



**INSPECTION GENERALE
DES SERVICES JUDICIAIRES**



Inspection Générale des Services Judiciaires

N°2016-35

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**



**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

M 2015-076

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**



2015-M-041

Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire

Vincent DELBOS
Inspecteur général adjoint
des services judiciaires

Aquilino MORELLE
Inspecteur général
des affaires sociales

Hélène PELOSSE
Inspectrice générale
de l'inspection générale des finances

Béatrice DEL VOLGO
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Léa BOUDET
Assistante de mission
de l'inspection générale des finances

Hubert GOURDET
Inspecteur
des services judiciaires

Table des matières

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SYNTHESE DU RAPPORT | 7 |
| INTRODUCTION | 35 |
| 1. POUR PRENDRE REELLEMENT EN COMPTE L’OBJECTIF CENTRAL DE REINSERTION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE, IL EST NECESSAIRE D’INVERSER LA LOGIQUE ET LE FONCTIONNEMENT ACTUELS DU SYSTEME PENAL | 41 |
| 1.1 LES CONDITIONS DE DETENTION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE DOIVENT ETRE RECONSIDEREES ET AMELIOREES | 41 |
| <i>1.1.1 Une surpopulation carcérale très élevée en maison d’arrêt qui compromet les efforts de réinsertion</i> | <i>42</i> |
| <i>1.1.2 Des conditions de détention conduisant à une perte d’autonomie et régulièrement dénoncées</i> | <i>43</i> |
| <i>1.1.3 Une piste en faveur de la réinsertion à approfondir : l’inscription de l’action de l’administration pénitentiaire dans des politiques de développement durable.</i> | <i>47</i> |
| 1.2 LA VALORISATION DU MILIEU OUVERT ET LA MAITRISE DU RECOURS A LA DETENTION SONT INDISPENSABLES DANS UN SYSTEME PENAL ARRIVE A SATURATION | 53 |
| <i>1.2.1 L’augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s’est pas accompagnée d’une baisse de la population carcérale.....</i> | <i>54</i> |
| <i>1.2.2 Les sorties dites « sèches » restent majoritaires</i> | <i>55</i> |
| <i>1.2.3 La contrainte pénale et la libération sous contrainte instaurées par la loi du 15 août 2014 n’ont pas réussi à corriger cette situation.....</i> | <i>56</i> |
| 1.3 L’OBJECTIF DE REINSERTION DOIT ETRE INTEGRE DE FAÇON STRUCTURELLE ET LE PLUS EN AMONT POSSIBLE DANS LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME PENITENTIAIRE | 66 |
| <i>1.3.1 L’objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l’ensemble des catégories de personnel.....</i> | <i>67</i> |
| <i>1.3.2 Les systèmes d’information propres à l’administration pénitentiaire (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires</i> | <i>70</i> |
| 1.4 LA PHILOSOPHIE DU DROIT COMMUN QUI INSPIRE ACTUELLEMENT LA POLITIQUE DE REINSERTION CONNAIT DESORMAIS SA LIMITE ET DOIT ETRE COMPLETEE | 72 |
| <i>1.4.1 Un mouvement continu depuis les années 1990 a transféré aux acteurs et aux dispositifs de droit commun les politiques d’insertion des personnes placées sous main de justice</i> | <i>72</i> |

| | | |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.4.2 | <i>Pour les acteurs de droit commun, les personnes sous main de justice constituent, un enjeu marginal et problématique et elles sont de ce fait peu et mal identifiées dans leurs systèmes d'informations.....</i> | 74 |
| 1.4.3 | <i>De fait, et à défaut de systèmes d'informations mis en place ou de données fiables, les caractéristiques des personnes placées sous main de justice ne sont connues que par enquêtes ponctuelles</i> | 77 |
| 1.4.4 | <i>Dès lors, aucun acteur n'est responsable d'optimiser la réinsertion des personnes placées sous main de justice ni d'en minimiser le coût pour la Nation</i> | 79 |
| 2. | LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE REINSERTION, POUR L'HEURE DEFAILLANTE, DOIT ETRE PROFONDEMENT REFORMEE PAR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INFORMATIONS ET DE CONNAISSANCE, LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REELLE ET INDISPENSABLE INTERMINISTERIALITE ET PAR L'IDENTIFICATION DE MOYENS FINANCIERS SUFFISANTS..... | 84 |
| 2.1 | LA MISE EN PLACE DE SYSTEMES D'INFORMATION DECLOISONNES ET ADAPTES REPRESENTENT UN PREALABLE ABSOLU..... | 85 |
| 2.1.1 | <i>Le croisement de fichiers et l'analyse systématique de données</i> | 85 |
| 2.1.2 | <i>Le développement d'une analyse statistique à partir d'un panel de personnes sous main de justice en milieu ouvert et fermé.....</i> | 89 |
| 2.1.3 | <i>La mise en place de cohortes et d'un suivi transverse et longitudinal des personnes sous main de justice notamment à l'occasion de programmes de réinsertion multidisciplinaires.....</i> | 90 |
| 2.1.4 | <i>La mise en place d'un système d'information en matière de santé des personnes détenues</i> | 91 |
| 2.2 | LA POLITIQUE D'INSERTION DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE DOIT, COMME TOUTE POLITIQUE SOCIALE, ETRE CONDUITE DE MANIERE PLEINEMENT INTERMINISTERIELLE | 92 |
| 2.2.1 | <i>Une gouvernance rénovée par niveau territorial.....</i> | 94 |
| 2.2.2 | <i>Une nouvelle gouvernance au niveau national.....</i> | 97 |
| 2.3 | LES MOYENS FINANCIERS DOIVENT ETRE IDENTIFIES, ACCRUS EN TANT QUE DE BESOIN ET EVALUES DANS LE CADRE D'UN PLAN NATIONAL DE REINSERTION DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE | 100 |
| 2.3.1 | <i>La méthodologie suivie pour estimer les moyens financiers</i> | 100 |
| 2.3.2 | <i>Les résultats obtenus</i> | 101 |
| 2.3.3 | <i>Les propositions par problématique d'insertion.....</i> | 103 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3. C'EST DANS LE CADRE DE CETTE NOUVELLE GOUVERNANCE QUE LES POLITIQUES SECTORIELLES D'INSERTION DOIVENT ETRE RENFORCEES ET AMELIOREES..... | 111 |
| 3.1 RENDRE EFFECTIF L'ACCES AUX DROITS SOCIAUX..... | 112 |
| 3.1.1 <i>Améliorer à la marge une information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux, correctement assurée dans l'ensemble par l'administration pénitentiaire</i> | <i>112</i> |
| 3.1.2 <i>Assurer l'accès aux droits sociaux essentiels et le rendre effectif.....</i> | <i>113</i> |
| 3.1.3 <i>Promouvoir une gouvernance renouvelée.....</i> | <i>118</i> |
| 3.2 PREVOIR UN EFFORT MASSIF POUR ASSURER LE LOGEMENT DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE ET NOTAMMENT DES SORTANTS DE PRISON | 124 |
| 3.2.1 <i>Eviter la perte de logement liée à l'incarcération</i> | <i>124</i> |
| 3.2.2 <i>Anticiper le logement à la sortie le plus en amont possible</i> | <i>125</i> |
| 3.2.3 <i>Accroître une offre de logement et une offre d'hébergement actuellement sous dimensionnée, limitée aux CHRS et pas toujours adaptée, et l'accompagner d'une prise en charge pluridisciplinaire.....</i> | <i>129</i> |
| 3.3 AMELIORER ET EVALUER LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE AFFECTEES D'ADDICTIONS | 131 |
| 3.3.1 <i>Alors que les addictions sont un facteur majeur de délinquance... ..</i> | <i>131</i> |
| 3.3.2 <i>La France accuse un retard dans leur prise en charge en détention.....</i> | <i>132</i> |
| 3.3.3 <i>Une prise en charge peu innovante au vu des pratiques à l'étranger et insuffisante dans son contenu</i> | <i>133</i> |
| 3.3.4 <i>Les propositions : innover et investir massivement dans la prise en charge des addictions des personnes placées sous main de justice</i> | <i>136</i> |
| 3.4 ACCROITRE MASSIVEMENT L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION | 140 |
| 3.4.1 <i>Accroître et adapter la formation des personnes sous main de justice aux besoins économiques.....</i> | <i>140</i> |
| 3.4.2 <i>Accroître l'offre d'emploi en détention</i> | <i>144</i> |
| 3.4.3 <i>L'accès à l'emploi des personnes sortant de prison et celles qui sont suivies en milieu ouvert.....</i> | <i>150</i> |
| 3.4.4 <i>Valoriser les compétences acquises en détention</i> | <i>150</i> |
| LISTE DES PROPOSITIONS | 154 |

Synthèse du rapport

1-Pour prendre réellement en compte l'objectif central de réinsertion des personnes placées sous main de justice, il est nécessaire d'inverser la logique et le fonctionnement actuels du système pénal

1.1-Les conditions de détention des personnes placées sous main de justice doivent être reconsidérées et améliorées

Une observation liminaire et fondamentale s'impose : tout parcours d'insertion nécessite certains préalables tenant au cadre de vie, à la qualité des liens personnels et sociaux, au contexte facilitateur. C'est pourquoi la mission a estimé indispensable de souligner et de rappeler que les conditions de détention jouent un rôle déterminant dans la mise en place d'une offre d'insertion et donc dans l'élaboration d'une trajectoire de réinsertion. Leur amélioration substantielle représente un préalable nécessaire à l'efficacité des politiques mises en place. En effet, non seulement les personnes placées sous main de justice présentent la plupart du temps des facteurs de fragilité et de précarité psychologique ou sociale, mais la détention les renforce. L'épreuve de l'enfermement peut en effet provoquer l'aggravation ou la réactivation de certaines affections liées aux facteurs de risque de transmission ou d'exposition¹⁵ (maladies transmissibles, troubles mentaux, consommation de produits psychoactifs) du fait de la promiscuité, des conditions d'hygiène, de l'isolement affectif, des conditions d'hébergement ou de l'inactivité. Par ailleurs, les caractéristiques propres à l'incarcération génèrent une violence qui s'exerce contre soi ou contre les autres, avec des conséquences tant sur la santé physique que mentale (risque de suicide accru, automutilations¹).

Selon l'étude du Conseil de l'Europe Space I de 2014, la mortalité par suicide était en 2013 de 12,4 pour 10 000 personnes détenues. Dans les pays du Conseil de l'Europe, le taux moyen était de 7,6 pour 10 000 personnes détenues. Enfin, la détention est une rupture avec un environnement familial, professionnel, social souvent peu solide. Les solidarités minimales existant à l'extérieur ne se reconstituent que très partiellement en détention. Les problèmes les plus graves en matière de surpopulation, de promiscuité, de conditions de vie et de protection de la santé concernent principalement les maisons d'arrêt mais ne sont pas absents des autres établissements pour peine.

1.1.1-Une surpopulation carcérale très élevée en maison d'arrêt qui compromet les efforts de réinsertion

La densité carcérale est en moyenne de 113% en France en 2015. Il s'agit là d'une moyenne qui cache des situations très contrastées selon le type d'établissement pénitentiaire. Avec une densité carcérale moyenne de 117%, la France se situe en très mauvaise position au regard des autres pays de l'UE (hors pays de l'Europe centrale et orientale) : elle est classée avant-dernière devant l'Italie, les autres pays européens de population comparable ayant des taux proches de 100% (Angleterre, Pays de Galles), voire très inférieurs (87% pour l'Allemagne et l'Espagne).

¹ 2 426 en 2009.

L'un des facteurs d'explication réside dans le taux de prévenus parmi les personnes détenues en France (21%) contre un taux variant entre 13 et 14% en Allemagne, Angleterre/Pays de Galles et Espagne. Il convient de relever que si le taux de prévenus est très élevé dans les pays scandinaves (entre 30 à 37%), il s'accompagne d'une durée moyenne d'incarcération éminemment basse (entre 3 et 4 mois) et d'un coût très élevé de la détention (200 à 300€/jour et par détenu), c'est-à-dire d'un modèle où la durée de détention est à fois la fois très courte et les conditions de l'incarcération bien meilleures que dans tout autre pays.

Pour ce qui concerne la France, la mission n'a pas eu connaissance d'un quelconque plan d'action visant à résorber au quotidien cette situation ; elle estime qu'elles compromettent gravement les perspectives d'insertion de ces personnes, à leur précarité sociale initiale s'ajoutant en effet une précarité « *carcérale* ».

1.1.2-Des conditions de détention conduisant à des atteintes aux droits des personnes et à une perte d'autonomie régulièrement dénoncées

Les conditions de détention constituent un obstacle majeur aux politiques d'insertion. Ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a pu le retracer dans les rapports annuels, la détention par ses conditions matérielles comme par son organisation générale aboutit à une large perte d'autonomie pour les personnes détenues, ce qui va à l'encontre de tout objectif de réinsertion.

La détention prive du droit à l'intimité : il convient ainsi de souligner le non-respect de l'encellulement individuel et la promiscuité due à la surpopulation carcérale, l'absence de droit effectif à la sexualité, en cellule ou au sein des parloirs. Les atteintes au droit d'expression sont également importantes.

La privation de liberté porte également atteinte à la faculté pour la personne détenue d'accomplir certains actes courants et nécessaires de la vie civile, comme la gestion de son compte bancaire, le paiement d'une facture ou d'un loyer. Les obstacles tenant à l'organisation des détentions, sont nombreux et peuvent conduire à des dénis de soins.

Enfin, la connaissance des droits qui s'offrent aux personnes détenues et des devoirs qui leur incombent (droit de la défense, droit d'accès aux documents personnels et juridiques utiles), est imparfaitement assurée, ce qui constitue des restrictions notables au droit à l'information et à l'accès aux droits².

Deux questions majeures représentent des préalables indispensables à résoudre pour envisager avec sérieux toute politique de réinsertion : l'accès aux douches et l'accès aux moyens de communication (téléphone et Internet).

Au 1^{er} août 2015 le parc pénitentiaire, hors outre-mer, se composait de 48 154 cellules, dont 14 547, soit 30%, disposant d'une douche ; et 33 607 sans douche. Il n'existe pas, selon les informations recueillies par la mission, d'action prioritaire visant à résorber cette situation. De surcroît, en engendrant des mouvements multiples, elle est génératrice de tension et, du point de vue des personnels, très consommatrice de temps pour des tâches peu valorisantes.

² CGLPL note remise à la mission.

Il paraît donc indispensable à la mission, tant pour des raisons tenant à la dignité des personnes, à leur réinsertion future comme à la sécurité des établissements, d'engager un grand programme d'installation de douches dans les cellules. Son objectif à terme devrait être d'aboutir au résultat : une cellule, une douche. Compte tenu de l'exiguïté de certaines cellules dans de vieux établissements et de la préoccupation de ne pas provoquer de sur occupation transitoire liée aux travaux d'installation, la mission préconise que ce plan soit conçu et mis en œuvre de manière progressive mais avec un calendrier précis.

L'accès au téléphone s'effectue pour les prévenus comme pour les condamnés à partir de « points phone » dont la localisation dans les établissements n'a pas été nécessairement réfléchi pour éviter les pressions (installation dans les cours de promenade) ni préserver une relative intimité quand les personnes détenues rejoignent leurs familles. De plus, les horaires d'accessibilité constituent une difficulté dès lors que les familles ne sont pas nécessairement joignables dans la matinée ou dans l'après-midi, périodes de temps où les points phone sont généralement accessibles.

L'introduction massive et illégale des téléphones portables en détention représente un problème endémique de gestion sécuritaire des établissements. Au Royaume- Uni, le National Offenders Management Service (NOMS)³ a équipé la totalité des établissements de dispositifs de brouillage efficaces et a accompagné cette mesure d'informations claires sur la prohibition de l'introduction des téléphones portables.

Internet est devenu un outil indispensable d'accès aux organismes de droit commun ou aux études supérieures, etc... Par conséquent, il représente un outil précieux de réinsertion et d'autonomisation qui doit être concilié avec des impératifs de sécurité. Or cet accès est impossible en détention pour les personnes détenues et très complexe pour les intervenants extérieurs. A titre d'exemple, pour accéder aux données Pôle emploi par internet, la procédure permettant aux conseillers justice de cet organisme de se connecter en détention est particulièrement contraignante.

La DAP indique être engagée dans une démarche de réflexion et d'expérimentation sur l'accès aux technologies de communication en détention. La mission a pris connaissance de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues⁴.

Dans ce document, il recommande à l'administration pénitentiaire une meilleure garantie de la liberté de communication (reconnue par le Conseil constitutionnel) des personnes détenues sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit de leurs victimes.

Il souligne aussi que, dans un objectif de facilitation de la réinsertion des personnes détenues, les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériels, les capacités de stockage, l'accès à l'Internet et à une messagerie électronique doivent-être, dans le respect des impératifs nécessaires de sécurité, assouplies et harmonisées. La mission souscrit à cette recommandation et estime que les dispositions devraient être prises par la direction de l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre cet avis, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada).

³ Equivalent de la direction de l'administration pénitentiaire pour le Royaume Uni et le Pays de Galles

⁴ Journal officiel du 12 juillet 2011.

Sans développer l'ensemble de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la mission a relevé un nombre important de condamnations de notre pays pour des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme relatives aux conditions dans lesquelles se déroule la détention. Ainsi, dans un arrêt très récent, la Cour a demandé aux autorités françaises de renforcer les mesures mises en place pour protéger les personnes détenues présentant des tendances suicidaires⁵. Par ailleurs, le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe indique d'autres éléments à prendre en compte pour évaluer les conditions de détention : l'état d'entretien et de propreté, l'accès à la lumière du jour, à une aération et au chauffage, les installations sanitaires, la possibilité de se dépenser physiquement en plein air et l'existence d'activités motivantes.

1.1.3- Une piste en faveur de la réinsertion à approfondir : l'inscription de l'action de l'administration pénitentiaire dans des politiques de développement durable

En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, a défini la notion de développement durable en la mettant en corrélation avec les trois piliers que sont l'économie, l'écologie et le social : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Cette notion est au cœur des politiques publiques prévue par l'article 6 de la Charte de l'environnement. Elle se décline en France et en Europe dans des stratégies nationales, plans incitatifs qui permettent de mettre en perspective des engagements et des orientations de différentes parties prenantes, publics, privées ou associatives.

Les politiques de réinsertion sont évidemment un aspect essentiel du pilier social du développement durable. A ce titre, la mission considère que, lorsqu'elles s'appliquent aux personnes sous main de justice, elles sont de nature à favoriser leur réinsertion. L'examen de quelques programmes déjà à l'œuvre abonde dans le sens d'un approfondissement de cette orientation de manière volontariste.

En France, plusieurs établissements pénitentiaires ont investi le champ de l'environnement et du développement durable.

