvent être mentionnés : les activités socioculturelles et sportives, la formation professionnelle, l'insertion professionnelle, l'accès aux droits sociaux et l'hébergement.

a) Une offre d'activités socioculturelles de plus en plus « externalisée »

Alors que les articles D.440, D.441 et D.459-1 du code de procédure pénale leur confient le soin de développer une offre d'activités sportives, culturelles et socioculturelles, un certain nombre d'entre eux (Essonne, Seine-et-Marne, Val-de-Marne) choisissent de confier leur maîtrise d'ouvrage à des partenaires extérieurs (par le biais de conventions de partenariat) ou de recourir à des vacataires pour coordonner leurs actions (Somme, Essonne), afin de concentrer leurs personnels permanents sur leur « cœur de métier ».

Ces démarches, qui s'inscrivent dans la logique de la circulaire de mars 2008, sont pour l'instant facilitées par l'omniprésence, voire, dans certains cas, la concurrence, des associations socioculturelles (ex : Fleury-Mérogis avant 2007⁶⁶). La contribution de ces dernières au financement des activités socioculturelles est bien souvent loin d'être négligeable ; elle représentait ainsi 25% de l'offre proposée en 2007 aux détenus de la DISP de Paris (28% pour l'Ile de France et 13% dans le Centre).

Dès lors, indépendamment des critiques portées par la Cour sur les modalités de fonctionnement de ces associations, le tarissement annoncé de leur financement par le biais des locations de téléviseurs, sous l'effet notamment du nouveau marché de gestion déléguée (qui confie cette compétence aux opérateurs privés), soulève une question qu'il convient de ne pas sous-estimer dans le fonctionnement des SPIP et qui risque de peser sur leurs marges de manœuvre

b) Vers la décentralisation de la formation professionnelle des détenus

Actuellement, l'administration pénitentiaire (les SPIP en liaison avec les chefs d'établissement, et depuis la circulaire de mars 2008, les référents locaux de « formation professionnelle » des établissements en collaboration avec les SPIP) est chargée de définir le contenu de la formation des détenus. Dans les faits, la DISP laisse parfois le soin à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de piloter l'ensemble de l'opération, à travers le lancement d'un marché d'appel d'offres (DISP de Marseille pour les détenus de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Par ailleurs, à la différence de la formation professionnelle dispensée dans les établissements en gestion déléguée qui est financée à 100% par l'administration pénitentiaire (pour 19,5 M€ en 2008), la formation dispensée dans les établissements publics donne lieu à des

66) Ce fut notamment le cas jusqu'en 2007 entre le SPIP de l'Essonne et l'association de soutien des activités socioculturelles et sportives de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (ASSODAS), qui mettait en place sa propre programmation culturelle sans la validation du SPIP, ce qui entraînait un problème d'occupation des salles. Leurs relations se sont toutefois considérablement améliorées en 2007 avec la signature d'une convention tripartite entre l'établissement, le SPIP et l'ASSODAS. L'ASSODAS finance désormais plus de la moitié des actions du SPIP en la matière (180 000 € en 2008 contre 145 000 € pour l'administration pénitentiaire).

cofinancements (à hauteur de 21 M€ en 2008)⁶⁷. Or, les crédits de la DGEFP et du FSE ont connu ces dernières années une diminution sensible en volume dans certaines DISP. Face à ces baisses de financement, les DISP se sont efforcées de maintenir leur propre effort et ont sollicité parallèlement d'autres sources de financement. Plusieurs conseils régionaux se sont ainsi associés à la prise en charge de la formation professionnelle des détenus.

Dans ce contexte de gestion complexe, mais aussi d'attrition des crédits consacrés à cette fonction, l'Etat a engagé en 2007 des travaux avec l'Association des régions de France afin de transférer aux régions, à titre expérimental, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle en direction des détenus.

L'expérimentation, qui trouve son fondement juridique dans l'article 9 de la loi pénitentiaire, doit rentrer en vigueur au 1^{er} janvier 2011, pour une durée de trois ans. Quatre régions se sont portées volontaires pour intégrer le dispositif : l'Aquitaine, la Basse-Normandie, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les crédits de la DGEFP (IRILL et rémunérations des stagiaires) seront transférés aux régions expérimentatrices sur la base de la moyenne des 3 années précédant le transfert (2006-2007-2008) – cette méthode de calcul permet d'atténuer pour les régions l'effet des fortes diminutions de crédits dont a fait l'objet l'IRILL en 2007 notamment. De même, la DAP transférera aux régions les crédits dédiés à la formation professionnelle dans le cadre des marchés des établissements en gestion déléguée. En revanche, les crédits du FSE resteront gérés par l'Etat. De même, les crédits gérés jusqu'en 2008 par l'AFPA n'auront pas vocation à être transférés aux régions.

Cette expérimentation présente l'avantage de rapprocher les détenus d'un traitement de droit commun et simplifier les modalités de financement de la formation professionnelle en milieu fermé. Si elle s'avère probante, elle impliquera toutefois une adaptation des dispositions réglementaire en vigueur.

67) 36% (soit 7,6 M€) ont été pris en charge par le programme « Insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme » (IRILL) qui est géré par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), 30% par les crédits du fonds social européen (FSE - 6,3 M€), 16% par la DAP (3,3 M€), 12% par le « programme d'activité de service public » géré par l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA – 2,5 M€), 3% par les conseils régionaux (0,6 M€ en 2008) et les 3% par d'autres acteurs. A ces crédits s'ajoutent également le dispositif de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, financé par la DGEFP et géré par l'Agence de Services et de Paiement (ex-CNASEA), pour un total de 9,4 M€ en 2008.

c) Le développement d'une politique partenariale volontariste en matière d'insertion professionnelle

Depuis 2006, l'administration pénitentiaire s'efforce de faire entrer des acteurs emblématiques de l'emploi dans le monde de la détention.

Plusieurs conventions de partenariat sont ainsi venu concrétiser l'intention de créer des passerelles « dedans / dehors » (partenariat avec des partenaires institutionnels - Agence nationale pour l'emploi -ANPE, missions locales – et des entreprises - MEDEF, SNCF, Voies navigables de France, etc.).

Le bilan tiré du partenariat avec l'ANPE apparaît globalement positif. En effet, 21% des 72 065 personnes condamnées libérées en fin de peine ou en aménagement de peine en 2008 ont bénéficié d'un entretien et d'un diagnostic professionnels avec un correspondant ANPE / Justice, faisant le bilan de ses acquis antérieurs et identifiant les éventuels freins à la reprise d'emploi (situation personnelle et pénale). Un quart des personnes suivies dans ce cadre ont pu ainsi obtenir une solution directe d'insertion professionnelle au moment de leur sortie définitive de détention ou dans le cadre d'un aménagement de peine. Des progrès sont toutefois encore à espérer dans certaines régions où les taux de prise en charge restent modérés (7,3% en Ile-de-France, 10,8 % dans le Centre et 13% en Guyane). Par ailleurs, plusieurs SPIP (Val de Marne notamment) font état, depuis le début de l'année 2009, d'une dégradation de la prestation assurée par le nouvel opérateur « Pôle Emploi » (permanences non-assurées, manque de communication avec les agents du SPIP). La signature de la nouvelle convention-cadre entre Pôle Emploi et la DAP devrait permettre de stabiliser peu à peu la situation.

A l'inverse, la coopération entre l'administration pénitentiaire et les missions locales présente encore des marges de progrès significatives. En effet, à l'exception de l'expérimentation engagée dans six départements dans le cadre des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) Justice (voir encadré), l'accompagnement socioprofessionnel des jeunes condamnés (18-25 ans) relève encore principalement d'initiatives locales. Il souffre également de plusieurs freins inhérents au fonctionnement des missions locales : les conseillers sont exclusivement habilités à intervenir auprès des jeunes de leur département, ce qui pose souvent problème dans les gros établissements franciliens dont la population pénale vient de plusieurs départements ; il n'existe pas de réseau identifié de référents justice dans ces missions locales, ce qui rend aléatoire le lien entre la prise en charge en détention et après la libération.

L'expérimentation CIVIS Justice

Mis en place suite au Comité Interministériel des Villes du 9 mars 2006, le dispositif du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) Justice s'appuie sur la création de 26 postes de « référents-justice » rattachés à 33 missions locales, pour un budget de 1,2 millions d'euros.

Expérimenté dans les 6 départements dotés d'un Préfet égalité des chances (Bouches du Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine Saint-Denis, Val d'Oise), il a pour objectif de proposer un accompagnement particulier aux jeunes placés sous main de justice, âgés de 16 à 25 ans.

L'efficacité du dispositif est encore difficile à établir. Dans une évaluation diffusée en mars 2009, un cabinet indépendant (*Pluricité*) a estimé que sa plus-value tenait aux moyens humains supplémentaires dédiés à l'accompagnement des jeunes détenus et au renforcement des partenariats entre SPIP et Mission locales. La faiblesse du dispositif résidait quant à elle dans l'absence d'une « tête de réseau » dans certains départements pour assurer la coordination entre les différentes missions locales associées à la démarche (Val d'Oise, Seine-Saint-Denis). *A contrario*, la présence d'une équipe interdépartementale sur le site de Fleury-Mérogis a globalement porté ses fruits ; en 2007-2008, 64% des jeunes signalés par le SPIP de l'Essonne à des conseillers de mission locale avaient effectivement signé un CIVIS (soit 270 contrats signés). Sur les 270 signataires, 42 étaient sortis de prison à l'été 2009 ; parmi eux, 30 contrats avaient débouché sur une « sortie positive », c'est-à-dire sur un contrat à durée déterminée de plus de six mois ou sur un contrat à durée indéterminée.

La question de la généralisation du dispositif est aujourd'hui posée ; elle butte toutefois sur la question de son financement.

Enfin, toujours dans cette logique consistant à développer l'insertion des personnes placées sous main de justice par l'activité économique, l'administration pénitentiaire a mis sur pied des ateliers de retour à l'autonomie professionnelle et à l'emploi, cofinancés par le programme européen EQUAL (Marseille, Argentan). Ces ateliers constituent un début de réponse à la critique formulée par la Cour selon laquelle travail et formation professionnelle sont souvent trop déconnectés en détention.

Au final, tout en soulignant le caractère encore souvent exploratoire de ces démarches, la Cour relève l'intérêt de ces partenariats consistant à faire entrer des professionnels de la réinsertion dans le monde carcéral et éviter ainsi les ruptures de chaîne entre les actions engagées en détention et à la sortie de prison. Il reste cependant à améliorer la prise en charge des jeunes détenus.

d) La prise en charge des bénéficiaires d'aménagements de peine par les opérateurs habituels du champ social

Comme d'autres publics fragiles, la population pénale se heurte encore souvent à des difficultés d'accès aux droits (accès aux prestations d'assurance maladie et aux minima sociaux). Ces difficultés sont, dans la plupart des cas, dues à l'interprétation qu'ont les partenaires de la DAP des aménagements de peine. Ainsi, certains conseils généraux invoquent le statut de personne placée sous écrou pour contester le droit au revenu de solidarité active des porteurs de bracelets électroniques. La DAP a donc engagé au printemps 2009 des échanges avec l'Association des départements de France pour faire valoir l'éligibilité des bénéficiaires d'aménagement de peine. Il arrive également que des caisses primaires d'assurance maladie prennent appui sur ce même argument pour refuser de prendre en charge le ticket modérateur et le forfait hospitalier associés aux soins dont bénéficient les personnes en placement extérieur et les laissent, ce faisant, à la charge de l'établissement pénitentiaire où elles sont « écrouées » (i.e. où elles sont inscrites sur les registres d'écrou). Dans ces hypothèses, les services pénitentiaires se trouvent donc confrontés à une contradiction entre les informations contenues dans le guide d'utilisation du placement extérieur, élaboré par la DAP (*cf. infra*), et les interprétations divergentes de certains acteurs locaux.

Dans ce contexte, la position consistant à sortir les personnes bénéficiaires d'aménagements de peine sous écrou de la catégorie des publics restant à la charge de l'Etat et donc à leur accorder un traitement de « droit commun » devrait être clarifiée.

La DAP et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ont engagé des travaux afin de distinguer la notion de « placement sous écrou » de celle de la « sortie de détention », et de favoriser une application homogène sur le territoire du traitement applicable aux bénéficiaires d'aménagement de peine. Ces évolutions normatives devront être confirmées.

e) Vers une meilleure anticipation des sorties de prison

Le rôle de l'administration pénitentiaire, et notamment des SPIP, dans l'accompagnement des personnes détenues après la sortie de prison n'est pas clairement établi.

Seul l'article D.544 du CPP ouvre la possibilité à toute personne, pendant les 6 mois suivant sa date de libération, de bénéficier, à sa demande, de l'aide du SPIP du lieu de sa résidence. Cette aide se matérialise sous la forme de secours (numéraires ou non), qui transitent

par les caisses des régies d'avances et de recettes des SPIP. L'attribution de ces secours s'explique, bien souvent, par la faiblesse des ressources dont disposent les détenus à leur sortie de prison. L'administration pénitentiaire n'effectue malheureusement aucun suivi de cette mesure.

Or, la DAP estime à 5% la proportion d'anciens détenus sans domicile fixe ou connu et à 10% la part d'anciens détenus confrontés à une situation précaire de logement ou d'hébergement. Elle s'efforce donc de développer des possibilités d'hébergement auprès de partenaires associatifs. De même, les SPIP (Bouches-du-Rhône, Essonne, Haut-Rhin) multiplient au niveau local les conventions de partenariat avec des structures d'accueil afin de disposer de manière régulière, moyennant versement d'un prix de journée, d'un stock de chambres pour les sortants de prison sans solution d'hébergement. Le coût global de ces opérations n'est pas connu et pose de surcroît la question de leur légitimité puisque les sortants de prison relèvent strictement du droit commun.

Dans la même logique, la circulaire du 10 mars 2010 relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires privilégie l'accès des personnes libérées à des logements de droit commun plutôt qu'à des hébergements d'urgence.

Dans ce contexte, il importe de clarifier le rôle des SPIP vis-à-vis des sortants de prison (aide à la recherche de logement, partenariats avec les organismes HLM, distribution de secours matériels, etc.), dans le contexte de la réforme de leur organisation et de leurs procédures.

2 - Les partenaires de l'administration pénitentiaire

A l'appui de sa démarche consistant à associer un solide réseau de partenaires à ses fonctions d'accompagnement social des personnes placées sous main de justice, l'administration pénitentiaire a développé, ces dernières années, une stratégie de cofinancements, dont l'effet de levier n'est pas négligeable.

Entre 2005 et 2008, le montant des subventions accordées par la DAP à ses partenaires associatifs a progressé de +38,4%, pour atteindre 4,253 M€ en 2008, répartis entre 614 associations. 16,5% de ces crédits ont été répartis par l'administration centrale entre les associations présentant une dimension nationale (GENEPI, Association nationale des visiteurs de prison, CIMADE, Courrier de Bovet, Croix Rouge, FNARS, SIDACTION, AUXILIA, CLIP, etc.) et le reste a été réparti par les DISP ou les SPIP aux associations d'ampleur locale. Les crédits consacrés à ces subventions en 2009 ont atteint 4,83 M€. Depuis une dizaine d'années la répartition des crédits a fait l'objet d'un véritable effort de rationalisation (mise en place de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les

associations les plus importantes, organisation de commissions d'attribution des subventions par la DISP de Strasbourg, recensement des subventions versées par les SPIP et la DISP à Paris, Lille et Marseille, etc.)

Plusieurs marges de progrès subsistent toutefois dans l'attribution de ces subventions. En premier lieu, le conventionnement de ces partenaires pourrait être développé. En effet, près de 53 % du total des subventions versées en 2008 échappaient à une convention. Dans les DISP de Lyon, Strasbourg et Dijon, notamment, moins d'un partenaire sur cinq relève d'une relation conventionnelle.

Par ailleurs, le volume de subventions attribuées par la DAP à chaque DISP, ramené au nombre des personnes suivies en milieu ouvert et fermé, varie de manière significative. Ainsi, tandis que la mission outre-mer concentrait 15% du total des subventions versées au niveau national en 2008, pour seulement 7,3% de la population carcérale et 2,5% des personnes suivies en milieu ouvert - ce que la DAP justifie par la carence des solutions institutionnelles classiques, la DISP de Marseille recevait 5,6% des crédits d'intervention pour 12% de la population écrouée.

Sans viser à une totale proportionnalité entre les crédits d'intervention consacrés à chaque DISP et la population pénale dont elle a la charge, la DAP pourrait néanmoins clarifier, voire définir les règles de répartition de ces crédits.

Enfin, l'administration centrale n'a pas une vision précise de la situation de ses partenaires « locaux ». Elle n'est notamment pas en mesure d'identifier l'existence de subventions multiples accordées à une même association sur les crédits du programme 107, ni d'apprécier les conditions de renouvellement et d'évaluation de ces relations partenariales « déconcentrées ». Les SPIP procèdent, en effet, selon des méthodes variées (selon les sites et les thématiques couvertes), à l'évaluation quantitative, qualitative et financière du travail de réinsertion des partenaires.

La DAP pourrait élaborer un guide d'évaluation des partenariats subventionnés en s'inspirant notamment des grilles d'évaluation proposées dans le cadre du placement extérieur.

Si elle admet ne pas avoir de stratégie d'ensemble vis-à-vis des partenaires associatifs, ni de vision précise sur les crédits globalement consacré à la réinsertion⁶⁸, ses services déconcentrés ont recours de

68) A l'exception des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) que la DAP suit particulièrement.

manière croissante aux cofinancements de leur action en faveur des personnes placées sous main de justice. Plusieurs sources de cofinancements apparaissent ainsi dans les documents budgétaires des SPIP (financements européens, contrat Etat / régions, conseils généraux, communes, crédits « politique de la ville ») et parfois pour une part importante (dans les Bouches-du-Rhône, le SPIP n'a couvert en 2009 que 18% du financement).

En dépit de la difficulté à identifier le volume d'ensemble de ces cofinancements, on peut toutefois estimer qu'un véritable effet de levier des crédits d'intervention de l'administration pénitentiaire en matière d'insertion existe ; un euro dépensé par l'administration pénitentiaire donne en effet lieu à la mobilisation complémentaire des partenaires du ministère de la justice, pour pas moins de 50% des crédits déployés par l'institution⁶⁹.

III - Un pilotage encore timide de l'action des SPIP

A la suite du rapport de l'IGSJ en 2006 qui a mis en lumière le déficit d'animation dont souffraient les SPIP, l'administration centrale a adapté, ces dernières années, l'organisation de la sous-direction chargée des personnes placées sous main de justice avec :

- la création en 2007 d'une mission chargée d'accompagner la montée en puissance des aménagements de peine et le placement sous surveillance électronique mobile (la « MAPSE ») ;

- la restructuration en 2009 de l'ex-bureau des études, de la prospective et des méthodes en deux nouvelles structures : le bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP, chargé du pilotage des SPIP, et le bureau des études et de la prospective.

La modernisation engagée par l'administration centrale doit maintenant se poursuivre au niveau des directions interrégionales. En effet, le pilotage des SPIP peut varier sensiblement d'une DISP à l'autre. Ainsi, si la DISP de Paris est apparue comme très engagée dans l'élaboration du budget des SPIP et dans le pilotage de certaines politiques d'envergure régionale, celle de Marseille est en revanche apparue comme encore très en retrait sur la plupart des sujets.

69) A lui seul, le FIPD (2,9 M€) a permis d'augmenter de 40,6% les crédits d'intervention consacrés par la DAP en 2008 à l'insertion et à la lutte contre la récidive.

Face à ce constat, deux groupes de travail ont été mis en place en 2009 : l'un sur l'organigramme des directions interrégionales pour le suivi de l'action des SPIP et l'autre sur les critères d'allocation des moyens budgétaires des SPIP et les indicateurs de suivi de leur action par les DISP. Le premier a consacré en mars 2010 le rôle de l'adjoint au DISP dans la coordination du travail des SPIP et des départements en charge de l'insertion et de la probation, et de la sécurité et de la détention au niveau interrégional.

*

Le succès de ces préconisations et la qualité du pilotage des SPIP qui en découlera devraient en tout état de cause conditionner l'efficacité à l'avenir de l'action du service pénitentiaire en matière de lutte contre la récidive.

RECOMMANDATIONS

- *Répartir les effectifs et les crédits de fonctionnement des SPIP sur une base claire et normalisée, précisée dans les documents budgétaires : dotation de base et schéma d'emploi adapté aux actions menées dans le ressort de chacun d'eux ;*
 - *Adapter les dispositions réglementaires du code de procédure pénale (CPP) aux nouvelles méthodes de travail des SPIP de manière à garantir une certaine homogénéité des pratiques sur le territoire ;*
 - *Définir les modalités d'articulation des SPIP et des chefs d'établissement (mise en place d'une autorité fonctionnelle des chefs d'établissements sur les agents des SPIP dans leur établissement) ;*
 - *Développer les études portant sur la prévention de la récidive, en s'appuyant notamment sur l'observatoire indépendant, visé à l'article 7 de la loi pénitentiaire ;*
 - *Systématiser la coopération entre les missions locales et l'administration pénitentiaire pour améliorer l'insertion socioprofessionnelle des jeunes détenus ;*
 - *Accorder les prestations sociales de droit commun aux bénéficiaires d'aménagement de peine.*
-

Cinquième partie :

Prévenir la récidive, du milieu ouvert aux mesures de sûreté

La prévention de la récidive s'articule autour de trois logiques : éviter ou atténuer les effets désocialisants de l'emprisonnement à travers le développement de mesures alternatives à l'incarcération, préparer activement la sortie et la réinsertion des personnes placées sous main de justice, et enfin surveiller les personnes qui présentent un danger pour la société au terme de leur peine.

I - Le développement des peines en « milieu ouvert »

Les mesures de « milieu ouvert »

L'activité pénitentiaire s'articule autour du **milieu ouvert**, c'est-à-dire du suivi des mesures alternatives à l'incarcération, et du **milieu fermé**, c'est-à-dire de l'activité liée à la détention. Formellement, la ligne de partage repose sur la notion de « **mise sous écrou** ». Relèvent ainsi du milieu fermé les personnes ayant fait l'objet d'une inscription sur les registres d'écrou, qu'elles soient détenues ou non dans un établissement pénitentiaire, et relèvent du milieu ouvert les personnes condamnées qui n'y ont jamais été inscrites ou qui ont bénéficié d'une « levée d'écrou ».

Les **aménagements de peine** se situent entre les deux univers ; ils n'éteignent pas la peine d'emprisonnement à laquelle sont condamnés leurs bénéficiaires – ces derniers restent donc placés sous écrou dans les registres de leur établissement pénitentiaire de rattachement, mais leur permettent de purger cette peine dans des conditions adaptées hors des murs de la prison ; c'est la raison pour laquelle on les assimile parfois de manière extensive à des mesures de milieu ouvert. La **libération conditionnelle** va plus loin puisqu'elle donne lieu à la levée d'écrou. Les personnes qui en bénéficient sont donc comptabilisées par l'administration pénitentiaire comme relevant du milieu ouvert au sens strict.

A - Le paradoxe du milieu ouvert : une activité quantitativement prépondérante, mais qualitativement négligée

1 - La place prépondérante du milieu ouvert

Le milieu ouvert au sens strict, en nombre de personnes concernées, occupe une place prépondérante dans l'activité pénitentiaire ; en effet, le public pris en charge en milieu ouvert est, aujourd'hui, plus de deux fois plus nombreux que celui des personnes placées sous écrou (71,85% de la population pénale au 1^{er} janvier 2010). Le nombre de mesures suivies en milieu ouvert a par ailleurs progressé de 37,5% depuis 2004 (186 600 mesures suivies en 2010 contre 136 000 en 2004).

Cette augmentation s'explique par l'application des dispositions de la loi du 9 mars 2004 dite « Perben II » et de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance, qui ont conforté et élargi la possibilité donnée aux magistrats de prononcer des peines correctionnelles « à la place de l'emprisonnement » (stages de citoyenneté, nouvelles peines privatives ou restrictives de certaines libertés, travail non-rémunéré, sanction-réparation, stages de sensibilisation à l'usage des produits stupéfiants et de responsabilité parentale, etc.). Ces nouvelles mesures sont venues élargir le spectre des mesures déjà suivies en milieu ouvert par les SPIP⁷⁰.

La hausse des mesures suivies en milieu ouvert a surtout concerné le travail d'intérêt général (TIG) et les sursis TIG (+53%), le sursis avec mise à l'épreuve (+34%) et les mesures de libération conditionnelle (+9%).

70) Pour mémoire, les mesures déjà suivies en milieu ouvert par les SPIP aux différentes étapes de la procédure pénale étaient les suivantes : le contrôle judiciaire pendant la phase d'instruction (présentencielle) ; le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général au moment du jugement, le travail d'intérêt général, la libération conditionnelle, le suivi-socio judiciaire et l'ajournement avec mise à l'épreuve en phase post-sentencielle.

Tableau 20 : Population suivie en milieu ouvert

champ : métropole et DOM

sources : statistiques semestrielles du milieu ouvert jusqu'au 1^{er} janvier 2007 puis à partir du 1^{er} janvier 2008 requête unique d'extraction APPI

au 1 ^{er} janvier	Ensemble des personnes suivies en milieu ouvert	Mesures alternatives aux poursuites et pré-sentencielles		Mesures post-sentencielles								
		Travail non rémunéré	Contrôles Judiciaires	Sursis avec mise à l'épreuve	Travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG	Libérations condition-- nelles	Suivis socio- judiciaires	Interdic-- tions de séjour	Ajourn-- ements avec mises à l'épreuve	Autres	Ensemble des mesures suivies en milieu ouvert	mesures/ personnes
2004**	n.d	n.d.	4 073	105 247	17 990	6 428	n.d	1 359	442	182	135 721	n.d.
2006	146 567	1216	3 907	120 676	24 260	8 169	1165	1 107	476	8	160 984	1,10
2007	142 285	1643	3 692	117 225	23 938	6 870	1912	806	269	180	156 535	1,10
2008*	148 077	2111	3 841	121 700	24 502	6 581	2713	784	259	0	162 491	1,10
2009*	159 232	1884	3 675	132 726	24 838	7 009	3355	774	290	0	174 551	1,10
2010	168 671	2 428	3 697	141 156	27 501	7 023	3 889	717	189	0	186 600	1,11
Evolution 2004 - 2010	n.d.	n.d.	-9,2 %	34,1 %	52,9 %	9,3 %	n.d.	-47,2 %	-57,2 %		37,5 %	n.d.

* Données issue de l'extraction APPI ne comptabilisant pas les surveillances judiciaires, suspensions de peine pour raison médicales et stages de citoyenneté. Ces données seront prochainement intégrées dans l'application APPI.

** Données extraites du rapport de la Cour des comptes de 2006, p. 109-110

Source : Direction de l'administration pénitentiaire – PMJ 5

2 - Un suivi qualitatif encore négligé

Depuis 2006, l'évaluation de l'effectivité de la prise en charge par les SPIP des mesures alternatives à l'incarcération n'a guère progressé. L'administration pénitentiaire continue en effet de traiter l'activité de ses services en « milieu ouvert » sous un angle principalement quantitatif (cf. la mise en place en 2009 d'un « tableau de bord de l'insertion », alimenté par les SPIP).

Le suivi quantitatif de l'activité des SPIP en milieu ouvert soulève cependant certaines réserves d'ordre méthodologique. La confrontation des différentes données disponibles sur le milieu ouvert, à savoir celles consignées dans l'application APPI⁷¹ et celles inscrites au casier judiciaire, montre tout d'abord que le champ d'action des SPIP ne couvre pas toutes les mesures de milieu ouvert prononcées par les juridictions. En outre, les données contenues dans APPI, s'agissant du nombre de mesures suivies en milieu ouvert par les SPIP, semblent manquer de fiabilité. La DAP explique ce point par l'appropriation encore inégale d'APPI par les SPIP et par les défaillances manifestes de l'infocentre. Elle l'explique également par les difficultés d'articulation que rencontrent parfois les SPIP et les greffes des juges d'application des peines (JAP) dans le traitement informatique des mesures et dans l'archivage des mesures « terminées ». Il en résulte une difficulté à distinguer dans les statistiques ce qui relève de la responsabilité du SPIP et de celle du JAP.