Le centre de détention de Mauzac, avec sa ferme agricole qui est source de travail et de formations qualifiantes en est un exemple. Plus emblématique est le centre de détention de Casabianda, situé en Corse, seul établissement pénitentiaire ouvert en France. Les personnes détenues y travaillent essentiellement à des activités forestières, céréalières, laitières et d'élevage. En dépit de ses nombreux atouts en termes de réinsertion - en particulier le plein emploi - et de son poids économique sur le plan local, Casabianda était, il y a peu de temps encore, menacé de fermeture en raison, notamment, de la vétusté de ses bâtiments et structures. Pourtant son modèle mériterait d'être étudié pour être, le cas échéant, transposé à d'autres établissements de même type.

En 2015, près d'une centaine d'établissements pénitentiaires ont déclaré utiliser régulièrement des espaces verts. Rapporté aux 91 maisons d'arrêt et aux 88 établissements pour peine implantés sur le territoire français, le nombre d'établissements offrant des activités en lien avec les espaces verts représente à peine plus de la moitié d'entre eux. Cela reste très insuffisant.

Dans le domaine du développement durable, l'inauguration en 2015 dans le centre de détention du Port, sur l'île de la Réunion, d'une centrale photovoltaïque combinant l'énergie renouvelable et l'agriculture responsable a créé une nouvelle synergie entre la prison et la collectivité. Dotée d'une importante capacité de production, le projet visait en premier lieu à satisfaire les besoins en électricité des habitants de l'île à partir d'énergies renouvelables mais aussi à contribuer à la réinsertion des détenus en leur offrant du travail et de la formation de maraichage et d'apiculture.

⁵ Voir Cour EDH, 4 février 2016, Isenc c/ France, req. n° 58828/13.

Dans la société, certaines associations développent des activités en lien avec la nature pour favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Il en est ainsi de la ferme de Moyembrie en Picardie. Titulaire d'un agrément chantier d'insertion, elle accueille en placement extérieur des personnes placées sous main de justice et assure leur prise en charge globale, en ce compris l'hébergement, le travail et l'accompagnement social, permettant de la sorte de faire la transition entre la prison et la liberté.

D'autres réseaux du même type existent ; tel est le cas des jardins de Cocagne. Cette structure associative, non exclusivement dédiée à l'accueil de personnes sous main de justice, entretient des relations étroites avec de nombreux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Son objectif est la mise en œuvre de parcours facilitant l'insertion sociale et professionnelle, au moyen du maraîchage biologique, de personnes en situation d'exclusion.

Sensibiliser les personnes détenues aux enjeux majeurs de l'environnement, les faire travailler à la préservation des ressources naturelles et les initier aux technologies dites vertes tout en les accompagnant dans leur démarche personnelle ne peut que favoriser leur réinsertion. L'administration pénitentiaire a tout intérêt à soutenir les projets qui répondent à ces objectifs. C'est le sens des propositions de la mission en ce domaine.

1.2-La valorisation du milieu ouvert et la maîtrise du recours à la détention sont indispensables dans un système pénal arrivé à saturation

1.2.1-L'augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population carcérale et les sorties « sèches » restent majoritaires

Le système pénal « produit » des populations qui exécutent leur peine soit en milieu fermé, soit en milieu ouvert, en focalisant sur une dimension, l'infraction et sa sanction, sans que l'objectif ultime de réinsertion et de prévention de la récidive ne soit placé au cœur du traitement de ces publics. L'augmentation très sensible du nombre de peines exécutées en milieu ouvert, soit à titre principal, soit dans le cadre de procédures d'aménagement de peines d'emprisonnement ferme ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population incarcérée, qui a également crû dans le même temps. Entre 2010 et 2014, le nombre de mesures suivies en milieu ouvert a connu une augmentation constante, passant de 168 671 à 174 108, soit une hausse de 3,12 %. Au 1^{er} octobre 2015, 249.298 personnes étaient prises en charge par l'administration pénitentiaire, dont 172.007 personnes en milieu ouvert, soit 69 % de l'ensemble de la population pénale.

Au sein du milieu fermé, au 1^{er} octobre 2015, parmi les 77.291 personnes sous écrou, 66.270 étaient écrouées détenues et 11.021 personnes écrouées non détenues. Parmi la population écrouée et détenue, 16 549 personnes étaient prévenues, soit 25 %. L'âge moyen des personnes écrouées et détenues était de 34 ans, les femmes représentant 3,1% et les mineurs 1,1% de l'ensemble. Enfin, 19 % de ces personnes sont de nationalité étrangère.

Depuis les années 1990, il est noté en France un essor parallèle du nombre total de mesures de suivi en milieu ouvert⁶ et du nombre de personnes détenues, conduisant à une augmentation générale de la population des personnes placées sous main de justice. En 2005, il y avait ainsi 58 231 personnes détenues et 129 784 personnes suivies en milieu ouvert, en 2010 respectivement 60 978 et 168 671 et en 2014 67 075 et 174 108.

⁶ Soit dans le cadre de mesures pré-sentencielles -contrôle judiciaire-, soit en exécution de peine - sursis avec mise à l'épreuve (SME), libération conditionnelle, travail d'intérêt général (TIG), sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (STIG), interdiction de séjour, ajournement avec mise à l'épreuve, suivi socio-judiciaire, travail non rémunéré (TNR.)

Ce contexte inflationniste présente de nombreux inconvénients à la fois en termes de coûts et de réinsertion des personnes. Il semble en tout état de cause spécifique à la France parmi les autres grands pays européens. En effet, durant la dernière décennie, les autres Etats-membres du Conseil de l'Europe ont vu leur population carcérale soit baisser sensiblement, soit augmenter mais avec une ampleur très inférieure à la France.

De plus, malgré une volonté très claire et persistante du législateur de privilégier les aménagements de peines, ceux-ci plafonnent aux environs de 20% des peines privatives de liberté mises à exécution hors aménagement *ab initio* et consomment un temps de travail considérable des SPIP et des magistrats de l'application des peines, rendant les sorties de prison dites « sèches » (soit sans mesure d'aménagement) la norme au lieu d'être l'exception. La mission note ainsi le décalage entre des textes, comme la loi du 24 novembre 2009 qui consacre notamment les aménagements de peines et la réalité des chiffres de ces derniers. 12 689 personnes bénéficiaient d'un aménagement de peines au 1^{er} janvier 2015, soit 20,9 % des personnes condamnées écrouées, dont 10 030 personnes sous surveillance électronique (PSE), 1 689 en semi-liberté (SL) et 970 en placement à l'extérieur (PE).

Par comparaison, la libération conditionnelle a concerné en France moins de 8 000 personnes contre 40 000 en Allemagne (chiffres 2012). Or l'unique analyse (Tournier Kensey) relative à la récidive en France montre que ce sont les sorties sèches qui génèrent le plus de récidive : 63% de taux de recondamnation toutes peines confondues dans les cinq ans suivant la sortie de prison contre 55% pour les aménagements de peine et 39% pour les libérations conditionnelles⁷.

1.2.2-La réforme pénale de 2014 n'a pas réussi à corriger cette situation

Promouvoir les peines alternatives à l'incarcération et limiter le recours à la détention suivant les préconisations de l'ONU⁸ et du Conseil de l'Europe⁹ sont les objectifs importants que partagent l'exécutif et le législateur.

Pour y répondre, la loi du 15 août 2014 portant réforme pénale a enrichi le panel des réponses disponibles avec une nouvelle peine de milieu ouvert visant à soumettre la personne condamnée à un ensemble d'obligations et d'interdictions dans le cadre d'un programme en vue de sa réinsertion : la contrainte pénale. Le contenu de la contrainte pénale consiste pour le condamné en l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines (JAP), à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions spécifiques. Ce contenu peut être déterminé par la juridiction de jugement si elle dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité du condamné, sa situation matérielle, familiale et sociale ou par le JAP qui pourra, dans tous les cas, revoir et adapter le contenu de la peine. Après le prononcé de la peine, le SPIP procède à une évaluation approfondie de la personnalité de l'auteur et de sa situation et adresse au JAP un rapport. La situation matérielle, familiale et sociale doit être réévaluée autant de fois que nécessaire et au moins une fois par an par le SPIP et le JAP.

La loi a introduit également un nouvel article 720 au code de procédure pénale qui a créé la libération sous contrainte : celle-ci entraîne l'exécution du reliquat de peine ferme restant à subir sous le régime, selon la décision prise par le juge de l'application des peines, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, du placement sous surveillance électronique ou de la libération conditionnelle.

⁷ Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n°26, mai 2011 : les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation.

⁸ Règles de Tokyo – règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté - adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

⁹ Règles européennes relatives à la probation adoptées le 20 janvier 2010 par le Conseil de l'Europe.

Malgré un accompagnement important et continu de la part des administrations centrales et des écoles qui a été suivi d'effet dans les SPIP, la contrainte pénale peine à s'imposer dans la plupart des juridictions. L'étude d'impact réalisée pour le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines estimait que le nombre de peines de contrainte pénale prononcées pourrait être de l'ordre de 8 000 à 20 000 par an, la peine devant empiéter sur les 60 000 sursis avec mise à l'épreuve (SME) partiels ou totaux prononcés par an¹⁰ et sur certaines courtes peines d'emprisonnement. Suivant cette estimation, il était prévu qu'entre 16 000 et 60 000 personnes seraient suivies au titre de la contrainte pénale à un instant donné.

Même si l'étude prévoyait une montée en puissance progressive des dispositifs pour atteindre un plein effet au bout de trois ans, le nombre de condamnations prononcées est actuellement très en deçà de ces estimations. En effet, entre les mois d'octobre 2014 et de décembre 2015, soit 15 mois après l'entrée en vigueur de la loi, les juridictions de l'ensemble du territoire national ont prononcé 1293 contraintes pénales, soit une moyenne de 86 par mois. Les cours d'appel en ont prononcé quelques-unes.

Les causes invoquées pour justifier du très faible nombre de condamnations à la contrainte pénale sont multiples et évoquées dans le rapport. Il est à craindre que le très faible prononcé de la peine ne vienne casser la dynamique qui s'était engagée dans les équipes des SPIP, entraînant la démobilisation des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), et une rupture encore plus prononcée du lien déjà parfois distendu avec les juridictions.

Ce constat d'échec vaut aussi pour la libération sous contrainte. D'après l'étude d'impact de la loi du 15 août 2014, le nombre de personnes dont la situation devait être examinée par les commissions d'application des peines chaque année¹¹ était estimé à 48 000. Compte tenu des critères définis par la loi, il était prévu que la libération serait accordée dans 30 à 60% des cas, soit entre 14 400 et 28 800 personnes, ces données devant entraîner par ailleurs une baisse du « stock » de personnes détenues à un instant donné dans une fourchette comprise entre 2 600 et 6 600 personnes, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Là encore, les premiers résultats sont nettement inférieurs à ces prévisions.

En effet, entre le 1^{er} janvier 2015, date de l'entrée en vigueur de la loi, jusqu'au 31 décembre 2015, les juridictions avaient prononcé 3 998 mesures de libération sous contrainte, soit une moyenne de 333 libérations sous contrainte par mois. Ce chiffre, très faible au regard du nombre de personnes éligibles, ne répond pas aux attentes de la loi dont l'objectif était en premier lieu d'éviter les sorties sèches et en second lieu de contribuer à la baisse du taux d'occupation des prisons.

Des pistes de progression sont envisageables.

Pour mettre en œuvre la contrainte pénale ainsi que la libération sous contrainte, les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été renforcés à hauteur de 1000 emplois créés dans le cadre d'un plan de recrutement triennal 2015 - 2017, qui prévoit notamment le recrutement de 640 CPIP¹².

¹⁰ Il a été prononcé en 2010, 16 500 condamnations à des SME mixtes et 43 500 des SME totaux. En 2010, le SME, total ou partiel a été prononcé dans 13% des cas, toutes juridictions confondues. Source DACG-CJN. Etude d'impact.

¹¹ Dont 1 474 mineurs.

¹² DAP, bureau SD2, note méthodologique sur la répartition des 1000 emplois dans les SPIP.

En outre, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place en fin d'année 2014 une direction de projet chargée des SPIP afin d'accompagner l'évolution nécessaire de leurs pratiques professionnelles. Pour encourager le prononcé de la contrainte pénale, la mission propose de maintenir la promotion de cette peine, plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel. Il conviendrait également de doter les SPIP d'effectifs suffisants pour accomplir de manière satisfaisante cette mission spécifique tout comme celle relevant de la libération sous contrainte.

Au-delà, la mission prend note des propositions de la Commission sur la refonte du droit des peines présidée par M. Bruno Cotte. La mission attire particulièrement l'attention sur la proposition visant à fusionner le suivi socio-judiciaire et le sursis avec mise à l'épreuve dans une nouvelle peine de suivi socio-judiciaire probatoire qui permettrait de lever largement les obstacles tenant à la place de la contrainte pénale dans l'échelle des peines. De la même manière, la mission souligne l'intérêt que présente l'instauration à titre de peine principale du placement sous surveillance électronique.

1.3-L'objectif de réinsertion doit être intégré de façon structurelle et le plus en amont possible dans le fonctionnement du système pénitentiaire

Le législateur rappelle constamment que l'objectif de réinsertion doit aller de pair avec l'objectif sécuritaire.

Les préoccupations tenant à l'ordre public et à la sécurité des établissements à l'égard des personnels et des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire sont incontestables. Mais la mission a relevé qu'elles prenaient trop souvent le pas sur l'objectif de réinsertion. Le niveau de violence, dénoncé à juste titre par les organisations professionnelles de l'administration pénitentiaire lorsqu'elle se porte sur les personnels, conduit cependant à interroger un modèle d'organisation qui, au bout du compte, ne produit de la sécurité ni pour les agents qui y travaillent ni pour les personnes prises en charge.

La mission a recensé un certain nombre de facteurs qui justifieraient d'une réorganisation en profondeur de ce modèle, à l'instar de ce qui a pu être observé dans des pays comparables (Espagne, Canada, Royaume-Uni, Allemagne), afin d'orienter fortement le fonctionnement des établissements vers l'objectif de réinsertion, objectif qui ne doit pas être mis en opposition avec la sécurité.

1.3.1-L'objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l'ensemble des catégories de personnel

Quatre leviers devraient être actionnés simultanément pour aller dans cette direction :

Le premier est d'ordre géographique

Dès la conception d'un nouveau programme de construction, il faudrait veiller à la cohérence des implantations avec l'objectif de réinsertion. En effet, la cartographie des établissements pénitentiaires est actuellement sans rapport évident avec la géographie de la délinquance : alors que celle-ci est urbaine, la plupart des établissements construits au cours des trente dernières années ont été implantés en milieu rural, pour des raisons tenant essentiellement au coût du foncier. Ces anomalies de localisation entraînent une rupture de liens familiaux.

Cette géographie particulière est une contrainte supplémentaire pesant sur les conditions structurelles des politiques d'insertion.

Le deuxième est d'ordre immobilier et architectural

Le choix effectué en faveur d'établissements récents d'une capacité théorique qui est rarement inférieure à 400 places, cumulant des quartiers de maisons d'arrêt avec des quartiers de centres de détention, et privilégiant les équipements sur la présence humaine, est contestable.

Il entraîne une dépersonnalisation qui n'est pas propice à la resocialisation des personnes détenues. La configuration de ces établissements génère fréquemment des contraintes particulièrement regrettables. La mission signale et souligne l'intérêt de plusieurs expériences en cours dans des pays voisins de la France, qui justifierait qu'avant de lancer un nouveau programme, un examen approfondi de ces initiatives soit conduit.

Le troisième tient à l'organisation interne des détentions

L'administration pénitentiaire contrainte de gérer prioritairement la sur-occupation des maisons d'arrêt, a été amenée à développer une politique d'orientation des personnes détenues principalement fondée sur une gestion des flux au détriment d'un réel parcours d'exécution de peine des personnes condamnées. Par ailleurs, le régime de détention donne priorité à la sécurité sur l'autonomie de la personne. Enfin, la mission ne peut passer sous silence le fait que l'organisation du temps de travail et le régime de travail de nuit des personnels pénitentiaires, en favorisant un temps de travail non quotidien et non régulier en détention ainsi qu'un éloignement domicile/travail, sont autant d'obstacles structurels à l'implication de ces personnels pénitentiaires dans la prise en charge de la réinsertion des personnes détenues.

Le quatrième se fonde sur les choix actuellement faits en matière de gestion de la ressource humaine

La part des personnels d'insertion dans l'ensemble des agents placés sous l'autorité de la direction de l'administration pénitentiaire, si elle a positivement évolué ces dernières années, demeure très faible, par rapport à ce qui peut être rencontré dans d'autres pays comparables.

A l'égard de ces facteurs structurels, la mission dresse le constat que, globalement, les établissements demeurent orientés vers des préoccupations sécuritaires et qu'un rééquilibrage est indispensable pour les faire évoluer vers une finalité centrale de réinsertion.

1.3.2-Les systèmes d'information propres à l'administration pénitentiaire (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires

Les lacunes des systèmes d'information liés aux personnes placées sous main de justice constituent un obstacle au suivi de leurs problématiques de réinsertion et à une évaluation de leurs résultats. En effet, les systèmes d'information du ministère de la Justice, GIDE, GENESIS et APPI, ne sont pas conçus pour prendre en compte les éléments ayant trait à la réinsertion, tels que le recueil d'informations relatives à la situation sociale ou professionnelle des personnes. D'une manière générale, il convient de préciser que la fiabilité des informations restituées par ces trois outils dépend nécessairement de la qualité des saisies effectuées par les utilisateurs. Or il existe une forte hétérogénéité dans les données pouvant résulter de processus et fonctionnalités faiblement utilisés dans les applications ou de disparités des pratiques de saisie selon les services.

L'insuffisance de données sur les parcours judiciaires, notamment sur le suivi de l'exécution des peines, ne permet pas de mesurer l'efficacité de la politique pénale ni l'efficacité relative des différentes mesures (notamment du taux de réitération). De ce fait, le suivi automatisé d'une personne condamnée sur l'ensemble de son parcours est impossible en l'état. Un examen approfondi de l'ensemble des limites intrinsèques de ces systèmes d'information et une présentation des recommandations de la mission en la matière se trouvent dans l'annexe thématique correspondante.

1.4-La philosophie du droit commun qui inspire actuellement la politique de réinsertion connaît désormais sa limite et doit être complétée

1.4.1-Un mouvement continu depuis les années 1990 a transféré aux acteurs et aux dispositifs de droit commun les politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice

La notion même de réinsertion ou d'insertion est comprise et revendiquée comme la combinaison d'un accès général de la personne placée sous main de justice aux différents droits, identiques à ceux de tout citoyen vivant dans la société. C'est cette approche dite « *du droit commun* » qui prévaut désormais, à l'exception notable de la question du droit du travail en détention. Cette option du recours au droit commun vise à limiter les effets discriminants de procédures qui seraient spécifiques aux publics sous main de justice en leur permettant l'accès à tous les dispositifs de droit commun. Elle se fonde, dans le même temps, sur un principe de réalité : les compétences techniques, les ressources et les savoir-faire pour la réinsertion se trouvent à l'extérieur de l'administration pénitentiaire comme à l'extérieur de la prison.

Après une phase qui peut être qualifiée d'expérimentale (mais dont ni les coûts ni les résultats n'ont fait l'objet d'une évaluation systématique), cette politique d'insertion et de réinsertion s'est déployée au travers du développement de nombreuses conventions de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire, et les acteurs de la société civile et/ ou les administrations publiques en charge de l'insertion des personnes défavorisées. Ces conventions, dont l'impulsion venait de l'échelon central et qui étaient déclinées à l'échelon territorial, ne comportaient généralement pas de dispositions financières mais reflétaient cette volonté politique partagée d'insérer les personnes sous main de justice dans les dispositifs de droit commun. Cette évolution administrative s'est traduite par un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Ce cadre législatif concerne pour l'essentiel l'insertion ou la réinsertion des personnes détenues.

1.4.2-Pour les acteurs de droit commun, les populations sous main de justice constituent un enjeu marginal et problématique ; elles sont peu et mal identifiées dans leurs systèmes d'informations

La population sous main de justice représente une très faible part au regard de la population totale bénéficiant des dispositifs de droit commun. Dès lors, il est évident que cette population ne constitue pas un enjeu majeur pour les acteurs sociaux en charge de la gestion des dispositifs de droit commun. Une des conséquences de cette faible importance numérique est que les systèmes d'information des acteurs en charge de la gestion des dispositifs de droit commun identifient très rarement les personnes placées sous main de justice. La mission tient à souligner que ce constat, crucial, vaut en particulier dans le cas de la prise en charge sanitaire de ces personnes. A défaut de systèmes d'informations mis en place ou de données fiables, les caractéristiques des personnes placées sous main de justice ne sont connues que par des enquêtes ponctuelles. C'est en particulier le cas du taux d'addictions des personnes détenues.

1.4.3-Dès lors, aucun acteur n'est en charge d'optimiser la réinsertion des personnes placées sous main de justice ni d'en minimiser le coût pour la Nation

Des travaux effectués par la mission, il ressort, d'une part, que le coût global des politiques d'insertion des personnes sous main de justice est mal identifié et, d'autre part, que les bilans coûts/gains d'une politique de réinsertion lorsqu'ils affectent des acteurs différents le sont encore moins bien. Par exemple, traiter un détenu toxicomane coûtera certes au ministère en charge de la santé, mais générera des économies au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice (moindre récidive).

De même, garantir un logement décent à un ancien détenu et une prise en charge multidisciplinaire coûtera aux acteurs qui le prendront en charge mais fera faire des économies au ministère de la santé (moindres séjours hospitaliers) et à la justice (moindre incarcération).

Par ailleurs, le coût global des différentes mesures de contrainte (mandat de dépôt versus autre mesure, notamment peine en milieu ouvert) n'est pas pris en compte dans les décisions judiciaires.

L'identification des financements relatifs aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice est délicate et illustre l'absence d'évaluation de ces politiques. Les dépenses d'insertion des personnes sous main de justice constituent un sous-ensemble du programme 107 « *Administration pénitentiaire* » qui s'établit en 2015 à 3,39 Md€ en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 Md€ en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014)¹³ et qui se décompose en trois actions :

- l'action n°1 « garde et contrôle des personnes sous main de justice » comprend les crédits, notamment de personnel, nécessaires à la garde des personnes détenues, au contrôle des personnes sous main de justice aux aménagements de peine, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier ainsi qu'à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;

- l'action n°2 : « accueil et accompagnement des personnes sous main de justice » regroupe l'ensemble des crédits nécessaires pour les prestations d'hébergement et de restauration, la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux. C'est cette action qui inclut la mission de réinsertion professionnelle en milieu fermé et ouvert

- l'action n°3¹⁴ : « soutien et formation » concerne essentiellement les crédits de rémunération des personnels et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi que les budgets de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et du Service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

Au sein de l'action n°2 du programme 107, le montant des crédits dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice ¹⁵ est estimé à 135,8 M€ et représente moins de 4 % du total du programme. La mission s'est intéressée au coût de la détention : le coût moyen d'une journée de détention en France avoisine 100€/jour, proche de la moyenne européenne. En effet, en 2012, sur la base des données de 44 pays, le montant moyen dépensé pour la détention est de 97€/détenu et par jour. Ce coût de détention est cependant très supérieur à celui d'une exécution de peines en milieu ouvert en France et même à des mesures de suivi au contenu beaucoup plus ambitieuses analysées par la mission : 100€/jour contre 10€ pour un placement sous surveillance électronique (PSE), 30€ pour un placement extérieur (PE) et 60€ pour une semi-liberté selon un rapport parlementaire de 2011.

Le choix de privilégier une exécution de la peine en milieu ouvert plutôt qu'en milieu fermé répond donc à la fois à une logique de réinsertion et de réduction du coût pour les finances publiques.

13 Avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, commission des lois, déposé le 20 novembre 2014.

14 L'absence d'action n°3 dans le programme 107 résulte de la fusion en 2007 des anciennes actions n°3 « formation » et n°4 « soutien » devenues action n°4 « soutien et formation ». Dans la même préoccupation de simplification administrative, le programme 107 ne dispose plus depuis 2007 de « sous-action ».

15 Fiche de cadrage (établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP), 18 mars 2015.

2-La gouvernance de la politique de réinsertion, pour l'heure défaillante, doit être profondément réformée par la mise en place d'un système d'informations et de connaissance, la mise en œuvre d'une réelle et indispensable interministérialité et par l'identification de moyens financiers suffisants

L'insertion des personnes sous main de justice, pour être plus efficace, implique un effort massif d'analyse de données -qui seule peut permettre de procéder à une réelle évaluation de son efficacité-, une gouvernance rénovée et des financements appropriés. Elle doit être inscrite pleinement dans le champ des politiques sociales, entendues comme l'ensemble des réglementations, des prestations, des équipements et des services destinés à compenser la réalisation d'un risque social.

2.1-La mise en place de systèmes d'information décloisonnés et adaptés représente un préalable absolu

Les politiques d'insertion souffrent cruellement d'un manque d'analyse de données. Le progrès passe ici par le dépassement de systèmes d'information fonctionnant « en silos », c'est-à-dire par le croisement des fichiers des différentes administrations concernées, la mise en place de panels et le suivi de cohortes tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. La mission recommande donc une amélioration substantielle du suivi statistique des personnes sous main de justice qui passe par une analyse de données relatives à cette population. Là encore, tous les éléments de constat et de propositions précises sont présentés dans l'annexe thématique de référence.

La mission tient en particulier à souligner l'importance décisive de la mise en place d'un système d'information en matière de santé des personnes détenues. Face au constat de carence d'un système d'information sur la santé des personnes détenues, deux options sont théoriquement possibles :

- créer *ex nihilo* un système d'information avec un dossier médicalisé informatisé unique pour les personnes sous main de justice ;

- prévoir l'extension du système développé par l'Observatoire régional de la santé et du social (OR2S) de Picardie à toutes les régions et l'enrichissement de son contenu (fiche entrant somatique et psychiatrique, fiche sortant et parcours de santé durant la détention).

La mission recommande de privilégier la seconde option plus réaliste et plus conforme aux retours d'enquête de l'INVS relative aux facteurs favorisant exprimés par les personnels médicaux.

2.2-La politique d'insertion des personnes sous main de justice doit, comme toute politique sociale, être conduite de manière pleinement interministérielle

La mission a clairement constaté que les politiques d'insertion fonctionnaient sans aucune transversalité, ce qui grève évidemment leur efficacité. Il en va de même de l'absence actuelle d'unité de commandement. L'interministérialité des politiques d'insertion n'est pas une réalité suffisamment affirmée.

La politique d'insertion des personnes sous main de justice relève par nature des politiques sociales. Son objectif est social.

Les acteurs qu'elle mobilise sont principalement des acteurs du champ social –qu'ils soient administratifs, associatifs ou privés. Les droits qu'elle vise à rendre effectifs sont pour l'essentiel des droits sociaux.

Son pilotage, dès lors, ne saurait être que semblable à celui de toute politique sociale, c'est-à-dire interministériel afin de garantir la transversalité de l'action conduite, sa conformité à la stratégie définie et aux objectifs assignés, et, au final, son efficacité. Ce constat formulé de longue date et affirmé lors des travaux de la conférence de consensus en 2013 sur la prévention de la récidive n'a pas trouvé à ce jour de traduction administrative opérationnelle.

La position de la direction de l'administration pénitentiaire dans l'organisation du ministère de la justice ne saurait être remise en cause : outre qu'elle répond à des standards et des normes du Conseil de l'Europe, sa mission première tient à l'exécution de décisions de justice. Toutefois, comme pour d'autres missions transversales dévolues à des administrations verticales, l'administration pénitentiaire peine à assurer la transversalité de certaines de ses orientations, dont celles qui relèvent de la réinsertion. En outre, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'un appui scientifique suffisant pour venir étayer ses demandes.

L'absence de dispositif interministériel dédié aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice ne permet pas la mobilisation des administrations de l'Etat à un niveau suffisant de responsabilité. Cette absence de pilotage induit en outre une trop faible implication des collectivités locales.

2.2.1-Une gouvernance renouvelée par niveau territorial

Il convient de clarifier le fonctionnement actuel du dispositif administratif et partenarial, d'assurer l'indispensable unité de conception et de commandement de cette politique et de le faire en s'appuyant sur les expériences locales réussies comme sur les structures nationales existantes, en évitant autant que faire se peut la tentation du « *meccano administratif* ».

Au niveau local, la mission estime nécessaire d'obtenir des collectivités locales une plus grande implication dans les politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Les services déconcentrés du ministère de la justice doivent également rénover leurs modes de fonctionnement, notamment au niveau des SPIP.

Enfin, l'organisation des établissements pénitentiaires eux-mêmes doit être revue afin de préparer efficacement la sortie. A l'instar des quartiers « *arrivants* », des quartiers « *sortants* » doivent être créés.

Au niveau régional, les recommandations formulées par la mission concernent, d'une part, le pilotage et le suivi du plan national de réinsertion en en confiant la responsabilité aux préfets conjointement avec l'autorité judiciaire et, d'autre part, l'organisation des DISP, en renforçant notamment leurs départements insertion- probation et prévention de la récidive.

2.2.2-Une nouvelle gouvernance au niveau national

Au niveau national, la mission formule plusieurs recommandations : les premières visent à structurer et à valoriser le rôle et la place de la probation dans l'Etat, une autre à établir un programme national d'amélioration des conditions de détention.

En premier lieu, la mission recommande d'affirmer la place de la probation au sein du ministère de la justice et de l'appareil d'Etat et de mettre en place une gouvernance renouvelée et interministérielle pour les politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Aussi, la mission préconise-t-elle de créer un service à compétence nationale (SCN) dédié aux politiques d'insertion. En ce qui concerne le pilotage interministériel des politiques d'insertion des personnes sous main de justice, la mission considère nécessaire d'assurer un pilotage effectif de ces politiques grâce à une unité de conception et de commandement.

Pour l'obtenir, elle recommande de confier la responsabilité de cette politique au CIPD, rebaptisé CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation). Elle suggère aussi de placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier ministre et d'instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, afin de décider de la stratégie et du plan d'action pour l'année à venir.

En second lieu, elle préconise la mise en place d'un programme national d'amélioration des conditions de détention, préalable absolu à ses yeux à toute politique de réinsertion.

2.3-Les moyens financiers doivent être identifiés, réalloués ou accrus en tant que de besoin et évalués dans le cadre d'un plan national de réinsertion des personnes sous main de justice

Dans le cadre de la commande de la lettre de mission, la mission a tenté d'identifier de manière plus exhaustive les moyens financiers dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice. Ces travaux sont retracés de manière détaillée dans l'annexe « budget ». Après compilation des différentes données, la mission obtient une estimation du montant total dédié à la réinsertion des personnes sous main de justice de 777 M€ en 2015. Ce montant compilé représente 5,7 fois plus que le budget estimé dédié à la réinsertion dans l'action n°2 du programme 107.

La mission a identifié un certain nombre de dépenses supplémentaires, dont certaines figurent en partie 3. Pour gager le plus possible ces augmentations de dépenses, la mission a demandé à la DAP des éléments concernant le régime de nuit et l'organisation du temps de travail afin d'identifier des économies possibles évoquées longuement à l'occasion des déplacements de terrain et des rencontres tant avec des cadres de l'administration pénitentiaire qu'avec des représentants syndicaux. Tous notent un problème majeur lié à une organisation du travail coûteuse en ressources humaines et épuisante en fonctionnement quotidien.

La mission note que ces éléments ne lui ont pas été transmis, ce qui ne lui a pas permis de chiffrer les économies possibles à réaliser en contrepartie des dépenses supplémentaires qu'elle propose. Elle a toutefois identifié un certain nombre de pistes d'économies grâce à des retours du terrain. Une mission spécifique pourrait être conduite sur cette question particulière en prenant en compte notamment le récent rapport de la Cour des comptes sur la gestion des personnels pénitentiaires¹⁶.

3-C'est dans le cadre de cette nouvelle gouvernance que les politiques sectorielles d'insertion doivent être renforcées et améliorées

Une amélioration globale de la prise en charge des publics concernés et un renforcement des politiques sectorielles d'insertion -en matière d'accès aux droits sociaux, d'insertion professionnelle, de logement et d'addictions- sont nécessaires.

Les constats effectués par la mission sont les suivants : l'accès aux droits sociaux est insuffisant, ainsi que l'accès au logement et à l'hébergement (7% de SDF dans les entrants en prison, 14% avec des problèmes de logement à la sortie) ; les addictions sont une source importante d'entrée en détention et ne sont pas guéries à la sortie ; tant la formation proposée aux détenus que l'emploi en détention ou à la sortie sont très insuffisants.

Il en ressort un certain nombre de recommandations présentées avec les autres préconisations de la mission, dans la partie 4.9 : « Construire des parcours d'insertion cohérents et effectifs ».

¹⁶ Cf. référé (Réf.: 82015-1449-1) du 23 décembre. 2015 adressé à la Garde des Sceaux, ministre de la justice et réponse du garde des Sceaux du 21 mars 2016.

4-Les propositions de la mission classées par action et par ordre de priorité

La mission a fait le choix de formuler toutes les propositions qui lui paraissaient utiles. Le rapport en compte 121. Les recommandations les plus importantes sont signalées par un astérisque.

4.1-Améliorer significativement les conditions de détention

4.1.1-A court terme (dans un délai de six mois)

Proposition n°1*. Etablir un programme d'installation de douches individuelles dans la totalité des cellules pour garantir l'accès journalier à une douche, quelles que soient les activités de la personne en détention (sport, travail etc.).

Proposition n° 3*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre sans délai les recommandations issues de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada).

Proposition n° 75. Elaborer un plan national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication.

Proposition n°2*. Fixer un agenda précis pour améliorer nettement le recours aux communications téléphoniques, notamment en expérimentant des options sécurisées permettant aux personnes détenues de communiquer avec leurs proches par des applications ayant recours à la visioconférence (tels que Skype, tribe, etc.).

Proposition n° 62. A l'attention de l'administration pénitentiaire : pour détecter les innovations induites par la transition vers l'économie numérique, concevoir et expérimenter des solutions numériques adaptées au cadre de la détention, introduire dans l'organisation du service à compétence nationale un « fab lab » (de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication numérique»), à l'instar de ceux développés dans les grandes organisations et sur le modèle de ce qui est en place au Royaume-Uni au sein du National offender Management Service (NOMS).

Proposition n° 38*. Mettre en place, dans les dix plus grandes maisons d'arrêt, des quartiers « sortants » appuyés sur des plate-formes multiservices organisées par les partenaires de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.). Prévoir un transfert des futurs sortants au moins deux mois à l'avance dans ces quartiers sortants, à l'instar de ce qui se fait à la prison de Manchester.

4.1.2-A moyen terme (dans un délai d'un à deux ans)

Proposition n° 58*. A l'attention du ministère de la justice : sans attendre, lancer un appel à projet pour l'ouverture d'un établissement pénitentiaire pilote ayant recours à des financements publics et privés (partenariat public/privé), fonctionnant en mode ouvert et doté des systèmes les plus innovants en matière de gestion carcérale que ce soit sur le plan des technologies de l'information, de l'accompagnement et de l'encadrement, des thérapies en matière de troubles psychiques et/ou de toxicomanie. Cet établissement pourrait également s'inspirer des exemples étrangers comme celui de la prison thérapeutique de Grendon au Royaume-Uni.

Proposition n° 60*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : repenser la phase d'accueil afin qu'elle soit réellement une phase d'évaluation des besoins/risques en lien avec le passage à l'acte et la construction d'un parcours d'insertion et non plus uniquement tournée vers l'optimisation des affectations en cellule.

Proposition n° 61. A l'attention de l'administration pénitentiaire : faire de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU) une instance servant systématiquement à fixer/contractualiser les premières orientations et objectifs, réalistes et atteignables au vu à la fois des besoins et des capacités de la personne.

Proposition n° 59*. A l'attention du ministère de la justice : sur le modèle de la labellisation des quartiers arrivants et du référentiel déjà élaboré par la direction de l'administration

pénitentiaire relativement aux Règles Pénitentiaires Européennes, accélérer la labellisation des quartiers sortants et des programmes d'insertion.

Proposition 39*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : dès la conception architecturale et fonctionnelle des nouveaux établissements à construire, prévoir systématiquement les surfaces nécessaires à la réalisation de « quartiers sortants ».

Proposition n° 41*. Pour toute ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire, engager des négociations en amont avec les différentes autorités concernées notamment (liste non exhaustive): le ministère de la santé sur les moyens de l'établissement de santé de rattachement, ainsi que l'implication du réseau des CSAPA et des CMP locaux ; l'autorité locale des transports pour prévoir des transports en communs pour desservir l'établissement pénitentiaire ; les services de Pôle emploi et les missions locales.

Proposition n° 57*. A l'attention du ministère de la justice : fixer un pourcentage (au moins 20%) du stock d'établissements pénitentiaires fonctionnant sur un mode ouvert.

Proposition n° 56. A l'attention du ministère de la justice : faire évoluer la classification des établissements pénitentiaires en fonction du niveau d'évaluation des risques à combiner avec une catégorisation par programmes de réinsertion (suivant le modèle canadien) en s'assurant qu'aucun établissement n'est en surpopulation alors qu'un autre disposerait de cellules non occupées.

Proposition n° 55. A l'attention de l'administration pénitentiaire : généraliser les centres et quartiers pour peines aménagées.

4.2-Réinsérer en s'inscrivant dans des politiques publiques de développement durable

Proposition n° 5. A l'attention du ministère de la justice : engager les financements nécessaires à la rénovation et au bon fonctionnement du centre de détention de Casabianda.

Proposition n° 8. A l'attention de l'administration pénitentiaire : suivre et accompagner l'activité de la centrale photovoltaïque du Port sur l'île de la Réunion pour inciter à la formation et l'emploi des personnes détenues.