Ces éléments plaident dès lors pour la fiabilisation des données saisies dans APPI, la consolidation rapide de son infocentre - la DAP prévoit de le livrer aux services courant 2010 - et la formalisation des relations entre les SPIP et les services d'application pénale, afin d'optimiser leur utilisation partagée de l'application APPI.

Au-delà de ces réserves sur le suivi quantitatif des mesures en milieu ouvert, il convient surtout d'examiner le suivi de leur mise en œuvre effective par les SPIP, particulièrement pour les deux principales mesures suivies : le sursis avec mise à l'épreuve (SME), qui représentait plus des trois-quarts des mesures de milieu ouvert au 1^{er} janvier 2010, et le travail d'intérêt général (TIG), qui arrivait en deuxième position (avec 14,7% des mesures de milieu ouvert).

71) Application des Peines Probation et Insertion

a) Le suivi du sursis avec mise à l'épreuve est encore embryonnaire

Comme le recommandait la Cour, l'administration pénitentiaire s'est efforcée depuis 2006 de mettre en place un suivi plus qualitatif de la prise en charge des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert. Pour ce faire, elle s'est fixée, dans le projet annuel de performance pour 2007, l'objectif d'« améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert », cet objectif devant se traduire par un « pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté l'obligation enjointe » (indicateur 6.1 dans le PAP 2010). La DAP a donc choisi d'apprécier l'efficacité de ses services en milieu ouvert par la mesure de l'assiduité des condamnés dans le suivi des obligations qui leur sont imposées, en l'occurrence de l'obligation d'indemniser les parties civiles.

Au-delà des lacunes observées dans le recensement de cet indicateur, il ne saurait cependant suffire à mesurer la qualité du travail des SPIP. En effet, si certaines obligations dépendent principalement de leur suivi assidu, d'autres sont conditionnées par des facteurs externes à l'univers pénitentiaire, par exemple l'exécution des injonctions de soins qui est fonction du nombre de « médecins coordonnateurs ». De nouveaux indicateurs sont à l'étude dans ce cadre, notamment en matière de réalisation des enquêtes de l'article 723-15 du CPP.

Constatant la difficulté à mesurer l'efficacité des SPIP en milieu ouvert, et donc sa capacité à les piloter, la DAP a lancé en septembre 2008 une étude sur les modes de prise en charge des personnes condamnées à un SME. Ces travaux, qui devraient aboutir en 2010, permettraient de dresser non seulement un état des lieux et des pratiques, mais aussi de dégager des perspectives d'évolution.

Parallèlement, la réorganisation du travail des SPIP en « segments » consistant à adapter les modalités de prise en charge des personnes suivies à leur profil criminologique devrait également contribuer à améliorer la qualité de prise en charge des personnes relevant du SME. Ainsi, les personnes relevant du « premier segment » (c'est-à-dire ne présentant pas d'enjeu éducatif) seront placées, à titre expérimental, à partir d'avril 2010, sous le contrôle de personnels de surveillance affectés dans des SPIP.

Dans ce contexte, il importe que la DAP pilote davantage l'action de ses services en matière de prise en charge des condamnés bénéficiant d'une mesure alternative à l'incarcération, notamment d'un SME.

Pour ce faire, elle pourrait, par exemple, transformer son « tableau de bord de l'insertion » en un outil de suivi du SME. A l'instar des analyses effectuées sur la détention et les aménagements de peine dans le cadre de ces tableaux de bord mensuels, des rubriques pourraient être développées sur le profil socioprofessionnel des condamnés à l'enfermement avec SME, sur le type d'infractions les ayant conduit à une condamnation, sur la durée moyenne du SME, sur le taux d'exécution des obligations les plus fréquemment imposées aux condamnés (indemnisation des parties civiles, injonctions de soins, etc.), sur le nombre moyen d'entretiens accordés par les personnels d'insertion et de probation aux condamnés arrivés en bout de peine (moyenne nationale et par DISP, éventuellement selon différents quantum de peines), sur les taux d'incidents et sur les révocations prononcées par les JAP, etc.

Enfin, au-delà des prises en charge par les SPIP, le secrétariat général du ministère de la justice devra s'assurer de la diffusion et du respect, par les « collaborateurs occasionnels de service public » chargés par les juges du suivi du SME, du *Référentiel de bonnes pratiques* élaboré par la DAP.

b) Les freins au développement du travail d'intérêt général

S'agissant, en second lieu, du travail d'intérêt général (TIG), dont le stock s'est stabilisé autour de 25 000 mesures entre 2006 et 2009 – avant de repartir à la hausse depuis, plusieurs facteurs de blocage subsistent en dépit des efforts faits pour mieux connaître et professionnaliser la pratique des SPIP en la matière.

Dans le fil des recommandations de la Cour, l'administration pénitentiaire s'est efforcée ces dernières années de développer des partenariats en matière de TIG, sur la base des dispositions de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui lui a permis de passer des conventions avec des organismes tels que la SNCF ou Voies navigables de France. Elle a également élaboré avec d'autres directions du ministère (la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la direction des services judiciaires) un guide pratique à destination de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette mesure. La quasi-totalité des SPIP semble en outre avoir développé une activité de prospection de nouveaux partenaires de TIG. Enfin, une enquête réalisée fin 2007 auprès des SPIP a permis de montrer que, pour fidéliser leurs partenaires, près de 15% des SPIP versaient des subventions à leurs associations partenaires.

Plusieurs obstacles viennent freiner la démarche de développement des partenariats en matière de TIG :

- la localisation des postes - souvent concentrés sur un périmètre géographique restreint ;
- la contribution inégale des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de cette mesure⁷² ;
- la difficulté à assurer une mobilisation constante des partenaires dans le temps, qui peuvent s'avérer sélectifs dans les profils de « tigistes » qu'ils accueillent ou peuvent céder à un phénomène d'usure ;
- la carence des postes ouverts en fin de semaine ;
- les délais d'habilitation par les JAP, parfois jugés comme décourageants dans certains départements.

En définitive, il serait utile, dans ce contexte particulièrement contraint, que la DAP évalue davantage l'efficacité de son action en la matière. Il serait notamment intéressant qu'elle quantifie les délais de prise en charge et le taux d'exécution des mesures de TIG au niveau national, et qu'elle fixe un objectif de performance à chaque SPIP, dans le cadre du dialogue de gestion DISP-SPIP.

B - Le développement des procédures d'aménagement de peine

La loi Perben II a donné de nouveaux moyens à l'administration pénitentiaire pour développer les aménagements de peine, aussi bien au moment du jugement (i.e. avant d'exécuter la peine) qu'en cours ou en fin de la peine.

Dans le premier cas, l'objectif poursuivi visait à éviter les incarcérations courtes et leurs effets désocialisants sur la personne, à travers, d'une part, la possibilité d'aménager dès le jugement (« *ab initio* ») les peines de prison inférieures à un an en placement extérieur et placement sous surveillance électronique, d'autre part, à travers la convocation systématique par le juge d'application des peines (JAP) des personnes condamnées au même quantum de peine, afin d'envisager, dans un délai de quatre mois, un aménagement de leur peine avant le début de son exécution (en vertu de l'article 723-15 du CPP).

72) L'article 98 de la loi pénitentiaire introduit à cet égard une réponse intéressante à cette contrainte ; il rend éligibles au fonds interministériel de prévention de la délinquance les collectivités locales et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public qui proposent des travaux d'intérêt général à des personnes condamnées. Il importe de mettre rapidement en œuvre cette disposition législative.

Dans le second cas, il s'agissait d'atténuer les risques de récidive encourus en cas de « sorties sèches » par l'introduction d'une « nouvelle procédure d'application des peines » (NPAP), également appelée « sas de sortie », qui confie au directeur du SPIP le soin de proposer au JAP une remise en liberté progressive des personnes auxquelles il ne reste que trois à six mois à subir, par le biais d'un placement extérieur, d'une semi-liberté ou d'un PSE (art. 723-20 et suivants du CPP).

1 - Le succès relatif des aménagements de peine

Le succès quantitatif du déploiement des aménagements de peine masque toutefois une connaissance encore approximative du rôle des SPIP dans ce succès et un nombre encore majoritaire de « sorties sèches ».

a) Le succès numérique des aménagements de peine

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les aménagements de peine ont connu un développement rapide (+94,2%), qui s'explique pour l'essentiel par l'essor considérable des aménagements de peine sous écrou (à savoir le placement sous surveillance électronique, le placement extérieur et la semi-liberté) - ces dernières formules ayant quintuplé entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2010 (cf. tableau n°21).

La proportion de bénéficiaires d'un aménagement de peine sous écrou dans le total des condamnés sous écrou – que l'administration qualifie d'ailleurs parfois de « taux d'aménagement des peines » – est en hausse constante depuis 2005. Elle est ainsi passée de 6,2% au 1^{er} janvier 2005 à 14,4% au 1^{er} janvier 2010. Dans ce total, le placement sous surveillance électronique (PSE) a connu l'augmentation la plus importante, puisqu'elle a été multipliée par six sur la période, de 709 bracelets activés au 1^{er} janvier 2005 à 4 489 au 1^{er} janvier 2010. Le nombre de mesures de semi-liberté et de placement extérieur prononcées a également connu une augmentation, mais selon un rythme plus modéré (soit des hausses respectives du nombre de mesures en cours de + 40% et +125% entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2010).

On notera que l'évolution des mesures d'aménagement de peine sous écrou ne s'est pas faite au détriment de la libération conditionnelle, dont le volume a progressé de 8% entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2010 et représentait encore 49% des aménagements de peine en cours d'exécution à cette date (hors réductions et suspensions de peine).

Tableau 21 : Evolution du nombre de bénéficiaires d'aménagement de peine depuis 2002 (stocks au 1^{er} janvier de chaque exercice)

Date : Au 1^{er} janvier	PSE	PE	SL	Total des aménagement s de peine sous écrou	Total des condamnés sous écrou (hébergés et non hébergés)	% des aménagements de peine sous écrou dans la population sous écrou	LC (hors écrou)	Total des aménagements de peine
2002	23	533	910	1 466	n.d	-	5 904	7 370
2003	90	483	1 201	1 774	n.d	-	6 056	7 830
2004	304	512	1 225	2 041	n.d	-	6 428	8 469
2005	709	505	1 189	2 403	39 063	6,2	6 480	8 883
2006	871	525	1 221	2 617	39 790	6,6	8 169	10 786
2007	1 648	705	1 339	3 692	41 920	8,8	6 870	10 562
2008	2 506	805	1 632	4 943	47 206	10,5	6 581	11 524
2009	3 431	872	1 643	5 946	50 245	11,8	7 009	12 955
2010	4 489	1 138	1 665	7 292	50 694	14,4	7 023	14 315
Variation 2002/ 2010	x 195	+ 114%	+ 83%	+ 397 %	-	-	+ 19 %	+ 94 %
Variation 2005/ 2010	+ 533 %	+ 125%	+ 40 %	+ 203 %	+ 30 %	-	+ 8 %	+ 61 %

Données : DAP / MAPSE – extractions GIDE et APPI – retraitement Cour des comptes

b) Une production statistique perfectible

Le succès numérique des aménagements de peine, ces dernières années, doit être analysé. La production statistique sur ce point présente d'abord la particularité de ne porter que sur les aménagements sur lesquels l'administration pénitentiaire exerce effectivement son contrôle. Elle ne traduit donc pas la totalité des mesures en attente. Le retard pris pour exécuter les peines et la part prise dans ce retard par les SPIP ne sont donc pas immédiatement mesurables à travers l'outil statistique.

Une autre limite réside dans le fait que les données d'aménagement de peine produites par l'administration pénitentiaire ne sont pas croisées avec la population éligible, à l'exception notable des analyses produites dans le cadre du « PSE fin de peine » qui ont fait l'objet d'un recensement manuel (*cf. infra*). Le « taux d'aménagement de peine » mesuré par la DAP dans le cadre des documents annuels de performance sous-évalue par conséquent la réalité des aménagements de peine exécutés par rapport au nombre d'éligibles. Or la DAP se sert actuellement de cette base imprécise pour fixer des objectifs de progression chiffrés aux DISP, et par leur intermédiaire aux SPIP. Certaines DISP, telles que celle de Lille par exemple, sont dès lors contraintes de mettre en place des systèmes de taux « corrigés », afin de tenir compte du fait qu'une partie conséquente de leur public sous écrou n'est pas éligible à un aménagement de peine.

Pour lever tout risque de confusion, il convient de remplacer le dénominateur de cet indicateur par le nombre de détenus éligibles à un aménagement de peine. Pour ce faire, il faudra mener à bien le développement de l'application GENESIS, qui doit remplacer à terme l'application GIDE⁷³ et le fichier national des détenus.

En tout état de cause, la statistique actuelle des aménagements de peine traduit davantage l'efficacité de l'articulation JAP-SPIP que le travail de la seule administration pénitentiaire.

c) Une connaissance encore approximative du rôle des SPIP dans le déploiement des aménagements de peine

La Cour a mesuré le rôle des SPIP dans le déploiement des aménagements de peine, en croisant les statistiques relatives au volume d'enquêtes réalisées en 2007 et en 2008 par les SPIP avec les flux relatifs aux aménagements de peine octroyés par les magistrats entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2009. Il apparaît ainsi que plus d'une enquête sur

73) Gestion informatisée des Détenus en Etablissement

quatre menée par les SPIP dans le cadre de la procédure dite « 723-15 »⁷⁴ aboutit à une décision d'octroi d'un aménagement de peine au bénéfice de « condamnés libres » : 9 862 aménagements octroyés préalablement à la mise à exécution de la peine en 2008 pour 35 276 enquêtes réalisées dans la cadre de la procédure 723-15 sur la même période, soit un taux de 28%.

La performance des SPIP en matière d'aménagements de peine doit aussi s'apprécier au regard de leurs délais d'examen pour produire une proposition. Sans que l'administration centrale ait pu fournir de donnée, celles tirées des rapports d'activité de certains SPIP permettent de se faire une idée de la situation. Dans les Yvelines par exemple, 10% des procédures 723-15 n'ont donné lieu à aucune proposition d'aménagement de peine en raison des délais de traitement du SPIP.

Ces analyses mériteraient d'être poursuivies par la DAP pour mieux évaluer la « performance » intrinsèque des SPIP en matière d'aménagement des peines ; il conviendrait notamment d'apprécier les raisons pour lesquelles les propositions ne sont pas suivies. Ces informations pourraient en effet donner matière à des thématiques d'échanges avec les magistrats, dans le cadre des conférences d'aménagement des peines, et permettraient éventuellement de dégager des pistes de pilotage des SPIP.

d) Une priorité donnée à éviter l'incarcération

Le croisement des aménagements de peine octroyés par les magistrats et des enquêtes réalisées par les SPIP par types de procédures permet en tout état de cause d'identifier le poids relatif qu'accordent les magistrats et les SPIP aux différentes priorités fixées par la loi Perben II aux dispositifs d'aménagement de peine. Ainsi, près des 2/3 des mesures d'aménagement de peine octroyées par les juges visent à préparer la sortie des condamnés incarcérés, en particulier sous forme de libération conditionnelle. Si les mesures prononcées en « milieu fermé » restent actuellement prépondérantes en nombre (16 941 en 2008 sur un total de 27 289), leur poids tend cependant à diminuer peu à peu sous l'effet de la montée en charge progressive des mesures octroyées en « milieu ouvert », *i.e.* avant l'exécution de la peine.

De même, on observe un accroissement sensible de la production d'enquêtes réalisées ces dernières années en « milieu ouvert ». Les

74) Convocation systématique par le juge d'application des peines (JAP) des personnes condamnées au même quantum de peine, afin d'envisager, dans un délai de quatre mois, un aménagement de leur peine avant le début de son exécution.

procédures de « milieu ouvert » représentent ainsi 87% des enquêtes réalisées en 2008 par les SPIP (contre 79,4% en 2007). L'activité des SPIP en matière d'aménagement de peine, dont l'objet consistait initialement à contrôler et à accompagner les condamnés dans le cadre d'une démarche probatoire à la libération, s'est donc fortement réorientée, sous l'effet de la loi Perben II (et de la mise en place de la procédure dite 723-15). Elle vise désormais prioritairement à éviter l'effet désocialisant de la prison.

e) Le poids encore écrasant des « sorties sèches »

On observe d'ailleurs l'échec relatif de la « nouvelle procédure d'application des peines » en raison de sa lourdeur, de la préférence des JAP pour le débat contradictoire et des refus fréquents des condamnés qui la jugent peu intéressante du fait de son intervention tardive dans le parcours du détenu (3 ou 6 mois avant la fin de la peine).

Finalement, on aboutit à ce paradoxe que les plus fragiles socialement et « criminologiquement », qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent naturellement guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive (la sortie sèche). A titre d'illustration, une enquête achevée en septembre 2008 dans le ressort de la Cour d'appel d'Amiens a montré que 65% des condamnés libérés en 2005-2006 dans le ressort de cette cour d'appel n'avaient bénéficié d'aucun aménagement de peine.

*

Le développement significatif des aménagements de peine depuis l'adoption de la loi Perben II reste donc tempéré par un nombre encore important de « sorties sèches ».

Il serait opportun à ce titre que l'administration pénitentiaire s'efforce d'évaluer davantage l'efficacité de ses services dans la préparation et le suivi de ces procédures. Si ce constat s'explique principalement par la création encore récente d'une mission au sein de la DAP en charge du suivi des aménagements de peine et d'un bureau en charge plus particulièrement du suivi des SPIP, il conviendrait néanmoins d'ajouter au canevas des rapports annuels d'activité des SPIP des éléments sur l'effectivité de leur activité en la matière : taux de suivi des propositions des SPIP par les JAP dans le cadre de la procédure « 723-15 », taux d'aménagement des peines rapporté au nombre d'éligibles - et non au nombre de personnes condamnées sous écrou, pourcentage d'aménagements de peine octroyé au bénéfice de personnes libres / de condamnés incarcérés, etc..

Les futures commissions départementales de suivi de l'activité pénitentiaire pourraient également se voir chargées de mesurer l'impact de l'activité des SPIP dans la préparation et le suivi des mesures d'aménagement de peine.

2 - Les espoirs placés dans les aménagements de peine

Devant l'évolution particulièrement dynamique des aménagements de peine ces dernières années, les travaux de la mission RGPP ont conduit à miser sur le rôle qu'ils pourraient jouer dans la maîtrise de la population carcérale.

Les aménagements de peine sont en effet apparus comme un moyen de rendre compatibles les projections d'évolution de la population pénale, évoquées en première partie de ce rapport, et les capacités d'absorption limitée du parc immobilier pénitentiaire à l'horizon 2012. Il fallait à cet effet utiliser tous les potentiels existants ou à venir (en application de la loi pénitentiaire) pour élargir à 10 000 à 12 000 personnes supplémentaires le bénéfice des aménagements de peine.

Dans ce contexte, la mission RGPP a considéré qu'il fallait « maximiser l'emploi des nouvelles technologies (bracelets électroniques) chaque fois qu'il était justifié », dans la mesure où il présentait l'intérêt, d'une part, de dégager des marges d'économies conséquentes (évaluées à plus de 60 € par jour et par personne placée) par rapport au coût de la détention, d'autre part, d'épargner à l'administration pénitentiaire la construction de nouvelles places de prison.

Le choix effectué par la mission RGPP en faveur du placement sous surveillance électronique (PSE) présente cependant un biais puisqu'il exclut du raisonnement les gains tout aussi substantiels qu'auraient pu générer d'autres dispositifs d'aménagement de peine (tels que les libérations conditionnelles), et ce d'autant plus que, selon le Conseil de l'Europe, la libération conditionnelle serait l'une des mesures les plus efficaces pour prévenir la récidive et favoriser la réinsertion sociale. Par ailleurs, il aurait été souhaitable de tenir compte dans cette orientation du profil des 10 000 à 12 000 personnes supplémentaires « à aménager », afin de vérifier que le PSE est adapté au public visé. La mission RGPP n'a cependant produit aucune analyse de ce type en 2007 afin de corroborer son postulat « technologique » en faveur du PSE.

En réalité, ces réflexions ne sont intervenues que fin 2008, au moment où la DAP cherchait à en mesurer la portée pratique. Les constats présentés alors par le cabinet – qui avait rédigé les synthèses de la RGPP un an auparavant – sont en fait plus nuancés ; ils font apparaître que

l'intégration de profils plus lourds dans le dispositif devra conduire à la révision des modalités de surveillance et de suivi des personnes placées.

En dépit de ces réserves, les aménagements de peine ont été consacrés par la loi pénitentiaire qui en fait la clef de voûte de la politique pénale d'exécution des peines (article 65). Plusieurs dispositions du texte viennent effectivement assouplir les conditions d'octroi des aménagements de peine aux différents stades de la procédure : aménagements *ab initio* élargis à des peines de prison de deux ans, systématisation du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence par le biais d'un PSE (la détention provisoire devenant un régime d'exception), extension à deux ans (contre un actuellement) de la durée de la peine ou du reliquat de peine ouvrant droit à une mesure d'aménagement de peine, rénovation de la « nouvelle procédure d'application des peines », placement systématique des condamnés dont la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à quatre mois sous surveillance électronique (procédure dite de « PSE fin de peine »).

Les projections de l'administration montrent que la mise en œuvre de ces mesures devrait permettre une montée en puissance rapide des effectifs bénéficiaires d'un aménagement de peine à l'horizon 2012. L'adaptation des règles d'éligibilité à un aménagement de peine (reliquat de deux ans et conduite d'un projet d'insertion) et la mise en œuvre systématique du PSE en fin de peine pourraient augmenter le potentiel des bénéficiaires d'aménagement sous écrou en 2012 de près de 11 000 personnes (par rapport aux projections effectuées à droit constant). La DAP table ainsi sur un triplement du stock d'aménagements de peine sous écrou entre 2009 (5 946 personnes aménagées au 1^{er} janvier 2009) et 2012 (20 741 aménagés), ce qui pourrait absorber le surcroît des condamnations à des peines de prison sans que les condamnés soient incarcérés.

*

Si rien ne permet de juger de la pertinence de ces estimations, il est certain que la mise en œuvre de ces orientations pèsera fortement sur l'activité des SPIP.

La capacité de la DAP à mener de concert les deux objectifs assignés aux aménagements de peine, réguler la surpopulation carcérale et prévenir la récidive, dépendra des moyens qui seront alloués. Ceux qui sont inscrits dans les lois de finances 2009 et 2010 et les marges de productivité qui pourraient se dégager de la réforme des SPIP ne devraient pas suffire à absorber le surplus d'activité, si l'on applique les ratios d'équivalents temps plein (ETP) affectés en 2008 au suivi du PSE aux projections de la DAP. Face à ce constat, les mesures contenues dans

la loi pénitentiaire apparaissent dès lors davantage comme des modalités automatiques d'exécution des peines par l'administration pénitentiaire, que comme des aménagements de peine classiques décidés au cas par cas par les juges.

En assignant deux objectifs à un même instrument, le ministère court le risque de manquer celui relatif à la prévention de la récidive, voire de n'en atteindre aucun.

Enfin, le rôle assigné aux aménagements de peine par la loi pénitentiaire dans la régulation de la population carcérale est conditionné par la capacité de l'institution judiciaire à augmenter sa « production ». C'est pourquoi le secrétaire général du ministère a réuni en novembre 2008 un comité de pilotage autour de la problématique des aménagements de peine, l'enjeu étant notamment de sensibiliser la direction des services judiciaires à la nécessité de renforcer les services d'application des peines. La Cour n'a pas connaissance de conclusions de ce groupe de travail ni de mesures budgétaires prises sur ce point dans le cadre de la loi de finances pour 2010.

Dès lors, il paraît aujourd'hui aléatoire d'affirmer que le volume des aménagements de peine permettra d'ici 2012 de mieux mettre en cohérence la politique pénale de prévention de la récidive et la programmation immobilière des établissements pénitentiaires.

II - La préparation à la sortie : un défi à poursuivre

La préparation à la sortie intervient à divers degrés du parcours pénal des condamnés : en détention, l'administration pénitentiaire explore de nouvelles pratiques d'accompagnement individuel et collectif ; en milieu ouvert, le placement extérieur, la semi-liberté ou le placement sous surveillance électronique se développent.

A - Le développement d'un arsenal de nouveaux dispositifs d'accompagnement à la sortie en milieu fermé

Dans le cadre de la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes (RPE), l'administration pénitentiaire a pris l'engagement en 2008 de permettre à toute personne condamnée de bénéficier durant son temps de détention d'un parcours d'exécution de peine. Cet engagement a pris une valeur impérative à l'occasion de la loi pénitentiaire.

L'élaboration de ce parcours est confiée dans chaque établissement à une commission pluridisciplinaire unique (CPU)⁷⁵ : 97% d'entre eux en étaient dotés en avril 2010 et dans près des trois-quarts des cas, les CPU procédaient à un bilan individuel de chaque détenu à l'issue de la phase d'accueil.

Le suivi du parcours se fait grâce à un outil partagé par tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire : le cahier électronique de liaison (CEL). Cette application, initiée par la DISP de Lille en 2006 et expérimentée dans 25 sites pilotes à partir de 2007, offre un support informatique complet à la mise en œuvre des RPE dans les établissements pénitentiaires. Ses différents modules retracent en effet toutes les informations relatives au parcours du détenu en détention (décisions de la CPU, observations des personnels, suivi des requêtes formulées par les détenus, suivi des régimes de détention et des décisions d'affectation en cellule, indigence, évaluation du potentiel suicidaire des détenus et de leur potentiel de dangerosité et de vulnérabilité). Conçu comme un « livret du détenu », le CEL permet ainsi de faciliter la prise en charge globale du détenu. Il devrait également permettre de rationaliser à court terme le travail des agents pénitentiaires (abandon des cahiers d'observation, des rapports papier, des feuilles individuelles de suivi).

Si la généralisation du CEL en 2009 est sans doute une source d'efficacité de l'action du service pénitentiaire et de mutualisation des informations, sa mise en place n'a pas respecté les dispositions de l'article 26 de la loi du 17 juillet 1978 relative au traitement des données à caractère personnel. Le ministère, au vu de cette observation de la Cour, a saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en février 2010 et est en attente de son avis.

Le CEL devrait être fondu à moyen terme dans l'application GENESIS, qui remplacera les applications métier des établissements pénitentiaires (notamment GIDE et le fichier national des détenus).

Par ailleurs, la DAP a entrepris ces dernières années de consacrer certains établissements pénitentiaires ou une partie d'entre eux à la réinsertion sociale des détenus. Plusieurs types de structures ont vu le jour dans ce cadre : des quartiers « courtes peines » (QCP), des quartiers de préparation à la sortie et des centres pour peines aménagées (CPA).

75) Composée notamment du chef d'établissement, d'un représentant du SPIP, d'un ou de plusieurs agents de surveillance, d'un psychologue, d'un ou de plusieurs personnels de santé, des responsables de la formation professionnelle, du travail et de l'enseignement, d'un représentant du secteur privé pour les établissements en gestion déléguée, etc.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice (LOPJ) avait prévu, dans le cadre des « 13 200 » places de détention à construire, d'en réserver 2 000 aux condamnés à de courtes peines dont le traitement est encore très imparfait (taux d'inexécution élevé qui crée un sentiment d'impunité ou d'injustice, peines purgées en maisons d'arrêt sans possibilités d'individualiser les peines du fait de la surpopulation).

La DAP a donc décidé d'expérimenter la création de ces « quartiers courtes peines » dans trois sites pilotes (Fleury-Mérogis – 120 places ouvertes en 2009, Toulouse-Seysses - 60 places - et Nantes – 120 places). Une expérimentation préalable a été conduite sur le site du centre pour jeunes détenus de Fleury-Mérogis, autour de deux modules (un module de réinsertion consistant à modéliser la vie quotidienne en détention et un module criminologique consistant à faire travailler les détenus sur des thématiques spécifiques, telles que les addictions, le rapport au corps, la citoyenneté, l'employabilité et le passage à l'acte).

Sans attendre le bilan de ces travaux, la DAP a lancé début 2009 la poursuite de la réalisation des 1 700 places complémentaires sur 19 établissements pénitentiaires pour atteindre l'objectif des 2 000 places fixées par la loi LOPJ de 2002. Alors que l'expérimentation des QCP sur le site de Fleury-Mérogis avait consisté à réserver ces programmes à des condamnés à des peines de moins d'un an, les nouvelles structures envisagées dans ce cadre ont vocation à faire la fusion des QCP et des quartiers de préparation à la sortie, mis en œuvre dans certains centres pénitentiaires depuis une dizaine d'années (exemple : centre pénitentiaire de Metz). Ces « Quartiers Nouveau Concept » (QNC), d'une capacité de 90 places, sont destinés à prendre en charge de deux types de détenus : les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à 1 an (détenus « courtes peines ») et les condamnés en fin d'exécution de peine dont le reliquat est inférieur ou égal à 1 an (détenus « fin de peine ») ou faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté ou de placement extérieur.