Proposition n° 6*. A l'attention du ministère de la justice : lancer une recherche sur le centre de détention de Casabianda afin de définir notamment si son modèle est transposable ailleurs en France pour des établissements du même type.

Proposition n° 4*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : développer l'exploitation des espaces verts dans tous les établissements existants et *a minima*, dans les cours de promenade et intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts au titre des activités et de la formation.

Proposition n°9. Inciter les projets de développement durable dans les établissements pénitentiaires et en milieu ouvert pour favoriser l'insertion par la création d'emplois ou de formations issus de la croissance verte.

Proposition n°7. Favoriser, notamment au moyen d'appels à projet et de participations financières plus adaptées aux besoins, la création de structures d'accueil et d'accompagnement de personnes sous main de justice offrant des travaux agricoles respectueux de l'environnement.

4.3-Mettre en place des conditions plus favorables aux prononcés de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte (loi du 15 août 2014)

4.3.1-A court terme

Proposition n° 10. A l'attention du ministère de la justice et des chefs de juridiction : poursuivre la promotion de la contrainte pénale dans les juridictions et plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel.

Proposition n° 11. A l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction de l'administration pénitentiaire : diffuser auprès des magistrats du parquet, du siège correctionnel et des juges de l'application des peines, les outils pédagogiques dédiés aux SPIP, tels que le guide de la contrainte pénale et le référentiel des pratiques opérationnelles, pour mieux faire connaître leurs modes de fonctionnement et les principes qui régissent leurs missions.

Proposition n° 12. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les directeurs de SPIP des protocoles sur la prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale et sur le contenu du suivi.

Proposition n° 13. A l'attention des chefs de juridiction : envisager la possibilité pour les magistrats du parquet ou du siège, dans le cadre de ces protocoles et pour des cas spécifiques, de faire appel au SPIP pour procéder à une première évaluation avant le déferrement de la personne devant le tribunal ou à l'occasion de celui-ci. (Cf. Proposition n° 51).

Proposition n° 104. Expérimenter des programmes alternatifs à la détention, du type du projet de Médecins du Monde à Marseille, en direction de personnes cumulant les difficultés sociales (SDF, troubles psychiatriques, addictions) sur la base d'une prise en charge multidisciplinaire en milieu ouvert.

4.4-A moyen terme (un an à trois ans)

Proposition n° 103. Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité avec l'appui des enquêtes nécessaires pour prononcer une peine adaptée à la situation et à la personnalité du condamné.

Proposition n° 14. Inciter les juges de l'application des peines à faire connaître le travail spécifique réalisé par les SPIP en matière de contrainte pénale par la mise à disposition des rapports du SPIP à la formation de jugement qui l'a prononcée.

Proposition n° 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DACG : réfléchir à un mode de rédaction simplifié des rapports établis par les SPIP et destinés aux juridictions.

Proposition n° 16. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les SPIP des protocoles sur les modalités d'instruction de la libération sous contrainte et son contenu.

Proposition n° 17*. A l'attention du ministère de la justice : doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'effectifs suffisants pour permettre l'instruction des mesures de libération sous contrainte et leur suivi dans des conditions satisfaisantes.

Proposition n° 18. A l'attention du ministère de la justice : doter les greffes pénitentiaires d'outils informatiques performants capables d'extraire aisément les listes des personnes éligibles à la libération sous contrainte.

Proposition n° 19. A l'attention de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : installer le logiciel APPI sur tous les postes informatiques des salles où se déroulent les commissions d'application des peines ou mettre les greffiers en situation de pouvoir se connecter à cet applicatif.

4.5-Mieux connaître les personnes placées sous main de justice, détenues ou exécutant une peine en milieu ouvert pour mieux évaluer la performance des politiques (Systèmes d'information, statistiques et mesure d'évaluation)

4.5.1-A court terme

Proposition n° 26. Inscrire dans le système d'information des missions locales « I-milo », des informations relatives aux parcours des jeunes de 16-25 ans sous main de justice tout en préservant la confidentialité des données recueillies.

Proposition n° 24. Déterminer en coopération avec l'INSEE des indicateurs nationaux pouvant se décliner au niveau de chaque établissement pénitentiaire pour mesurer le taux de chômage.

Proposition n°25. Mettre en place avec le concours de l'INSEE et de Pôle emploi, des indicateurs permettant de mesurer aux niveaux territoriaux appropriés (national, interrégional, établissements), l'évolution de la part de chômeurs dans le total de la population écrouée hébergée et définir des modalités de suivi des évolutions de ces indicateurs.

Proposition n° 28*. Procéder au croisement des fichiers de l'Agence des Services de Paiement (ASP) avec ceux de l'administration pénitentiaire pour connaître, par exemple, le nombre de personnes placées sous main de justice bénéficiaires de contrats uniques d'insertion. A cet effet, il conviendrait que la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), après vérification de sa déclaration auprès de la CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment son opérateur.

Proposition n° 29*. A l'attention du ministère de la justice : mettre en place un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'applicatif APPI.

Proposition n° 30*. Mettre en place des cohortes de personnes sous main de justice, en fonction de toutes les problématiques d'insertion, et en assurer le suivi dans le temps.

Proposition n° 22*. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la CNAF, sous réserve d'une autorisation de la CNIL et dans le cadre du chantier général décrit infra, systématiser les échanges d'information CAF/établissement pénitentiaire pour que la mise à jour des droits (suspension ou réactivation) soit automatique.

Proposition n° 21*. A l'attention de la CNAF et sur la base de l'application « Cristal », lancer une requête sur plusieurs mois aux fins d'identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention. Ainsi, les résultats pourraient-ils servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en établissement pénitentiaire pour les CAF.

4.5.2-A moyen terme (deux à trois ans)

Proposition n° 20*. Identifier systématiquement et de façon anonyme à des fins de traitements statistiques les personnes placées sous main de justice bénéficiaires de différentes politiques sociales par croisement des fichiers de la direction de l'administration pénitentiaire avec ceux d'autres institutions (Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc.).

Confier le chantier à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice (SDSE) qui bénéficierait à cette fin d'une procédure directe de saisine de la CNIL pour le recueil des autorisations de croisement de fichiers. En complément, lancer une mission d'inspection de l'INSEE en soutien du chantier recommandé dans la proposition précédente au regard du caractère très interministériel de ce chantier et de l'insuffisance des capacités statistiques du ministère de la justice.

Proposition n° 32*. Etendre à toutes les régions le système d'information de recueil des données sur la santé des personnes détenues développé par l'OR2S de Picardie ; l'enrichir d'une fiche sortant et du parcours de santé durant la détention. En faire une priorité du prochain plan santé/justice. Ce système aura en outre le mérite de compiler de l'information sur des facteurs

sociaux et notamment le logement que les systèmes de la direction de l'administration pénitentiaire ne renseignent pas correctement.

Proposition n° 23. Mettre en place, au moins au niveau interrégional, un système d'information de la situation des personnes suivies en milieu ouvert au regard de leur insertion professionnelle. Un tel système devrait être fondé sur une meilleure connaissance de la situation socioprofessionnelle des personnes, établie notamment par Pôle emploi, par un croisement de fichiers préalablement agréé par la CNIL.

Proposition n° 31. Mettre en place une cohorte de patients personnes détenues et suivis en milieu ouvert et suivre leur devenir/évolution à partir des fichiers des CSAPA à l'instar des pratiques développées à l'étranger (USA/Australie/Royaume Uni).

4.6-Améliorer la gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice

4.6.1-A bref délai : travailler à une meilleure organisation des SPIP

Proposition n° 35. Affirmer le rôle central des SPIP dans la mise en œuvre du plan départemental des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice. Les doter d'un conseil d'évaluation associant les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité judiciaire.

Proposition n° 48. Définir dans chaque SPIP un organigramme de référence et poursuivre la professionnalisation des SPIP.

Proposition n° 47. Sur la base des Règles Européennes relatives à la Probation, prévoir un dispositif de certification des SPIP.

Proposition n° 51*. Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle.

Proposition n° 40*. Dans les principales métropoles régionales (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, région Île de France), sous la maîtrise d'ouvrage des SPIP, organiser des plateaux techniques permettant de mutualiser l'offre de services nécessaires aux personnes sortant de prison, afin d'élargir les conditions d'accès aux politiques sociales des personnes se présentant au SPIP dans le cadre des dispositions de l'article 741-1 du CPP.

Proposition n° 36*. Préciser et distinguer au sein des SPIP le travail de probation du travail social, en s'assurant d'un ratio suffisant d'assistants de service social (ASS) au sein des SPIP pour prendre en charge les dossiers des personnes détenues sur tous les plans (accès aux droits, santé, logement) et procéder aux recrutements supplémentaires nécessaires. Prévoir le rôle central de ces ASS pour coordonner les interventions des différents acteurs en détention (Cf. Proposition n° 88 sur les antennes avancées des SIAO en détention).

Proposition n° 87. Recruter de l'ordre de 150 assistants de service social (ASS) pour gérer les dossiers des détenus entrants SDF et des sortants SDF ou avec un logement précaire (12 000/an), soit un coût de 6 M€.

4.7-Instituer une nouvelle gouvernance des politiques d'insertion : autres actions à mettre en place à court terme

Proposition n° 46. Affirmer la place de la probation dans l'exécution de la peine et l'organisation des missions régaliennes.

Proposition n° 49. Créer un service à compétence nationale, reconnaissance institutionnelle de la place de la probation dans les missions de l'administration pénitentiaire, pour mettre en œuvre la stratégie arrêtée par le Comité interministériel et le plan d'action annuel. Ce service serait rattaché directement au directeur de l'administration pénitentiaire et aurait autorité sur l'échelon régional ; il aurait pour mission le monopole de la négociation, du suivi et de l'évaluation des accords et conventions passés pour l'insertion des personnes placées sous main de justice au niveau national et aurait autorité sur les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPPR) et les SPIP.

Propositions n°50 Doter la direction de l'administration pénitentiaire d'un conseil scientifique, ouvert notamment à des chercheurs et des personnalités qualifiées ; celui-ci aurait en charge d'élaborer un programme d'études et de recherche, en lien étroit avec le GIP « droit et justice ».

Proposition n° 45*. Désigner, dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, un directeur interrégional adjoint en charge des départements DPIPPR, correspondant du service à compétence nationale.

Proposition n° 44*. Renforcer les départements DPIPPR des DISP, en utilisant les compétences territoriales des autres départements ministériels (jeunesse et sports, emploi, etc...), par des mises à disposition ou des détachements, sur le modèle des unités pédagogiques régionales.

Proposition n° 43*. Assurer un suivi permanent des conventions par des réunions systématiques de comités de pilotage dotés d'indicateurs de résultats et rendre compte auprès des instances appropriées (comité interministériel pour le niveau national, comités régionaux pour les conventions régionales).

Proposition n° 37*. Affirmer le statut de chef de service départemental des DFSPIP vis à vis du préfet et l'associer aux réunions de chefs de service.

Proposition n° 78*. Rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ».

4.7.1-Instituer une nouvelle gouvernance des politiques d'insertion : actions à mener à moyen terme (un à deux ans)

Proposition n° 54*. Elaborer une stratégie nationale de prévention de la récidive, sur une durée de trois à cinq ans, mobilisant dans un document unique l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle et de la santé ; cette stratégie serait déclinée dans un plan annuel, doté d'un budget, d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de résultats.

Proposition n° 52*. Assurer un pilotage effectif grâce à une unité de conception de commandement de la politique de réinsertion en confiant la responsabilité de celle-ci au CIPD, à rebaptiser en CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation).

Proposition n° 53*. Placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier Ministre et instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, pour décider de la stratégie nationale et du plan d'action pour l'année.

Proposition n° 33*. Impliquer les conseils départementaux, les métropoles et les communes dans la prise en charge sociale des personnes sous main de justice, au besoin par des incitations financières. Inclure notamment les collectivités locales dans le plan d'action national de la réinsertion et de la prévention de la délinquance.

Proposition n° 42*. Attribuer la responsabilité de la coordination des acteurs et partenaires impliqués et du pilotage territorial de cette politique à des comités locaux de prévention de la récidive (CLPR), dirigés par le préfet de région et dont le secrétariat général serait assuré par le

directeur adjoint de la DISP en charge de l'insertion et associant notamment le procureur général de la ville siège de la préfecture de région.

Proposition n° 77*. A l'attention des préfets : inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public « cible » des schémas départementaux et associer les directeurs fonctionnels des SPIP à leur processus d'élaboration.

4.8-Propositions budgétaires et financières à réaliser à court terme

Proposition n° 73*. Dans la poursuite des travaux entamés par la mission, établir chaque année un document de politique transversale (DPT) précisant l'ensemble des dépenses de réinsertion en faveur des personnes sous main de justice et qui soit un support de la politique nationale de réinsertion de ces personnes.

Proposition n° 63*. Prévoir l'obligation d'une communication annuelle par le ministère de la santé des éléments de dépenses consacrées aux personnes sous main de justice, quels que soient le type de dotation et la forme prise par ces dépenses. En parallèle, mener une réflexion conjointe entre les ministères de la santé et de la justice sur l'affectation des dotations afin de garantir une couverture de soins équitable et adaptée aux besoins de chaque établissement pénitentiaire. (Cf. Proposition n° 64 infra)

Proposition n° 96*. A l'attention du ministère de la santé, transmettre régulièrement et a minima une fois par an les données relatives aux moyens engagés pour la santé des détenus. Des assurances devront être données que les enveloppes budgétaires dédiées sont bien sanctuarisées et ne font pas l'objet d'arbitrages défavorables au niveau des établissements de santé (ES). Chaque convention locale ES/DISP devra notamment comporter l'enveloppe budgétaire et les ETP correspondants en annexe.

Proposition n° 64. Dans la suite des travaux lancés par la mission, identifier les enveloppes budgétaires « addictions » dédiées aux personnes détenues et revoir en tant que de besoin leur répartition sur le territoire.

Proposition n° 66. Financer les conseillers en mission locale à hauteur du besoin existant pour les jeunes placés sous main de justice, soit 4,4M€, ce qui représente un surcoût de 2,8 M€/an, à partager entre les différents acteurs en charge du financement des missions locales (pour mémoire : les sources de financements des missions locales incluent l'État (38 %), les communes et EPCI (21 %), les régions (19 %), les départements (5 %), le Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %)).

Proposition n° 72. Elargir la réduction d'impôt égale à 60% du montant du versement prévue à l'article 238 bis du Code Général des Impôts en l'ouvrant aux associations ayant souscrit avec le ministère de la justice des conventions d'objectifs agréées pour l'insertion des personnes sous main de justice .

Proposition n° 34*. Procéder à une expérimentation institutionnelle et financière en ayant recours au « contrat à impact social », dans le cadre de l'appel à projets interministériel lancé par la secrétaire d'Etat à l'économie sociale. Ce type de financement pourrait notamment s'appliquer pour partie au projet d'établissement pénitentiaire innovant recommandé par la mission. Il pourrait également être un outil d'intéressement des collectivités locales, notamment des conseils départementaux, pour les impliquer dans des programmes de réinsertion évalués.

4.9-Construire des parcours d'insertion cohérents et effectifs

4.9.1-En matière d'hébergement et logement

4.9.1.1-A court terme

Proposition n° 88*. Mettre en place des antennes avancées des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sur l'ensemble du territoire. A titre ultra-prioritaire, mettre en place de telles antennes dans les DISP ayant le plus grand nombre de sortants de prison

avec un problème de logement (Paris, Lille). Charger ces antennes d'identifier les besoins des sortants de prison. Le coût est estimé par la mission à 3 M€/an.

Proposition n° 89. Préciser, pour chaque établissement pénitentiaire, l'organisme en charge des évaluations sociales liées au logement. Décharger les CPIP de cette tâche et la faire prendre en charge par les organismes extérieurs et/ou les assistants de service social des SPIP.

Proposition n° 86*. Se préoccuper dès l'entrée en détention de la question du logement des entrants SDF (7% des entrants) soit environ 6 000 personnes/an. Faire traiter leur dossier en priorité par les antennes avancées des SI (Cf. Proposition n° 91 infra) et/ou les assistants de service social en SPIP.

Proposition n° 84. Pour toutes les courtes peines (inférieures à un an), prévoir un partenariat systématique entre l'administration pénitentiaire, la CAF et les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour maintenir le logement.

Proposition n° 85. Pour faciliter la conciliation des agendas judiciaires et sociaux, enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention, promouvoir une anticipation le plus en amont possible des sorties côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté SIAO et structures d'hébergement, faire éditer à partir de GENESIS et communiquer à l'ensemble des parties prenantes un listing des personnes susceptibles de sortir dans un délais de deux mois pour les maisons d'arrêt et de 12 mois pour les maisons centrales, que ce soit en raison de la fin de la peine ou de l'octroi d'un aménagement de peine. Actualiser la liste toutes les semaines.

Proposition n° 90*. Prévoir une offre complémentaire pour loger les sortants de prison compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande, identifiée par la mission entre 6 000 et 7000 places.

4.9.1.2-A moyen terme (un à deux ans)

Proposition n° 91. Pour les sortants de prison cumulant les handicaps (SDF, psychiatrie, addictions), prévoir pour leur sortie une intégration dans un programme de logement du type « un chez soi d'abord » centré sur i) un logement individuel en diffus et ii) un très fort accompagnement pluridisciplinaire.

4.9.2-En matière d'addictions

4.9.2.1-A court terme

Proposition n° 94. Organiser des réunions régulières tous les six mois au moins du Comité santé/justice et un sous-groupe de travail à intervalles plus fréquents pour suivre le déploiement du système de veille sanitaire dans toutes les Unités Médico-Psychologiques Spécialisées(UMPS).

Proposition n° 97*. Informer systématiquement et régulièrement le personnel soignant en détention du calendrier de sortie des détenus par la circulation régulière d'un listing issu de GENESIS des dates de sorties envisagée ; intégrer la visite médicale comme étape obligatoire du parcours de sortie dans le cadre de la mise en place de quartiers sortants soumis à certification, sur le modèle de la prison de Manchester (Royaume Uni).

Proposition n° 100. Lancer une mission conjointe IGSJ-IGF-IGAS de recensement, d'identification et d'analyse des modèles de traitements de la toxicomanie à l'étranger les plus efficaces (débouchant sur un sevrage avec un minimum de rechutes) en fonction du rapport coût/efficacité.

4.9.2.2-A moyen terme

Proposition n° 93. Prévoir une direction de projet rattachée au secrétariat général des ministères sociaux pour la santé des personnes placées sous main de justice afin de coordonner

les interventions des administrations centrales, notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de l'offre de soins, de la direction de la sécurité sociale et des agences œuvrant dans les domaines de la santé ; inclure dans la fiche de poste du référent santé pour les personnes placées sous main de justice au ministère des affaires sociales l'obligation de réunions régulières avec la direction de l'administration pénitentiaire et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement direction de l'administration pénitentiaire/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la direction de l'administration pénitentiaire.