Ces initiatives, si intéressantes soient-elles, posent la question de la justification d'une telle concentration de moyens sur des dispositifs qui doivent par ailleurs résoudre de redoutables problèmes de sélection et donc d'équité entre détenus. La démarche engagée en mai 2009 par la DISP de Paris, consistant à évaluer l'efficacité de ces programmes en termes de prévention de la récidive est dès lors très justifiée.

Concomitamment, la DAP a créé en 2002 les centres pour peines aménagées (CPA), afin de recevoir les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an. Le régime des CPA repose sur des actions d'insertion organisées à l'intérieur et à l'extérieur de ces établissements.

Trois sites expérimentaux ont été ouverts dans ce cadre, au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille en 2002, en 2003 à Metz et en 2006 à Villejuif. Ces établissements, qui constituent des quartiers d'un centre pénitentiaire plus important, présentent la caractéristique de partager leurs locaux avec un centre de semi-liberté. Ils sont généralement bien intégrés dans le paysage urbain, afin de permettre aux « CPistes » de conduire leurs démarches de réinsertion.

Au printemps 2007, une mission de l'IGSJ a évalué les CPA. Il ressort de cette évaluation qu'en dépit d'un taux d'échec de 30% en moyenne des affectations en CPA, ces centres produisent des résultats globalement satisfaisants.

A la suite de cette mission, une circulaire du 8 juillet 2008 a clarifié et homogénéisé les modalités de fonctionnement des CPA. On peut toutefois regretter que les recommandations de la mission consistant à intégrer dans le code de procédure pénale certaines adaptations n'aient été suivies d'effet que pour les seules permissions de sortir (article D.416-2 du CPP) ou l'accès au téléphone (article D.419-2 CPP) et pas pour celles relatives aux droits des détenus, à leur situation économique et au droit disciplinaire.

Enfin, les données budgétaires homogènes quant au fonctionnement de ces trois centres sont difficiles à isoler dans les applications informatiques, alors qu'il serait pourtant souhaitable d'apprécier leur performance d'ensemble.

*

Si les centres pour peines aménagées, les quartiers « courtes peines » et les quartiers « nouveau concept » trouvent leur place dans le cadre des règles pénitentiaires européennes, la proximité de ces différentes formules pose néanmoins la question de leur articulation. Au moment où la DAP envisage de compléter la liste de ses CPA et où la programmation des quartiers « nouveaux concepts » est amorcée, elle devrait clarifier sa stratégie en matière de développement de ses prisons « tournées vers le dehors ». Il serait notamment souhaitable d'établir une grille de ratios homogènes applicables à ces différents centres (en termes de dépenses de personnel, de dépenses d'insertion, de critères d'évaluation, etc.) afin de mieux hiérarchiser les priorités.

Ces recommandations s'appliqueront également aux « prisons ouvertes » (à l'instar du domaine de Casabianda en Corse), dont le

ministère envisage la construction, à la suite des préconisations du rapport Gontard, publié en mars 2010⁷⁶.

B - Le placement extérieur : une articulation à clarifier avec les partenaires associatifs

Présentation du placement extérieur

Le placement extérieur est un aménagement de peine qui permet à une personne condamnée d'exécuter sa peine en dehors de la prison. Cette mesure permet de travailler, de se former, de suivre un stage, de se soigner ou de répondre à une obligation familiale. Il est possible aussi de participer à des chantiers collectifs, liés par exemple à la préservation du patrimoine.

Il existe deux formes de placements à l'extérieur : le placement à l'extérieur sous surveillance du personnel pénitentiaire (dit « placement extérieur hébergé ») et le placement à l'extérieur sans surveillance (dit « placement extérieur non-hébergé »). Dans le premier cas, le placé est hébergé, chaque soir, dans un établissement pénitentiaire (centre ou quartier de semi-liberté, centre pour peines aménagées, etc.). Dans le second, il doit, une fois son activité terminée, se rendre dans les locaux d'une association ou d'un foyer qui l'encadre et l'héberge. Ce mode d'hébergement couvre 55% à 60% des personnes placées (56,8% au 1^{er} janvier 2009).

Dans les deux cas, la personne placée doit obligatoirement respecter toutes les conditions fixées par le JAP (horaires et suivi d'activités, indemnisation des victimes, obligation de soins, ...).

1 - Un dispositif encore marginal

Le placement extérieur reste, en dépit de son augmentation sensible depuis 2006 (+117%), la mesure la moins utilisée : moins de 10% des aménagements prononcés en 2008 par les magistrats (2 608 PE pour 27 289 aménagements prononcés) et 1 138 mesures en cours d'exécution au 1^{er} janvier 2010.

Plusieurs raisons expliquent cette situation. En premier lieu, les structures d'accueil sont dispersées inégalement sur le territoire, du fait notamment d'un investissement inégal des SPIP. Près d'un quart des mesures octroyées en 2008 relevaient de la DISP de Paris. De ce fait, la

76) Ce rapport suggère de créer trois ou quatre établissements pour peine à régime ouvert, d'une capacité de 100 à 150 détenus chacun (soit un potentiel de 300 à 600 détenus, i.e. à 0,5 à 1% de la population incarcérée au 1^{er} janvier 2010). Cf. Paul-Roger Gontard, *Le régime ouvert de détention peut-il être étendu dans le champ pénitentiaire français ?*, mars 2010.

DAP a demandé à chaque DISP de « relancer des conventions » et « de faire un vrai travail avec les associations ». Le développement des conventions « actives » constituait d'ailleurs un indicateur de mesure de la performance des SPIP, dans les rapports annuels de performance du programme 107 pour 2008 et 2009. Le caractère très contraignant du placement extérieur, qui s'applique essentiellement à des profils très désocialisés, explique en second lieu, le développement marginal de la mesure. En effet, le suivi des placés « non-hébergés » s'avère plus contraignant pour les SPIP que le suivi d'autres mesures d'aménagement de peine (semi-liberté et placements sous surveillance électronique) où les surveillants jouent un rôle central. Enfin, au-delà de sa lourdeur administrative, la prise en charge des personnes bénéficiaires d'un placement extérieur soulève la question de son coût élevé pour les SPIP (par rapport à des publics « RMistes ») et de la difficulté croissante qu'ils rencontrent à mobiliser les partenariats nécessaires (associations et élus).

En raison de ces contraintes, le placement extérieur n'a donc cessé de diminuer par rapport aux autres mesures d'aménagement de peine depuis une dizaine d'années ; alors qu'il représentait plus de 20% des mesures prononcées en 2000 (3 339), il n'en représentait plus que 10% depuis 2006.

Face à la diminution du nombre de placements extérieurs qui leur étaient confiés et du désengagement partiel ou total des co-financeurs, de nombreuses associations ont demandé en 2005 à l'administration pénitentiaire une revalorisation du prix de journée. La DAP a constitué à cette fin en avril 2006 un groupe de travail avec des fédérations partenaires (la FNARS et la Fédération Citoyens et Justice), dont les travaux ont abouti en juin 2006 à l'élaboration d'un cahier des charges national sur la mise en œuvre du placement extérieur.

Ce cahier des charges apporte trois avancées. Il clarifie en premier lieu les rôles respectifs des SPIP et des associations aux différentes étapes de la procédure de placement extérieur. Le canevas proposé aux SPIP permet d'uniformiser leurs pratiques face à un tissu associatif hétéroclite et garantit ce faisant l'accès des personnes placées à des prestations globalement homogènes. En second lieu, parce que l'élaboration de ce cahier des charges a fait émerger la nécessité d'évaluer les partenariats, un certain nombre d'indicateurs mesurant à la fois la tenue des objectifs contractuels, mais aussi celle des objectifs de progression des placés vers l'autonomie s'y trouvent définis. En pratique, le suivi de ces indicateurs reste encore variable d'un SPIP à l'autre.

Il conviendrait de mesurer les placements effectivement réussis en termes de prise d'autonomie des personnes concernées (placements ayant débouché sur une embauche, sur l'accès à un logement, etc.). Ces

éléments permettraient de renforcer la crédibilité de la mesure auprès des magistrats, comme auprès des élus des territoires concernés.

Enfin, le dernier objectif du cahier des charges était de déterminer comment l'administration pénitentiaire prendrait en charge les différentes prestations proposées par les associations. Il a été décidé qu'elle financerait le prix de journée à hauteur de 50% et que l'association accueillant des placements à l'extérieur solliciterait d'autres sources de financement pour les 50% restants. La grille de financement proposée par la DAP est toutefois inégalement mise en œuvre. Si les tarifs recommandés par la DAP tendent à se généraliser depuis 2007, certains SPIP pratiquent des coûts de journée très inférieurs à ces taux ; c'est notamment le cas dans le Haut-Rhin, où les conventions de placement extérieurs rétribuent à partir de 20 € la prise en charge globale des placés (contre 40 € en théorie). En outre, au sein d'une même DISP (ou d'un même SPIP, selon le niveau auquel sont gérées ces conventions), les tarifs appliqués peuvent varier d'une association à l'autre. Ces modulations s'expliquent soit par les marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires (ce qui est notamment le cas au niveau de la DISP de Paris), soit par le poids respectif de ces associations dans le dispositif du placement extérieur. L'administration pénitentiaire a ainsi tendance à accorder les prix de journée les plus élevés aux associations qui lui offrent le plus de places. Dans les quatre DISP visitées par la Cour, moins d'une dizaine d'associations sont en effet en mesure de proposer plus de 10 places d'accueil ; les autres n'ont pas la taille critique pour peser dans les négociations tarifaires. Au total, la DAP dépend d'un secteur associatif, caractérisé par la conjonction d'un tissu diffus de petites associations et d'une poignée d'associations plus importantes, qui traitent la majeure partie des mesures.

2 - La nécessité de clarifier la procédure applicable

En clarifiant le cahier des charges vis-à-vis des associations prestataires, la DAP a dû s'interroger sur la nature du lien juridique qui relie l'Etat aux associations et donc de la procédure qui en découle pour le nouer. Jusqu'ici, la DAP a laissé à chaque DISP le soin « d'apprécier la procédure à retenir en fonction des conditions locales ».

La question se pose en effet de déterminer si le lien contractuel à passer peut être une convention fixant les termes d'une subvention finançant l'activité demandée, comme c'est aujourd'hui le cas, ou un marché public rémunérant une prestation de services.

Dans son arrêt du 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, le Conseil d'Etat a admis que le pouvoir adjudicateur peut se dispenser des

règles de la commande publique lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le prestataire « auquel [il] s'adresse ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel ».

Les associations socio-judiciaires ne peuvent par elles-mêmes être considérées comme exclues a priori des procédures du code des marchés. Mais les conditions particulières de l'activité qui consiste à accueillir, après décision d'un juge, des détenus en placement extérieur, en nombre aléatoire et de toutes manières faible, ce qui conduit à une sous-occupation chronique des structures, peuvent permettre de conclure que les associations ne sauraient être regardées comme des opérateurs sur un marché concurrentiel. Le « marché » est en outre d'autant plus restreint que les associations doivent rechercher des financements extérieurs, à hauteur de 50% en complément de ce qui est versé par la DAP.

Une relation conventionnelle simple peut apparaître dès lors suffisante et de nature à estomper, mais sans doute pas supprimer, un risque contentieux de la part d'un candidat évincé.

On peut en effet considérer, et tel était le sens d'un courrier de la direction des affaires juridiques du ministère des finances, interrogée sur ce point, en 2008, que le contrat qui organise l'exécution d'une prestation rémunérée réunit d'emblée les éléments constitutifs d'un marché public. Dans le cas d'espèce et dès lors que la consultation est transparente et lancée publiquement, la formule du marché à formalités adaptées (art.28 CMP) laisse toute souplesse à l'administration et à l'association de négocier les solutions les plus adaptées dans leur objectif commun. La seule différence pratique avec la convention ordinaire est la publicité de l'ouverture de la discussion mais cette publicité aurait l'intérêt, que reconnaît l'administration elle-même, de repérer le cas échéant d'autres acteurs possibles.

C'est dans cet esprit que la DISP de Paris expérimente actuellement un dispositif de publicité restreinte dans le département des Hauts-de-Seine : elle espère développer une offre de placements à l'extérieur, aujourd'hui inexistante. Les résultats de cette expérimentation permettront de vérifier si « une pluralité d'associations et d'entreprises commerciales sont effectivement en mesure d'offrir les prestations commandées par l'administration », comme l'indiquait la DAJ.

La Cour, tout en admettant, que, dans la pratique, l'une ou l'autre méthode contractuelle puisse subsister, estime que la solution du marché public à procédure adaptée est la formule juridiquement la plus rigoureuse ; l'expérimentation lancée doit permettre de préciser la manière dont elle peut être gérée sagement.

C - La semi-liberté : un maillage à optimiser

Présentation de la semi-liberté

Comme le placement extérieur, la semi-liberté permet à des personnes condamnées d'exécuter leur peine en partie en dehors de la prison. Néanmoins à sa différence, l'hébergement des « semi-libres » se fait exclusivement dans un établissement pénitentiaire.

Deux types d'établissements accueillent ce public des « semi-libres » :
- des centres de semi-liberté (CSL), dont la liste est fixée par arrêté du Garde des Sceaux. Ces établissements fonctionnent de manière autonome : ils sont dotés d'un budget, d'un personnel de surveillance dédié et d'un règlement intérieur. On compte actuellement 13 CSL ;

- la semi-liberté peut également s'exécuter dans des établissements pour peine « ordinaires » ; les semi-libres sont alors hébergés dans cellules ou des quartiers spécifiques consacrés à la semi-liberté (QSL).

Au 1^{er} juillet 2009, on comptait 2 255 places de semi-liberté, dont 625 en CSL (soit 29% du parc) et le restant en QSL, ce qui représentait 4% des capacités d'hébergement opérationnelles au niveau national.

Après avoir diminué en 2005-2006 sous l'effet du déploiement rapide du placement sous surveillance électronique, le nombre des mesures de semi-liberté progresse de nouveau depuis 2007 (+ 27,3% entre 2006 et 2008, soit 5 928 mesures). Il n'a toutefois pas retrouvé le niveau atteint en 2004 (6 819 mesures).

De manière générale, la semi-liberté contribue aujourd'hui à parts quasi-égales à éviter l'incarcération de condamnés et à préparer des personnes incarcérées à la sortie de prison.

En 2006, la Cour avait souligné le fait que l'organisation des CSL et des QSL était bien souvent trop rigide pour s'adapter aux conditions de travail de ceux des condamnés, la grande majorité, qui sont détenteurs d'un emploi ou engagés dans un processus de reclassement professionnel. En effet, les horaires d'entrées et de sorties des « semi-libres » ne répondent pas aux exigences de leurs emplois du temps. Même si elle est dépourvue d'une vision d'ensemble de ces horaires, la DAP admet que l'assouplissement suggéré par la Cour, n'a guère progressé ces dernières années, compte tenu des moyens en personnels disponibles.⁷⁷

77) A titre d'illustration, sur les neuf établissements de la DISP de Marseille pouvant accueillir un public semi-libre en 2009, seuls trois sont ouverts 24 heures sur 24 et offrent des conditions assouplies d'entrées et de sorties : les centres pénitentiaires de Marseille, de Toulon et de Draguignan, qui représentent 52% seulement du parc de semi-liberté de la DISP. Dans les autres sites, les détenus doivent généralement avoir réintégré leur cellule à 18h30 au plus tard.

Il serait opportun que la DAP recense les conditions d'ouverture des CSL et des QSL et soumette le résultat aux différents responsables des cours d'appel dans le cadre des conférences régionales d'aménagements de peine, ce qui permettrait également de mieux appréhender les besoins des magistrats en la matière.

En 2006, la Cour avait proposé que soient redéfinis les lieux d'implantation des CSL en fonction des demandes comme des caractéristiques des bassins d'emploi. Cette recommandation conserve toute son actualité. L'offre et la demande de semi-liberté ne coïncident pas toujours d'un lieu à l'autre, particulièrement dans la DISP d'Ile de France où l'on trouve 16% des places de semi-liberté pour 33% de la demande nationale. A l'inverse, les DISP de Rennes et de Strasbourg semblent sur-dotées.

Cette inadéquation entre l'offre et la demande se traduit par une occupation variable des places de semi-liberté. Ainsi, au 1^{er} juillet 2009, seules 78% des places de semi-liberté étaient effectivement occupées en moyenne par des semi-libres. Si les parcs des DISP de Lyon et de Paris étaient confrontés à des situations de saturation, voire de surpopulation caractérisée (respectivement +104 % et + 148 % de taux d'occupation), ceux des DISP de Rennes, Dijon et Strasbourg étaient manifestement sous-occupés (66% environ). Ces taux pouvaient masquer des situations très contrastées d'un établissement à l'autre (*cf.* tableau n°22).

La recherche de l'implantation optimale des places de semi-liberté doit d'abord passer par une analyse des « semi-libres » placés dans chaque établissement par rapport à leur bassin de vie. La DISP de Paris s'est livrée à cet exercice en avril 2009. Elle a pu ainsi montrer que les magistrats d'Ile de France faisaient une utilisation globalement départementale des places de semi-liberté. L'étude montre aussi que 82% des personnes en semi-liberté à la DISP de Paris déclarent une habitation en Ile de France ; 57% des semi-libres sont même écroués dans leur département d'habitation et 46% sur le lieu de travail.

La DAP devrait faire reproduire ce type d'analyse dans toutes les DISP, sans doute en allongeant la période d'examen pour atténuer les biais éventuels liés aux préférences des magistrats en poste dans le ressort de chaque DISP.

Tableau 22 : Part respective de chaque DISP dans la répartition nationale des places de semi-liberté et dans le nombre total de mesures de semi-liberté prononcées par les magistrats en 2008

DIRECTIONS INTERREGIONALES	Places de semi-liberté*				Mesures de semi-liberté prononcées en 2008 par les magistrats	
	CSL et CPA autonomes	autres établissements	Total	% du total des places	Nombre de SL octroyées en 2008	% des SL prononcées au niveau national
BORDEAUX	0	130	130	5,8 %	303	5,1 %
DIJON	20	157	177	7,8 %	574	9,7 %
LILLE	60	127	187	8,3 %	531	8,6 %
LYON	136	187	323	14,3 %	893	15,1 %
MARSEILLE	0	201	201	8,9 %	379	6,4 %
PARIS	221	151	372	16,5 %	1 959	33 %
RENNES	0	265	265	11,8 %	461	7,8 %
STRASBOURG	151	163	314	13,9 %	485	8,2 %
TOULOUSE	64	85	149	6,6 %	244	4,1 %
ENSEMBLE METROPOLE	652	1 466	2 118	93,4 %	5 829	98,3 %
OUTRE - MER	0	137	137	6,1 %	99	1,7 %
FRANCE ENTIERE	652	1 603	2 255	100 %	5 928	100 %

Données : DAP / PMJ 5 – retraitement Cour des comptes

Enfin, le réexamen du maillage de l'offre de semi-liberté doit passer par une analyse des coûts de gestion de chaque site. La Cour a établi une comparaison des coûts de gestion des centres de semi-liberté au titre de l'année 2008 (*cf.* tableau n°23) en classant les 13 CSL en 3 catégories, selon leurs tailles respectives

Tableau 23 : Analyse des coûts par JDD des CSL en 2008

Nombre de places	CSL	DISP	Coût du JDD en 2008 (hors ACOSS)	Taux d'occupation (Nombre de places occupées)	Budget de fonctionnement en 2008	Masse salariale en 2008
Catégorie des CSL de petites tailles (20 à 25 places)						
20	Melun	Paris	73,49 €	158 % (32)	160 357 € (13,89 € / JDD)	688 180 € (59,60 € / JDD)
20	Montargis	Dijon	242,87 €	45 % (9)	102 064 € (30,98 € / JDD)	697 961 € (211,89 € / JDD)
21	Besançon	Strasbourg	53,72 €	113 % (24)	169 933 € (8,08 € / JDD)	395 270 € (45,64 € / JDD)
24	Montpellier	Toulouse	62,80 €	114 % (27)	109 013 € (10,91 € / JDD)	518 693 € (51,89 € / JDD)
25	Briey	Strasbourg	99,52 €	68 % (17)	91 779 € (14,87 € / JDD)	522 374 € (84,65 € / JDD)

Tableau 23 : Analyse des coûts par JDD des CSL en 2008 (suite)

Catégorie des CSL de taille moyenne (35 à 50 places)						
36	Grenoble	Lyon	61,21 €	87 % (31)	118 238 € (10,38 € / JDD)	578 901 € (50,83 € / JDD)
43	Strasbourg	Strasbourg	43,20 €	88% (38)	136 468 € (9,88 € / JDD)	426 896 € (30,55 € / JDD)
46	Toulouse	Toulouse	52,27 €	80 % (32)	135 134 € (11,64 € / JDD)	471 899 € (40,53 € / JDD)
48	Gagny	Paris	26,86 €	197 % (95)	158 904 € (4,6 € / JDD)	768 633 € (22,26 € / JDD)
Catégorie des CSL de grande taille (> 50 places)						
58	Maxéville	Strasbourg	41,77 €	71 % (41)	98 176 € (6,57 € / JDD)	526 200 € (35,20 € / JDD)
60	Haubourdin*	Lille	63,46 €	73 % (44)	230 091 € (14,35 € / JDD)	787 482 € (49,11 € / JDD)
77	Corbeil-Essonnes	Paris	30,89 €	122 % (94)	173 256 € (5,04 € / JDD)	889 458 € (25,86 € / JDD)
100	Lyon	Lyon	23,50 €	115 % (115)	205 307 € (4,90 € / JDD)	779 383 € (18,60 € / JDD)

Données tirées du « Recueil des coûts JDD 2008 », DAP / PMJ 5 – retraitement Cour des Comptes

Cette analyse s'appuie sur le recueil des coûts relatifs à une journée de détention, établi par SD5.

** Le CSL d'Haubourdin accueille le pôle de surveillance et de gestion des incidents, 24h / 24h, des mesures de placement sous surveillance électronique mobile. L'effectif de l'établissement est donc majoré pour permettre l'accomplissement de ces missions.*

S'il est compréhensible que des établissements de petite taille aient des coûts fixes plus élevés que des établissements plus importants, les raisons justifiant que les masses salariales des CSL de Melun et de Montargis soient plus de 15% supérieures à celle de CSL de même taille, voire du CSL de Maxéville (où l'offre de places de semi-liberté est deux fois plus importante) restent à clarifier. De même, dans la catégorie des CSL de 35 à 50 places, on peut s'interroger sur le niveau élevé de la masse salariale du CSL de Grenoble par rapport aux CSL de Strasbourg et de Toulouse, qui, à taux d'occupation équivalents, disposent d'un nombre de places plus élevé. La viabilité des CSL de Montargis et de Briey, dont les coûts de gestion sont prohibitifs et les taux d'occupation très faibles, est moins que certaine. Enfin, en-deçà de 40 places, les CSL ne présentent pas une taille suffisante du point de vue des coûts de gestion. Une meilleure allocation des moyens en personnel et une modification de certaines implantations devraient donc être réalisées.

Avec un coût moyen de 47,81 € par jour de détention et un coût global de 10 M€ en 2008⁷⁸, la semi-liberté est aujourd'hui la mesure d'aménagement de la peine la plus coûteuse pour le budget de l'administration pénitentiaire. Dès lors, des économies d'échelle sont à rechercher avec la création de sites de plus grande taille, dans des bassins d'emploi appropriés (la construction et l'ouverture en 2010 d'un CSL de 82 places à Gradignan, dans la DISP de Bordeaux, et d'un autre à Aix-Luynes, dans la DISP de Marseille sont d'ailleurs prévus).

D - Le placement sous surveillance électronique (PSE) : une gestion en cours de normalisation

Présentation du PSE

Le placement sous surveillance électronique (PSE) est une modalité d'aménagement de la peine, qui s'effectue au domicile de la personne placée, avec interdiction pour elle de s'en absenter pendant des plages horaires précisées par l'ordonnance du juge.

D'un point de vue pratique, le dispositif fonctionne de manière triangulaire : le bracelet électronique, qui est généralement posé à la cheville du placé, émet des signaux de présence, d'une portée de quelques dizaines de mètres. Ces signaux sont perçus par un récepteur, qui envoie alors automatiquement des messages d'alarme au pôle centralisateur, *via* la ligne téléphonique fixe du placé ou *via* un appareil de téléphonie mobile doté d'une carte prépayée intégré dans le boîtier récepteur. Le centre de surveillance

78) Ces données ne tiennent compte que des CSL ; la prise en compte des QSL (dont le coût n'est actuellement pas ventilé) renchérirait très certainement ces coûts.

détermine alors si l'absence est licite ou non, en fonction des plages horaires d'assignation fixées par le juge. Le déploiement du PSE « cellulaire » n'a donc en rien modifié les obligations du placé de rester à son domicile.

Le dispositif du PSE se distingue à ce titre du dispositif du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), qui, en les localisant, autorise les mouvements à l'extérieur des personnes soumises à rétention de sûreté par le biais d'un dispositif de surveillance satellitaire (voir *infra*).

1 - La généralisation et les conditions de déploiement du PSE

Huit ans après l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice, qui prévoyait la généralisation du placement sous surveillance électronique, le dispositif s'est effectivement étendu à l'ensemble du territoire national⁷⁹.

Depuis 2006, le PSE est entré dans une phase de déploiement intensive ; le nombre de placements a doublé entre 2006 (5 562 prononcés) et 2008 (11 259). Dans près de 40% des cas, ces mesures ont eu vocation à assurer un « sas de sortie » aux personnes incarcérées et, dans plus de 60%, elles ont évité l'incarcération à des condamnés.

A l'exception du ressort de la DISP de PARIS dans lequel la semi-liberté et la libération conditionnelle restent les mesures d'aménagement de peine les plus nombreuses, le PSE a supplanté les autres mesures. En 2008, il représentait ainsi plus de 40% en moyenne des mesures d'aménagement de peine prononcées et jusqu'à 57 % dans la DISP de Lille (soit 20% du total national).

Les personnes placées sous surveillance électronique représentent aujourd'hui « un public à risque de récidive limité »⁸⁰. Une étude réalisée en 2008 montre que leur profil est globalement homogène ; en particulier près de deux individus sur trois exercent une activité professionnelle.

L'accroissement du PSE ces dernières années a été permis par l'impulsion de l'administration pénitentiaire.

Il a fallu d'abord chercher à lever les contraintes matérielles qui limitaient le développement du PSE. La systématisation du recours à un numéro vert et la mise à disposition de dispositifs cellulaires ont permis de prononcer le PSE pour des condamnés qui ne pouvaient pas disposer d'une ligne téléphonique fixe pour des raisons financières ; toutefois

79) Applicable depuis décembre 2009 en Polynésie française, il devrait s'étendre en juin 2010 à la Nouvelle-Calédonie.

80) ACCENTURE, rapport sur l'extension des bracelets électroniques – Impacts sur l'organisation de l'administration pénitentiaire, 19 décembre 2008, p. 8.

L'utilisation de tels dispositifs varie encore beaucoup d'une DISP à l'autre. Alors que les dispositifs cellulaires représentent la quasi-totalité du parc de récepteurs dans les départements d'outre-mer et près de 43% à la DISP de Lille, d'autres régions les utilisent encore peu : à la DISP de Paris, notamment, ils ne représentent que 6% du parc. Leur surcoût par rapport aux dispositifs filaires, argument parfois avancé pour ne pas les installer, est globalement compensé par les économies réalisées en « temps d'agents PSE », puisqu'il n'y a pas d'enquête de faisabilité préalable à effectuer pour tester l'existence d'une ligne filaire.