Proposition n° 102*. Multiplier les programmes alternatifs à la détention en cas de commission de délits liés aux addictions sur le modèle de celui mis en place récemment à Bobigny.

Proposition n° 92*. Prévoir l'intégration statistique systématique des éléments liés à la consommation de produits psychoactifs afin de faire apparaître leur prévalence réelle dans l'ensemble des actes de délinquance.

Proposition n° 95*. En ce qui concerne les échanges d'informations, il est recommandé les évolutions suivantes :

- personnes ou organismes référents : la liste des médecins coordinateurs des Unités sanitaires (US) ainsi que la liste des CSAPA référents soient actualisés et communiquée systématiquement par la direction de projet à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant d'informations administratives, non couvertes par le secret médical, ces informations doivent impérativement être partagées entre les deux administrations ;

- Observatoire sur la santé des détenus (OSSD) : la direction de l'administration pénitentiaire devra avoir un accès total aux données OSSD et ses demandes d'évolution de ce système d'information devront être prises en compte par la DGS.

- rapports d'activité des CSAPA : transmission sans délai du Ministère de la santé à l'OFDT et copie à la direction de l'administration pénitentiaire des rapports d'activité des CSAPA pénitentiaires, des CSAPA référents et des CSPAs avec rapport d'activité incluant une annexe d'intervention en milieu pénitentiaire.

- réunion des ARS : prévoir un point systématique avec invitation de la direction de l'administration pénitentiaire sur les sujets santé des détenus (système d'information, locaux des US, espaces collectifs pour groupes de parole etc.) lors de la réunion nationale des ARS. Au niveau local, organiser une réunion DISP/ARS à intervalles réguliers afin d'aborder l'ensemble des sujets identifiés par la mission conjointe.

Proposition n° 98. Lever les obstacles à une participation systématique du personnel médical/soignant à la (CPU) (partage d'informations dans le cadre prévu par la circulaire de 2012), notamment pour toutes les personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions.

Proposition n° 99*. A l'instar des programmes existants à l'étranger, prévoir des unités thérapeutiques en détention dédiées à la lutte contre les addictions. Ces unités devront proposer toute la palette d'offres possibles, y compris des groupes de paroles et des lieux d'abstinence totale et leur intégration devra être basée sur une évaluation de la personne et non sur le volontariat. Les personnes devront être soumises à ces programmes sur la base de tests obligatoires de détection des addictions.

Proposition n° 101. Pour toute personne détenue présentant des addictions, proposer systématiquement un programme de traitement et de suivi à l'issue de la période de détention. Les référents pénitentiaires dans les CSAPA devront être impliqués dans la mise en place de ces programmes.

4.9.3-En matière d'insertion professionnelle, d'emploi et de formation

4.9.3.1-Formation professionnelle

4.9.3.1.1-A court terme

Proposition n° 69* Faire remonter systématiquement par voie d'enquête et/ou dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice proposé par la mission, les montants mobilisés par les régions pour la formation professionnelle de ces publics et les intégrer dans un document d'ensemble retraçant l'ensemble des dépenses d'insertion en faveur des personnes sous main de justice.

Proposition n° 70*. Suivre et accroître le montant de la formation professionnelle rémunérée des personnes sous main de justice suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Proposition n° 108. Sans contester les indicateurs retenus, il doit être établi des modalités de diffusion de ces indicateurs tant auprès du conseil régional qu'auprès de l'autorité judiciaire et des services de l'État.

Proposition n° 109. Etablir des standards d'évaluation communs aux établissements à gestion déléguée et aux établissements à gestion publique, pour construire un dialogue avec les conseils régionaux. Ces standards devraient être déterminés conjointement entre la DGEFP et la direction de l'administration pénitentiaire et se fonder sur le taux de certification ou d'obtention d'un diplôme.

Proposition n° 110. Etablir, conformément à la loi du 15 août 2014 modifiant l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009, un modèle type de convention nationale comportant des objectifs à atteindre sur le plan quantitatif, un dispositif de suivi par des comités de pilotage, des indicateurs de résultats portant notamment sur la réalisation des objectifs déterminés et la tenue effective des comités de suivis.

Proposition n° 121.* En lien avec les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmenter les niveaux de qualification des personnes détenues classées au service général en conduisant avec les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des opérations de qualification des postes de travail.

Proposition n° 120. Remettre aux personnes détenues travaillant dans différents emplois du service général dès leur libération un livret leur permettant de justifier précisément des actions professionnelles qu'ils auront conduites durant leur incarcération.

Proposition n° 112. Des négociations devraient être entreprises avec des fédérations professionnelles telles que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour faciliter l'employabilité des personnes sortant de prison et des personnes suivies en milieu ouvert.

Proposition n° 111*. Etablir à bref délai un bilan des actions conduites au titre de la convention entre le MEDEF et la direction de l'administration pénitentiaire. Sur le fondement de cette évaluation, réunir avant l'été, un comité de pilotage pour tirer les enseignements de cette convention et définir pour les trois prochaines années des objectifs quantifiés et partagés.

Proposition n° 115. Assurer un recensement dans les directions interrégionales des programmes financés par la Direction Générale justice de la Commission européenne. A partir de ce bilan, déterminer une stratégie d'action à l'égard de ces programmes afin de disposer d'une concentration de moyens sur des objectifs précis.

Proposition n° 118*. Mettre en place avec détermination et un portage politique à haut niveau un programme ambitieux de service civique en direction des personnes détenues pour établir une relation entre la détention et l'extérieur. Fixer des objectifs chiffrés à chaque direction interrégionale, pour atteindre un objectif national de 1000 jeunes en service civique en 2016. Renforcer les ressources humaines mobilisées au niveau central pour accompagner ce déploiement.

4.9.3.1.2-A moyen terme

Proposition n° 107. Parmi les représentants de l'État au Conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), inclure le directeur interrégional des services pénitentiaires.

Proposition n° 71. En ce qui concerne le financement de formations supplémentaires en faveur des personnes placées sous main de justice, la mission renvoie aux dispositifs existants pour les demandeurs d'emploi et notamment aux conclusions de la mission conjointe en cours IGF IGAS CGEFI relative à la trésorerie des OPCA.

Proposition n° 106. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, en relation avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : inscrire les personnes placées sous main de justice, notamment en milieu ouvert, dans l'offre de conseil en évolution professionnelle, étape vers une orientation professionnelle adaptée.

Proposition n° 113. Si les résultats attendus pour le développement de l'insertion par l'activité économique sont faibles, la démarche retenue, fondée sur une méthodologie de projet, mérite d'être transposée et soulignée. Elle gagnerait cependant à se doter d'objectifs de moyen terme et d'indicateurs de résultats se fondant notamment sur les critères retenus par le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de ce secteur.

Proposition n° 114. En fonction des résultats obtenus, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle devront élargir leur partenariat aux collectivités locales et aux entreprises impliquées dans le soutien aux démarches d'insertion par l'économique, afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de postes de travail.

Proposition n° 119*. Mettre en place dans les DISP une ingénierie de projets d'insertion professionnelle chargée du montage des dispositifs destinés aux personnes placées sous main de justice, en lien avec les organismes en charge de la promotion et du financement de ces dispositifs. Cette ingénierie de projet aura en charge également le suivi de ces projets.

4.9.4-En matière d'emploi

4.9.4.1-A court terme

Proposition n° 68*. Appliquer le SMIC horaire en détention conformément à la loi pénitentiaire de 2009 tout en prévoyant la possibilité d'une compensation par rapport au système antérieur de rémunération à la pièce. Cette compensation devra s'appliquer sur la base des éléments disponibles à la DAP relatifs à la part de la population pénitentiaire présentant une sous productivité par rapport au SMIC. L'écart de productivité pourra être compensé sur la base d'une subvention de même ampleur que celle s'appliquant aux contrats aidés et notamment les Contrats Uniques d'Insertion (CUI). Il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 un montant à cet égard, la compensation relevant d'une politique d'insertion favorisant à la fois l'offre de travail et un niveau de rémunération suffisant.

Proposition n° 27*. Etablir une cartographie précise des relations entre le réseau des missions locales et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Assurer un suivi régulier de cette cartographie par la définition d'un outil actualisable annuellement.

Proposition n° 117. L'étude de faisabilité d'un opérateur unique pour le travail en détention conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le SGMAP devra s'appuyer sur des éléments issus de l'analyse comparative et tirer profit d'un rapprochement avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

4.9.4.2-A moyen terme

Proposition n° 65*. Fixer des objectifs concernant le nombre de conseiller « justice » pour Pôle emploi en fonction des besoins des personnes sous main de justice et non des possibilités pour Pôle emploi : à l'échelle nationale Pôle emploi dispose de 32 026 agents actifs au 1er janvier 2016 dont 23 872 conseillers emploi (gestion de portefeuille de demandeurs d'emploi), soit un ratio d'un conseiller pour 146 demandeurs d'emploi ou d'un agent actif pour 109 demandeurs d'emploi. En appliquant ces ratios à la proportion des entrants en détention demandeurs d'emploi (plus de 50%), soit 42 500, le besoin peut être estimé pour cette population entre 291 et 389, contre 62 aujourd'hui, soit un accroissement entre 229 à 327 et un surcoût de 10,3 à 14,7 M€ .

Proposition n° 105. En application de l'article. R. 5314-1 du code du travail qui détermine les missions du Conseil National des Missions locales, et de l'article R. 5314-3 du même code, le Gouvernement devrait consulter ce Conseil sur la question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de justice afin de disposer d'un bilan de l'action du réseau des 447 missions locales en faveur des jeunes placés sous main de justice.

Proposition n° 67*. Faciliter et systématiser l'accès aux contrats d'insertion des personnes sous main de justice et prévoir les financements à cet effet. La proposition d'un contrat d'insertion à la sortie de détention devrait être automatique en cas de chômage. La mission considère que le nombre potentiel de bénéficiaires sur les 85 000 sortants/an devrait faire l'objet d'une évaluation fine, en fonction notamment i) du niveau de formation initiale (48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme) et ii) de la faible productivité des personnes détenues qui travaillent (30% ont une productivité inférieure au SMIC selon les expérimentations menées en 2014).

Proposition n° 116. Conduire des actions d'information auprès des concessionnaires de travail au sein des établissements pénitentiaires sur les clauses sociales dans la commande publique afin de les inciter à soumissionner davantage dans des marchés publics ; ces actions d'information pourraient trouver place dans la relance du programme « entreprendre » précité.

4.9.5-En matière d'accès aux droits sociaux

4.9.5.1-A court terme

Proposition n° 80*. Intégrer dans le Programme 107 de la direction de l'administration pénitentiaire mais surtout dans le nouveau programme national d'insertion des personnes placées sous main de justice recommandé par la mission, un indicateur « d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ». Cet indicateur devra être partagé avec les collectivités locales et la CAF, voire décliné à leur niveau.

Proposition n° 78*. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie et dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure de carte nationale d'identité avec demande concomitante d'extrait d'acte de naissance par voie dématérialisée.

Proposition n° 74*. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : élaborer un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux.

Proposition n° 83*. A l'attention de la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes placées sous main de justice nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention).

4.9.5.2-A moyen terme

Proposition n° 81. Modéliser et uniformiser la composition et les contenus des Points d'Accès au Droit (PAD) de manière à en faire de véritables plateaux techniques, point de passage obligé de tout détenu dans le cadre de la préparation de sa sortie. Dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP) ou de la préparation à la sortie, construire un lien automatique entre le passage en CPU « arrivants » et l'orientation vers le PAD.

Proposition n° 76. Imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus de domiciliation d'une personne placée sous main de justice et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière.

Proposition n° 82. Imposer à la direction de l'administration pénitentiaire, à la direction générale de la cohésion sociale, à la CNAF et à l'Association des Départements de France de faire vivre de nouveau leur protocole national ; faire un état détaillé des partenariats locaux ; modéliser et diffuser les expériences innovantes et performantes de partenariat.

Introduction

Par lettre en date du 6 mai 2015, le Premier Ministre a saisi l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances aux fins de procéder, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et conformément à la méthodologie élaborée par le SGMAP, à une mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

Cette saisine répondait à une proposition de la Garde des Sceaux et s'inscrivait dans le prolongement de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions pénales, qui institue notamment des peines alternatives à la détention avec la mise en place de deux nouvelles dispositions : la contrainte pénale et la libération sous contrainte. La saisine reposait sur le constat d'une gouvernance interministérielle insuffisante des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice. A l'appui de cette saisine, figurait une fiche de cadrage comportant des données budgétaires et des « *questions évaluatives* »¹⁷.

Il était ainsi demandé d'évaluer les politiques interministérielles d'insertion sous deux angles principaux :

- la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert à travers l'impact, l'utilité et la pertinence des dispositifs mis en œuvre ;
- l'efficacité des politiques ministérielles d'insertion des personnes détenues, analysées notamment sous l'aspect des moyens mobilisés en leur faveur et du coût de ces politiques rapportés à la réalité de l'insertion et la gouvernance de ces politiques interministérielles.

La mission conjointe devait analyser en particulier le rôle et les capacités de portage de l'administration pénitentiaire et des autres administrations concernées ainsi qu'identifier les leviers d'action disponibles dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles. Ont été désignés pour la composer : Vincent Delbos et Béatrice Del Volgo, inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires, Hubert Gourdet, inspecteur des services pénitentiaires, le docteur Aquilino Morelle, inspecteur général des affaires sociales, Hélène Pelosse, inspectrice générale des finances et Léa Boudet, assistante.

Le présent rapport s'inscrit à la suite d'un cahier des charges qui a été soumis à l'inspecteur général des services judiciaires, aux COPAIRS de l'IGAS compétents et à son chef de corps, à la cheffe du service de l'inspection générale des Finances, et à la directrice de l'administration pénitentiaire.

¹⁷ Cf Annexe 1.

La mission était initialement conçue comme une mission de modernisation de l'action publique (MAP) et répondait ainsi à certains critères méthodologiques. Les premiers constats effectués dès le début de la mission, notamment sur les systèmes d'information, ont conduit à l'impossibilité de procéder à une véritable quelconque évaluation des politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Une telle démarche aurait en effet supposé de disposer de données statistiques précises, longitudinales, tant sur les parcours d'insertion que sur les coûts et les recettes, données en l'occurrence inexistantes. Dès lors, la mission s'est attachée à adapter ses travaux à la réalité des informations disponibles et à développer une méthodologie différente de celle initialement envisagée. Toutefois, elle a maintenu une coopération étroite avec le SGMAP.

Le 4 septembre 2015, il a ainsi été convenu, parmi plusieurs options disponibles, de limiter les travaux complémentaires d'études et d'enquêtes proposés par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) à la réalisation d'une étude relative aux entreprises (financée à 100% par le SGMAP). L'enquête a été conduite par les instituts BVA et TNS Sofres, sur la base d'un échantillon constitué avec la direction de l'administration pénitentiaire¹⁸ et ses résultats figurent en pièce jointe de l'annexe consacrée à l'insertion professionnelle.

Par ailleurs, conformément à la méthodologie instituée par le SGMAP, un comité d'experts a été désigné par la direction de l'administration pénitentiaire le 10 juin 2015. Il est composé des quatre personnalités qualifiées suivantes : le docteur Pierre Lamothe (psychiatre) ; M. François Goetz (directeur des services pénitentiaires, directeur de la maison centrale de Poissy) ; Mme. Nelly Oliveira, directrice fonctionnelle du service pénitentiaire d'insertion et probation de l'Essonne (DFSPIP), remplacée par M. Yannick Le Meur, directeur du SPIP de Seine et Marne et M. Marwan Mohammed, sociologue, (auteur notamment de travaux sur les trajectoires de sortie de la délinquance).

La mission a eu un premier échange avec les quatre membres de ce comité le 18 septembre 2015 afin de faire un point sur l'état d'avancement des travaux et de recueillir leur avis. Tous ont été consultés sur le cahier des charges de la mission et invités au premier comité de pilotage réuni le 18 janvier 2016, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre de la Justice, en présence du cabinet de la Secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification auprès du Premier ministre, de la direction de l'administration pénitentiaire et de l'un des experts désignés. Ce comité avait été précédé de réunions avec la direction de l'administration pénitentiaire, le SGMAP et le cabinet de la ministre de la Justice pour valider la nouvelle orientation donnée à la mission. Lors de ce comité de pilotage, le cahier des charges de la mission a été formellement validé.

A partir d'un premier constat tenant à l'incapacité des systèmes d'information existants de fournir les données nécessaires à la mesure d'impact des politiques d'insertion, propre à toute évaluation de politique publique, la mission a en conséquence considéré qu'il ne lui était pas possible de répondre à l'ensemble des questions évaluatives telles qu'elles figurent dans la fiche de cadrage en annexe de la lettre de mission, et notamment la question portant sur l'impact/l'utilité/la pertinence des dispositifs mise en œuvre, et sur la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert dans les dispositifs dits de droit commun. En revanche, elle s'est attachée à traiter les autres questions évaluatives, notamment :

- Quels moyens et quel coût complet des politiques interministérielles d'insertion en faveur des personnes détenues et celles suivies au titre d'une peine restrictive de liberté ?

¹⁸ Les modalités de détermination de cet échantillon ont été évoquées dans le cahier des charges de la mission.

- Quel niveau d'appropriation des services de l'Etat et quelles bonnes pratiques (notamment de méthodologie d'élaboration et de définition de convention de partenariat) ?
- Quel rôle et quelle capacité de portage, d'actions et de moyens, en résumé de leviers d'action de l'administration pénitentiaire dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles d'insertion des personnes détenues mais aussi quelles limites ?
- Quelle gouvernance des politiques interministérielles des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire ?

La mission interministérielle a pris le parti, fondé sur le constat qu'elle ne disposerait pas d'éléments quantitatifs suffisamment étayés, de procéder à des entretiens avec les principaux acteurs de ces politiques, qu'ils appartiennent aux administrations centrales de l'Etat ou à ses services déconcentrés, ou bien encore aux autorités indépendantes de contrôle -notamment le Défenseur des Droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La mission a également rencontré les associations nationales œuvrant dans le champ de l'insertion des personnes placées sous main de des fondations d'entreprises et des fédérations professionnelles. Certains de ces acteurs ont été mis à contribution pour recueillir des informations sur les pratiques et les programmes qu'ils mettent en place afin de connaître leur perception des freins et des obstacles, mais aussi des leviers possibles qui permettraient d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. A l'issue des travaux de la mission, une réunion s'est tenue afin de leur présenter les principaux constats effectués et les lignes directrices des préconisations et recommandations de la mission.

Les inspections générales ont également eu des entretiens avec les organisations syndicales représentatives des personnels de l'administration pénitentiaire dès le début de la mission pour disposer de leur point de vue et, à la fin de celle-ci, pour présenter leurs principaux constats et les grands axes de leurs préconisations. Elles ont également consulté, sur les questions qu'il leur appartenait de traiter, aussi bien des personnalités ayant une vaste connaissance du sujet au niveau national ou international¹⁹, que des experts disposant d'une longue expérience sur ces sujets.