L'utilisation des dispositifs filaires, qui restent majoritaires en nombre, a par ailleurs été améliorée ces dernières années. Les tests de conformité des lignes fixes, au moment du branchement du boîtier au domicile du condamné, ont été généralisés, ce qui a permis de mettre fin aux interventions directes de l'administration pénitentiaire auprès des opérateurs de téléphonie (qui avaient pour conséquence de leur faire savoir que certains de leurs clients étaient placés sous main de justice). En revanche, une dernière difficulté technique subsiste lorsque d'autres opérateurs que France Télécom interviennent car les modems utilisés par ces opérateurs sont parfois incompatibles avec les récepteurs du PSE (ce qui rend le recours au PSE cellulaire d'autant plus pertinent).

Toujours pour permettre l'accès au PSE des populations les plus démunies, notamment celles qui sont sans domicile, l'administration pénitentiaire s'est efforcée ces dernières années de développer des conventions au niveau national et au niveau des DISP avec les organismes partenaires qui contribuent à leur hébergement. Dans certaines DISP, cet effort va jusqu'au versement par le SPIP d'un tarif journalier aux associations d'accueil. C'est notamment le cas du SPIP des Bouches-du-Rhône, qui applique à ses partenaires les taux de concours arrêtés au niveau national pour le placement extérieur.

Par ailleurs, la clarification des diverses procédures d'enquêtes, de pose et de gestion des stocks de bracelets a été entreprise.

En premier lieu, la méthode des enquêtes de faisabilité que l'administration pénitentiaire doit effectuer avant de procéder à l'installation d'un dispositif de surveillance a été clarifiée par le recours à un binôme SPIP - personnel de surveillance. Elle est même « assouplie » dans certaines DISP : à Marseille par exemple, l'enquête de faisabilité est effectuée uniquement par les agents du pôle PSE. A Metz, cette enquête est souvent effectuée par téléphone et ne donne lieu à un déplacement des agents PSE qu'en cas de difficulté. Cette dernière option pourrait être retenue à court terme avec le développement du « PSE fin de peine » (cf. encadré).

L'expérimentation du « PSE fin de peine »

L'article 84 de la loi pénitentiaire prévoit la généralisation du placement sous surveillance électronique en « fin de peine » pour les courtes peines et pour toutes les personnes incarcérées ne remplissant pas les conditions pour bénéficier d'un aménagement de peine classique (personnes initialement condamnées à une peine inférieure ou égale à 5 ans et dont le reliquat de peine est inférieur à 4 mois, sauf impossibilité matérielle, refus du détenu, risque de récidive, incompatibilité entre la personnalité de la personne condamnée et la nature même de la mesure).

Pour anticiper les effets de cette mesure sur l'activité de ses services, la direction de l'administration pénitentiaire a lancé, conjointement avec la direction des affaires criminelles et des grâces, une expérimentation en octobre 2008 sur les sites des maisons d'arrêt de Béthune et Angoulême, destinée à procéder à « un examen systématique de la situation des condamnés en fin de peine au regard du placement sous surveillance électronique ». Cette expérimentation a été étendue en janvier 2009 à 15 autres établissements, répartis sur 6 DISP.

Ainsi, entre octobre 2008 et juin 2009, 1 347 dossiers ont été identifiés comme répondant aux conditions juridiques d'éligibilité au « PSE fin de peine » et 15,3% de ces « dossiers éligibles » (soit 206 personnes) ont finalement abouti à une mesure de PSE.

Deux approches générales se dégagent de cette expérimentation : selon l'approche de Béthune, le SPIP a pris le parti d'effectuer les enquêtes de faisabilité en binôme (SPIP-surveillant pénitentiaire), ce qui a nécessité le recrutement de vacataires au niveau du SPIP. Selon l'approche d'Angoulême, qui envisage le « PSE fin de peine » comme une modalité d'exécution de la peine, la méthode a consisté à simplifier le travail d'enquête. Au total, l'expérience a produit les mêmes résultats sur les deux sites, environ 25% de PSE octroyés sur l'ensemble des personnes éligibles.

L'expérimentation permet également de tirer le bilan qualitatif de la prise en charge dont ont bénéficié les « placements terminés ». Dans l'ensemble, les placés ont bénéficié d'un suivi resserré (rendez-vous dans les locaux du SPIP, contacts téléphoniques avec les services pénitentiaires). En revanche, les visites à domicile ont été assez rares. Dans près de la moitié des cas, le SPIP ou le JAP ont eu à adapter les horaires de la personne placée ; en revanche, à Angoulême, le SPIP est resté étranger à ce suivi. Enfin, dans 84,3% des cas, le PSE a pris fin à l'issue « normale » de la peine prononcée. Les cas d'échec (révocation pour non-respect des obligations, évasion, commission d'une nouvelle infraction) sont rares.

Partant de ce constat, la DAP décidé en février 2009 de généraliser (sauf dans le Pas-de-Calais) l'expérimentation de la méthode suivie à Angoulême, qui correspond à une charge de travail moins lourde pour les SPIP. Si cette option était confirmée pour la mise en œuvre de la loi pénitentiaire, il conviendrait, à tout le moins, de s'assurer que l'environnement du placé accepte le PSE sans réticence.

L'article R.57-19 du code de procédure pénale fixe à cinq jours à compter de la date de la décision exécutoire le délai à ne pas dépasser pour procéder à la pose du dispositif (sous réserve de la disponibilité du matériel). Les délais sont pourtant variables d'une DISP à l'autre. Ils résultent soit de concertations locales avec les magistrats, selon les disponibilités des agents PSE, soit d'une gestion des stocks de bracelets. Dans la perspective de la mise en œuvre du « PSE fin de peine », il faudra sans doute veiller à l'avenir à l'harmonisation des délais de mise en œuvre des placements.

En outre, alors que la gestion des stocks de bracelets est restée déconcentrée dans chaque DISP entre 2006 et 2009, un effort important a été effectué pour réduire les stocks inutilisés. Le stock de bracelets disponibles s'établissait ainsi au 1^{er} juillet 2009 à moins de 20% du stock global (contre environ 50% au 31 décembre 2004). Ces stocks inutilisés ne donnent pas tous lieu à des décaissements de la part des DISP auprès du fournisseur de bracelets. En effet, celui-ci a mis, à titre gratuit, à la disposition de la plupart des DISP un « stock-tampon » de dispositifs inactifs, afin de pallier toute défaillance d'un matériel ou tout dérapage d'un délai de livraison. On observe cependant des modes de gestion des stocks très variables d'une DISP à l'autre. A cet égard, la mise en place de l'outil de gestion et de réservation des aménagements de peine et des placés en détention (GRAPPED) et du marché national PSE-PSEM (voir plus loin) devrait permettre une meilleure gestion de ces stocks à moyen terme.

Enfin, il faut relever que le dispositif de conservation des données relatives aux placés sous surveillance électronique contient des informations personnelles sur les placés (identité, coordonnées, incident). Or, ces dispositifs sont hébergés sur des plateformes de la société prestataire. L'élaboration d'un outil de gestion informatisée des placements sous surveillance électronique (GIPSE) vise à anonymiser les données portées à la connaissance des prochains prestataires de l'administration pénitentiaire⁸¹.

81) Ce système d'information permettra d'établir la correspondance avec les données anonymes du prestataire et sera accessible aux services judiciaires et pénitentiaires, ainsi qu'aux services de police et de gendarmerie.

2 - Un dispositif contractuel en cours de normalisation

La dispersion des procédures, dont la Cour critiquait le peu d'efficience en 2006, est restée d'actualité jusqu'en 2010, en dépit des efforts déployés dès 2007 pour y remédier.⁸²

En effet, près de dix ans après le début de l'expérimentation PSE, les marchés de fourniture et de service de bracelets électroniques sont restés conclus, de 2006 à 2009, par chaque direction interrégionale.

Le montant total de ces marchés s'élevait à 4,9 M€ en 2007, pour un coût moyen par journée de placement de 5,31 € à 5,40 € (selon les estimations transmises par la DAP). Ils correspondaient en 2008 à un coût unitaire par jour de 5,09 € ; mais le détail des dépenses occasionnées n'a pu être transmis à la Cour.

Dans la majorité des cas, les marchés n'incluaient pas les coûts des communications téléphoniques émises par le prestataire dans le cadre de ses prestations⁸³. Enfin, les personnels dédiés au fonctionnement du PSE et du PSEM⁸⁴ représentaient une masse salariale de près de 6 M€ en 2007, soit plus de 54% du coût de fonctionnement du PSE (contre 78,4 % pour une journée en détention dans les établissements pénitentiaires gérés par l'administration en 2008).

La passation de ces marchés au niveau interrégional a permis au seul cocontractant, la société ELMO-TECH, d'asseoir, en quelques années, un monopole de fait sur le marché français des bracelets électroniques⁸⁵.

Cette situation de monopole s'est avérée préjudiciable à plus d'un égard du point de vue de la gestion publique. Elle s'est notamment traduite par des pratiques tarifaires très hétérogènes d'une direction interrégionale à l'autre. Selon une analyse comparative des marchés

82) L'analyse détaillée de la Cour a porté sur les procédures de quatre DISP (Lille, Marseille, Paris et Strasbourg).

83) En 2007, la DISP de Lille faisait ainsi exception. Le marché notifié en 2008 par la DISP de Strasbourg a également intégré ces éléments. Les marchés signés en 2006 et en 2009 par la DISP de Marseille, ainsi que le marché signé en 2008 par la DISP de Paris n'intègrent pas les frais de communications dans les prestations attendues de leur attributaire.

84) La part liée au fonctionnement du PSEM était encore relativement négligeable en 2007 ; on dénombrait 25 valises en fonctionnement en moyenne.

85) Avant 2008, la DISP de Paris était la seule direction interrégionale à n'avoir pas contractualisé avec la société ELMO-TECH, dans le cadre de l'expérimentation PSE ; elle travaillait avec la société ON-GUARD. A la fin de la procédure (en 2008), la DISP a passé une procédure d'appel d'offre, dont a bénéficié ELMO-TECH.

régionaux de PSE élaborée en décembre 2008, les prix pratiqués dans les différents marchés régionaux s'échelonnaient alors de 63 € à 66 € hors taxes (HT) par bracelet dans les DISP de Dijon et de Paris, et à plus de 100 € HT dans les autres DISP.

Par ailleurs, l'existence de ce monopole a pu donner lieu à des arrangements contestables entre certaines DISP et la société ELMO-TECH, par exemple sur la durée du marché ou sur les montants maximums des prestations à payer.

Pour rationaliser les pratiques, l'administration pénitentiaire a engagé en 2007 la passation d'un accord-cadre national en vue de couvrir ses besoins au titre du PSE et du PSE mobile (PSEM)⁸⁶. Cet accord-cadre, envisagé depuis longtemps (la Cour en avait déjà fait mention dans son rapport de 2006), a rencontré de sérieuses difficultés de mise en place : le recours précontentieux⁸⁷, dont il a fait l'objet, a entraîné des décalages et des conséquences en chaîne dans la mise en œuvre des marchés régionaux de fourniture du PSE.

Pendant le déroulement de cette procédure, le ministère a poursuivi la fourniture des bracelets électroniques dans le cadre des marchés régionaux antérieurs pilotés par les DISP, au prix cependant de quelques anomalies. Ainsi, un marché régional s'est vu imputer les commandes demandées par une DISP qui avait atteint son plafond de commandes. La DISP de Lille a ainsi eu recours aux marchés de Strasbourg et Dijon. Par ailleurs, la DAP a invité les DISP concernées par des marchés arrivant à échéance fin 2008 ou courant 2009 à passer de nouvelles procédures d'appel d'offre pour contracter des marchés à bons de commande, dans l'attente de la notification du nouvel accord-cadre.

86) Le montage contractuel retenu prévoyait la conclusion, après appel d'offres, d'un accord-cadre, avec un seul prestataire, assorti de montants minimum et maximum (15 millions d'euros et 60 millions d'euros hors taxe). Une fois conclu, cet accord-cadre devait donner lieu à la passation par les DISP de marchés subséquents, à bons de commandes, pouvant eux aussi comporter un minimum et un maximum.

87) Au terme d'une procédure de consultation lancée en janvier 2008, la DAP a retenu l'offre économiquement la plus avantageuse : celle du groupement DATACET (auquel participe le constructeur *Guidance Monitoring*, en charge de la moitié du marché de bracelets britannique). Contestée en référé par la société CS –ELMO-TECH, la procédure a été annulée, le 23 juin 2008, par une ordonnance du tribunal administratif de Paris, au motif qu'elle avait méconnu les obligations de publicité et de mise en concurrence, ainsi que le principe de transparence des procédures. Le ministère de la Justice a contesté cette ordonnance devant le Conseil d'Etat mais, sans attendre la décision de la Haute juridiction, a décidé de relancer une nouvelle procédure d'appel d'offres. Le Conseil d'Etat a finalement dit, le 24 juin 2009, que le défaut de publicité incriminé par la société CS – ELMO-TECH- n'avait pu suffire à la léser. L'ordonnance du tribunal administratif a donc été annulée.

Après la décision finale du Conseil d'Etat, le ministre pouvait revenir à la première procédure ou poursuivre la seconde. Dans les deux cas, la société DATACET arrivait en première position. Il a retenu la première solution qui présentait un risque contentieux plus faible. La DAP a donc notifié le 31 août 2009, soit plus d'un an après l'échéance initialement retenue, le premier accord-cadre au groupement DATACET / Guidance / Telem / Acces Sites. Il reste à articuler les marchés régionaux en cours, passés antérieurement avec ELMO-TECH, avec les nouveaux marchés correspondant aux conditions de l'accord-cadre, à passer avec DATACET⁸⁸.

Une autre question se pose : les projections sur lesquelles la DAP s'est appuyée en 2007 pour passer l'accord-cadre correspondent à un nombre de PSE à l'horizon 2013 très inférieur à ce qui est aujourd'hui prévu dans le cadre de la loi pénitentiaire (9 683 personnes placées par mois en moyenne en 2013 contre 16 570 dans les projections fournies par la DAP pour la loi pénitentiaire – cf. tableau n°24).

Si ces projections se réalisent, la DAP devra passer un avenant à son accord-cadre PSE-PSEM, avant son terme. Elle devra alors veiller à ce que, conformément aux dispositions de l'article 20 du code des marchés publics, cet avenant ne bouleverse pas l'économie du marché, ni en change l'objet.

Au total, l'application des conditions tarifaires de la société DATACET (à savoir 121,06 € HT par mois pour les 10 000 premiers dispositifs et 119,24€ HT pour les dispositifs suivants) à ces projections permet d'envisager un coût global du marché à l'horizon 2013 de 80,8 M€ au titre du seul PSE.

Tableau 24 : Projection des effectifs placés sous surveillance électronique à la suite de l'adoption de la loi pénitentiaire

DATE	PSE classique	PSE article 48 LP (mise en application mi 2009) (*)	Total PSE
01/01/2010	4 797	4 549	9 346
01/01/2011	5 197	9 268	14 465
01/01/2012	6 065	9 415	15 480
01/01/2013	6 936	9 634	16 570

Source : DAP / SD5 – juillet 2009⁸⁹

88) La DISP de Paris relève depuis mars 2010 des nouvelles dispositions contractuelles ; les autres DISP doivent y basculer d'ici la fin de l'année.

89) Par un mail du 29 octobre 2009, le bureau du budget, de la comptabilité et des finances (SD1) indiquait à la Cour que les estimations de besoin de bracelets étaient réévaluées à la baisse pour 2010 (à hauteur de 7 000 bracelets environ). A défaut de transmission de l'actualisation de ces besoins sur la période 2010 – 2013, la Cour n'a pu actualiser la totalité de leur chiffrage.

En dépit des difficultés soulevées par la passation de nouveaux marchés régionaux et au surcoût induit par les marchés transitoires (estimé à 10 M€ par rapport à l'application rapide de l'accord-cadre national), la décision d'un marché-cadre national était souhaitable. Le marché présente par ailleurs l'intérêt de régler rapidement certaines questions d'ordre pratique que posaient les marchés régionaux. Il règle d'abord la question du lien avec les opérateurs téléphoniques : la prise en charge des communications relève désormais du prestataire. De plus, l'accord-cadre lui confie la logistique et la gestion des stocks.

La Cour recommande que l'utilisation des stocks de PSE soit suivie au niveau de chaque DISP pour vérifier l'application de la remise de 1,5% prévue dans l'offre de DATACET à partir du 10 001^{ème} dispositif livré au niveau national. Il reste en outre à parachever le dispositif en passant les marchés subséquents. Enfin, la question de la cohérence entre le montant maximum (60 M€ HT) de l'accord-cadre I et les besoins nettement supérieurs suscités par la loi pénitentiaire, évoquée plus haut, reste posée.

III - Le développement des mesures de sûreté

Un dispositif législatif nouveau et complexe s'est développé ces dernières années afin de contrôler, à leur sortie de prison, les profils criminologiques les plus dangereux. A la libération conditionnelle qui tendait déjà à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive (article 729 du code de procédure pénale), le législateur est venu ajouter le suivi socio-judiciaire en 1998, la surveillance judiciaire des personnes dangereuses, la surveillance électrique mobile et le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales), et dernièrement la surveillance et la rétention de sûreté (par la loi du 25 février 2008 – voir glossaire).

A - Le « placement sous surveillance électronique mobile » : une mesure de sûreté en milieu ouvert

Présentation du PSEM

Introduit par la loi du 12 décembre 2005, le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) est prononcé à titre accessoire d'une mesure principale (de libération conditionnelle, de surveillance judiciaire, de suivi socio-judiciaire, de surveillance de sûreté) ou intervient comme une obligation des permissions de sortie accordées aux personnes placées en centre de rétention de sûreté. Il s'applique aux personnes condamnées à des peines privatives de liberté d'au moins sept ans, ayant donné lieu à un avis favorable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté –facultatif depuis la loi du 10 mars 2010- et à une évaluation de leur état de dangerosité, et doit donner lieu à l'accord exprès du condamné. La durée d'application du PSEM est limitée dans le temps à deux ans renouvelables une fois en matière délictuelle, et deux fois en matière criminelle, dans la durée de la mesure principale à laquelle il est adossé.

Relié au réseau satellitaire GPS, le bracelet permet de déterminer à chaque instant la localisation des personnes concernées et de vérifier qu'elles respectent bien les obligations et interdictions qui leur sont édictées. Le mode de surveillance retenu par l'administration pénitentiaire est le mode semi-actif, « qui consiste en une transmission en temps réel de certaines informations prédéterminées (les alarmes notamment) et en une transmission en temps différé des autres éléments de surveillance. »

1 - Les défaillances du dispositif contractuel

L'expérimentation du PSEM a commencé en juin 2006, avec la notification à la société ELMO-TECH de deux marchés régionaux de 6 mois (dans les directions régionales de Lille et de Rennes), pour un maximum de 40 dispositifs. L'expérimentation s'est ensuite prolongée dans le cadre d'un marché à bons de commande national⁹⁰, notifié en décembre 2006 à ELMO-TECH, pour une durée maximale de 19 mois. Un arrêté du ministre du 23 août 2007 a ensuite habilité ELMO-TECH à mettre en œuvre les prestations techniques du PSEM. Un avenant notifié le 23 mai 2008 a permis de prolonger le marché jusqu'au 31 décembre 2008. Le recours évoqué ci-avant de la société ELMO-TECH à l'encontre du projet d'accord-cadre I a toutefois nécessité la reconduction du marché

90) Le marché, qui couvre les directions régionales de Lille, Marseille, Paris et Rennes, comporte un maximum et un minimum annuels exprimés en quantité : 40 dispositifs de surveillance au minimum et 150 au maximum. Le coût unitaire mensuel par bracelet est de 720 € HT et 861 € TTC (soit environ 29 € TTC par jour). Le coût maximal du marché s'établit ainsi à 1 944 000 € HT et 2 324 700 € TTC.

au-delà de cette échéance, par périodes successives de deux mois ; au 31 août 2009, quatre décisions de reconduction avaient ainsi été validées par le contrôleur financier.

La mise en œuvre du marché s'est avérée délicate. Elle a même donné lieu à de nombreuses anomalies.

En premier lieu, l'administration pénitentiaire a étendu sans fondement contractuel le périmètre du marché à toutes les DISP, alors qu'il était circonscrit à quatre d'entre elles seulement. Il est vrai que les arrêtés du 23 août 2007 ont mis fin à l'expérimentation du dispositif et ont ouvert la possibilité de mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national métropolitain toute mesure assortie d'un PSEM. Au lieu de passer un avenant avec ELMO-TECH ou de relancer une nouvelle procédure de passation de marché, la DAP a choisi de « rattacher » les cinq autres DISP et la mission outre-mer aux quatre pôles centralisateurs prévus au marché. Les « contournements » du périmètre du marché représentaient à ce titre 27% (fin août 2009) des crédits consommés depuis le début du marché (soit 318 785 € TTC, dont 107 828 € en 2008 et 210 957 € en 2009).

La gestion des stocks a, en second lieu, donné lieu à des arrangements extracontractuels entre la DAP et la société ELMO-TECH⁹¹.

Par ailleurs, indépendamment de ces accommodements, des retards de livraison et des interruptions de surveillance observés en 2007 et en 2009 ont donné lieu à l'application de pénalités pour des montants très limités en 2007 (1 826,5 €). En 2009, ces pannes bloquantes se sont aggravées, conduisant l'administration pénitentiaire, devant la vive critique des magistrats concernés, à appliquer des pénalités à la société ELMO-TECH pour des montants, que celle-ci conteste largement.

Enfin, une contradiction a été relevée entre les montants versés à la société ELMO-TECH en 2007 (224 639 €, soit un coût moyen de 29 € par jour)⁹² et les montants utilisés dans le cadre du contrôle de gestion pour

91) La Cour en a trouvé plusieurs illustrations. En 2007, au moment de la montée en puissance progressive du dispositif dans les 4 DISP pilotes, la DAP n'a loué que 29 dispositifs à la société ELMO-TECH alors que le marché en prévoyait 40 au minimum par an. En dehors des clauses du marché, la société ELMO-TECH n'a alors facturé que les 29 mis à la disposition des DISP. A cet arrangement favorable au budget de la DAP a succédé en 2008 un arrangement sur diverses factures dues à ELMO-TECH.

92) Ce montant correspond bien à l'application d'un montant unitaire mensuel de 861 € TTC (soit environ 29 € / jour) au nombre total de mensualités associées en 2007 à la location des 29 dispositifs (263 mensualités, soit 9 mois de location en moyenne par valise), puis minorée du montant des pénalités appliquées en 2007 (soit 1826,5 €).

calculer le coût moyen de fonctionnement du PSEM en 2007 (297 221 € au titre des locations hors téléphonie et 26 722 € au titre des télécommunications, soit un coût moyen de 35,30 € par jour pour 25 dispositifs loués en moyenne sur l'année). La DAP n'a pu donner d'explications sur ce qui avait justifié l'exécution de dépenses supplémentaires pour près de 102 943 € dans les DISP de Strasbourg et de Rennes en 2007 (alors même que le marché était entièrement centralisé). Les résultats du contrôle de gestion relatifs à l'exercice 2008 font apparaître un coût de journée de l'ordre de 28,23 €, qui semble donc normaliser la situation.

Au total, la Cour observe un écart significatif, dont l'explication ne lui a pas été fournie, entre le nombre de dispositifs facturés depuis le début du marché (284 unités fin août 2009) et le nombre de personnes effectivement placées sous surveillance électronique mobile depuis juin 2006 (48 personnes fin août 2009 et 74 en mars 2010, dont 40 pour la seule année 2009).

2 - Un développement encore limité

Le développement encore limité de la mesure s'explique par la circonspection avec laquelle les magistrats la considèrent - les difficultés techniques évoquées précédemment n'ont guère contribué à les rassurer -, et par la lourdeur du dispositif.

Une autre contrainte d'ordre technique a pu également gêner le déploiement du dispositif depuis ses débuts : les matériels fournis par ELMO-TECH ne permettaient pas d'avoir des échanges verbaux avec les placés en cas de déclenchement des alarmes. La circulaire du 23 janvier 2008 indiquait à ce titre qu'« il était souhaitable que la personne placée sous surveillance électronique mobile s'équipe d'un téléphone portable à sa libération afin de pouvoir être jointe en cas de déclenchement d'une alarme », ce qui alourdissait d'autant la contrainte pesant sur les placés. La mise en œuvre de l'accord-cadre PSE-PSEM, signé en septembre, devrait permettre en principe de régler cette difficulté et d'équiper les placés d'appareils cellulaires, équipés d'un GPS.

L'absence d'hébergement des condamnés à la sortie de détention constitue un autre obstacle opérationnel à la mise en œuvre de ce type de mesure.

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de la mesure, on notera cependant que les placements arrivés à échéance présentent des taux d'incidents assez élevés. Sur les seize mesures achevées au 1^{er} juillet 2009, six libérations conditionnelles seulement étaient allées à leur terme sans incident.

Par ailleurs, l'appréciation de l'implication des SPIP dans la mise en œuvre du PSEM pourrait constituer un critère d'évaluation intéressant de cette mesure, mais elle n'est pas mesurée à ce jour.

Enfin, deux ans après la nomination, par arrêté du 23 août 2007, du magistrat chargé d'assurer le contrôle des conditions de fonctionnement du PSEM, les dispositions des articles R.61-12 et R.61-13 du code de procédure sont restées sans effet. Compte-tenu du profil des personnes placées et du caractère restrictif du PSEM au regard des libertés publiques, il faut regretter qu'en dépit des points de contrôle définis en juin 2009, aucun bilan n'ait encore été dressé.

Quatre ans après l'adoption de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, la mise en œuvre du PSEM se révèle encore délicate et lente ; elle est néanmoins appelée à augmenter ; compte tenu des modifications législatives introduites par la loi pénitentiaire (assignation à résidence sous PSEM) et la loi du 10 mars 2010.

B - Le centre médico-psychologique de rétention de sûreté de Fresnes : une mesure de sûreté en milieu fermé

Introduite en 2008 dans le code de procédure pénale et directement inspirée de pays voisins (Pays-Bas, Norvège), la rétention de sûreté consiste à placer un condamné en fin de peine dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, dont l'objectif est une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure.

Le placement en rétention de sûreté nécessite la saisine préalable de la commission pluridisciplinaire de mesures de sûreté, laquelle doit demander le placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.

En pratique, la rétention de sûreté est prononcée dans deux cas de figure : soit dans le verdict même de la cour d'assises, soit si l'intéressé sous surveillance de sûreté ne respecte pas ses obligations.

Le premier cas ne concerne que des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2008 et ne pourra donc connaître un début d'application que dans une douzaine d'années, compte-tenu des délais nécessaires pour l'instruction et le jugement des faits commis après le 25 février 2008, et de la durée d'une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans, qui, par le jeu des réductions de peine, pourrait être diminuée dans son exécution de trois à cinq ans. Au 1^{er} août 2009, aucun criminel n'avait été condamné par une cour d'assise à une mesure de rétention de sûreté.

S'agissant du second cas, le Conseil constitutionnel a ouvert la possibilité de prononcer une rétention de sûreté, dès maintenant, en cas de violation des obligations de la surveillance de sûreté, et ce même pour des faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2008. Or la surveillance de sûreté nécessite le prononcé préalable de la surveillance judiciaire. En pratique, la surveillance judiciaire reste d'application marginale : depuis la création de cette mesure par la loi du 12 décembre 2005, elle n'a été prononcée que pour 113 condamnés (au 1^{er} janvier 2008). A ce jour, une seule mesure de surveillance de sûreté a été prononcée.

Plusieurs contraintes, évoquées dans le rapport Lamanda, subsistent en tout état de cause.

En premier lieu, les mesures d'injonction de soins, qui tendent à se banaliser dans l'arsenal des mesures de sûreté, souffrent d'une insuffisance notoire du nombre de médecins coordonnateurs. Aucune statistique n'a toutefois pu être produite quant au nombre de mesures d'injonctions de soin prononcées au 1^{er} janvier 2009⁹³ et quant à celles suivies par les SPIP. On dénombre à ce jour 219 médecins coordonnateurs mais 15 départements et 38 tribunaux de grande instance en sont encore dépourvus.

Il conviendrait à cet égard d'évaluer les besoins en médecins coordonnateurs du ministère de la Justice et de développer, de manière générale, un suivi assidu des mesures d'injonctions de soins. Au demeurant, l'article 13 de la loi du 10 août 2007 prévoit qu'une

93) En effet, ces mesures n'étant pas autonomes, elles ne font pas l'objet en tant que telles d'un enregistrement au casier judiciaire, de sorte qu'il n'est pas possible de donner le nombre de mesures prononcées à une date donnée.