Outre la collecte et l'analyse d'information au niveau central, la mission a effectué plusieurs déplacements en régions, afin de disposer d'une appréciation des acteurs locaux (préfecture, juridictions, directions interrégionales des services pénitentiaires chefs d'établissements pénitentiaires, services pénitentiaires d'insertion et de probation, associations, Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation, ARS, Pôle emploi, missions locales, centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie, services médicaux psychologiques régionaux unités sanitaires dans des établissements pénitentiaires,²⁰ etc...) quant au fonctionnement pratique des différents dispositifs et aux voies de progrès possibles au niveau local. Ces déplacements ont eu lieu à Lille, Strasbourg, Toulouse, Lyon et Paris. Ils ont été également l'occasion d'entretiens avec des représentants de collectivités locales (conseils régionaux et conseils départementaux).

La mission a en outre lancé différents questionnaires et enquêtes, à destination des SPIP, des ARS, d'un échantillon de collectivités locales et des CHRS accueillant tous publics dont des personnes sous main de justice. Au total, les membres des inspections générales ont, rencontré plus de 500 personnes.

¹⁹ FNARS

²⁰ FNARS, DISP, SPIP, SIAO, CSAPA, SMPR, US

Afin de disposer d'éléments du point de vue des personnes sous main de justice et comme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté en avait fait la proposition, la mission s'est appuyée sur les rapports de contrôle de cette autorité indépendante qui a visité la totalité des établissements pénitentiaires de France métropolitaine et d'outre-mer, sur ses rapports annuels, ses avis et recommandations, ainsi que sur une note de synthèse anonymisée des saisines effectuées par des personnes détenues auprès de cette autorité, qui a été remise à la mission interministérielle.

Comme elle l'avait indiqué dans son cahier des charges, la mission a effectué un travail de comparaison internationale, d'une part par analyse documentaire en examinant des travaux existants, notamment ceux qui ont été mobilisés dans le cadre de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive de 2013, comme par exemple les études du service international du ministère de la justice et des affaires sociales ; et d'autre part par enquête auprès des conseillers sociaux et des magistrats de liaison. La mission a consulté les différentes études anglo-saxonnes et canadiennes effectuées sur le coût de la réinsertion rapporté au coût de l'incarcération via l'analyse d'impact sur la baisse du taux de récidive. La mission a, en outre, procédé à deux déplacements, au Canada et au Royaume Uni. Les enseignements tirés de ce travail figurent au fur et à mesure de l'exposé tant du diagnostic que des recommandations.

La mission s'est donc, avec l'aval de ses commanditaires, transformée en un travail a priori plus classique d'analyse et d'évaluation. Cette option, proposée aussi bien à la maîtrise d'ouvrage qu'aux différentes instances des inspections générales, a recueilli leur assentiment.

La mission a orienté ses investigations dans quatre directions prioritaires :

- 1) le diagnostic des systèmes d'information de la DAP ;
- 2) l'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions ;
- 3) l'examen du dispositif institutionnel, au regard du pilotage et du financement des actions conduites ;
- 4) l'analyse de quatre thématiques majeures, décisives pour la construction d'un parcours d'insertion et représentatives d'une matrice de politiques d'insertion. Faisant intervenir une pluralité d'acteurs et de partenaires, ce qui peut lui conférer l'aspect d'une mosaïque, l'insertion vise à mettre ensemble, du point de vue de la personne quatre dimensions essentielles : un toit, un revenu, un bien-être et des droits. Dès lors, la mission a fait le choix de se concentrer sur ces quatre axes que sont l'accès à un hébergement ou à un logement, l'insertion professionnelle, la prise en charge des addictions et l'accès aux droits sociaux.

Au terme des travaux de la mission deux remarques préalables et fondamentales méritent d'être faites :

- Les politiques de réinsertion ne doivent pas être examinées comme des politiques spécifiques, destinées à des populations considérées comme particulières parce qu'elles auraient été marquées du fait d'un passage à l'acte délinquant. Comme l'indique l'article 130-1 du Code pénal, la peine remplit deux fonctions : sanctionner et favoriser l'amendement de l'auteur de l'infraction²¹. **Les politiques mises en œuvre pour remplir cette finalité conférée à la peine par le législateur doivent être pleinement envisagées comme des politiques sociales** et à ce titre relever d'un système d'acteurs issu du droit commun ;
- Les équilibres entre punition et amendement, sanction et réinsertion, mais aussi entre sécurité et droits de la personne, incarcération et aménagement de la peine, milieu fermé et ouvert, sont aussi fondamentaux que délicats à établir. Le succès de toute politique pénale repose sur l'efficacité de chacun des deux ordres de termes, mais aussi sur leur association harmonieuse. **En particulier, une politique de sécurité efficace est une politique qui promeut effectivement la réinsertion, comme l'illustre clairement la question de la récidive.** A cet égard, le premier et principal échec d'une politique sécuritaire se mesure à l'aune du taux de récidive, et il en va de même pour une politique de réinsertion. On ne peut réussir l'une qu'en faisant progresser la seconde. C'est ce constat et cette priorité de l'action publique qu'a rappelés avec force, le 8 février dernier, le Premier ministre britannique, M. David Cameron, en présentant un programme national pour les prisons²².

C'est sous ce double prisme que ce rapport doit être examiné.

Les investigations menées par la mission représentent, en France, le premier travail du genre visant à établir une vision transversale de l'évaluation des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice. Des missions d'institutions de contrôle se sont attachées à certains angles, d'autres ont pu avoir pour mandat une analyse exhaustive des missions dévolues à l'administration pénitentiaire. Mais cette mission est la première à croiser les approches de l'inspection générale des affaires sociales, de celles des ministères des finances et de la justice afin de proposer un examen critique du dispositif en place et des voies d'amélioration acceptables. A ce titre, ce rapport doit être considéré comme un premier déchiffrement nécessairement incomplet car, pour les raisons évoquées plus haut, la mission a dû, dans la plupart de domaines, défricher pour trouver des données, reconstituer des indicateurs et déterminer des résultats. Il appelle d'autres travaux de même nature, qui ne sauraient néanmoins se substituer à une nécessaire mobilisation de la recherche académique pour examiner les différentes facettes de cette question.

Ses conclusions renvoient et ses propositions répondent à une réalité humaine très dure, parfois dramatique, toujours éprouvante, pour les personnes concernées comme pour les personnels qui ont la responsabilité de les prendre en charge. Le constat dressé à cet égard est largement celui d'un revers, politique et administratif, qui est aussi, au-delà, celui de notre société, malgré des engagements indéfectibles des professionnels de l'administration pénitentiaire comme de tous les acteurs mobilisés dans un puissant et précieux mouvement associatif. La profondeur historique de cet échec collectif -celui que soulignait déjà Alexis de Tocqueville lorsqu'il présentait son projet de loi sur les prisons le 18 mai 1844- est une invitation supplémentaire à regarder la situation en face, avec lucidité et courage, et à agir.

21 « -Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : « 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; « 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

22 Le texte original de son discours figure en annexe.

Il ressort en effet des travaux de la mission que la prise en compte effective de l'objectif central de réinsertion des personnes placées sous main de justice -qu'elles soient incarcérées ou exécutant une peine en milieu ouvert- suppose d'inverser la logique et le fonctionnement actuels du système pénal (1).

Dans le même esprit, la gouvernance de la politique de réinsertion, pour l'heure défailante, doit être profondément réformée, par la mise en place d'un système d'informations et de connaissance, la mise en œuvre d'une réelle et indispensable inter ministérialité et par l'identification de moyens financiers suffisants (2).

C'est dans le cadre de cette nouvelle gouvernance que les politiques sectorielles d'insertion doivent être renforcées et améliorées (3).

1. POUR PRENDRE REELLEMENT EN COMPTE L’OBJECTIF CENTRAL DE REINSERTION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE, IL EST NECESSAIRE D’INVERSER LA LOGIQUE ET LE FONCTIONNEMENT ACTUELS DU SYSTEME PENAL

1.1 Les conditions de détention des personnes placées sous main de justice doivent être reconsidérées et améliorées

Une observation liminaire et fondamentale s’impose : tout parcours d’insertion nécessite certains préalables tenant au cadre de vie, à la qualité des liens personnels et sociaux, au contexte facilitateur. C’est pourquoi la mission a estimé indispensable de souligner et de rappeler que les conditions de détention jouent un rôle déterminant dans la mise en place d’une offre d’insertion et donc dans l’élaboration d’une trajectoire de réinsertion. Leur amélioration substantielle représente un préalable nécessaire à l’efficacité des politiques mises en place. En effet, non seulement les personnes placées sous main de justice présentent la plupart du temps des facteurs de fragilité et de précarité psychologique ou sociale, mais la détention les renforce. L’épreuve de l’enfermement peut en effet provoquer l’aggravation ou la réactivation de certaines affections liées aux facteurs de risque de transmission ou d’exposition¹⁵ (maladies transmissibles, troubles mentaux, consommation de produits psychoactifs) du fait de la promiscuité, des conditions d’hygiène, de l’isolement affectif, des conditions d’hébergement ou de l’inactivité. Par ailleurs, les caractéristiques propres à l’incarcération génèrent une violence qui s’exerce contre soi ou contre les autres, avec des conséquences tant sur la santé physique que mentale (risque de suicide accru, automutilations²³).

Selon l’étude du Conseil de l’Europe Space I de 2014, la mortalité par suicide était en 2013 de 12,4 pour 10 000 personnes détenues. Dans les pays du Conseil de l’Europe, le taux moyen était de 7,6 pour 10 000 personnes détenues. Selon le 2^{ème} rapport de l’observatoire national du suicide remis à la ministre de la santé, les personnes détenues se suicident sept fois plus que les hommes libres âgés de 15 à 59 ans. Enfin, la détention est une rupture avec un environnement familial, professionnel, social souvent peu solide. Les solidarités minimales existant à l’extérieur ne se reconstituent que très partiellement en détention. Les problèmes les plus graves en matière de surpopulation, de promiscuité, de conditions de vie et de protection de la santé concernent principalement les maisons d’arrêt mais ne sont pas absents des autres établissements pour peine. Il convient de rappeler que les conséquences de l’incarcération sur la santé des personnes détenues n’ont fait l’objet jusqu’à présent d’aucune étude longitudinale en France.

²³ 2 426 en 2009.

1.1.1 Une surpopulation carcérale très élevée en maison d'arrêt qui compromet les efforts de réinsertion

La densité carcérale est en moyenne de 113% en France en 2015. Toutefois, il s'agit d'une moyenne qui cache des situations très contrastées selon le type d'établissement pénitentiaire : 135% en maisons d'arrêt en 2014, contre 94% en centres de détention, 80% en maison centrale, 71% en centre pour peines aménagées et 77% en centres de semi-liberté. Selon la statistique mensuelle des personnes détenues écrouées en France au 1er janvier 2016, quatre établissements ou quartiers ont une densité supérieure ou égale à 200 %, 37 comprise entre 150 et 200 %, 44 comprise entre 120 et 150 %, 33 comprise entre 100 et 120 %. Au total, 134 établissements ou quartiers ont une densité inférieure à 100 %. Au sein des établissements pénitentiaires recevant plus de 600 personnes écrouées et détenues, 21 établissements sont concernés et concentrent 34% de cette population (22 636 personnes).

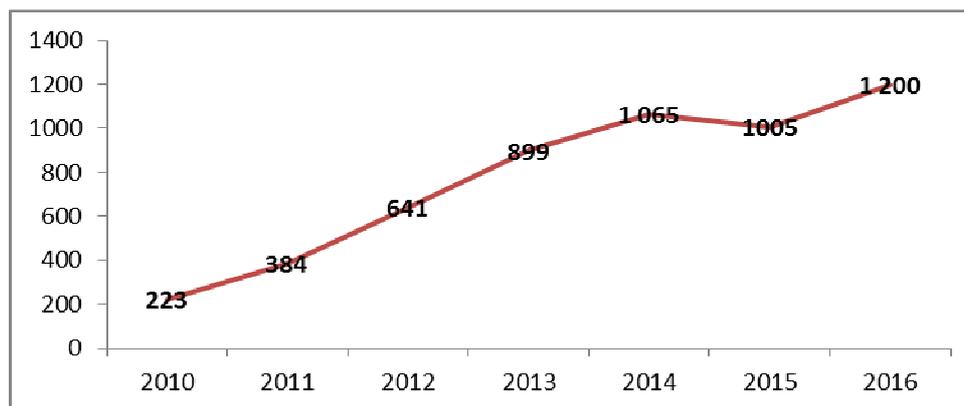
Avec une densité carcérale moyenne de 117%, la France se situe en très mauvaise position au regard des autres pays de l'UE (hors pays d'Europe centrale et orientale) : elle est classée avant-dernière devant l'Italie (148%), les autres pays européens ayant des taux proches de 100% (Angleterre, Pays de Galles, pays scandinaves), voire très inférieurs (87% pour l'Allemagne et l'Espagne). L'un des facteurs d'explication réside dans le taux de prévenus parmi les personnes détenues en France (21%) contre un taux variant entre 13 et 14% en Allemagne, Angleterre/Pays de Galles et Espagne. Il convient de relever que si le taux de prévenus est très élevé dans les pays scandinaves (entre 30 à 37%), il s'accompagne d'une durée moyenne d'incarcération éminemment basse (entre 3 et 4 mois) et d'un coût très élevé de la détention (200 à 300€/jour et par détenu), c'est-à-dire d'un modèle où la durée de détention est à fois la fois très courte et les conditions de l'incarcération bien meilleures que dans tout autre pays.

Une analyse effectuée par l'Observatoire de la privation de liberté et des sanctions et mesures appliquées dans la communauté fait état des éléments suivants au 1^{er} janvier 2016 :

- Sur les 58 561 places opérationnelles, 4 847 sont inoccupées (991 en maisons d'arrêt et 3 856 en établissements pour peine). Les 66 678 personnes détenues se répartissent donc dans 53 714 places. Aussi le nombre de personnes détenues en surnombre est-il de 12 964.

- Le taux de surpopulation est donc de 22 personnes détenues en surnombre pour 100 places opérationnelles. Sur ces 12 964 personnes détenues en surnombre, 1 200 dorment sur un matelas posé à même le sol ; soit près de 10 %.

Cette association souligne que le nombre de personnes détenues qui dorment sur un matelas posé à même le sol (1 200) a crû de 19% sur un an et la hausse est continue depuis 2010 comme l'illustre le tableau suivant. La mission n'a pas eu connaissance d'un quelconque plan d'action visant à résorber au quotidien cette situation ; elle estime que ces situations compromettent gravement les perspectives d'insertion de ces personnes, à leur précarité sociale initiale s'ajoutant en effet une précarité « carcérale ».

Graphique 1 : Evolution du nombre de personnes détenues dormant sur un matelas à même le sol

Source : OPALE

1.1.2 Des conditions de détention conduisant à une perte d'autonomie et régulièrement dénoncées

Les conditions de détention constituent un obstacle majeur aux politiques d'insertion. Ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a pu le retracer dans les rapports annuels, la détention par ses conditions matérielles comme par son organisation générale aboutit à une large perte d'autonomie pour les personnes détenues, ce qui va à l'encontre de tout objectif de réinsertion. La mission partage les constats effectués par cette autorité indépendante lors de ses contrôles comme à l'occasion des saisines qui lui sont faites par des personnes détenues. Une note remise à la mission reprend des éléments développés dans le rapport annuel du CGLPL pour l'année 2014²⁴.

1.1.2.1 Des atteintes aux droits des personnes

De nombreux parlementaires, des autorités indépendantes, telles que le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe ou le CGLPL, ont relevé que les atteintes aux droits élémentaires des personnes sont multiples du fait de la détention. S'agissant de l'autonomie des personnes en situation de handicap, de nombreux établissements pénitentiaires ne disposent pas de véritable cellule adaptée aux personnes à mobilité réduite. Certaines personnes souffrant d'un handicap psychique ou physique, ou simplement âgées, ne sont plus capables d'assurer leur propreté ni celle de leur cellule et vivent parfois dans des conditions indignes.

La détention prive du droit à l'intimité : il convient ainsi de souligner le non-respect de l'encellulement individuel et la promiscuité due à la surpopulation carcérale, l'absence de droit effectif à la sexualité, en cellule ou au sein des parloirs.

Ces atteintes portent aussi sur la faculté laissée à la personne détenue de gérer ses biens : elles résultent surtout de la difficulté dans la constitution d'une épargne sur un compte bancaire à l'extérieur. Une autonomie effective ne saurait non plus se concevoir sans autonomie financière, en détention ou au moment de la libération. Or l'autonomie financière est déterminante au moment de la sortie de prison.

²⁴ Rapport annuel pour l'année 2014, Contrôleur général des lieux de privation de liberté Dalloz éd. Paris 2015.

Les atteintes au droit d'expression sont importantes, malgré l'article 29 de la loi pénitentiaire qui dispose que : « *Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées* ». Son application est différenciée. Pourtant, les échanges entre personnes incarcérées devraient être encouragés, dans la mesure où les instances d'expression collective des personnes détenues permettent un dialogue institutionnel avec l'administration, ce qui contribue à améliorer la vie quotidienne et les relations avec les personnels.

L'autonomie des personnes implique la possibilité d'effectuer des choix en matière sanitaire : les régimes alimentaires ne sont pas toujours respectés, les personnes ne peuvent pas recourir au médecin de leur choix. Les obstacles tenant à l'organisation des détentions, sont nombreux et peuvent conduire à des dénis de soins.

Enfin, la connaissance des droits qui s'offrent aux personnes détenues et des devoirs qui leur incombent (droit de la défense, droit d'accès aux documents personnels et juridiques utiles) est imparfaitement assurée, ce qui constitue des restrictions notables au droit à l'information et à l'accès aux droits²⁵.

Quant à l'exercice du droit de vote, sauf si la privation des droits civiques a été prononcée, il peut théoriquement s'exercer en détention : soit par procuration, soit lors d'une permission de sortir accordée par le juge de l'application des peines. Dans la pratique, la privation de liberté conduit à une déshérence de ce droit, soit que le détenu n'y songe même plus, soit qu'il ne soit pas inscrit sur les listes électorales. Or, ainsi que le souligne l'Observatoire International des Prisons²⁶ : « *A partir du moment où l'étape de l'inscription sur les listes électorales a été ratée, l'information sur les procurations et la campagne d'affiches, en couleur, incitant les détenus à voter, tombe à plat* ». Par ailleurs, voter, par procuration ou par le biais d'une permission de sortir, suppose d'avoir des papiers d'identité et une domiciliation, conditions qui font défaut à une partie de la population pénale²⁷. Enfin, le vote par procuration peut rapidement devenir « un parcours d'obstacles » si la personne détenue a besoin d'aide pour l'accomplissement de ses démarches administratives, notamment dans les grandes maisons d'arrêt où les professionnels du SPIP ne disposent pas toujours du temps nécessaire pour cela.