évaluation de la partie « injonctions de soins » de cette loi devra avoir été faite au plus tard le 31 mars 2011.

En second lieu, le suivi des condamnés par les conseillers d'insertion et de probation à leur sortie de prison nécessite la détermination d'un référentiel des normes, afin de permettre au juge de l'application des peines de donner un mandat précis au SPIP et de fonder la professionnalisation de certains conseillers pour les profils dangereux. L'administration pénitentiaire a entrepris des travaux en ce sens.

Tout d'abord, le centre national d'observation a été transformé en un centre national d'évaluation, qui se situera sur le site du futur centre pénitentiaire de Réau à compter de fin 2011. L'adaptation des méthodes de travail de l'équipe pluridisciplinaire intervenant au sein du CNE a par ailleurs été entreprise, afin de tenir compte de la nouvelle mission d'évaluation de la dangerosité criminologique des personnes détenues au regard des risques de récidive.

Parallèlement, la création d'un centre socio-médico-judiciaire de sûreté a été engagée au sein de l'établissement pénitentiaire de santé national de Fresnes (EPNSF). L'aménagement d'une dizaine de studios (pour un coût de 110 000 € / studio) a ainsi été menée à son terme fin 2008, mais ils restent vides à ce jour. Le règlement intérieur du centre a été arrêté en juillet 2009 par le Garde des Sceaux ; il définit avec précision les conditions de rétention, qui s'apparentent à biens des égards à un régime de détention. Se pose toutefois la question de la pérennité du site, dans la perspective du rattachement programmé en 2012 de l'EPNSF à l'UHSI d'Evry.

Le développement des mesures de sûreté (en milieu ouvert et en milieu fermé), est encore incertain ; une attention particulière devra être portée au développement de ces mesures spécifiques.

RECOMMANDATIONS

- *Faire évoluer les modalités de suivi des personnes placées sous main de justice dans les applications informatiques (notamment APPI) vers un suivi global des personnes; achever la réalisation de l'infocentre APPI, au bénéfice du travail des magistrats et des CIP ;*
 - *Pour les mesures alternatives à l'incarcération, construire un tableau de bord enrichi de l'action des SPIP ;*
 - *Régulariser le cahier électronique de liaison, après consultation de la CNIL ;*
 - *Revoir les implantations des CSL et des QSL en fonction des besoins et de leur efficacité et adapter leurs conditions de fonctionnement au travail des détenus ;*
 - *Finaliser l'application de l'accord cadre avec DATACET dans les meilleurs délais et appliquer les marchés des DISP en surveillant la gestion des stocks de bracelets électroniques.*
-

Conclusion générale

Le monde pénitentiaire ne peut plus aujourd'hui être abandonné à une marginalité, cachée derrière les murs de la prison, ni se satisfaire de vagues d'indignation relayées par une actualité médiatique de quelques jours. Il doit être perçu dans sa complexité comme dans ses multiples aspects humains et économiques si on veut le gérer de manière efficace socialement et financièrement, sans misérabilisme, ni aveuglement. En respectant les droits des détenus, comme ceux des personnels, en jouant des divers temps de la vie pénitentiaire pour aller dans le sens des objectifs de la loi pénitentiaire, sanctionner sans désocialiser, prévenir la récidive en assurant la sécurité de tous.

La Cour des comptes a pour mission de partir d'un constat des faits et d'avancer des recommandations pour améliorer ce qui existe, en évitant autant que possible les a-prioris ou les préjugés. Au terme de ses contrôles, elle constate que le système pénitentiaire est à la recherche d'un équilibre entre des tensions contradictoires dont il est le lieu, sinon l'enjeu. Cet équilibre passe par l'enrichissement des pratiques professionnelles de tous les intervenants, depuis les surveillants, les conseillers de probation, les personnels d'encadrement, les magistrats jusqu'aux personnels de santé ou aux professionnels du secteur privé. Il passe également par l'amélioration du bâti compte tenu à la fois de la vétusté du parc actuel et de son évolution selon des formes encore en recherche, sans que l'accroissement constant des capacités puisse toutefois être une solution. Résoudre ces équations demande des efforts profonds et durables dans lesquels l'administration pénitentiaire s'est engagée, mais qui restent encore largement à poursuivre et à consolider.

Trois données structurent aujourd'hui le proche avenir :

1) Il faut traiter aujourd'hui du service public pénitentiaire exécutant dans son ensemble une politique pénale, pour lui donner la plus grande efficience possible. En aval du système judiciaire, il faut donc prendre en compte les 225 000 personnes placées sous main de justice.

2) L'accroissement depuis près de dix ans du nombre des détenus emprisonnés, notamment sous l'effet de lois pénales visant à lutter contre la récidive et durcissant les peines encourues, se conjugue avec une surpopulation des maisons d'arrêt et des centres pénitentiaires. Le programme d'accroissement des capacités et de modernisation des prisons décidé à partir de la loi de programmation de 2002 permettra d'atteindre en 2012 une capacité d'accueil égale au nombre actuel de détenus, alors que le nombre de personnes condamnées à des peines de prison pourrait encore

augmenter significativement. La loi pénitentiaire a pour ambition et pour défi de résoudre cette difficile équation.

3) Dans ce contexte, la gestion du service public est aujourd'hui confiée de manière croissante, pour toutes les fonctions qui ne sont pas celles de direction, de greffe ou de surveillance, à des prestataires privés à travers des formules plus ou moins globales. A l'horizon 2012, environ 50% des établissements pénitentiaires fonctionneront ainsi en gestion déléguée ou mixte, par l'entremise de formules contractuelles diverses et souvent, pour les formules de partenariat, de très longue durée.

Dans ces conditions, les enjeux pour maîtriser l'avenir sont de trois ordres :

1) L'administration, si elle a amélioré les dispositifs contractuels de délégation au secteur privé et s'organise de mieux en mieux pour vérifier la qualité des prestations accomplies, n'est pas encore capable de procéder à une comparaison convaincante des coûts et avantages mutuels de la gestion publique et de la gestion déléguée, comme le recommandait la Cour en 2006. Un outil de comparaison reste nécessaire, d'autant qu'il apparaît déjà, comme le craignait la Cour dans son rapport de 2006 que la garantie financière fournie, à bon droit, aux prestataires privés par des obligations contractuelles conduit à restreindre tendanciellement les moyens budgétaires affectés au secteur public en gestion traditionnelle. Or, il ne saurait y avoir de prisons à deux vitesses, d'autant que la vétusté du bâti est la caractéristique d'un nombre encore important d'établissements en gestion publique.

2) Dans ce contexte, l'amélioration des conditions de vie en détention est un facteur déterminant pour limiter les tensions, préparer l'insertion ou la réinsertion sociale des détenus, et donc contribuer à la prévention de la récidive. La référence aux « règles pénitentiaires européennes » est une nouvelle orientation dont la réalisation va nécessairement dans le bon sens.

Si beaucoup a été fait en la matière, beaucoup reste encore à faire. L'amélioration en cours et à poursuivre de la gestion traditionnelle de la cantine, ainsi que la reprise en main des activités socioculturelles, d'abord en corrigeant anomalies ou irrégularités, ensuite en leur donnant un contenu moins dispersé et plus consistant, ne doivent notamment pas masquer l'effort essentiel qui demeure à accomplir en matière de santé, de travail et de formation professionnelle. La prise en charge psychologique et psychiatrique, l'organisation de véritables activités de travail, allant vers plus de compétences professionnelles et couplées à la fois avec des investissements techniques et des formations qualifiantes conditionnent les progrès attendus.

3) La peine de prison, dont la mise à exécution est de plus en plus considérée par le code pénal comme un « dernier recours », doit désormais, lorsqu'elle est prononcée, faire l'objet d'aménagements de peine permettant de sortir de la logique de détention ; l'objet de telles dispositions est de limiter la désocialisation et de lutter contre la récidive.

Si les objectifs fixés par le législateur sont clairs, l'arsenal des outils à la disposition des juges et des personnels pénitentiaires, au premier rang desquels les personnels d'insertion et de probation, est complexe et lui-même saturé : quant aux personnels qui les mettent en œuvre, ils ne sont pas loin d'être débordés, juges d'application des peines, surveillants de prison et conseillers d'insertion et de probation ont plus de tâches et de dossiers que jamais. En particulier, les personnels des SPIP ne représentent que 7% du total des effectifs pénitentiaires et leur reconversion engagée vers une prise en charge individualisée et des méthodes plus criminologiques que sociales sera nécessairement progressive.

Or, avec les juges d'application des peines, ils doivent instruire et suivre toutes les méthodes d'aménagement de peines, encore peu évaluées en termes d'efficacité et de dépense, notamment si l'on tient compte du développement rapide de la surveillance électronique.

Les placements sous surveillance électronique (PSE), les « bracelets », s'accroissent actuellement à vive allure, au point qu'ils ont parfois l'allure de panacée pour décongestionner les prisons, notamment avec la généralisation des placements « en fin de peine » prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : les attentes fondées sur cette méthode sont grandes, mais doivent encore être confirmées. En effet, si l'économie budgétaire est certaine par rapport à la détention, son suivi et sa fiabilité restent à prouver sur une grande échelle, dans le cadre de dispositifs contractuels complexes qu'il faudra maîtriser face à des contractants très compétents et organisés.

Les solutions de l'équation difficile que détaille le présent rapport reposent sur l'engagement des personnels du service public, avec leurs multiples métiers, qui encadrent les prestataires privés. Sans eux, sans le soutien qui leur sera apporté, par des objectifs clairs et cohérents par rapport aux moyens engagés, et parce que l'exigence qui leur est demandée est considérable, l'ambition du législateur restera vaine.

Le rapport présenté par la Cour, par les progrès qu'il fait apparaître, permet de penser à partir des recommandations formulées, qu'il est possible de satisfaire cette ambition dans les années qui viennent. Ainsi, le service public pénitentiaire français gagnera en dignité et pourra mieux supporter les comparaisons avec les démocraties voisines.

Récapitulatif des recommandations

Première partie : Les facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire

1. Etendre la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes.
2. Développer l'évaluation individuelle des situations grâce au centre national d'évaluation doté d'une capacité adaptée.
3. Poursuivre la différenciation des centres pénitentiaires, selon la dangerosité des détenus et les aménagements de peine possibles.
4. Acheter dans ce cadre l'harmonisation des règlements intérieurs des établissements, selon leur catégorie.
5. Organiser une mesure plus précise des incidents relatifs aux personnes suivies en milieu ouvert.
6. Améliorer la tenue du compte de commerce pour la gestion des cantines, notamment en y retraçant l'exhaustivité des opérations.
7. Publier sans délai les décrets d'application de la loi pénitentiaire de novembre 2009.

Deuxième partie : La coexistence de deux modes de gestion : gestion publique et gestion mixte

8. Professionnaliser les agents en charge de l'audit des fonctions externalisées.
9. Augmenter la fréquence des audits des prestations de gestion déléguée, en particulier dans les établissements rencontrant des difficultés et sur les fonctions les plus sensibles (restauration, maintenance, cantines, travail et formation professionnelle).
10. Elaborer une méthode fiable de comparaison entre la gestion déléguée et la gestion publique, en intégrant des indicateurs de coûts mais également de qualité de service.

Troisième partie : Les conditions de vie en détention

11. Améliorer la prise en charge de la santé des détenus par :
 - un suivi périodique de l'état de santé des détenus à différentes étapes de leur séjour pénitentiaire
 - l'accélération du calendrier de livraison des unités hospitalières spécialement aménagées

- l'amélioration de la prise en charge des personnes dépendantes
 - une meilleure articulation avec le service public hospitalier pour assurer la permanence des soins
 - la réorganisation des escortes médicales.
12. Améliorer la collecte des déchets et renforcer le nettoyage des établissements.
 13. Réduire les écarts de prix des cantines entre les établissements pénitentiaires, par une politique d'approvisionnement adaptée dans les établissements en gestion publique et par un contrôle plus systématique des prestations proposées par les gestionnaires délégués.
 14. Elargir le panel des produits compris dans le « panier du détenu » de manière à disposer d'une méthode fiable de suivi des prix des cantines et d'éviter les effets d'optimisation opérés par les délégataires privés sur les 20 produits « historiques ».
 15. Réformer et homogénéiser les conditions tarifaires de location de téléviseurs en détention.
 16. Clarifier et régulariser les relations juridiques et financières entre l'administration pénitentiaire et les associations socioculturelles.
 17. Dans le cadre de futurs marchés de gestion déléguée, adapter la notation des offres des candidats, de manière à les inciter à investir davantage dans l'équipement des ateliers, à diversifier les activités et à mieux articuler travail et formation professionnelle.

Quatrième partie : Le rôle et le fonctionnement des SPIP

18. Répartir les effectifs et les crédits de fonctionnement des SPIP sur une base claire et normalisée, précisée dans les documents budgétaires : dotation de base et schéma d'emploi adapté aux actions menées dans le ressort de chacun d'eux.
19. Adapter les dispositions réglementaires du code de procédure pénale (CPP) aux nouvelles méthodes de travail des SPIP de manière à garantir une certaine homogénéité des pratiques sur le territoire.
20. Définir les modalités d'articulation des SPIP et des chefs d'établissement (mise en place d'une autorité fonctionnelle des chefs d'établissements sur les agents des SPIP dans leur établissement).

21. Développer les études portant sur la prévention de la récidive, en s'appuyant notamment sur l'observatoire indépendant, visé à l'article 7 de la loi pénitentiaire.
22. Systématiser la coopération entre les missions locales et l'administration pénitentiaire pour améliorer l'insertion socioprofessionnelle des jeunes détenus.
23. Accorder les prestations sociales de droit commun aux bénéficiaires d'aménagement de peine.

Cinquième partie : La prévention de la récidive : une priorité à objectiver

24. Faire évoluer les modalités de suivi des personnes placées sous main de justice dans les applications informatiques (notamment APPI) vers un suivi global des personnes ; achever la réalisation de l'infocentre APPI, au bénéfice du travail des magistrats et des CIP.
25. Pour les mesures alternatives à l'incarcération, construire un tableau de bord enrichi de l'action des SPIP.
26. Régulariser le cahier électronique de liaison, après consultation de la CNIL.
27. Revoir les implantations des CSL et des QSL en fonction des besoins et de leur efficience et adapter leurs conditions de fonctionnement au travail des détenus.
28. Finaliser l'application de l'accord cadre avec DATACET dans les meilleurs délais et appliquer les marchés des DISP en surveillant la gestion des stocks de bracelets électroniques.

Glossaire

ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes

Aménagement de la peine : Mesure consistant à aménager les conditions d'exécution d'une peine privative de liberté. La peine d'emprisonnement n'est pas effacée par une mesure d'aménagement de la peine ; en cas de non-respect de cette mesure d'aménagement, son bénéficiaire est généralement réincarcéré.

ANJAP : Association nationale des juges d'application des peines.

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

ANVP : Association nationale des visiteurs de prisons.

AOT-LOA : Autorisation d'occupation temporaire du domaine public associée à un contrat de location avec option d'achat. Régie par l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), cette disposition permet à l'Etat de conclure avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées.

APIJ : Agence publique pour l'immobilier de la Justice

APPI : Application des peines Probation Insertion ; système informatisé de suivi du milieu ouvert, partagé entre les SPIP et les magistrats

ASSODAS : Association de soutien des activités socioculturelles et sportives de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

BOP : Budget opérationnel de programme (élément de la cartographie budgétaire, sous l'empire de la LOLF).

Cantine : Désigne le service permettant aux détenus d'acquérir des biens et des services avec les sommes figurant sur la part disponible de leurs comptes nominatifs. Cette faculté s'exerce sous le contrôle du chef de l'Etablissement et dans les conditions prévues au règlement intérieur.

Capacité d'accueil des établissements : Désignée également *Capacité théorique* des établissements se définit de manière théorique par la somme des cellules utilisées pour héberger les détenus placés en détention. Pour chaque établissement cette capacité d'accueil est calculée en nombre de places par référence à des critères de superficie édictés par la circulaire NOR. E 8840016 C du 17 mars 1988.

CAT : Centre d'aide par le travail

CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel

CCTP : Cahier des clauses techniques particulières (voir *Marché*).

CEL : Cahier électronique de liaison.

Centre de détention (CD) : Désigne un établissement pénitentiaire accueillant les personnes majeures condamnées qui présentent les perspectives de réinsertion les meilleures. Leur régime de détention est orienté principalement vers la resocialisation des détenus.

Centre pénitentiaire (CP) : Etablissement pénitentiaire qui comprend au moins deux quartiers à régime de détention différents : maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale.

Chorus : nouveau système de gestion intégrée des dépenses de l'Etat.

CIP : Conseillers d'insertion et de probation. Ils ont pour missions d'aider à la prise de décision judiciaire et de mettre à exécution les décisions pénales, restrictives ou privatives de liberté.

CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale (dispositif mis en place en mars 2006 par le Comité interministériel des villes)

CNE : Centre national d'évaluation

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNO : Centre national d'observation

Condamné : Désigne la personne déclarée coupable d'avoir commis une infraction par une décision définitive.

Concessionnaire : Entreprise privée qui développe des activités de travail pour les détenus dans les établissements pénitentiaires

Contrat de partenariat : Créé par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, il s'agit d'un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la

maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée .

Contrôle judiciaire : Mesure consistant à opérer un contrôle sur des prévenus sans recourir à leur incarcération

CPA : Centre pour peines aménagées

CPU : Commission pluridisciplinaire unique

CPP : Code de procédure pénale

CSIP : Chefs des services d'insertion et de probation (corps des personnels de SPIP). Ils mettent en œuvre, sous l'autorité des directeurs d'insertion et de probation, les missions tendant à la réinsertion des personnes faisant l'objet d'une mesure privative ou restrictive de liberté. Ils peuvent être chargés, sur délégation du directeur, de fonctions de coordination d'actions menées dans le cadre de partenariats, d'animation des équipes de travailleurs sociaux, de conseil technique auprès des conseillers d'insertion et de probation et des assistants de service social, et de conduite d'actions en direction des personnes placées sous main de justice.

CSL : Centre de semi-liberté

Détenu : Désigne une personne écrouée dans un établissement pénitentiaire.

DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces

DAP : Direction de l'administration pénitentiaire

DIP : Directeurs d'insertion et de probation (corps des personnels de SPIP). Placés sous l'autorité des directeurs de SPIP, les directeurs d'insertion et de probation (DIP) assurent l'encadrement des SPIP. Ils peuvent exercer des fonctions de direction dans les centres pour peines aménagées et les centre de semi-liberté, et peuvent être adjoints des directeurs de SPIP.

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DGEFP : Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle.

DGFîP : Direction générale des finances publiques

DISP : Direction interrégionale des services pénitentiaires

DPS : Détenu particulièrement signalé

DSPIP : Directeur des services pénitentiaire d'insertion et de probation (statut d'emploi). Les DSPIP dirigent, animent et coordonnent les personnels placés sous leur autorité, au sein des SPIP.

EMS : Etat major de sécurité - sous-direction en charge des questions de sécurité au sein de la direction de l'administration centrale

EPM : Etablissement pour mineur

ENAP : Ecole nationale d'administration pénitentiaire

ENSPF : Etablissement national de santé pénitentiaire de Fresnes

ERIS : Equipe régionale d'intervention et de surveillance

Etablissement pénitentiaire : Il existe plusieurs types d'établissements pénitentiaires selon le régime de détention et les catégories de condamnations : les centres de détention (CD), les centres pénitentiaires (CP), les centres de semi-liberté (CSL), les maisons d'arrêt (MA), les maisons centrales (MC), les établissements pour mineurs (EPM).

ETPT : Equivalent temps plein travaillé

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, qui coordonne l'activité des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

FSE : Fonds social européen

GENEPI : Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées

GIDE : Application information dédiée à la « Gestion informatisée des Détenus en Etablissement » pénitentiaire

GENESIS : Application informatique destinée à remplacer les applications cœur de métier de l'administration pénitentiaire (GIDE, Gestion Centralisée de la Population Pénale, Gestion Régionale de la Population Pénale, Fichier National des Détenus), ainsi que des applications d'initiative locale (Cahier Electronique de Liaison, Dossier Electronique d'Orientation).

GIPSE : Outil de « Gestion informatisée des placements sous surveillance électronique », dont le déploiement doit permettre d'anonymiser les données portées à la connaissance du prestataire en charge du futur marché national.

GRAPPED : Outil de « Gestion et de réservation des aménagements de peine et des placés en détention », dont le déploiement doit permettre d'assurer une gestion en temps réel des capacités d'accueil des bénéficiaires d'aménagements de peine.

HO : Hospitalisation d'office

IGF : Inspection générale des finances

IGSJ : Inspection générale des services judiciaires

INDIA LOLE : Infocentre contenant les informations budgétaires et comptables relatives aux finances de l'Etat.

Indigence : Désigne la situation d'un détenu dont les ressources sont inférieures à un seuil défini par circulaire. Cette situation, temporaire ou durable, est appréciée en fonction de la part disponible sur son compte nominatif. Ce seuil est fixé annuellement par circulaire (45 € en octobre 2006). Sera apparenté comme indigent tout détenu qui ne disposera dans le mois suivant son incarcération que de ressources inférieures au seuil réglementaire précité.

INED : Institut national des études démographiques

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale

IRILL : Programme « Insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme » (IRILL), géré par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP).

ITT : Interruption temporaire de travail

JAP : Juge d'application des peines

JDD : Journée de détention (outil de comparaison des coûts de fonctionnement des établissements pénitentiaires).

Jours – amendes : Mesure prononcée par le tribunal correctionnel et consistant, pour le condamné, à verser au Trésor public une somme dont le montant global résulte de la fixation par le juge d'une contribution quotidienne pendant un certain nombre de jours. Le montant de chaque jour est déterminé en fonction des ressources et des charges du prévenu ; il ne peut excéder 1 000 euros. Le nombre de jours-amendes est déterminé en fonction des circonstances de l'infraction ; il ne peut dépasser 360 jours.

LFI : Loi de finances initiale

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

LOPJ : Loi de programmation et d'orientation pour la justice de 2002

Nombre de jour de détention (JDD) : Calculé sur la base du nombre de détenus présents dans l'établissement pénitentiaire concerné à l'appel effectué par l'Administration en début de matinée déduction faite du nombre de détenus absents (extractions médicales, détenus en permission, détenus placés sous surveillance électronique, détenus en semi-liberté).

Libération conditionnelle (LC) : Modalité d'aménagement de la peine. Elle ne peut être accordée qu'à l'issue de la période de sûreté aux condamnés ayant effectué la moitié de leur peine, aux 2/3 pour les récidivistes, à 15 ans au mois pour les condamnés à perpétuité pour des faits commis avant le 14 décembre 2005 et 18 ans au mois pour des faits postérieurs à cette date. Elle est précédée d'une expertise psychiatrique (lorsqu'un suivi socio-judiciaire est encouru) et de l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour les condamnés à perpétuité. La libération conditionnelle est une mesure d'aménagement de peine, qui s'étend au minimum jusqu'à la fin de la peine, mais peut également la dépasser.

MAEC : Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) de la direction générale des finances publiques, désormais appelée « mission nationale d'audit ».

Maison d'arrêt (MA) : Etablissement pénitentiaire qui reçoit les prévenus et les condamnés dont la durée de peine restant à purger est inférieure à 1 an, ou les condamnés en attente d'affectation dans un établissement pour peine (centre de détention ou maison centrale). Certaines maisons d'arrêt disposent d'un quartier spécifique pour recevoir des mineurs, séparés des adultes.

Maison centrale (MC) : Etablissement qui reçoit les condamnés les plus difficiles. Leur régime de détention est axé essentiellement sur la sécurité.

MAPSE : Mission chargée d'accompagner la montée en puissance des aménagements de peine et le placement sous surveillance électronique mobile, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire

Marché : Désigne les documents contractuels énumérés dans l'acte d'engagement, notamment l'acte d'engagement (AE), le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), leurs annexes, ainsi que le cahier des clauses administratives générales (CCAG).

Mesures pré-sentencielles : Mesures alternatives à l'incarcération, permettant à des personnes mises en cause de réparer leur « faute » avant que des poursuites pénales ne soient engagées à leur encontre (ex : travail non-rémunéré). Relève également de cette catégorie le contrôle judiciaire.

Mesures post-sentencielles : Mesures alternatives à l'incarcération prononcées à l'encontre d'une personne passible d'une peine d'emprisonnement (ex : jours-amendes, travail d'intérêt général, stage de citoyenneté, sanction-réparation, autres peines privatives ou restrictives de liberté : suspension ou annulation du permis de conduire, suspension ou retrait du port d'armes, etc. - articles 131-3 et suivants du code pénal). Elles permettent également de surseoir à une peine de prison en l'assortissant d'obligations (sursis avec mise à l'épreuve, assortis de l'obligation de se soigner, d'effectuer des travaux d'intérêt général, de suivre un stage de citoyenneté, etc. – articles 132-40 du code pénal) ou de la convertir en une autre condamnation (ex : « conversion TIG »).

MGD : Mission pour la gestion déléguée des établissements pénitentiaires (structure relevant de la sous-direction des services déconcentrés, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire).

MGD-01/ MGD- 04 : Différentes générations de marchés de gestion déléguée

Milieu fermé : Désigne l'ensemble des établissements pénitentiaires par opposition aux mesures et dispositifs alternatifs à l'incarcération.

Milieu ouvert : Désigne l'ensemble des personnes placées sous le contrôle de la justice à la suite d'une condamnation pénale mais n'étant pas inscrites sur les registres d'écrou de l'administration pénitentiaire.

Mise à l'épreuve : Mesure consistant à soumettre le condamné, sous le contrôle du juge d'application des peines, à des mesures de surveillance et à des obligations particulières : établir sa résidence en un lieu déterminé, se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation, s'abstenir de paraître en certains lieux ou de rencontrer certaines personnes

NPAP : Nouvelle procédure d'application des peines

OIP : Observatoire international des prisons

PAP : Projet annuel de performances (document budgétaire associé au projet de loi de finances)

Partenariat public – privé (PPP) : Il s'agit des nouvelles formules contractuelles (AOT-LOA, contrats de partenariats) conclus par l'administration avec des prestataires privés pour construire des établissements pénitentiaires.

Peines privatives, alternatives ou restrictives de liberté : Peines prononcées par le tribunal correctionnel pouvant se substituer à une peine d'emprisonnement. Il en existe une quinzaine d'un degré de gravité variable. Près de la moitié affectent, directement ou indirectement, le droit de conduire (suspension de permis), le droit de porter ou manipuler des armes, le droit d'exercer certaines activités, le droit de fréquenter certaines personnes ou certains lieux, etc.

Permission de sortir : Mesure consistant à autoriser un condamné à s'absenter seul d'un établissement pénitentiaire pendant une période de temps déterminée, qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution, pour se rendre en un lieu situé sur le territoire national. Elle a pour objet de préparer sa réinsertion professionnelle ou sociale, de maintenir des liens familiaux ou de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant une présence. Elle ne peut être accordée que si le condamné n'est pas en cours d'exécution de la période de sûreté.

Placement extérieur (PE) : Mesure permettant à un condamné de travailler à l'extérieur ou d'y suivre un enseignement, une formation professionnelle ou un traitement médical, sans être soumis à la surveillance continue du personnel pénitentiaire. Le condamné peut ne pas être astreint à passer dans l'établissement pénitentiaire son temps disponible hors placement : il est alors généralement hébergé par une association qui lui procure une activité.

Placement sous surveillance électronique (PSE) : Mesure emportant pour le placé, prévenu ou condamné, l'interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu en dehors de certaines périodes. Les périodes et les lieux sont fixés en tenant compte de l'activité professionnelle, de la participation à la vie de famille, de la prescription d'un traitement médical, etc. Le contrôle de la mesure est effectué par les personnels de l'administration pénitentiaire au moyen d'un procédé permettant de détecter la présence ou l'absence du placé des lieux dans lesquels il doit se trouver. Ce procédé consiste, en pratique, en un bracelet muni d'un émetteur que la personne doit porter en permanence. Il s'agit en d'autres termes de la prison à domicile.

Placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) : Mesure consistant à déterminer à chaque instant la localisation des personnes placées sous le régime de la libération conditionnelle (pour les auteurs de crimes particuliers), de la surveillance judiciaire, du suivi socio-judiciaire et de la surveillance de sûreté, ou comme obligation des permissions de sortie accordées aux personnes placées en centre de rétention de sûreté. Le système du PSEM fait appel au réseau satellitaire GPS, qui permet de localiser tout individu porteur du dispositif de surveillance avec une précision d'environ 10 mètres. D'un point de vue technique, il comporte

un bracelet émetteur, un boîtier récepteur portable, un boîtier récepteur statique (placé au domicile de la personne qui prend le relais du récepteur mobile, lorsqu'il est mis en veille ou qu'il est branché afin d'être rechargé).

PLF : Projet de loi de finances

PMJ : Sous-direction des personnes placées sous main de justice, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire

Population sous écrou : Population inscrite sur le registre d'écrou d'un établissement pénitentiaire. Il s'agit en pratique non seulement des personnes détenues dans cet établissement, mais également des personnes bénéficiaires d'aménagements de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur) qui n'y sont pas détenues.

PPR : Programmes de prévention de la récidive. Expérimentés à partir de 2007, ils ont vocation à faire réfléchir les condamnés sur le sens de leur peine.

PPSMJ : Personnes placées sous main de justice

Prévenu : Désigne la personne (en liberté ou détenue dans un Etablissement pénitentiaire) poursuivie pour contravention ou délit, et qui n'a pas encore été jugée ou dont la condamnation n'est pas définitive.

QCP : Quartiers « courtes peines ». Initiés dans le cadre de la loi de programmation et d'orientation pour la justice de 2002, ils doivent accueillir des détenus condamnés à des peines de moins d'un an ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an. L'administration pénitentiaire a fait évoluer ces QCP vers des QNC.

QNC : Quartiers « nouveau concept ». Ces quartiers ont vocation à accueillir des condamnés à de courtes peines et des personnes en semi-liberté ou en placement à l'extérieur hébergé.

QPS : Quartiers de préparation à la sortie au sein d'un centre pénitentiaire.

QSL : Quartiers « semi-liberté ». Il s'agit des quartiers de certains centres pénitentiaires, dédiés à l'hébergement des bénéficiaires d'une mesure de semi-liberté.

RAP : Rapport annuel de performances (document budgétaire associé au projet de loi de règlement des comptes)

Rétention de sûreté : Mesure consistant à placer le condamné, qui a accompli sa peine, dans un centre médico-social de sûreté. Le prononcé de ces mesures relève de la juridiction régionale de la rétention de sûreté.

RGPP : Revue générale des politiques publiques

RH : Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire

RIEP : Régie industrielle des établissements pénitentiaires, dont les opérations comptables sont retracées au compte de commerce 909.

RPE : Règles pénitentiaires européennes

SD : Sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire

Semi-liberté (SL): Mesure permettant au condamné d'exercer à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire une activité professionnelle, d'y suivre un enseignement, une formation professionnelle, un stage, un traitement médical, ou de participer à la vie de sa famille. Il est astreint à rejoindre l'établissement pénitentiaire, en fonction du temps nécessaire à l'activité en vue de laquelle il a été admis au régime de semi-liberté, et à y demeurer pendant les jours où ses obligations extérieures se trouvent interrompues.

Service Général : Désigne le travail des détenus affectés à des activités concourant au fonctionnement courant de l'établissement pénitentiaire, notamment la maintenance, l'entretien des locaux, la préparation ou la distribution des repas, et des produits cantinés.

SEP : Service de l'emploi pénitentiaire. Service à compétence nationale, chargé d'organiser la production de biens et de services par des détenus et d'en assurer la commercialisation, d'assurer la gestion et l'aide au développement d'activités de travail et de formation professionnelle dans les établissements pour peine, et de gérer la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) : Structure départementale dépendant de l'Administration pénitentiaire. Le SPIP est chargé du suivi des personnes condamnées incarcérées (milieu fermé) ou non (milieu ouvert) confiées par l'autorité judiciaire : suivi individuel, préparation à la sortie, enseignement, travail, propositions de soins, contribution aux activités sportives et lutte contre la toxicomanie.

Seuil Minimal de Rémunération (SMR) : Rémunération horaire minimale des détenus employés au titre de la concession de main d'œuvre. Le seuil est fixé selon un barème établi annuellement par l'Etat.

SME : Sursis avec mise à l'épreuve

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SMPR : Service médico-psychologique régional. Il s'agit d'un service de psychiatrie implanté en milieu pénitentiaire, ayant une vocation régionale, comprenant une unité d'hospitalisation et offrant des soins diversifiés incluant l'hospitalisation volontaire.

SMR : Salaire minimum de référence

Suivi socio-judiciaire : Prévu aux articles 13-36-1 et suivants du code pénal et 763-1 et suivants du code de procédure pénale, il soumet le condamné à différentes obligations, parmi lesquelles le PSEM et l'injonction de soins systématique (sauf décision contraire). La durée pendant laquelle le condamné est astreint à ces obligations peut varier de 10 à 30 ans. Le dispositif n'est pas encore applicable ; il ne s'appliquera en effet qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 1998. Ces faits étant passibles de peines d'emprisonnement souvent longues, les obligations prononcées dans le cadre du suivi-judiciaire n'entreront en vigueur qu'à la fin des périodes de détention concernées. A son terme, le suivi socio-judiciaire peut déboucher sur une surveillance de sûreté.

Sursis : Mesure consistant à suspendre totalement ou partiellement l'exécution d'une peine (d'emprisonnement). Il est révocable en cas de nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle sans sursis, pour crime ou délit de droit commun. La condamnation disparaît si la révocation n'a pas lieu dans un délai de cinq ans. Pour faciliter cette solution, le législateur a ajouté au sursis simple, qui ne se traduit pour le condamné par aucune autre obligation que celle de ne pas commettre de nouvelle infraction, le sursis avec mise à l'épreuve et le sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

Surveillance judiciaire des personnes dangereuses : Prévue aux articles 723-29 et suivants du code de procédure pénale), elle consiste à imposer des obligations aux détenus, au moment de leur libération, dans un délai correspondant à la durée des réductions de peine accordées. Cette mesure « ne constitue ni une peine, ni une sanction », mais « une modalité d'exécution de la peine » (Conseil constitutionnel, DC du 8 décembre 2005). Elle n'est prononcée que lorsque la personne est condamnée à une peine de prison égale ou supérieure à sept ans pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru et que le risque de récidive est constaté par une expertise médicale. La surveillance judiciaire peut donner lieu à plusieurs types d'obligations : PSEM (après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté), injonction de soin, assignation à domicile, interdiction de toute proximité avec des mineurs, etc. Elle est prononcée, avant la date de la libération, par décision du JAP pour les faits commis après l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2005, ou du tribunal d'application des peines, pour les

faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi. L'exécution de la mesure s'effectue sous le contrôle du JAP, assisté du SPIP. A son terme, le suivi socio-judiciaire peut déboucher sur une surveillance de sûreté.

Surveillance de sûreté : Mesure de sûreté s'appliquant à des personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'au moins 15 ans pour des crimes sur mineurs ou sur majeurs (mais aggravés). Elle s'applique à titre exceptionnel, lorsqu'il s'agit de « l'unique moyen de prévenir la commission, dont la probabilité est très élevée, de ces infractions ». Elle est prise pour deux ans et renouvelable, le cas échéant. La surveillance de sûreté permet d'imposer des « obligations identiques à celles prévues dans le cadre de la surveillance judiciaire, en particulier une injonction de soins [...] et le PSEM ». Elle est prononcée dans le prolongement d'une surveillance judiciaire, à la suite d'un suivi-socio judiciaire, à l'issue d'une rétention de sûreté ou lorsque la rétention de sûreté, pourtant prévue dans le verdict de la cour d'assises, n'a pas été prononcée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté.

Travail d'intérêt général (TIG): Travail non rémunéré devant être accompli, pour une durée de 40 à 210 heures, au profit soit d'une personne morale de droit public, soit d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitées à mettre en œuvre un travail d'intérêt général. Cette peine ne peut être prononcée contre un prévenu qui la refuse ou qui n'est pas présent à l'audience.

UCSA : Unité de consultations et de soins ambulatoires. Il s'agit des unités hospitalières, implantées en milieu pénitentiaire et chargées d'assurer les soins somatiques et psychiatrique

UGD : Unité de gestion déléguée (unité relevant des directions interrégionales des services déconcentrés).

UHSA : Unité hospitalière spécialement aménagées pour recevoir les détenus souffrant de pathologies psychiatriques

UHSL : Unité hospitalières sécurisées interrégionales. Situées dans un centre hospitalier régional universitaire, elles reçoivent les détenus souffrant de pathologies somatiques (non psychiatriques) pour des séjours de plus de 48 heures.

UO : Unité opérationnelle (élément de la cartographie budgétaire, sous l'empire de la LOLF)

Annexe n°1 : Liste des services et établissements visités

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris
Maison d'arrêt de Nanterre
Centre de détention de Melun
Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Essonne</i>
Centre de semi-liberté de Corbeil
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val de Marne</i>
Centre pour peines aménagées de Villejuif
Maison d'arrêt de Fresnes
Etablissement pénitentiaire de santé national de Fresnes
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille
Centre pénitentiaire de Lille-Loos-Sequedin (quartiers « maison d'arrêt » et « maison centrale » de Sequedin, centre de détention de Loos)
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Somme</i>
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Strasbourg
Maison centrale d'Ensisheim
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation du Haut-Rhin</i>
Centre pénitentiaire de Metz (visite de la maison d'arrêt et du centre pour peines aménagées)
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Moselle</i>
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille
Maison d'arrêt d'Aix-Luynes
Centre pénitentiaire de Marseille - Les Baumettes
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation des Bouches-du-Rhône</i>
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes
Centre de détention d'Argentan
<i>Service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Orne</i>
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Dijon
Maison centrale de Saint-Maur

Annexe n°2 : La réforme budgétaire et comptable

Dans son rapport public de janvier 2006, la Cour avait souligné les anomalies des règles comptables applicables aux établissements pénitentiaires, régies jusqu'à fin 2005 par les dispositions du décret n° 57-1409 du 31 décembre 1957, qui attribuaient aux comptables pénitentiaires, et non aux trésoriers-payeurs généraux, l'exécution des dépenses. De surcroît, une partie significative des opérations de recettes et de dépenses de l'administration pénitentiaire était exécutée de façon irrégulière au niveau local, faute de délégation reçue des préfets compétents.

Juste avant la parution du rapport de 2006, le décret n° 2005-1490 du 2 décembre 2005 relatif à l'organisation financière et comptable des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire a engagé la réforme souhaitée et permis au ministère de répondre aux exigences de l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), tout en entreprenant une clarification des responsabilités de chacun des échelons de ses services déconcentrés. La réforme comptable ainsi engagée a été complétée et s'est stabilisée depuis lors.

A - Une organisation budgétaire et comptable normalisée

Dans la continuité du décret du 2 décembre 2005 et par arrêté du 3 décembre, la gestion des biens des détenus est confiée à des régisseurs, placés sous la responsabilité des comptables du Trésor public qui ont succédé aux greffiers comptables de l'administration pénitentiaire. Deux types de régies d'avances et /ou de recettes ont été créées : les régies usuelles destinées au maniement des fonds publics pour la réalisation d'opérations limitées et les régies des comptes nominatifs pour le maniement des fonds des personnes incarcérées.

Instituées auprès des établissements pénitentiaires et des DISP, les premières permettent, d'une part, d'encaisser de menues recettes, d'autre part, de payer des dépenses urgentes, liées notamment à l'entretien des personnes détenues qualifiées d'indigentes, pour un montant maximal par opération limité à 70 euros. Des régies d'avances et/ou de recettes peuvent également être instituées auprès des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dans des conditions comparables.

L'arrêté a également prévu le régime applicable aux régies des comptes nominatifs des personnes détenues. Ces régies permettent de gérer, pour les recettes, les biens et les fonds appartenant aux personnes détenues à leur entrée en détention, ainsi que les fonds qui leur sont versés en détention (perception de mandats envoyés par les familles, rémunération perçue au titre du travail pénitentiaire) et, pour les avances, les sommes dues par les personnes détenues (paiement des achats via les cantines, location des téléviseurs) ainsi que les sommes devant être versées à leur libération (pécule de sortie) ou durant les permissions. La qualité du fonctionnement de ces régies est donc essentielle à la vie dans les prisons, sur des questions sensibles pour les détenus.

La tenue des régies des comptes nominatifs a fait l'objet d'une appréciation globalement positive de la part de la mission conjointe⁹⁴ chargée de l'audit partenarial des comptes nominatifs des détenus, qui a examiné en 2008 la tenue de 13 régies de comptes nominatifs.

Par ailleurs, toujours dans un souci de régularisation de l'exécution comptable de la dépense, l'arrêté du 20 mai 2008 portant règlement de la comptabilité du ministère de la justice pour la désignation des ordonnateurs secondaires et de leurs délégués est venu préciser les conditions de délégation et de subdélégation des prérogatives d'ordonnateur secondaire (dévolues aux préfets de région) au sein de chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP), ces dernières ayant succédé en 2007 aux directions régionales.

Cet arrêté traduit la diversité des choix opérés d'une direction interrégionale à l'autre en la matière. Ainsi certaines DISP ont accordé une subdélégation à des chefs des établissements, d'autres ont constitué des unités opérationnelles (UO) autour de plusieurs établissements dans un souci de mutualisation. Par ailleurs, pour les services des régions et collectivités d'outre-mer, il a été décidé de créer une UO par territoire concerné. Toutefois, ces schémas initiaux, qui semblent avoir été laissés à l'initiative de chaque directeur interrégional, ont été revus dans les mois qui ont suivi la parution de l'arrêté.

*

La Cour souligne que la création des différentes régies et la régularisation de la situation des ordonnateurs s'inscrit dans le cadre général de ses recommandations de 2006. La diversité des solutions mises en œuvre localement invite néanmoins à ce qu'un compte rendu soit

94) Mission conduite par la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) de la DGFIP et par l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), dont le rapport n° 2008-06 (décembre 2008) est intitulé : Audit des procédures relatives à la gestion des comptes nominatifs des détenus « cantine » et « rémunération ».

fourni à l'échelon central, pour permettre des comparaisons, des synthèses et l'harmonisation des meilleures pratiques.

B - Le compte de commerce 912

Le fonctionnement du compte de commerce « cantine et travail des détenus » repose sur un état prévisionnel de gestion arrêté par le ministre de la justice, ordonnateur principal, et présenté en équilibre pour chaque section. Pour les exercices 2007 et 2008, les lois de finances avaient prévu un équilibre global à hauteur de 100 millions d'euros, décomposé en 40 millions pour la section 1 (cantines) et 60 millions pour la section 2 (travail pénitentiaire). Cet état prévisionnel de gestion fait ensuite l'objet d'une notification de l'ordonnateur principal à chaque ordonnateur secondaire.

La DAP effectue un suivi mensuel des opérations réalisées sur le compte de commerce, notamment du découvert autorisé par la loi de finances, qui est censé correspondre :

- d'une part, pour la première section, au décalage entre la date d'achat des biens et celle de leur revente aux détenus, la durée de stockage étant estimée à un mois par l'administration pénitentiaire ;
- d'autre part, au décalage entre le paiement des rémunérations aux détenus et les versements effectués par les entreprises donneuses d'ordre.

Ce découvert a été fixé à 25 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2007, et reconduit à ce même montant pour l'exercice 2008. En cas de dépassement du seuil autorisé pour le découvert, les engagements et les mandatements sont suspendus. Ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre à ce jour.

Si la mise en place du compte de commerce constitue en soi un facteur de progrès dans la gestion des flux financiers associés à la vie en détention, la Cour relève toutefois que subsistent plusieurs marges d'amélioration de son fonctionnement.

Se pose tout d'abord la question du périmètre des opérations retracées dans la section « cantine des détenus ». En effet, ont été exclus de la comptabilisation au compte de commerce les achats « extérieurs » ou achats « directs », qui correspondent aux achats ponctuels de biens non-stockés ne figurant pas dans les catalogues des produits habituellement proposés (produits techniques, CD, DVD, etc.). Pour ces produits, le paiement de la facture est directement effectué par le régisseur des comptes nominatifs, sans transiter par le compte de

commerce. Sans que cela ait pu être quantifié globalement par l'administration pénitentiaire, cette différence représente dans certains établissements la moitié des dépenses totales des détenus. Ce manque d'exhaustivité est préjudiciable au bon suivi du résultat global des opérations de cantine, d'autant que les pratiques sont différentes d'un établissement à l'autre dans le traitement de certains types de produits cantinés⁹⁵, de ce fait comptabilisés ou non.

Le fait qu'une partie substantielle des opérations de cantine ne soit pas inscrite dans le compte de commerce constitue une anomalie qu'il convient de souligner, d'autant que subsistent des difficultés d'identification du « bénéfice » des cantines, c'est-à-dire des marges qui sont réalisées et qui doivent être réinvesties dans des dépenses au profit de la population pénale (*cf. infra*). L'administration pénitentiaire a entrepris de clarifier les règles comptables applicables aux opérations de cantine, mais l'objectif d'une exhaustivité suffisante reste à atteindre.

Par ailleurs, la fiabilité du résultat annuel du compte de commerce en comptabilité d'exercice n'est pas assurée. Ce constat, déjà établi par un audit en décembre 2008 sur la gestion des comptes nominatifs des détenus, s'explique, d'une part, par l'absence d'outil de gestion dédié au compte de commerce 912⁹⁶, et d'autre part, par la disparité des pratiques de suivi des opérations d'un établissement à l'autre.

A défaut d'outil spécifique, la détermination du résultat pour l'exercice 2007 s'est donc effectuée en recourant aux requêtes issues de l'infocentre INDIA LOLF et en prenant en compte les charges à payer et les produits à recevoir transmis, avec plus ou moins de rigueur, aux trésoreries générales par les DISP. Le résultat de l'exercice 2007 fait ainsi apparaître un solde déficitaire de près de 9 M€, auquel il faut toutefois ajouter les mandats et les titres émis au 31 décembre 2007, et les charges à payer et les produits à recevoir au titre de l'année 2007⁹⁷. La prise en compte du différentiel de 1,6 M€ entre les charges à payer et les produits à recevoir a toutefois permis de ramener le solde net d'exécution du compte de commerce à un écart de plus de 7 M€ en 2007.

95) Ainsi de la presse, soit comptabilisée en tant que cantine non stockée et inscrite au compte 912, soit considérée comme un achat extérieur non retracé au compte de commerce.

96) L'application « GE-compte de commerce », qui permet d'éditer des états mensuels indispensables au suivi du compte de commerce, est entrée en application courant 2008 seulement. CHORUS doit s'y substituer à compter de 2010.

97) Selon les sources, les données relatives à ces opérations divergent. La direction générale de la comptabilité publique a enregistré 3,17M€ en charges à payer et 2,8M€ en produits à recevoir, soit un solde de près de 1,6 M€, tandis que les DISP enregistraient respectivement 3,6M€ et 3,8M€.

Les résultats des exercices 2008 et 2009, qui traduisent une meilleure convergence des soldes d'exécution et tendent à confirmer une meilleure appropriation et standardisation des outils de suivi, ainsi qu'un meilleur fonctionnement de la chaîne « ordonnateur-comptable », ne lèvent toutefois pas tous les doutes quant à la fiabilité de l'exercice.

La loi de règlement pour 2008 met en évidence un solde d'exécution global excédentaire, en raison de la prise en compte des opérations de fin d'exercice 2007 (titres non recouvrés et produits à recevoir notamment – cf. tableau n°25), que le solde des opérations de fin d'exercice afférentes à 2008, soit – 67 840 euros, ramène à 1 M€, contre 7 M€ pour l'exercice 2007.

Enfin, le projet de loi de règlement pour 2009, qui traduit une augmentation des opérations suivies sur le compte de commerce (94,65 M€ en dépenses et 96,13 M€ en recettes), met en lumière un solde global d'exécution des opérations de cantine et de travail à nouveau excédentaire (1,49 M€) en 2009.

Les données fournies par l'administration pénitentiaire à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement gagneraient en tout état de cause à être complétées par un détail du solde d'exécution budgétaire pour chaque section et chaque ligne, en recettes comme en dépenses.

Tableau 25 : Solde d'exécution du compte 912 pour l'exercice 2008

Section	Dépenses		Recettes		Solde
	Ligne	Exécution	Ligne	Exécution	
Cantine des détenus	51. Achats de biens de cantine	36 132 854 €	11. Ventes des biens de cantine	40 751 576 €	
	52. Achats de prestations de cantines	340 171 €	12. Ventes de prestations de services	6 375 101 €	
	53. Dépenses de matériel, d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine	307 250 €	13. Recettes diverses et accidentelles	19 867 €	
	54. Dépenses diverses et accidentelles	7 335 €	14. Versements du budget général	40 725 €	
	55. Versements au budget général				
	Sous-total	45 787 610 €	Sous-total	47 187 269 €	1 399 659 €
Travail des détenus en milieu pénitentiaire	61. Versements aux détenus	32 592 567 €	21. Produits du travail des détenus	42 919 596 €	
	62. Impôts et cotisations sociales	10 651 018 €	22. Recettes diverses et accidentelles		
	63. Dépenses diverses et accidentelles		23. Versements du budget général		
	64. versements au budget général				
	Sous-total	43 243 585 €	Sous-total	42 919 596 €	
Total général	Total des dépenses	89 031 195 €	Total des recettes	90 106 865 €	1 075 670 €

Source : *Projet de loi de règlement pour 2008*

Enfin, il est patent que le découvert autorisé demeure supérieur aux besoins réels, alors même que le compte de commerce a désormais atteint un rythme de croisière. Ainsi, au-delà des incertitudes liées aux différences enregistrées entre les suivis de l'ordonnateur et du comptable⁹⁸, on observe un découvert moyen au titre de l'exercice 2007 d'environ 8 M€, soit le tiers environ du découvert maximum autorisé. L'année 2008, qui constitue la première année de fonctionnement « normal » du compte 912, puisqu'elle intègre, en début d'exercice, les paiements et les encaissements réalisés aux titres d'opérations réalisées l'année précédente⁹⁹, fait apparaître un découvert légèrement plus faible que celui enregistré fin 2007, sans doute en raison de l'entrée en service d'un outil informatique dédié favorisant une émission plus rapide des titres de perception.

Compte-tenu de ce constat, la loi de finances pour 2009 a ramené l'autorisation de découvert de 25 à 23 M€, ce qui demeure un montant nettement supérieur aux besoins réels observés. Il pourrait être ramené sans risque à 20 M€, ce que l'administration annonce pour l'exercice 2011, à la suite des premières observations de la Cour.

C - La nouvelle organisation budgétaire des services

L'administration pénitentiaire n'a pas imposé de schéma type d'organisation lors de l'entrée en vigueur de la LOLF mais dès 2008 elle a décidé, au regard de l'expérience tirée dans certaines DISP (Dijon, Marseille, Rennes, Strasbourg), d'uniformiser les pratiques en imposant, à compter du 1^{er} janvier 2010, une UO unique de fonctionnement correspondant à chaque BOP, positionnée au siège de la DISP, de même que l'UO consacrée à la paie.

La mise en place de cette UO unique de fonctionnement s'est toutefois effectuée dans des conditions variables d'une DISP à l'autre (regroupement transitoire en 2008 et 2009 des UO de Fresnes et de Fleury-Mérogis au sein de l'UO « Sud Francilien » ; mise en place de l'UO unique dans les DISP de Bordeaux, Lille, Lyon et Toulouse, dès

98) Les données communiquées lors de la présentation de la loi de règlement mettent en évidence les difficultés de suivi de ce découvert, puisque le découvert de fin décembre était estimé, via une requête INDIA, à 10,9 millions d'euros, soit le découvert maximal enregistré sur l'année. En réalité, une fois qu'ont été passées toutes les écritures comptables afférentes à 2007, le découvert final de l'exercice 2007 a été ramené à 8 937 580 euros.

99) Cela n'était pas vrai pour 2007, puisque les dépenses effectuées en 2006 pour les opérations de cantines et de travail pénitentiaire ont pu donner lieu à rétablissement de crédits en 2007 sur le budget général de l'administration pénitentiaire (cf. instruction N° 07-025-R5-B1-A7 du 6 avril 2007, page 5).

2009 ; maintien en 2009 des UO de fonctionnement et de paie dans chacun des régions ou collectivités d'outre-mer, fusion en 2010 des UO de fonctionnement et de paie en une UO unique). Ainsi, l'administration pénitentiaire est passée de 88 UO en 2006 à 18 en 2010, avec une UO pour chaque DISP¹⁰⁰ de métropole, une UO pour la mission outre-mer et 7 UO en outre-mer (une pour chacun des 7 départements et collectivités concernés, au siège de l'établissement le plus important).

Ainsi, après une liberté initiale offerte à chaque DISP, l'administration centrale a imposé progressivement un schéma d'organisation budgétaire et comptable uniforme à l'échelle du territoire, dans un souci de rationalisation des effectifs et d'adaptation à Chorus, avec la perspective de la mise en place, à terme, de centres de services partagés avec d'autres services du ministère de la justice (PJJ, services judiciaires).

La mise en œuvre de la LOLF s'est traduite en pratique par l'institutionnalisation d'un dialogue de gestion à deux étages : entre l'administration centrale et les DISP d'une part, entre les DISP et les services qui leur sont rattachés d'autre part.

Les pratiques en cours au sein des DISP sont en réalité très hétérogènes. Si l'on excepte la mission outre-mer, pour laquelle la quasi-totalité des dépenses est exécutée par les établissements et par les SPIP, du fait de l'existence d'une UO dédiée à la paie dans chacun des départements ou collectivités, les autres DISP présentent des modalités d'affectation de la dépense très variées. Les cas extrêmes sont respectivement la DISP de Marseille, où 61 % des dépenses (hors gestion déléguée mais paie incluse) ont été exécutées par la DISP, et la DISP de Bordeaux, où seulement 24 % des dépenses ont été mandatées par la DISP, ce chiffre plus réduit pouvant s'expliquer par l'existence jusqu'au 31 décembre 2008, de trois UO de fonctionnement (DISP, MC de Saint-Martin de Ré et CD de Mauzac).

Enfin, la LOLF a conduit à de nouvelles missions de pilotage de l'activité pénitentiaire par les DISP.

Des efforts de mutualisation en matière de commande publique (marchés inter-établissements, marchés uniques à l'échelle de la DISP, etc.) ont tout d'abord vu le jour partout en France, sous l'impulsion d'un pôle « achats et marchés » en administration centrale et du déploiement d'« unités achats et marchés publics » dans les DISP (*cf.* DISP de Strasbourg). Le suivi par les DISP des marchés passés par les

100) Sous réserve de la DISP de Bordeaux qui comprend 2 UO, suite au rattachement fonctionnel de l'UO du service de l'emploi pénitentiaire localisé à Tulle.

établissements peut également avoir la vertu d'identifier et de permettre la régularisation de situations irrégulières.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la LOLF a eu pour effet de créer des services d'audit interne dans les DISP, chargés de créer des circuits de suivi de l'information physico-financière pour l'établissement des rapports annuels de performance, ainsi qu'à des cellules de contrôle interne comptable, chargées de diffuser une « culture » du contrôle interne, sur la base de feuilles de route établies par l'administration centrale.

*

En définitive, la Cour relève les conséquences de l'application de la LOLF dans les services déconcentrés ; en stimulant des efforts de mutualisation louables du point de vue de la gestion publique, elle s'accompagne d'une réduction de l'autonomie des établissements pénitentiaires par rapport au système antérieur, décrit par la Cour dans son rapport de 2006. Un bilan de ces nouvelles méthodes devra être dressé ultérieurement.

**RÉPONSE DU GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS**

La Cour des comptes a intitulé son rapport sur le service public pénitentiaire « prévenir la récidive, gérer la vie carcérale ». Ce titre symbolise à lui seul la politique pénitentiaire nous conduisons.

L'administration pénitentiaire a en effet dans notre pays une image négative. Le ministre d'état a indiqué à plusieurs reprises que son objectif était de changer cette image de « prison, école du crime » en « prison, école de la lutte contre la récidive ».

Depuis la loi du 24 novembre 2009, la prévention de la récidive est en effet inscrite au rang des missions essentielles de la prison. Ce n'est pas l'une des moindres vertus de cette loi fondatrice, tant attendue et tant débattue, que de l'avoir fait. Si tout se joue à la sortie de prison, la prévention de la récidive commence durant le temps carcéral.

En érigeant en principe l'obligation de suivre une activité pour le détenu, en consacrant la notion de parcours d'exécution de peine et celle des régimes différenciés, la loi nous a dotés d'outils permettant de mettre en place cette politique. Les décrets d'application portant sur les droits et obligations des détenus sont d'ores et déjà rédigés, l'un ayant été transmis au conseil d'état.

Votre précédent rapport sur l'administration pénitentiaire date de 2006. Cette année est précisément celle où la France a choisi de faire des règles pénitentiaires européennes sa charte d'action. Souvent promptes à nous vilipender, les instances européennes à l'instar du commissaire aux droits de l'homme ont souligné l'investissement important dont nous avons fait preuve dans la mise en place de ses règles.

Elles nous ont notamment permis d'assurer la séparation entre les prévenus et les condamnés, d'étendre l'usage du téléphone aux condamnés dans les maisons d'arrêt qui jusqu'à lors étaient privés de ce droit, de traiter plus efficacement les requêtes des détenus et surtout de structurer dans chaque établissement de véritables quartiers arrivants.

C'est sur ce socle que nous pouvons aujourd'hui nous appuyer pour traduire concrètement les avancées de la loi. Il est en effet indispensable de posséder des outils susceptibles de réaliser le pronostic le plus juste à partir des caractéristiques de chaque détenu. Seule cette analyse permet de proposer le projet le plus adapté et le plus efficace pour prévenir la récidive.

Cependant pour passer de la simple déclaration d'intention à une politique concrète sur le plan des résultats, il est comme le souligne le rapport de la Cour indispensable de renouveler le cadre et les méthodes.

Malgré des efforts immobiliers sans précédent depuis plus de 20 ans, l'image des prisons reste associée à la vétusté et à l'indignité des conditions de détention. Le programme actuel dit « 13 200 » se met cependant en place à un rythme soutenu. Depuis un an, 7 établissements ont été mis en service. En 2012, la France comptera ainsi 63 000 places de détention, ce qui est supérieur aux 61 656 personnes incarcérées au 1^{er} juin 2010.

Mais cette nouvelle donne immobilière ne doit pas seulement être quantitative. Le prochain programme immobilier nous permettra de construire 12 500 places supplémentaires pour en fermer autant de vétuste. Pour cependant enrayer au plus vite les difficultés liées à la surpopulation, nous entamerons ce programme par la construction des 5000 places supplémentaires annoncées par le président de la république.

Eradiquer la vétusté est une première étape qui ne sera pas suffisante si le défi de l'oisiveté n'est pas relevé. C'est la raison pour laquelle, la surface consacrée aux locaux d'activité sera triplée dans les nouveaux établissements. Le ministre d'état a par ailleurs fixé comme règle que chaque détenu, en fonction de ses caractéristiques, s'adonne à 5 heures d'activité par jour.

Dans le contexte de crise économique dans lequel nous nous trouvons, notamment pour le développement de l'activité rémunérée, il nous faut faire preuve de détermination et de volontarisme. Le lien entre formation professionnelle intra-muros et emploi à l'extérieur que vous appelez de vos vœux doit effectivement être développé. Il ne le sera que si tous les leviers, du monde de l'entreprise, de l'insertion et de l'éducation, sont mobilisés dans un partenariat refondu.

A ce titre, nous devons sans doute attendre davantage des partenaires privés associés depuis plus de 20 ans à la gestion des prisons. Si cette association a permis une rénovation sans précédent des établissements, elle est aussi coûteuse pour l'état et le contrôle des prestations doit être très rigoureux. Si la situation s'est améliorée, notamment au regard des obligations en termes de maintenance, de restauration ou de fonction hôtelière, des efforts restent à fournir dans les domaines où le partenaire joue un rôle majeur en matière de réinsertion.

Nous retenons à cet égard votre proposition visant à tenir davantage compte de ces aspects dans la notation des candidats dans le cadre des futurs marchés de gestion déléguée.

Sans attendre le développement du programme futur, certaines des réflexions contenues dans votre rapport constituent déjà des pistes de travail que le ministère de la justice entend promouvoir. La question de la santé des détenus est au premier rang de ces préoccupations. Nous avons mis en place avec le ministre de la santé des modalités nouvelles de travail visant à rapprocher les deux administrations et à créer les conditions d'un meilleur partage de l'information.

Ce rapprochement va se traduire par la publication imminente d'un plan d'action stratégique pour la prise en charge sanitaire des détenus (2011-2013). Il n'est pas non plus étranger au fait que la progression des suicides, véritable fléau, soit enrayée bien qu'à un niveau encore trop élevé (nous comptons 8 suicides de moins au 28 juin 2010 qu'au 28 juin 2009).

En ce qui concerne la santé mentale, sujet majeur pour l'administration pénitentiaire, la relance du programme des unités hospitalières spécialement aménagées a été la première manifestation concrète de la collaboration plus étroite que j'ai souhaité mettre en place avec le ministère de la santé.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il avait été décidé de suspendre le programme après l'ouverture des deux premières unités afin de procéder à une évaluation. Devant le constat d'une situation inacceptable qui laisse trop souvent le seul personnel pénitentiaire face à d'authentiques malades mentaux, nous avons obtenu la relance de ce programme. Fin 2012, une unité fonctionnera dans toutes les régions pénitentiaires.

Pour faire suite aux propositions que vous formulez, il apparaît également indispensable de traiter la question des inégalités en détention. La prison doit avoir une vertu d'exemplarité et doit permettre d'intégrer les règles. A ce titre les différences régnant d'un établissement à l'autre dans des domaines aussi fondamentaux pour la population pénale que les prix des cantines ou des téléviseurs en location sont injustifiables.

La coexistence de la gestion déléguée et de la gestion publique, la superposition au sein de la gestion déléguée de deux marchés différents ne rendent pas la tâche facile. Il n'en demeure pas moins que des consignes très fermes ont été données à la direction de l'administration pénitentiaire pour que des solutions soient rapidement trouvées dans ce domaine.

Il convient pour finir d'insister sur le second volet de la loi du 24 novembre 2009 : le développement des aménagements de peine. Il est fondamental à trois titres : il permet de réduire le nombre de peines non exécutées qui est encore trop haut dans notre pays ; il garantit la réussite

de la politique de prévention de la récidive ; enfin, il induit la nouvelle orientation des services pénitentiaires d'insertion et de probation à laquelle la Cour consacre un long développement.

Aussi ambitieux soit-il, l'objectif visant avec les nouvelles dispositions de la loi pénitentiaire à avoir 12 000 personnes sous surveillance électronique en 2012 est atteignable. Les données actuelles nous incitent en effet à l'optimisme : le nombre de personnes en aménagement de peine est passé de 7 193 personnes au 1^{ier} juin 2009 (13,9 % du total des condamnés) à 8 597 personnes au 1^{ier} juin 2010 (16,5 % des condamnés).

Cette augmentation est sans aucun doute à l'origine de la baisse du nombre de détenus (63 277 au 1^{ier} juin 2009 pour 61 656 au 1^{ier} juin 2010). La hausse du recours au placement sous surveillance électronique est à cet égard intéressante : 5 685 personnes bénéficient de cette mesure au 1^{ier} juin 2010, ce qui représente une hausse de 26 % en un an.

Cette politique, et cela correspond au souhait du législateur, doit être amplifiée. Deux décrets, dont un est déjà rédigé et l'autre le sera en septembre, vont venir simplifier et rendre plus efficaces les procédures.

La réussite de cette politique nécessite une révision des méthodes et un renforcement de la place des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ils sont au cœur de la mission de prévention de la récidive. Plusieurs décrets en cours de préparation qui seront publiés à la rentrée viennent consacrer cette politique : ces services auront désormais un statut modernisé et une mission prioritaire de contribuer prioritairement aux développements des aménagements de peine.

A la suite de cette réponse, vous trouverez en annexe quelques remarques ou réponses d'ordre technique au rapport de la Cour.

** * **

*** Page 40**

« Dans un premier temps, la DAP a choisi de privilégier un nombre réduit de ces règles et d'expérimenter leur mise en œuvre dans un échantillon d'établissements ; 28 maison d'arrêt ont été retenues comme sites pilotes en mars 2007, notamment pour mettre en place des quartiers arrivants. Parallèlement, la DAP a réalisé en juin 2008 un premier référentiel RPE, consacré aux procédures d'accueil des détenus. Sur cette base, la DAP a alors lancé une démarche de labellisation des établissements appliquant les RPE, en faisant procéder à une évaluation par l'AFNOR et le bureau VERITAS. »

L'expérimentation menée en 2007-2008 sur 28 sites pilotes, pour confronter la conformité des pratiques professionnelles des personnels pénitentiaires avec les règles pénitentiaires européennes (RPE), portaient sur 8 RPE¹⁰¹, dont l'accueil des personnes détenues. Parallèlement la DAP a procédé à l'écriture et à la diffusion d'un référentiel d'application des RPE dans le système pénitentiaire français. Décliné sous la forme d'engagements de services concrets et mesurables, ce référentiel constitue désormais la charte d'action du service public pénitentiaire d'application des RPE et participe à l'harmonisation actuelle et future des pratiques professionnelles. Toutes les RPE sont déclinées dans ce document.

En outre, ce référentiel sert de base à la démarche de labellisation des établissements pénitentiaires initiée par la DAP à partir du 2nd semestre 2008.

Deux organismes certificateurs (AFNOR Certification et Bureau VERITAS) sont chargés de vérifier la conformité des pratiques mises en œuvre en application de la partie du référentiel relative à «la prise en charge et l'accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil».

*** Page 42**

S'agissant de l'harmonisation des règlements intérieurs :

Le travail de l'administration pénitentiaire se poursuit, dans le cadre fixé notamment par l'article 86 de la loi pénitentiaire, qui prévoit que les règlements intérieurs types par catégories d'établissements pénitentiaires sont prévus par décrets en Conseil d'Etat : des dispositions réglementaires ont ainsi été élaborées sur ce point et une circulaire d'application viendra soutenir ce travail d'harmonisation des règlements intérieurs au niveau national.

S'agissant des décrets d'application de la loi pénitentiaire :

Le travail d'élaboration de ces textes est particulièrement avancé et a donné lieu à deux réunions interministérielles les 17 février et 3 mai 2010. Les projets de décrets, qui ont reçu l'accord des ministères concernés, ont été transmis au conseil d'état. La haute autorité doit en effet être consultée pour la plupart des dispositions qui concernent,

101) Les 8 RPE à enjeu fort sont : l'accueil individualisé des détenus (règle 16), la répartition adaptée des détenus selon leur profil (règle 17.2), le maintien des liens familiaux aussi normaux que possible (règle 24.4), la possibilité pour les détenus de contacter un personnel à tout instant (règle 52.4), information, motivation et accès à une voie de recours en cas de rejet d'une requête (règle 70.3), gestion des prisons dans un cadre éthique (règle 72.1), information du public sur le rôle de la DAP (règle 90.1), mise en œuvre d'un projet d'exécution de peine dès l'admission (règle 103.2)

notamment, les droits des personnes détenues et les mesures contraignantes (discipline, isolement, fouilles). Parallèlement à ce travail réglementaire, l'élaboration des circulaires d'application de ces dispositions est en cours afin d'accompagner au mieux les services dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions dès la publication des décrets.

S'agissant notamment des **décrets relatifs aux aménagements de peine** :

- le décret sur les procédures simplifiées d'aménagement de peine est rédigé et est actuellement à la validation du cabinet de la ministre,
- le décret sur le PSE fin de peine est prévu pour la fin de l'année pour une entrée en vigueur en début d'année 2011.

*** Page 46**

« A terme, la gestion déléguée devrait devenir le mode d'exploitation majoritaire dans les établissements pénitentiaires. »

Historiquement, les marchés de gestion déléguée ont permis d'assurer la prise en charge de fonctions majeures dans des établissements en gestion directe :

- dès la 2^{ème} génération des marchés dits « Chalandon II » (2002-2009) ; c'est ainsi que la restauration et l'hôtellerie d'établissements proches géographiquement (Loos, Haubourdin, Douai et Béthune) ont pu être réalisées à partir de la MA Lille-Sequedin, dès sa mise en service en 2005 ;
- de même, la restauration du CD Muret a été assurée à partir de la MA Toulouse-Seysses dès sa mise en service en 2003.

Ce type de dispositif a également été validé par l'administration pour le lot 3 PPP : la restauration des établissements les plus proches de la MA Nantes (dont le CD Nantes, le CP Lorient et la MA Vannes) sera assurée dès sa mise en service de la nouvelle structure prévue à la mi-2012.

En outre, dans le cadre du marché de gestion déléguée MGD04, 4 établissements (MC Arles, CP Saint-Quentin Fallavier, CP Laon et CP Châteauroux) construits dans le cadre du programme immobilier 13000 et conservés en régie directe depuis leur mise en service dans les années 90, seront repris en gestion déléguée d'ici 2012.

L'administration pénitentiaire étudie également l'opportunité de recourir à l'externalisation de fonctions, à partir d'établissements dont le fonctionnement est assuré durablement au moyen des marchés de gestion déléguée actuellement en cours, au profit de structures dont la fermeture n'a pas été envisagée à la suite des travaux de la RGPP.

Cette démarche est notamment engagée sur les prestations de restauration des détenus pour lesquelles la gestion déléguée a montré toute son efficacité :

1. En augmentant significativement la qualité du service apporté :

- normalisation des procédures et des référentiels,*
- intégration de produits de qualité : denrées issues de l'agriculture biologique, collations spécifiques en fonction des types de populations,*
- possibilité pour les consommateurs de disposer d'un menu alternatif par rapport au cycle de menus proposés en standard.*

2. En professionnalisant une fonction technique dont l'état de l'art est en constante évolution :

- affectation des ressources qualifiées en tant que de besoin,*
- fonctions supports mises à disposition des équipes locales,*
- ré-intégration des personnels pénitentiaires affectés à la production des repas sur les métiers de garde et de réinsertion.*

Des études ont été initiées en 2010 pour évaluer les moyens de production actuellement en service dans certains établissements en régie directe, afin d'établir une cartographie permettant, lorsque la décision sera prise, de prioriser le recours à l'externalisation.

*** Page 47**

« La constitution d'un réseau dédié au contrôle des prestations en gestion déléguée satisfait, sur le plan des principes, à deux recommandations de la Cour : d'une part le renforcement des moyens humains consacrés au contrôle de la gestion « mixte » en particulier au niveau des directions régionales et de l'administration centrale, d'autre part la clarification de la répartition des tâches entre les différents niveaux, en spécialisant les directions régionales dans une fonction de contrôle.

Toutefois, il est indispensable que les structures ainsi créées, en administration centrale et dans les directions interrégionales, confortent leur crédibilité, développant la capacité des cadres à dialoguer avec les entreprises délégataires »

Depuis les recommandations précédentes de la Cour en 2006, l'administration a considérablement renforcé les moyens humains engagés dans la gestion et plus largement le suivi et le contrôle des marchés de gestion déléguée.

D'abord, fin 2006, la Mission Gestion Déléguée a été constituée, sous la responsabilité directe du sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, pour prendre en compte essentiellement la démultiplication des marchés de gestion déléguée et contrats de partenariat conclus par elle. Composée à l'origine de 5 agents déjà en poste au sein d'un pôle du bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion, regroupés autour d'un chef de projet recruté spécifiquement dans le secteur privé pour cet office, la mission gestion déléguée est aujourd'hui composée de 8 personnes et intervient plus particulièrement dans les domaines suivants :

- conception et rédaction des marchés de gestion déléguée, ainsi que pilotage des procédures d'appel à la concurrence et des avenants éventuels ;*
- formalisation de la doctrine d'exploitation de ces marchés ;*
- pilotage d'audits des prestations réalisées en établissement par les titulaires ;*
- support auprès des services déconcentrés (DISP et établissements) dans le suivi opérationnel et financier de marchés.*

L'administration a complété ce renforcement des moyens humains au niveau central, par des dispositions similaires au niveau des DISP ainsi que dans les établissements.

Ces correspondants sont majoritairement (6 sur 9) des attachés d'administration, fonctionnaires de catégorie A dans les DISP. Dans les trois cas pour lesquels les postes sont identifiés comme des postes de catégorie B (secrétaires administratifs), la motivation de cette organisation est le nombre restreint d'établissements en gestion déléguée sur le ressort des DISP concernées.

De plus, ces unités sont placées sous l'autorité des chefs de département budget finances, fonctionnaires de catégorie A expérimentés, relevant systématiquement du corps des attachés.

- en s'appuyant sur ce réseau présent à chaque niveau de la structure, la MGD a pu mettre en place des outils systématisant les remontées des alertes, la consolidation des données d'exploitation et la circulation des directives de suivi des contrats et de contrôles des prestations.*
- dans le courant du second semestre 2009, les DISP ont également mis en place un référent restauration, intervenant à la fois dans les établissements du parc classique et ceux fonctionnant en gestion déléguée, dans lesquels ils assistent plus directement les chefs*

d'établissement dans la mise en place et le suivi des prestations externalisées.

- *dans les établissements du Programme 13 200, l'administration a également augmenté le nombre des personnels de direction, a doublé les postes d'attachés d'administration, dont l'un est entièrement dédié au suivi des marchés et contrats de bail en exercice, et a affecté un personnel technique au surplus.*

En outre, la Mission Gestion Déléguée a recensé les tâches liées au suivi des différents marchés et contrats en exercice afin d'identifier pour chacun des 3 niveaux de l'administration les typologies d'actions le concernant ; ce recensement sera complété, pour son implémentation dans les services déconcentrés, par un ensemble de fiches méthodologiques synthétisant les prescriptions des marchés de référence, et les axes de contrôle effectif (quotidien, hebdomadaire, mensuel, annuel).

La poursuite de ce renforcement des ressources dédiées aux contrôles des marchés est envisagée selon les modalités suivantes :

- *compléter le dispositif présent au sein des UGD, en identifiant de nouvelles ressources à profil plus technique, afin d'accompagner les établissements dans le suivi des fonctions de maintenance notamment ;*
- *évaluer les besoins nécessaires au niveau de l'établissement pour optimiser la gestion des contrats de gestion déléguée et de partenariat (sur la base des organigrammes des établissements du programme 13 200).*

*** Pages 48-51 - Les audits de gestion déléguée**

L'administration pénitentiaire a initié, en 2008, une fonction d'audit des prestations réalisées dans le cadre des marchés de gestion déléguée. Ce processus s'inscrit dans la continuité du projet de refonte du dispositif de suivi et de pilotage des prestations initié en 2007 qui a permis, notamment, de définir des indicateurs de gestion et de performance spécifiques à chaque fonction faisant partie du périmètre fonctionnel des marchés de gestion déléguée « Chalandon II ».

Cette première vague d'audits, réalisée dans la quasi-totalité des établissements dont le fonctionnement était assuré dans le cadre des marchés de deuxième génération « Chalandon II », a été effectuée uniquement par des équipes de 3 à 4 personnes constituées avec des moyens humains existants : attachés en poste en établissement, référents des UGD des DISP, experts techniques de la DAP (formation professionnelle / travail pénitentiaire) et référents de la MGD.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place de la stratégie restauration des établissements pénitentiaires définie à la mi-2009, des audits des fonctions restauration/cantine des détenus ainsi que des personnels sont réalisés par le réseau des référents restauration des DISP ; il est envisagé de réaliser une enquête spécifique pour ces prestations à deux reprises durant la durée des différents marchés, dont la première doit se dérouler 6 mois après la mise en service des 10 établissements neufs du programme 13 200.

Toutefois, au regard du nombre d'établissements dont le fonctionnement sera assuré en gestion déléguée (plus d'une cinquantaine d'ici 2012), et des moyens humains disponibles, l'administration n'envisage pas à l'heure actuelle de systématiser la réalisation d'audits de l'ensemble des fonctions externalisées, au rythme de 2 audits complets par établissement d'ici à la fin de leur marché respectif.

En revanche, pour ce qui relève directement des fonctions restauration et maintenance, elle va se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage qui lui permettra de réaliser des audits dans tous les établissements concernés, en donnant la priorité à ceux pour lesquels d'éventuelles difficultés seraient rencontrées. Pour les fonctions d'appui à la mission de réinsertion des personnes placées sous main de justice (formation professionnelle & travail pénitentiaire), dont les objectifs de performance assignés aux prestataires sont annuels, les modalités de réalisation d'audit vont être définies avec le bureau compétent de la sous-direction PMJ.

Le point de la professionnalisation des agents en charge des fonctions de contrôle des prestations externalisées trouve une réponse dans les outils dont la mission gestion déléguée finalise la mise au point : des fiches méthodologiques synthétisant les prestations dont la réalisation par le prestataire est attendue dans le cadre des marchés de gestion déléguée ou contrats de bail, accompagnées de fiches de contrôle permettant d'organiser le plan des vérifications en établissement. Ces documents sont destinés à être diffusés largement dans les services déconcentrés, et feront l'objet d'une présentation spécifique lors d'une réunion des attachés en établissement en gestion déléguée, que la mission gestion déléguée organise périodiquement.

*** Pages 54 à 56 - Les reports de charges liés aux dépenses de santé**

En matière de dépense de santé, l'administration pénitentiaire est tenue d'acquitter 2 types de dépenses :

- le versement de cotisations sociales à l'agence centrale des organismes de sécurité sociales (ACOSS) ;*

- le financement du ticket modérateur et du forfait hospitalier pour l'ensemble des soins prodigués aux détenus, même en cas d'hospitalisation.

Or, aucun de ces deux postes n'est maîtrisé par l'administration pénitentiaire qui n'est pas le prescripteur, mais seulement le payeur. Concernant les cotisations versées à l'ACOSS, l'administration pénitentiaire a l'obligation de faire enregistrer tous les détenus entrants au régime général de la sécurité sociale ; concernant les dépenses de santé réglées par les établissements pénitentiaires, le prescripteur reste l'autorité médicale locale qui seule dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité des dépenses relatives à la prise en charge médicale des détenus.

S'agissant des cotisations dues à l'ACOSS, l'ensemble des efforts consenties par l'administration pénitentiaire a permis à la DAP de s'acquitter de la totalité des sommes dues à l'ACOSS au titre de l'exercice 2009 (87,5 M€), alors que 67,15 M€ seulement avaient pu être budgétés. Toutefois, la dette constatée au 31 décembre de l'année précédente n'a pu être apurée. Elle s'élève à 6,1 M€.

S'agissant des dépenses de santé acquittées au niveau local (ticket modérateur et forfait hospitalier), elles se sont élevées à 29,3 M€ en 2009, alors que 23,45 M€ seulement avaient pu être budgétés. Pour mémoire le montant des factures acquittées par les services déconcentrés s'était élevé à 23,4 M€ pour 2007 et 22,4 M€ en 2008. Au total, le report de charges au 31 décembre 2009 est estimé à 11,3 M€.

La dette globale de santé de l'administration pénitentiaire est ainsi évaluée à 17,4 M€ fin 2009.

L'administration pénitentiaire entend poursuivre dans les années à venir l'apurement de cette dette en mobilisant les moyens nécessaires pour ce faire dans la limite des contraintes et des moyens budgétaires qui lui sont alloués. La DAP attend de la programmation budgétaire triennale 2011-2012-2013, en cours d'élaboration, qu'elle lui permette de disposer du surcroît de moyens correspondant.

Page 58

« (...) se pose la question des coûts afférents à un établissement directement pris en charge par sa DISP de rattachement. »

Les travaux engagés dans le cadre du chantier « comptabilité analytique » lancé par la direction de l'administration pénitentiaire ont principalement pour cible d'augmenter la fiabilité de l'analyse de la répartition des coûts JDD et de leur structure en travaillant notamment (mais pas uniquement) sur la ventilation des centres de coûts « communs ».

*** Page 67 - Les extractions médicales**

L'UHSI de Lyon fera l'objet en septembre 2010 d'une reprise similaire à celle effectuée à Toulouse et Marseille par l'AP au profit des forces de l'ordre. Ces reprises constituent autant de dérogations à l'arrêté de 2000 relatif au fonctionnement des UHSI, toujours applicable en l'état, qui désigne les forces de l'ordre comme étant en charge des missions de garde et d'escorte.

L'administration pénitentiaire ne s'est jamais opposée au principe d'une prise en charge des missions actuellement dévolues aux forces de l'ordre en matière d'extraction médicale en particulier à destination des UHSI sous la réserve expresse que les moyens financiers et humains qui s'y attachent lui soient également confiés. Cette position a été très clairement rappelée par le ministre de la justice.

Pages 69 à 75 - « Rationalisation de l'approvisionnement des cantines en gestion publique & massification des achats. »

Pour répondre à l'ensemble des difficultés relevées sur les prestations « cantine » en établissements pénitentiaires en régie directe, l'administration pénitentiaire met en œuvre en 2010 un dispositif répondant aux objectifs suivants :

- harmoniser au niveau national les prix des produits et services commercialisés auprès des détenus ;*
- assurer un niveau général des prix équivalent à celui constaté dans le commerce (niveau général et variation dans le temps).*

Au-delà de l'hétérogénéité des catalogues et des prix pratiqués, les rythmes de distribution et la gamme de produits offerts dépendent des capacités de stockages et de manutention de chaque établissement, de la nature et du conditionnement des produits proposés ainsi que des besoins exprimés par la population pénale qui peuvent varier d'un site à l'autre.

Pour répondre à ces besoins l'administration envisage de passer un accord cadre national, alloué par zones géographiques et par familles de produits qui restent à définir.

Il conviendra dans un premier temps d'effectuer un recensement de l'ensemble des produits proposés en cantine et des prix pratiqués, de façon à déterminer des invariants communs à la majeure partie des établissements. Cette base constituera alors le support de l'élaboration d'un catalogue national. Le calendrier prévisionnel de la procédure marché est le suivant :

Phase n°1 : Analyse de l'existant & Définition du besoin

<i>Lancement des études</i>	<i>juin 2010</i>
<i>Consolidation des données</i>	<i>août 2010</i>
<i>Rendu du programme</i>	<i>septembre 2010</i>
<i>Réunion du premier comité de pilotage</i>	<i>septembre 2010</i>
<i>Etablissement des pièces contractuelles</i>	<i>décembre 2010</i>

Phase n°2 : Consultation et choix de ou des titulaires

<i>Publication des avis d'appel public à la concurrence</i>	<i>15 décembre 2010</i>
<i>Sélection des candidatures</i>	<i>fin février 2011</i>
<i>Réunion du second comité de pilotage</i>	<i>fin février 2011</i>
<i>Envoi du dossier de consultation des entreprises</i>	<i>Début mars 2011</i>
<i>Clôture de la consultation</i>	<i>mai 2011</i>
<i>Analyse des offres et choix du titulaire</i>	<i>juin 2011</i>
<i>Notification du contrat</i>	<i>juillet 2011</i>

Phase n°3 : Déploiement du contrat

<i>Première étape de déploiement</i>	<i>3^e trimestre 2011</i>
<i>Seconde étape de déploiement</i>	<i>4^e trimestre 2011</i>
<i>Troisième étape de déploiement</i>	<i>1^{er} trimestre 2012</i>

*** Page 75**

« La gestion des opérations de cantine implique toujours des personnels de surveillance, y compris dans les établissements en gestion déléguée. »

Les marchés de gestion délégué actuels définissent précisément la responsabilité du prestataire sur la globalité du processus de gestion de la fonction cantine : il est totalement responsable de la prise de commande, de la livraison des produits et de la gestion ainsi que du règlement de tout litige ou réclamation.

Les ressources humaines affectées à cette gestion sont :

- *le personnel du titulaire pour la gestion administrative et l'encadrement des manipulations des produits,*
- *les détenus du service général pour la préparation des commandes et la livraison en cellules.*

Pour autant, les impératifs de sécurité pénitentiaire ainsi que l'organisation de la circulation des personnes détenues imposent que le personnel de surveillance soit présent a minima pour les opérations suivantes :

- *ouverture/fermeture des cellules des détenus attendant la livraison,*
- *présence sur l'unité durant les opérations de distribution,*
- *encadrement des mouvements des détenus classés au service général.*

Indépendamment de ces opérations nécessitant l'implication de personnels de surveillance, la DAP a donné des instructions aux services déconcentrés pour que le personnel pénitentiaire non directement affecté à ces tâches soit recentré sur son rôle de sécurité.