Les chiffres communiqués à la mission par la direction de l'administration pénitentiaire²⁸ font état sur 58 402 détenus (dont 42 853 électeurs potentiels) de 1000 à 2700 votants en 2007 et sur 64 787 détenus (dont 50 630 électeurs potentiels) de 300 à 1600 en 2012 selon les élections et les tours. Il est très surprenant et inquiétant de constater qu'en 2012, malgré la possibilité de voter par le biais d'une permission de sortir, disposition qui n'existait pas lors des échéances de 2007, le nombre d'opérations de vote faites par les personnes détenues a baissé de près de 38 %.

1.1.2.2 Les difficultés d'accès aux douches et aux outils modernes de communication représentent deux obstacles dirimants à la mise en place d'actions d'insertion

Ces deux questions majeures représentent des préalables indispensables à résoudre pour envisager avec sérieux toute politique de réinsertion : la question de l'accès aux douches et celle de l'accès aux moyens de communication (téléphone et internet).

²⁵ Cf CGLPL note remise à la mission en annexe.

²⁶ Le Monde.fr, « Prisonnier mais toujours citoyen, le difficile exercice du droit de vote en prison », 19/03/2007.

²⁷ Cf. Annexe N°5 « Accès aux droits sociaux ».

²⁸ DAP, Bureau Mi 4, 14/04/2016.

A. La question de l'accès aux douches

Au 1^{er} août 2015 le parc pénitentiaire hors outre-mer se composait de 48 154 cellules, dont 14 547, soit 30%, disposant d'une douche et 33 607 sans douche. Il n'existe pas, selon les informations recueillies par la mission, d'action prioritaire visant à résorber cette situation. L'accès restreint à des douches en espace collectif, en sus de l'impact sur les personnes, engendre des mouvements multiples, est générateur de tension et, du point de vue des personnels, très consommateur de temps pour des tâches peu valorisantes.

Il paraît donc indispensable à la mission, tant pour des raisons tenant à la dignité des personnes, à leur réinsertion future comme à la sécurité des établissements, d'engager un grand programme d'installation de douches dans les cellules. Son objectif à terme devrait être d'aboutir au résultat : une cellule, une douche. Compte tenu de l'exiguïté de certaines cellules dans de vieux établissements et de la préoccupation de ne pas provoquer de sur occupation transitoire liée aux travaux d'installation, la mission préconise que ce plan soit conçu et mis en œuvre de manière progressive mais avec un calendrier précis.

Proposition n° 1. *Etablir un programme d'installation de douches individuelles dans la totalité des cellules pour garantir l'accès journalier à une douche, quelles que soient les activités de la personne en détention (sport, travail etc.).*

B. L'accès au téléphone

L'accès au téléphone s'effectue pour les prévenus comme pour les condamnés à partir de « points phone » dont la localisation dans les établissements n'a pas été nécessairement réfléchi pour éviter les pressions (installation dans les cours de promenade) ni préserver une relative intimité quand les personnes détenues joignent leurs familles. De plus, les horaires d'accessibilité constituent une difficulté dès lors que les familles ne sont pas nécessairement joignables dans la matinée ou dans l'après-midi, périodes de temps où les points phone sont généralement accessibles.

L'introduction massive et illégale des téléphones portables en détention représente un problème endémique de gestion sécuritaire des établissements. Au Royaume- Uni, le National Offenders Management Service (NOMS) ^{29a} équipé la totalité des établissements de dispositifs de brouillage efficaces et a accompagné cette mesure d'informations claires sur la prohibition de l'introduction des téléphones portables.

Proposition n° 2. *Fixer un agenda précis pour améliorer nettement le recours aux communications téléphoniques, notamment en expérimentant des options sécurisées permettant aux personnes détenues de communiquer avec leurs proches par des applications ayant recours à la visioconférence (tels que Skype, tribe, etc.).*

C. L'accès à internet

Internet est devenu un outil indispensable d'accès aux organismes de droit commun ou aux études supérieures, etc... Internet représente, par conséquent, un outil précieux de réinsertion et d'autonomisation qui doit être concilié avec des impératifs de sécurité. Or cet accès est impossible en détention pour les personnes détenues et très complexe pour les intervenants extérieurs. A titre d'exemple, pour accéder aux données Pôle emploi par internet, la procédure permettant aux conseillers justice de cet organisme de se connecter en détention est particulièrement contraignante.

²⁹ Equivalent de la direction de l'administration pénitentiaire pour le Royaume Uni et le Pays de Galles.

La DAP indique être engagée dans une démarche de réflexion et d'expérimentation sur l'accès aux technologies de communication en détention. La mission a pris connaissance de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues³⁰. Dans ce document, il recommande à l'administration pénitentiaire une meilleure garantie de la liberté de communication (reconnue par le Conseil constitutionnel) des personnes détenues sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit de leurs victimes.

Il souligne aussi que, dans un objectif de facilitation de la réinsertion des personnes détenues, les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériels, les capacités de stockage, l'accès à l'Internet et à une messagerie électronique doivent être, dans le respect des impératifs nécessaires de sécurité, assouplies et harmonisées. La mission souscrit à cette recommandation et estime que les dispositions devraient être prises par la direction de l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre cet avis, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada). Au Royaume Uni, le NOMS s'est doté d'une cellule, de type « *Fab Labs* ». Ce dispositif a permis d'expérimenter l'introduction dans trois établissements pénitentiaires des tablettes numériques permettant à la fois aux personnels et aux personnes détenues de gérer une partie de la vie quotidienne (inscription aux activités, contacts avec la famille, les services sociaux de l'établissement...). Les premiers résultats, selon les informations recueillies par la mission, sont extrêmement positifs, ayant conduit à une baisse de la violence entre personnes détenues, des agressions à l'égard des personnels de surveillance et une baisse sensible des automutilations.

Proposition n° 3. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre sans délai les recommandations issues de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada).*

1.1.2.3 La France est régulièrement critiquée par le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'Homme pour ses mauvaises conditions de détention

Sans développer l'ensemble de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la mission a relevé un nombre important de condamnations de notre pays pour des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme relatives aux conditions dans lesquelles se déroule la détention. Ainsi, dans un arrêt très récent, la Cour a demandé aux autorités françaises de renforcer les mesures mises en place pour protéger les personnes détenues présentant des tendances suicidaires³¹. Ainsi que le souligne un commentateur, « *l'arrêt présente [...] une portée plus générale, en invitant à nouveau la France à prendre des mesures concrètes permettant de mieux renforcer les liens entre les services de l'administration pénitentiaire et les services de soins intervenant en prison* ».³²

Il convient de rappeler les normes élaborées par le Comité Européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe³³, d'où il ressort qu'une cellule de 6 à 9m² ne devrait pas accueillir plus d'une personne détenue et de 12m² deux personnes détenues³⁴.

30 Journal officiel du 12 juillet 2011.

31 Voir Cour EDH, 4 février 2016, Isenc c/ France, req. n° 58828/13

32 Suicides en prison par Jean-Manuel Larralde, professeur à l'Université de Caen-Normandie in « Arpenter le Champ pénal » (ACP) 11 mars 2016 rubrique chronique côté cour EDH.

33 Document CPT/Inf (2015) 44 relatif à l'espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires.

34 Voir à ce propos le 25ème rapport général du Comité de prévention de l

Par ailleurs, le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe indique d'autres éléments à prendre en compte pour évaluer les conditions de détention : l'état d'entretien et de propreté, l'accès à la lumière du jour, à une aération et au chauffage, les installations sanitaires, la possibilité de se dépenser physiquement en plein air et l'existence d'activités motivantes.

1.1.3 Une piste en faveur de la réinsertion à approfondir : l'inscription de l'action de l'administration pénitentiaire dans des politiques de développement durable.

Selon l'INSEE, le développement durable est « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». ³⁵ En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, a défini officiellement la notion de développement durable en la mettant en corrélation avec les trois piliers que sont l'économie, l'écologie et le social : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Cette notion est au cœur des politiques publiques prévue par l'article 6 de la Charte de l'environnement. Elle se décline en France et en Europe dans des stratégies nationales, plans incitatifs qui permettent de mettre en perspective des engagements et des orientations de différentes parties prenantes, publics, privées ou associatives.

Les politiques de réinsertion sont évidemment un aspect essentiel du pilier social du développement durable. A ce titre, la mission considère que, lorsqu'elles s'appliquent aux personnes sous main de justice, elles sont de nature à favoriser leur réinsertion. L'examen de quelques programmes déjà à l'œuvre abonde dans le sens d'un approfondissement de cette orientation de manière volontariste.

1.1.3.1 Plusieurs établissements pénitentiaires ont investi le champ de l'environnement et du développement durable mais cela reste insuffisant

En 2015, l'administration pénitentiaire recensait ³⁶ près d'une centaine d'établissements pénitentiaires déclarant utiliser régulièrement des espaces verts et une cinquantaine faisant état de la présence d'animaux dans leurs bâtiments ³⁷. Certains d'entre eux offrent des formations. D'autres font entretenir les espaces verts par les personnes détenues dans le cadre du service général ou bien en placement extérieur.

Toutes ces initiatives, même les plus simples, ont le mérite de donner la possibilité aux personnes détenues de travailler au contact de la nature et dans un environnement plus silencieux, loin des bruits caractéristiques de la prison. Elles permettent de redonner du sens à la temporalité des journées et au rythme des saisons et de leur confier des responsabilités.

Rapporté aux 91 maisons d'arrêt et aux 88 établissements pour peine implantés sur le territoire français, le nombre d'établissements offrant des activités en lien avec les espaces verts représente à peine plus de la moitié d'entre eux, ce qui est très insuffisant. Il importe de développer ces initiatives dans tous les établissements existants et a minima dans les cours de promenade et d'intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts.

³⁵ Citation de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien (1987).

³⁶ Source : « un autre regard sur la prison- le développement durable en détention »- DAP – mai 2015.

³⁷ Chevaux, chiens, bassins à poissons et aquarium, lapins, poules etc. Certains de ces animaux permettent d'entretenir les espaces verts des établissements, c'est le cas des brebis à Neuvic, des moutons d'Ouessant à Nantes, d'autres ont une vocation éducative, par exemple l'action « poulailler éducatif » à destination des personnes ayant une problématique d'addiction au centre de détention d'Oermingen ou les animaux de compagnie à la maison centrale d'Arles.

Proposition n° 4. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : développer l'exploitation des espaces verts dans tous les établissements existants et a minima dans les cours de promenade et intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts au titre des activités et de la formation.*

1.1.3.2 Les deux exemples d'établissements pénitentiaires tournés vers l'exploitation de la terre et l'élevage n'ont pas été modélisés et restent marginaux

La réinsertion par le travail de la terre n'est pas récente en France. Le centre de détention de Mauzac en Dordogne et celui de Casabianda en Corse qui accueillent l'un et l'autre des publics ciblés, en sont l'illustration. Ils restent néanmoins des exemples trop isolés. Pour autant ces dispositifs, pour être pleinement efficaces, doivent s'accompagner d'une orientation adaptée à une population, souvent urbaine et peu attirée par les travaux agricoles. Un suivi individualisé et une action en faveur du maintien ou de la création de liens sociaux sont également des conditions indispensables.

A. Au centre de détention de Mauzac : placer les personnes détenues dans un environnement naturel propice à leur réinsertion constitue une condition nécessaire mais pas suffisante

« Il faut absolument éviter, dans l'intérêt de tous, que ces hommes soient infantilisés, désresponsabilisés, incapables d'être confrontés à la réalité de la société des hommes libres » déclarait en 1986 Robert Badinter alors Garde des sceaux, à l'occasion de l'inauguration de la seconde partie du centre de détention de Mauzac³⁸. L'établissement était alors porteur d'une ambition forte en termes de réinsertion.

Établi sur un domaine agricole de 97 hectares, le centre est constitué de deux parties : l'une, construite en 1939, l'autre, en 1985, héberge en détention fermée des hommes, la plupart condamnés pour des infractions à caractère sexuel³⁹ à des peines comprises entre deux et cinq ans. Cette deuxième partie, le nouveau Mauzac, a été conçue suivant le modèle d'un petit village pour répondre aux besoins de nouvelles structures d'établissements pénitentiaires dont l'objectif était de responsabiliser les personnes. Elle est composée de 21 pavillons de douze cellules comprenant des unités de vie commune et disposant chacun d'un jardin entretenu par les détenus.

La principale vocation du centre est de préparer les personnes détenues à leur sortie. Il propose à ce titre plusieurs activités en ateliers⁴⁰ mais sa particularité consiste dans celles résultant de la ferme-école qui offre du travail et dispense deux formations qualifiantes et diplômantes⁴¹. Le suivi pédagogique est personnel et continu.

La ferme-école est gérée par une association d'insertion professionnelle, l'AFAC 24. Depuis 2009, une production horticole en concession a été mise en place. Cette activité, a permis en 2014 l'emploi à temps plein de quatre détenus. Les produits, issus de l'agriculture biologique, sont vendus au public sur place une fois par semaine et via internet, au même titre que le miel qui est produit depuis l'installation de ruches en 2015.

³⁸ Source INA.

³⁹ En 2014, plus de 80% des personnes étaient détenues pour viols et agressions sexuelles. Source : rapport d'activité 2014 CD Mauzac.

⁴⁰ Menuiserie industrielle et fabrication de boîtiers électroniques notamment. Source : ibidem.

⁴¹ Il s'agit des formations Horticulture et Travaux paysager. Les diplômes sont délivrés par le ministère de l'agriculture. Source : ibidem.

En marge de cette activité, un atelier mécanique pouvant accueillir 15 stagiaires permet d'une part d'assurer une formation qualifiante de maintenance du matériel agricole⁴² et d'autre part d'entretenir les machines et outillage utilisés par la ferme-école.

Les visites réalisées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2010 puis en 2012 ont mis en lumière la très nette différence de conditions de détention entre les deux bâtiments d'hébergement, la partie ancienne étant décrite comme ressemblant à une maison d'arrêt classique en opposition à l'autre qualifiée de très ouverte. Il était noté que les équipements sportifs y étaient plus développés et les activités plus nombreuses alors que dans l'ancien centre, le béton et l'absence de lieu convivial étaient un obstacle au développement de la vie sociale. « *La qualité de la conception du nouveau centre, fondée sur un système pavillonnaire constituée de petites unités de vie, dotées de jardins et de pelouses, permet une vie sociale dense et bien adaptée à l'accueil des personnes condamnées à de longues peines* »⁴³ était-il observé en conclusion.

B. Le centre de détention de Casabianda : un établissement à préserver et un modèle à étudier

Situé sur la côte orientale de la Corse, le centre de détention de Casabianda est le seul établissement à être ouvert⁴⁴, c'est-à-dire sans mur d'enceinte et sans barreaux. Il est implanté dans un domaine agricole de 1480 hectares. Mis en service en 1862, l'établissement a été fermé puis ré-ouvert en 1948. Au fil du temps, la sélection des personnes hébergées s'est faite en faveur de celles condamnées pour des infractions à caractère sexuel. Aujourd'hui, Casabianda accueille les personnes condamnées à plus de deux ans d'emprisonnement pour ce même type d'infraction⁴⁵.

Jusqu'à très récemment, son effectif a baissé régulièrement⁴⁶. L'une des causes de cette baisse résiderait dans la difficulté à affecter des personnes répondant aux critères de l'établissement. En 2014, 23 % d'entre elles provenaient de la région PACA, 10,5 % de l'île de France et 13,8 % étaient étrangères.

Menacé de fermeture il y a peu de temps encore en raison notamment de la vétusté des bâtiments et des structures⁴⁷, le site a fait l'objet depuis l'année 2015 d'une politique de rehaussement des effectifs menée par le ministère de la justice qui serait favorable à son maintien. Au 25 mars 2016, Casabianda comptait 145 détenus, l'objectif étant d'atteindre rapidement un effectif de 170 personnes. L'âge moyen est élevé puisque plus de la moitié des personnes hébergées ont plus de 50 ans. Beaucoup de détenus n'ont plus de famille ou ont rompu avec elle, notamment lorsque les faits ont été commis dans le cercle familial. Les détenus travaillent essentiellement⁴⁸ à des activités forestières, cérésières, laitières et d'élevage. En 2014, l'exploitation agricole et forestière a permis l'emploi de 68 opérateurs.

42 Il s'agit d'un CAP délivré par l'éducation nationale.

43 Observation n° 33 rapport CGLPL août-septembre 2010.

44 Constitue un établissement ouvert « un établissement pénitentiaire dans lequel les mesures préventives contre l'évasion ne résident pas dans des obstacles matériels tels que murs, serrures, barreaux, ou gardes supplémentaires ». Congrès pénal et pénitentiaire international de La Haye, août 1950. Source Mission d'étude de faisabilité sur les prisons ouvertes-2010-Paul-Roger Gontard.

45 En 2014, 106 personnes sur 131 avaient été condamnées pour infractions à caractère sexuel, soit 81%. Source : rapport d'activité 2014.

46 En 2014, l'effectif moyen était de 140 personnes écrouées sur une capacité de 194 places.

47 L'enveloppe de 25M€ qui avait été envisagée en 2015 pour financer les travaux et le nouveau projet de service n'a finalement pas été versée. Source : rapport d'activité CD 2014.

48 Il existe également quelques ateliers liés aux métiers du bâtiment. Source Ibidem.

L'établissement est bien intégré dans le tissu socio-économique de la micro région et ne souffre pas de rejet de la part de la population. Il est, en raison de ses productions, un partenaire essentiel des acteurs de l'économie locale. Casabianda est la plus grande ferme agricole de Corse et son premier producteur laitier. Les incidents au centre de détention y sont rares. Et depuis plusieurs années aucun suicide en détention n'est à déplorer.

L'intérêt de Casabianda réside tout d'abord dans sa capacité à offrir à tous les détenus du travail et de la formation. Ceux qui sont encore en âge de travailler quittent l'établissement avec un diplôme et l'assurance d'un emploi, le plus souvent sur l'île ou dans la région PACA. Ensuite, parce que l'établissement est ouvert, les relations avec les personnes détenues reposent sur la confiance et le dialogue entre les surveillants, les CPIP, le psychologue et les personnes détenues. Enfin, la participation à l'activité économique du centre donne à l'établissement une valeur économique et sociale de poids. : Casabianda est utile à la région et à sa population.

Certes des difficultés existent, parmi lesquelles figurent l'éloignement des personnes de leur lieu d'origine et de leurs proches et l'absence de psychiatre⁴⁹. Mais au regard de ses nombreux avantages pour la population carcérale et pour la collectivité, le centre de Casabianda, unique en son genre, devrait faire l'objet d'une attention plus soutenue de la part du ministère de la justice, en particulier en faisant l'objet de recherches sur la pertinence qu'il y aurait à transposer son modèle⁵⁰.