*** Pages 80 à 87 - Mise à disposition de téléviseurs aux détenus**

La direction de l'administration pénitentiaire prépare actuellement un projet de marché de services de télévision pour les personnes détenues portant sur la mise à disposition de postes de télévision ainsi que sur l'abonnement à un bouquet de chaînes payantes. Le marché permettra également aux détenus incarcérés dans des centres de détention et maisons centrales (cf note DAP/EMS déjà visée dans le rapport), d'acheter leur poste de TV.

Ce projet de contrat national a vocation à harmoniser les prestations proposées aux détenus ainsi que le prix. La prise d'effet de ce contrat est prévue pour le premier semestre 2011.

S'agissant de la situation des associations socio culturelles, l'appui du service du contrôle général économique et financier du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a été sollicité afin de mener un bilan complet de l'existant et envisager les éventuelles solutions d'accompagnement.

*** Page 89 : Le travail pénitentiaire**

Le projet de rapport indique que « alors que le plan « Entreprendre » a pu jouer un rôle d'amortisseur aux effets de la crise économique, son efficacité reste encore à démontrer ».

Le plan « Entreprendre », en tant qu'outil méthodologique, s'il n'a pas permis d'endiguer totalement les conséquences économiques défavorables, notamment sur l'activité des concessionnaires et de leurs sous-traitants, a, en revanche, joué un rôle important d'amortisseur de ces mêmes facteurs de crise, au moyen des actions volontaristes portées par ses axes de progrès et surtout par son fondement qui vise à améliorer sur le long terme et d'un point de vue structurel le mode de fonctionnement des établissements pénitentiaires dans le domaine du travail pénitentiaire.

Page 92

« Les contrats de gestion déléguée pourraient intégrer à l'avenir des objectifs minimaux plus ambitieux en terme d'investissement matériel au cours du contrat avec à la fois des exigences sur le montant total des équipements mis en service, mais également sur des valeurs unitaires, pour obtenir un véritable engagement du délégataire. »

Les marchés de gestion déléguée actuels fixent, aux prestataires, une obligation de performance et non de moyens à mettre en œuvre, que cela soit en termes d'équipements ou de ressources humaines. Sur les fonctions de travail pénitentiaire et de formation professionnelle, les moyens matériels et les moyens humains relèvent intégralement de la responsabilité du titulaire du marché et de ses choix opérationnels.

Les résultats sur ces prestations sont encadrés par une évaluation annuelle des volumes d'heures travaillées relevés et des masses salariales versées à la population pénale. La pénalisation associée à ces indicateurs de performance est très incitative pour les titulaires.

A ce titre, l'administration dispose donc d'un levier de suivi du contrat pour appuyer auprès des prestataires le choix d'une activité plus attractive pour le fonctionnement de l'établissement (rémunération plus élevée, plus grand nombre de détenus employés...) dès lors qu'elle est génératrice de meilleurs résultats au regard des objectifs contractuels.

Toutefois, l'opportunité, voire la faisabilité, d'intégrer des objectifs en termes d'investissement matériel restent en grande partie théoriques au regard de la matérialisation du choix d'opérer une activité impliquant une main d'œuvre plus qualifiée et des moyens matériels engagés plus importants

C'est la raison pour laquelle l'administration, dans le cadre de futures consultations, et sous réserve du respect des conditions de mise en concurrence définies notamment par le Code des Marchés Publics, pourrait envisager d'adapter la notation des offres des candidats pour les discriminer sur la base d'un ou plusieurs sous-critères propres à la politique d'investissement envisagée (valeur des investissements à réaliser, fréquence de renouvellement des investissements, ...) voire aux dispositions couplant formation professionnelle et travail pénitentiaire (degré de qualification des actions de formation professionnelle, ...).

*** Page 93**

« Trop souvent, la formation professionnelle est encore perçue comme un moyen de rémunérer certains détenus, sans se préoccuper des perspectives offertes par la formation suivie. Les formations générales d'initiation aux métiers du BTP, sans possibilité ultérieure de développer certaines de ces compétences en vue d'une spécialisation professionnelle, constituent l'exemple le plus flagrant de cette dérive « occupationnelle », qui touche également les établissements en gestion publique ».

Il convient de préciser que la formation professionnelle a pour objectif, depuis plusieurs années, de s'aligner sur le droit commun. Pour cela, les formations mises en place s'appuient sur les référentiels officiels en préparant des diplômes reconnus et inscrits dans le Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP). Dans ce cadre les détenus inscrits en formation ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et sont la plupart du temps rémunérés. La sélection opérée au sein des établissements dans le cadre d'une commission pluridisciplinaire unique permet de classer des personnes pour leur motivation. Par ailleurs, les organismes de formation de droit commun sélectionnés par appel d'offres sont spécialisés en la matière. Il faut enfin rappeler que la majorité des actions de formation dispensées aux personnes détenues portent le plus souvent sur les métiers en tension (métiers du bâtiment, de la restauration ou encore de l'informatique). Au titre de la formation professionnelle, il existe également de plus en plus de programme visant à coupler formation et emploi dans le cadre d'un aménagement de peine.

*** Page 117**

S'agissant de l'accès aux droits sociaux des sortants de prison, les dispositions réglementaires prises pour l'application de la loi pénitentiaire prévoient une clarification des critères d'accès aux droits sociaux pour les sortants de prison en créant un billet de sortie. Qu'ils soient libérés sans aménagement de peine ou sous aménagement de peine, l'ensemble des personnes visées pourront accéder aux droits sociaux.

« Le rôle de l'administration pénitentiaire, et notamment des SPIP, dans l'accompagnement des personnes détenues après la sortie de prison n'est pas clairement établi.

Une enquête, établie par le bureau des politiques sociales et d'insertion à la Direction de l'administration pénitentiaire, fait apparaître un taux de personnes sortant sans solution d'hébergement ou de logement inférieurs à 10 %.

Parmi un panel de 1 613 sortants entre le 1^{er} et le 7 février 2010, sur l'ensemble du territoire métropolitain et des territoires d'Outre-mer :

- 83 (soit 5 %) ne disposaient pas de solution de logement ou d'hébergement ;*
- 160 soit (10 %) disposaient d'une solution précaire de logement ou d'hébergement.*

Cependant, 72 % des sortants sans solution de logement ou d'hébergement étaient en maison d'arrêt (54 % des sortants avec une solution précaire de logement ou d'hébergement). Il convient de préciser que 65 % des sortants étaient en maison d'arrêt.

La Direction de l'administration pénitentiaire s'attache à travailler sur cette problématique en impliquant leurs partenaires institutionnels et associatifs. Pour la DAP, l'accès au droit commun pour son public, sauf restriction législative, est une ligne directrice quant aux orientations et aux préconisations qu'elle donne à ses services.

Ainsi, en ce qui concerne l'accès au logement ou à l'hébergement, la circulaire du 1^{er} mars 2010 relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires vient appuyer les démarches de la DAP en mettant en avant l'intervention des SPIP au sein des instances locales de politique du logement.

La DAP vise avec ses partenariats nationaux à faciliter le travail des terrains, notamment en élaborant des conventions qui incitent à l'inclusion de ce public. En effet, les remontées des SPIP démontrent leur difficulté à ce que les CHRS acceptent les personnes placées sous main de justice et notamment les personnes sortant de prison. C'est la raison principale qui oblige certains SPIP à financer des foyers afin de garantir un nombre de places à ces personnes.

De nombreuses associations travaillent auprès de la direction de l'administration pénitentiaire, que ce soit au niveau national ou local, afin d'améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice

Il convient de souligner l'implication et l'engagement des SPIP et des conseillers d'insertion et de probation dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice et dans leur travail au quotidien afin de trouver des solutions les mieux adaptées aux personnes sortant de prison, notamment dans l'aide à l'accès à un hébergement ou un logement.

*** Page 126**

« Ces éléments plaident dès lors pour la fiabilisation des données saisies dans APPI, la consolidation rapide de son infocentre – la DAP prévoyait de le livrer aux services courant 2010 – et la formalisation des relations entre les SPIP et les services d'application pénale, afin d'optimiser leur utilisation partagée de l'application APPI »

Le nouvel infocentre APPI a été livré dans sa version 1 en septembre 2009. Une version complémentaire a été livrée en février 2010 par la SDIT.

Les tests de cet infocentre sont maintenant terminés. Ils ont été réalisés par PMJ5, PMJ1, la MAPSE, SD4 et des correspondants dans les directions interrégionales des services pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Un dernier bilan de ces tests est en cours de réalisation en lien avec la SDIT et la DSJ (co-maîtrise d'ouvrage) afin de décider du déploiement national.

Un plan de formation national sera mis en place à ce moment (40 personnes à former à raison de 7 sessions). Il est prévu le recours à une prestation de formation auprès d'une société.

Cette prestation pourrait démarrer dès septembre en fonction du bilan définitif des tests et des anomalies éventuelles à corriger qui seront connus à partir de la fin du mois de juin.

Il importe de préciser que la fiabilité des données de l'infocentre APPI est directement dépendante de la qualité, de la fiabilité et de l'homogénéité de la saisie des données sources dans APPI par les utilisateurs.

L'infocentre, quelle que soit sa version, ne peut être considéré comme un outil de fiabilisation mais uniquement de restitution.

*** Page 128**

La Cour recense les obstacles au développement du travail d'intérêt général.

Il faut souligner que l'article 98 de la loi du 24 novembre 2009, introduit par un amendement parlementaire, a pour objet de développer le travail d'intérêt général en disposant qu'avant l'avant-dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « les actions conduites par l'Etat, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne sont éligibles au fonds interministériel de prévention de la délinquance que s'ils proposent des travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées ».

Par courrier du 18 mars 2010, le Secrétariat Général du Comité interministériel de prévention de la délinquance a fait connaître son opposition au projet de décret d'application et au principe même de cet article de loi, reprenant en cela la position du directeur de cabinet du Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

*** Page 140**

« Si les centres pour peines aménagées, les quartiers courtes peines, et les quartiers « nouveaux concepts » trouvent leur place dans le cadre des règles pénitentiaires européennes, la proximité des différentes formules pose néanmoins la question de leur articulation. Au moment où la DAP envisage de compléter la liste de ses CPA et où la programmation des « quartiers nouveaux concepts » est amorcée ; elle devrait clarifier sa stratégie en matière de développement de ses prisons « tournées vers le dehors ». Il serait notamment souhaitable qu'elle établisse une grille de ratios homogènes applicables à ses différents centres (en terme de dépenses de personnel, de dépenses d'insertion, de critères d'évaluation,...) afin de mieux hiérarchiser les priorités. »

Tout d'abord, le programme « quartier courtes peines » (QCP) a évolué et a été associé à celui des établissements pour peines aménagés : il est ainsi rattaché à la notion plus générale de la préparation à la sortie des détenus qui est au cœur des enjeux actuels de réinsertion sociale et de prévention de la récidive. Les 18 structures de 90 places à construire sont désormais baptisées « Quartier nouveaux concepts » (QNC) et sont flexibles par modules de 30, ce qui permet d'héberger des détenus semi-libres et/ou des détenus condamnés à de courtes peines.

Un QNC comprend donc,

- des unités « Semi-libres »*
- et/ou des unités « courtes peines »*

La mise en œuvre de programmes courtes peines (PCP) est une orientation stratégique pour l'administration pénitentiaire.

Les PCP constituent un mode de prise en charge des personnes incarcérées, condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, pour des faits de violences (violences conjugales, violences routières, infractions en lien avec une conduite addictive) à la suite d'une évaluation de leurs besoins.

Ils sont mis en œuvre en quartier courte peine (QCP) et peuvent faire l'objet d'un prolongement en milieu ouvert.

Les PCP visent deux objectifs, en se fondant sur la dynamique de groupes :

- Un objectif criminologique, de travail de réflexion sur le passage à l'acte ;*
- Un objectif d'insertion sociale.*

Ces deux objectifs coordonnés visent à amener les personnes détenues à réfléchir sur leur comportement afin de prévenir la récidive.

Modalités de mise en œuvre et contenu des PCP

Un PCP regroupe environ 12 personnes qui s'engagent, pendant 8 semaines, à suivre l'intégralité d'un programme.

Le contenu du PCP, élaboré par le SPIP en fonction de l'infraction commise et du profil du délinquant, comprend deux modules complémentaires :

- un module criminologique comprenant un groupe de parole animé par le SPIP et supervisé par un psychologue et d'autres formes d'actions à visée criminologique pouvant faire intervenir des partenaires extérieurs (actions sportives, culturelles visant à faire réfléchir sur le comportement violent)*
- un module d'insertion qui comprend des programmes plus classiques (programmes de formation, d'éducation, de recherche d'emploi, d'action culturelle...)*

La mise en place de ces programmes est pilotée par les SPIP qui font appel à des partenariats locaux (services publics compétents, associations, collectivités locales) et qui travaillent en partenariat étroit

avec la direction de l'établissement et les personnels de surveillance. En effet, le régime de détention doit être adapté à ce mode de prise en charge favorisant la responsabilisation des personnes détenues.

La mise en place de programmes prioritaires est prévue en matière de violences familiales, de violences routières, de délinquance liée aux addictions (drogues, alcool...), de citoyenneté, de discriminations, et d'éducation à l'hygiène et à la santé.

Pour les courtes peines, l'objectif est d'individualiser l'exécution des peines en mettant fin à leur incarcération en maison d'arrêt dont la structure est inadaptée à leur prise en charge et en favorisant la mise en œuvre de programmes d'exécution des peines, orientée vers la restructuration et la réinsertion sociale de l'individu et fondée sur une démarche individuelle et volontaire des détenus :

- la journée alterne encellulement individuel et vie collective par groupe de 12 personnes ;*

- les détenus sont tenus d'assister aux modules de réinsertion individualisés qu'ils se sont engagés à suivre en fonction de leur profil.*

Ils disposent de la clé du verrou de confort de leur cellule. Ils circulent librement en périmètre contrôlé dans les locaux qui leur sont accessibles (leur unité d'hébergement et les locaux d'activités) dans le respect du règlement intérieur. Si le détenu ne respecte pas le règlement de l'établissement, il peut être remis en détention classique en maison d'arrêt sur décision du chef d'établissement. En revanche, il est envisageable que, compte tenu du comportement positif du détenu, la mise en place d'une mesure d'aménagement de peine soit proposée au juge d'application des peines à l'issue de cette période.

En revanche, les condamnés qui font l'objet d'une mesure de semi-liberté ou de placement extérieur sont amenés à exercer, en dehors de l'établissement pendant la journée en semaine et éventuellement le week-end, des activités socio – professionnelles, familiales ou de bénéficier d'un traitement médical dans la journée. A l'issue de ces activités, le condamné doit rejoindre l'établissement.

Le Quartier Nouveau Concept est rattaché administrativement à une maison d'arrêt ou à un centre pénitentiaire. L'établissement de rattachement a en charge la gestion des personnels et des détenus, notamment le greffe, ainsi que les fonctions logistiques générales.

Les effectifs du personnel pénitentiaire ont été évalués à :

- 12 postes le jour (10 surveillants, 1 gradé et 1 officier)*

- 5 postes la nuit (4 surveillants et 1 premier surveillant)*

- 1 CIP*

Des critères d'évaluation des QNC seront mis en place (dépenses de personnel, de dépenses d'insertion et critères d'évaluation-réinsertion), en commençant par le QCP de Seysses livré mi 2009.

*** Page 150**

La semi-liberté : un fonctionnement et un maillage à optimiser

« Avec un coût moyen de 47,81 € par jour de détention et un coût global de 10 M€ en 2008, la semi-liberté est aujourd'hui la mesure d'aménagement de la peine la plus coûteuse pour le budget de l'administration pénitentiaire. Dès lors, des économies d'échelle sont à rechercher avec la création de sites de plus grandes tailles, dans des bassins d'emploi appropriés (la construction et l'ouverture en 2010 d'un CSL de 82 places à Gradignan, dans la DISP de Bordeaux, et d'un autre à Aix-Lyones, dans la DISP de Marseille sont d'ailleurs prévus). »

Le programme immobilier de la DAP prévoit la construction de CSL et de QSL de plus grande taille afin d'amortir les frais fixes. Il en est ainsi des 3 CSL en cours de construction à Avignon (51 places), Bordeaux Gradignan (82 places) et Aix Lyones (82 places) dont la livraison est prévue fin 2010¹⁰² ainsi que des projets en cours tels que ceux de Poitiers (57 places), de Bourg en Bresse (40 places), de Caen (50 places), de Nouméa (80 places) ou d'Orléans (60 places). Un site a été ciblé en région Ile-de-France (Nanterre), les études de faisabilité sont en cours (env. 90 à 100 places). Par ailleurs, le programme « quartier courtes peines » (QCP) a évolué et a été associé à celui des établissements pour peines aménagés : il est ainsi rattaché à la notion plus générale de la préparation à la sortie des détenus qui est au cœur des enjeux actuels de réinsertion sociale et de prévention de la récidive. Les 18 structures de 90 places à construire sont désormais baptisées « Quartier nouveaux concepts » et sont flexibles par modules de 30, ce qui permet d'héberger des détenus semi-libres et/ou des détenus fin de peine en mode fermé.

Par ailleurs, et dans un souci de recherche de l'implantation optimale des places de semi-liberté, une analyse des « semi-libres » placés dans chaque établissement va être menée ainsi qu'une projection du besoin théorique en nombre de places pour chaque antenne des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP).

Les effectifs de référence peuvent être différents d'un site à l'autre pour des capacités théoriques équivalentes. Cela s'explique notamment par :

102) La rapport de la cour fait état, par erreur, d'un CSL de 210 place à Gradignan, dans la DSIP de Marseille

- - l'architecture des structures très hétérogènes conduisant à des unités de taille différente notamment dans le cas de réhabilitation de structures existantes transformées en QSL (ex : Melun),
- l'accueil de la population féminine qui nécessite la présence de surveillantes compte-tenu des dispositions réglementaires imposant pour les femmes détenues une surveillance par du personnel de même sexe (ex : Corbeil, Grenoble). Cette disposition se résume à l'affectation d'un minimum de 2 surveillantes supplémentaires à l'effectif des personnels sur ces sites.
- - sur ces quartiers spécifiques, l'effectif de référence des personnels ne dépend pas uniquement de la capacité théorique d'accueil mais se base sur le fonctionnement et l'organisation des mouvements de sortie le matin et de retour des détenus semi libres en soirée. A ce titre, les réintégrations de fin de journée ou de nuit nécessitent la présence de deux agents pour des raisons de sécurité : gestion des accès par la tenue de la porte d'entrée et missions de fouille et d'accompagnement en détention et en cellule.

*** Page 188**

« La cour souligne que la création des différentes régies et la régularisation de la situation des ordonnateurs s'inscrit dans le cadre général de ses recommandations de 2006. La diversité des solutions mises en œuvre localement invite néanmoins à ce qu'un compte rendu soit fourni à l'échelon central, pour permettre des comparaisons, des synthèses et l'harmonisation des meilleures pratiques. »

Le schéma d'organisation budgétaire et comptable de l'administration pénitentiaire résulte des travaux engagés par celle-ci pour répondre aux exigences de l'entrée en vigueur de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF), le 1^{er} janvier 2006.

La mise en place de ce schéma d'organisation s'est faite par étapes et arrive, en 2010, à son quasi achèvement.

Au niveau local, le circuit de l'exécution de la dépense se traduit par la désignation des ordonnateurs secondaires délégués (OSD) en la personne des directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP), par délégation des préfets de régions, ordonnateurs secondaires (OD) de droit. Les DISP ont ensuite toute latitude pour subdéléguer à leur tour leur pouvoir d'ordonnancement aux agents pénitentiaires relevant de leur autorité.

Si le schéma d'organisation au sein de chaque DISP n'a pas fait l'objet au départ d'un souci d'uniformisation, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a très tôt affiché sa volonté de rationaliser la cartographie des ordonnateurs.

C'est la raison pour laquelle, depuis 2006, la DAP se livre chaque année à une réactualisation de cette cartographie en réduisant significativement le nombre d'unités opérationnelles (UO). La DAP est passée de 88 UO en 2006 à 18 UO en 2010, avec pour objectif d'avoir une UO unique dans chaque DISP.

Le schéma d'organisation budgétaire et pénitentiaire de l'AP repose donc sur un maillage de 10 Unités Opérationnelles¹⁰³, ordonnateurs de la dépense par subdélégation du directeur interrégional, lesquelles s'appuient sur le réseau des régisseurs, mandataires des comptables assignataires pour l'exécution de la dépense.

Les services de la Mission Outre Mer gardent pour l'instant une configuration particulière dans l'attente de la mise en place, en 2010, de 3 centres de services partagés (CSP) en Martinique, à la Réunion et en Nouvelle Calédonie. Des conventions de gestion, entre les 7 Unités Opérationnelles actuellement existantes pour permettre à 3 d'entre elles de mandater pour le compte de toutes les autres, sont en cours de signature et permettront, à terme, de simplifier encore les circuits comptables.

Cependant, le déploiement de Chorus depuis le 1^{er} janvier 2010, les difficultés techniques rencontrées à cette occasion ainsi que les compétences particulières des hauts commissaires de la République en matière d'ordonnancement des dépenses justifient la création d'une quatrième plateforme à Papeete en 2011.

La mise en œuvre de Chorus, en ce qu'elle bouleverse l'organisation comptable et financière de chacune des DISP, nécessite une mise à jour des organigrammes fonctionnels réalisés dans le cadre du contrôle interne comptable et entraîne une modification de la cartographie des délégations qui existaient jusqu'à présent.

Toutes ces réorganisations, intervenues depuis début 2009, feront l'objet d'un bilan comme le souhaite la Cour. La synthèse, au niveau central, mettra en lumière les divers types de schémas mis en place localement offrant une vision nationale de l'architecture budgétaire et comptable de l'administration pénitentiaire.

*** Page 193**

Plafond du découvert du compte de commerce 912

« Enfin, il est patent que le découvert autorisé demeure supérieur aux besoins réels, alors même que le compte de commerce a désormais atteint un rythme de croisière. Ainsi, au-delà des

103) Seule la DISP de Bordeaux comprend 2 UO, suite au rattachement fonctionnel du service de l'emploi pénitentiaire (SEP) localisé à Tulle.

incertitudes liées aux différences enregistrées entre les suivis de l'ordonnateur et du comptable²⁴, on observe un découvert moyen au titre de l'exercice 2007 d'environ 8 M€, soit le tiers environ du découvert maximum autorisé.

L'année 2008, qui constitue la première année de fonctionnement « normal » du compte 912, puisqu'elle intègre, en début d'exercice, les paiements et les encaissements réalisés aux titres d'opérations réalisées l'année précédente²⁵, fait apparaître un découvert légèrement plus faible que celui enregistré fin 2007, sans doute en raison de l'entrée en service d'un outil informatique dédié favorisant une émission plus rapide des titres de perception.

Compte-tenu de ce constat, la loi de finances pour 2009 a ramené l'autorisation de découvert de 25 à 23 M€, ce qui demeure un montant nettement supérieur aux besoins réels observés. Il pourrait être ramené sans risque à 20 M€, ce que l'administration annonce pour l'exercice 2011, à la suite des premières observations de la Cour. »

L'évaluation du découvert autorisé du compte de commerce 912 a fait l'objet de nombreuses réflexions depuis son instauration au 1^{er} janvier 2007.

La DAP, en contact avec les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), a régulièrement cherché à évaluer au plus près de ses besoins le montant de ce découvert.

C'est pourquoi en 2009, profitant des 2 ans d'existence du compte de commerce 912, la DAP a abaissé le montant du découvert autorisé de 2 M€, en le faisant passer de 25 à 23 M€.

Plus que le découvert moyen, la DAP a privilégié comme critère de réflexion le montant maximum du découvert recensé durant l'année, qui se situe durant les mois de février et mars, à une période où les recettes ne sont pas tout de suite encaissées par le comptable.

Ce décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes en début d'année génère des découverts de plus de 10 M€. Pour l'année 2008, le montant maximum du découvert avait ainsi été de 17,6 M€ le 18 février 2008.

Néanmoins, le seuil de 20 M€ apparaît également à la DAP comme étant au plus près des besoins du compte de commerce 912. Aussi, le montant autorisé du découvert sera ramené à ce chiffre lors du vote de la prochaine loi de finances.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ DE IDEX ENERGIES GRAND SUD

Les extraits du rapport public thématique de la Cour des Comptes intitulé « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale », appelle de notre part les observations suivantes.

Observation concernant « l'implication des chefs d'établissements » (page 48 du rapport).

S'il n'appartient pas à la société IDEX ENERGIES de juger de la compétence et de l'implication des chefs d'établissements, cette dernière tient à préciser plusieurs points.

La société IDEX ENERGIES ne peut que suivre la position de la Cour mettant en évidence le besoin, pour une gestion mixte efficace, d'avoir à la tête d'un établissement, une personne impliquée et capable de contrôler son prestataire.

Il serait en effet totalement inexact de croire que les exploitants en général (et la société IDEX ENERGIES en particulier) puissent se satisfaire d'une direction d'établissement « molle » ou absente puisque la gestion d'un établissement pénitentiaire nécessite un partenariat quotidien avec la direction ; la plupart des actions à entreprendre par le prestataire ne pouvant l'être sans autorisation et concertation préalable.

En effet, Pour être efficace, un contrôle doit allier la sanction (si elle s'avère nécessaire) à l'apport de solutions opérationnelles. Il serait donc inéquitable de considérer que les établissements pour lesquels les relations entre la direction et le prestataire s'inscrivent dans une logique partenariale seraient des établissements pour lesquels le chef d'établissement n'exercerait aucun contrôle.

Ainsi, la société IDEX ENERGIES tient à préciser que dans de nombreux établissements qu'elle gère, elle a en face d'elle des chefs d'établissements responsables et motivés, mais dont l'implication ne se mesure pas au nombre de courriers recommandés qui lui sont envoyés.

Observation concernant le coût des travaux (page 49 du rapport).

En tout premier lieu, le rapport faisant apparaître des situations très contrastées selon les zones géographiques, la société IDEX ENERGIES tient à préciser que le niveau de qualité des prestations relatives aux établissements de la zone sud est tout à fait conforme au niveau national.

Plus encore, il est intéressant de noter que les récents audits établis par la société SOCOTEC ont particulièrement mis en évidence le professionnalisme de la société IDEX ENERGIES, notamment concernant la qualité de gestion de l'établissement de Toulon – La Farlède.

Par ailleurs, il est essentiel de préciser que dans la comparaison des coûts des travaux qui est faite par la Cour, un élément ne semble pas avoir été pris en compte ; il s'agit du niveau de dégradations subi par les différents établissements ; la remise en état après dégradations demeurant à la charge de l'administration pénitentiaire.

Or, sur un établissement tel que Aix – Luynes par exemple, pour lequel les dégradations sont malheureusement extrêmement nombreuses et ne sont pas prises en charge par l'administration (en contradiction avec les clauses du contrat), il n'est pas étonnant que le coût des travaux soit important ; le prestataire devant ici se substituer à la carence de l'administration.

Observation concernant le travail pénitentiaire (page 87 du rapport).

La société IDEX ENERGIES tient à préciser, tout en rappelant son attachement au développement du travail pénitentiaire, que la difficulté de la tâche est intimement liée aux caractéristiques d'une zone géographique dédiée.

Si le caractère sinistré d'une zone peut entrer en ligne de compte pour expliquer les difficultés d'extension de la fonction travail, son succès dépendra surtout des particularités de la zone en question ; ainsi, il importe que cette dernière offre des opportunités économiques permettant le travail pénitentiaire, qui rappelons-le, se concentre principalement sur des activités manuelles et mécaniques (artisanat, automobile...).

Or, tel n'est manifestement pas le cas de la Région PACA, centrée sur des activités de pointe, peu consommatrices de travail pénitentiaire.

Observation finale concernant la gestion déléguée.

La société IDEX ENERGIES tient à mettre en exergue son enthousiasme vis-à-vis de ce type de contrat et surtout, à mettre en évidence à la Cour le professionnalisme des entreprises qui travaillent dans ce secteur.

En effet, l'état de maintenance et de fonctionnalité du patrimoine confié est tout à fait satisfaisant au regard des contraintes spécifiques au monde pénitentiaire.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

- * Rapport public annuel (février 2010)
- * Rapport public annuel (février 2009)
- * Rapport public annuel (février 2008)
- * Rapport public annuel (février 2007)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2009 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2010)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2008)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2007)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2009 (juin 2010)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale :**

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire (juillet 2010)

Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer (mai 2010)

L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010)

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance (avril 2010)

La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)