Proposition n° 5. *A l'attention du ministère de la justice : engager les financements nécessaires à la rénovation et au bon fonctionnement du centre de détention de Casabianda.*

Proposition n° 6. *A l'attention du ministère de la justice : lancer une recherche sur le centre de détention Casabianda afin de définir notamment si son modèle est transposable ailleurs en France pour des établissements du même type.*

1.1.3.3 Des initiatives privées fondées sur des concepts voisins à encourager

A. La ferme de Moyembrie en Picardie : une transition entre la prison et la liberté

Convaincues de l'intérêt que représentent pour la population pénale les travaux en lien avec la nature, plusieurs associations ont fait de ces activités un de leurs objectifs. Il en est ainsi de la ferme de Moyembrie. Située en zone rurale, cette ferme créée en 1990 est gérée par une association rattachée depuis 2009 à Emmaüs France. Titulaire d'un agrément Chantier d'insertion, elle accueille en placement extérieur des personnes placées sous main de justice⁵¹ et assure leur prise en charge globale, en ce compris l'hébergement, le travail et l'accompagnement social. La ferme développe, au titre de son exploitation biologique, des activités de maraîchage et d'élevage⁵². L'écoulement de la production se fait en lien avec six associations pour le maintien d'une agriculture paysanne.

49 Les personnes condamnées qui présentent des profils psychiatriques lourds ne sont pas retenues.

50 Le centre a été visité par le CGLPL en 2014 et le SPIP de Corse a fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement de l'inspection des services pénitentiaires en 2015.

51 Les résidents proviennent majoritairement des établissements pénitentiaires de Laon, Liancourt et de Bapaume.

52 La ferme dispose également d'un atelier « bâtiment » consacré à des activités de mécanique et de construction.

Salariés et bénévoles de l'association accueillent en permanence une trentaine de résidents : une vingtaine sont hébergés sur le domaine de la ferme et une dizaine sont logées à l'extérieur en maison-relais ou en appartement, après avoir été hébergés plusieurs mois à la ferme⁵³. Toutes les personnes disposent d'un contrat d'insertion de 20 heures de travail hebdomadaires sur place⁵⁴. Chacune dispose d'un logement individuel dans lequel l'intimité est préservée.

Depuis plusieurs années, la totalité des résidents quitte la ferme avec une solution d'hébergement. En moyenne, 60% partent avec un emploi, une formation ou des ressources sociales. Il existe néanmoins des situations d'échec qui conduisent à des retours en détention. Il s'agit le plus souvent de personnes qui souffrent d'addiction, en particulier à l'alcool. Le taux d'échec est de l'ordre de 10% des personnes accueillies⁵⁵.

Les difficultés financières ont contraint l'association à trouver en 2013 une nouvelle organisation et à rechercher de nouveaux partenaires dans le secteur public et privé. La situation a été assainie au moyen notamment d'un prêt mais elle exige une vigilance constante.

La ferme de Moyembrie est reconnue de longue date pour son engagement en matière de réinsertion et ses représentants sont bien repérés par les services de la justice. Elle bénéficie du soutien de la mairie et de bons rapports avec la population locale⁵⁶. Sa renommée attire stagiaires et bénévoles. L'un d'entre eux s'est inspiré de son modèle pour lancer le projet d'une structure d'accueil à Lespinassière, petite commune de l'Aude, sur un lieu qui est la propriété d'Emmaüs.

La mission considère que les initiatives de ce type fondées sur la responsabilisation des personnes et la confiance à partir de travaux agricoles respectueux de l'environnement sont porteuses de cohésion sociale et doivent être à ce titre encouragées par les pouvoirs publics.

B. Les jardins de Cocagne : une association qui pratique l'insertion par l'exploitation agricole

D'autres réseaux reposant sur le même concept existent, tels que par exemple les jardins de Cocagne. Cette structure associative non exclusivement dédiée à l'accueil de personnes placées sous main de justice entretient des relations étroites avec de nombreux Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP). Le réseau fédère 106 jardins en activité implantés dans 20 régions. Il assure du travail pour 4750 salarié-e-s dont 4000 en insertion. L'objectif est la mise en œuvre de parcours facilitant l'insertion sociale et professionnelle au moyen du maraîchage biologique de personnes en situation d'exclusion. Celles-ci assurent la culture et la préparation de paniers qui sont ensuite vendus par des canaux non marchands. Le réseau effectue depuis 2010, une évaluation de l'ensemble des Jardins de Cocagne en activité sur le territoire national qui est rendue publique sur son site.

Parmi les problématiques récurrentes rencontrées par les salariés en insertion, celles relatives à la justice sont dominantes d'année en année⁵⁷.

⁵³ La ferme a accueilli 48 personnes en 2014, 54 en 2013 et 52 en 2012. En 2014, 37% avaient plus de 50 ans et 53% entre 25 et 50 ans Source : Bilan Année 2014.

⁵⁴ Les personnes travaillent de 8h à 12h ; le salaire est de l'ordre de 680€ mensuel suivant le taux du SMIC. Une somme de 280€ est retenue chaque mois au titre de la pension.

⁵⁵ Six personnes en 2014.

⁵⁶ Ainsi, la mairie confie à la ferme l'élevage des chèvres du Château de Coucy et prête des salles et du matériel.

⁵⁷ Voir notamment <http://www.reseaucocagne.asso.fr/publication/evaluation-nationale-des-jardins-de-cocagne-2014/#more-4523>

Proposition n° 7. Favoriser, notamment au moyen d'appels à projet et de participations financières plus adaptées aux besoins, la création de structures d'accueil et d'accompagnement de personnes sous main de justice offrant des travaux agricoles respectueux de l'environnement.

1.1.3.4 Une entreprise de développement durable dans la prison : un dispositif à suivre

Le 11 juin 2015, le Premier ministre inaugurerait la centrale photovoltaïque « Bardzour » implantée sur 35 hectares de terrain du centre de détention Le Port⁵⁸ situé sur l'île de la Réunion. Le projet porté par la société Akuo Energy a été financé entièrement par des fonds privés⁵⁹. Il a été lauréat de la campagne « My positive impact ⁶⁰».

Outre le lieu inhabituel de son installation, la particularité de ce projet résidait dans le fait qu'il combinait l'énergie renouvelable et l'agriculture responsable (agri-solaire) et avait un double objectif, économique et social. Il visait en premier lieu à satisfaire les besoins en électricité des habitants de l'île⁶¹ à partir d'énergies renouvelables mais aussi à contribuer à la réinsertion des détenus en leur offrant du travail et de la formation de maraîchage et d'apiculture. La centrale a une capacité importante de production, de l'ordre de 9MW et une capacité de stockage équivalente. A proximité, est développée une activité sous serres anticycloniques de 6000 m2. Il a été créé en outre un arboretum.

En 2014, le centre de détention dressait un bilan positif du projet. Le rapport d'activité relevait en effet que « *La consécration du projet avait impulsé une dynamique nouvelle en impliquant personnels et personnes détenues sur la thématique du développement durable* ». Le chantier de construction⁶² avait alors permis d'employer jusqu'à 30 personnes détenues.

Il était souligné par la direction que le projet Bardzour représentait une innovation dont l'établissement avait directement bénéficié en proposant des activités tournées vers le développement durable : montage de panneaux photovoltaïque, agricultures bio et raisonnée, apiculture⁶³ et entretien de plantes endémiques.

Pour l'administration pénitentiaire, le bilan de l'année 2015 est en revanche décevant en termes d'emplois et de formation. En effet, depuis sa mise en production, la centrale solaire n'a généré aucun emploi même si quelques-uns dédiés à l'entretien des installations sont envisageables. Quant aux sept serres agricoles exploitées par un concessionnaire⁶⁴, elles permettent l'emploi de seulement six personnes, les perspectives d'évolution d'embauches étant limitées à 10 personnes tant que les serres ne seront pas toutes en phase de production.

58 Le centre de détention Le Port a une capacité de 560 places. Il héberge des personnes exclusivement condamnées et majoritairement réunionnaises. En 2014, les personnes condamnées à une peine correctionnelle représentaient 70% de la population. Source : rapport d'activité 2014.

59 De l'ordre de 34M€. Source dossier de presse AKUO ENERGY.

60 Campagne lancée par la fondation Nicolas Hulot en mars 2015.

61 843 617 habitants en 2015.

62 Dans le cadre d'un contrat de concession avec le constructeur, la société réunionnaise COREXSOLAR.

63 Une formation en apiculture avait été dispensée sur le domaine pénitentiaire d'octobre 2013 à juillet 2014 à une dizaine de stagiaires, mais elle n'a pas été renouvelée en raison de l'absence de profils adaptés (D.128 CPP).

64 La SAS AGRITERRA spécialisée dans le secteur de la culture de plantes à épices, médicinales et pharmaceutiques. Elle approvisionne le marché local et œuvre à la réhabilitation de cultures traditionnelles.

L'arboretum financé par la centrale permet de faire travailler deux personnes détenues dans le cadre du service général. Les fruits et légumes produits sur place approvisionnent les cuisines du centre de détention du Port mais aussi celles du centre pénitentiaire de Saint-Denis⁶⁵. Un projet d'exploitation de terres non occupées⁶⁶ par le centre de détention permettrait d'offrir aux détenus des emplois et qualifications supplémentaires.

Il est sans doute encore trop tôt pour se prononcer sur les effets de cette entreprise qu'il convient en tout état de cause de suivre et d'accompagner, tout comme doivent l'être les actions en faveur du développement durable au sein des établissements pénitentiaires⁶⁷.

Sensibiliser les personnes détenues aux enjeux majeurs de l'environnement, les faire travailler à la préservation des ressources naturelles et les initier aux technologies dites vertes tout en les accompagnant dans leur démarche personnelle ne peut que favoriser leur réinsertion. L'administration pénitentiaire aurait tout intérêt à soutenir les projets qui répondent à ces objectifs, en se rapprochant des services du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, chargé des Relations internationales sur le climat.

***Proposition n° 8.** A l'attention de l'administration pénitentiaire : suivre et accompagner l'activité de la centrale photovoltaïque du Port sur l'île de la Réunion pour inciter à la formation et l'emploi des personnes détenues.*

***Proposition n° 9.** Inciter les projets de développement durable dans les établissements pénitentiaires et en milieu ouvert pour favoriser l'insertion par la création d'emplois ou de formations issus de la croissance verte.*

1.2 La valorisation du milieu ouvert et la maîtrise du recours à la détention sont indispensables dans un système pénal arrivé à saturation

Le système pénal « produit » des populations qui exécutent leur peine soit en milieu fermé, soit en milieu ouvert, en focalisant sur une dimension, l'infraction et sa sanction, sans que l'objectif ultime de réinsertion et de prévention de la récidive ne soit placé au cœur du traitement de ces publics. L'augmentation très sensible du nombre de peines exécutées en milieu ouvert, soit à titre principal, soit dans le cadre de procédures d'aménagement de peines d'emprisonnement ferme ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population incarcérée, qui a également crû dans le même temps.

⁶⁵ Suivant une convention entre AGRITERRA et SODEXO. Source : Fiche MSPOM-DPIPPR-CD Le Port-mai 2015 concernant la ferme photovoltaïque installée sur le domaine du CD Le Port en partenariat avec la société AGRITERRA.

⁶⁶ Il s'agit d'un projet de culture de fruits de la passion sur des terres où passent des lignes électriques à haute tension. Source : ibidem.

⁶⁷ Au CD de Neuvic (24) 325 m2 de capteurs solaires ont été installés en novembre 2007 pour la production d'eau chaude sanitaire et un composteur a été mis en service en 2014 pour traiter 20 tonnes de déchets par an. De même, la maison d'arrêt de Strasbourg qui est engagée dans la réduction du gaspillage alimentaire et la réduction et le recyclage des déchets, a reçu le prix « collectivités » remis par le ministre de l'agriculture le 16 octobre 2014 à l'occasion de la journée nationale de réduction du gaspillage alimentaire et le 27 mai 2015, lors de la conférence internationale sur l'économie circulaire à Budapest, le trophée de la semaine européenne de réduction des déchets.

1.2.1 L'augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population carcérale

Entre 2010 et 2014, le nombre de mesures suivies en milieu ouvert a connu une augmentation constante, passant de 168 671 à 174 108, soit une hausse de 3.12 %. Au 1er octobre 2015, 249.298 personnes étaient prises en charge par l'administration pénitentiaire, dont 172.007 personnes en milieu ouvert, soit 69 % du total des personnes prises en charge. En 2014, en milieu ouvert, le sursis avec mise à l'épreuve⁶⁸ représente l'essentiel des mesures, soit 81%.

Suivent ensuite le sursis avec l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général⁶⁹ et le TIG prononcé à titre de peine principale, avec respectivement 11,7% et 9,3%. Les autres mesures restent plus marginales et représentent moins de 4% chacune. Le total est supérieur à 100% dans la mesure où, en moyenne, 1,1 mesure est prononcée par personne. Près de trois-quarts de ces personnes devaient satisfaire à un certain nombre d'obligations, celles relatives à l'activité professionnelle ou au suivi de soins étant les plus fréquemment ordonnées. L'âge moyen des personnes prises en charge est de 35 ans. 5,6 % des personnes sont de nationalité étrangère.

Au sein du milieu fermé, au 1^{er} octobre 2015, parmi les 77.291 personnes sous écrou, 66.270 étaient écrouées détenues et 11.021 personnes écrouées non détenues. Parmi la population écrouée et hébergée, 16 549 personnes prises en charge étaient prévenues, soit 25 %. L'âge moyen des personnes écrouées et détenues était de 34 ans, les femmes représentant 3,1% et les mineurs 1,1% de l'ensemble. Enfin, 19 % de ces personnes sont de nationalité étrangère.

La durée moyenne sous écrou était en 2014 de 10,4 mois. 78 % des personnes ont effectué un an ou moins de détention ; parmi les personnes condamnées, 17% l'étaient à moins de six mois de prison, 19% entre six mois et un an, 29% entre un à trois ans, 12% entre trois et cinq ans et 23% à plus de cinq ans. 6% ont été condamnées à une peine de réclusion ou de détention criminelle.

Depuis les années 1990, il est noté en France un essor parallèle du nombre total de mesures de suivi en milieu ouvert⁷⁰ et du nombre de personnes détenues, conduisant à une augmentation générale de la population des personnes placées sous main de justice. En 2005, il y avait ainsi 58 231 personnes détenues et 129 784 personnes suivies en milieu ouvert, en 2010 respectivement 60 978 et 168 671 et en 2014 67 075 et 174 108.

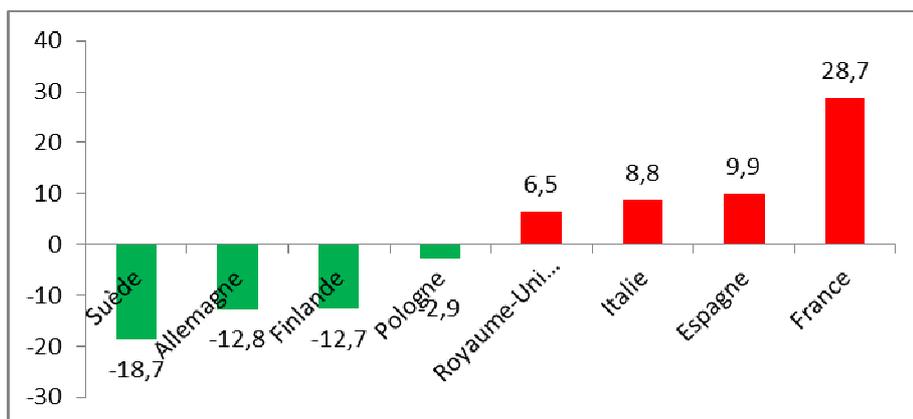
Ce contexte inflationniste présente de nombreux inconvénients à la fois en termes de coûts et de réinsertion des personnes. Il semble, en tout état de cause, particulier à la France parmi les autres grands pays européens. En effet, durant la dernière décennie, les autres Etats-membres du Conseil de l'Europe ont vu leur population carcérale soit baisser sensiblement, soit augmenter mais avec une ampleur très inférieure à la France.

68 SME

69 TIG

70 Soit dans le cadre de mesures pré-sentencielles -contrôle judiciaire-, soit en exécution de peine - sursis avec mise à l'épreuve (SME), libération conditionnelle, travail d'intérêt général (TIG), sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (STIG), interdiction de séjour, ajournement avec mise à l'épreuve, suivi socio-judiciaire, travail non rémunéré (TNR)

Graphique 2 : Comparaison de l'évolution des taux de détention entre 2003 et 2013 pour les principaux pays européens



1.2.2 Les sorties dites « sèches » restent majoritaires

Par « sortie sèche », il convient d'entendre les sorties de prison qui s'effectuent sans mesure d'aménagement ou sans accompagnement social. L'article 2 de la loi du 15 août 2014 modifie l'article 132-1 du code pénal relatif aux principes généraux du régime des peines et affirme que « toute peine prononcée doit être individualisée. Dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peine prononcées en fonction des circonstance de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1 du code pénal. »

Dans la continuité de cette affirmation, l'article 3⁷¹ reprend le principe de subsidiarité de l'emprisonnement introduit par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et pose clairement le principe de l'aménagement de la peine d'emprisonnement en matière correctionnelle :

« En matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux sous-sections 1 et 2 de la section 2 du présent chapitre ...».

L'article 24, qui a modifié l'article 707 du code de procédure pénale, énonce notamment que les régimes d'exécution des peines ont pour finalité de « (...) préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infraction », la nécessaire individualisation de la peine tout au long de son exécution et le principe du retour progressif à la liberté.

Or malgré une volonté très claire et persistante du législateur à privilégier les aménagements de peines, ceux-ci plafonnent aux environs de 20% des peines privatives de liberté mises à exécution hors aménagement ab initio et consomment un temps de travail considérable des SPIP et des magistrats de l'application des peines.

⁷¹ Art. 132-19 du CP. L'ancien article 132-19 du même code disposait que : « En matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine. Toutefois, il n'y a pas lieu à motivation spéciale lorsque la personne est en état de récidive légale ».

Les possibilités actuelles d'aménagement de peine s'appliquent soit alors que la personne est incarcérée selon les conditions propres à chaque mesure d'aménagement, soit dans le cadre d'un aménagement ab initio prononcé par la juridiction de jugement, soit en application de l'article 723-15 pour les condamnés libres, lorsque la juridiction de jugement ne prononce pas de mandat de dépôt à l'audience.

La mission note le décalage entre les textes comme la loi du 24 novembre 2009 qui consacre le principe de l'octroi d'un aménagement de peine quand la personne en remplit les conditions et la réalité des chiffres sur les aménagements de peine. En effet, si le nombre de personnes écrouées disposant d'un aménagement de peine a cru de façon continue depuis 2010, en parallèle le nombre de personnes écrouées a cru également. Il s'ensuit que le nombre de personnes écrouées disposant d'un aménagement de peine croît mais trop lentement. Il est à noter que les personnes écrouées non détenues sont comptabilisées à part depuis 2005. Elles regroupent les personnes placées sous surveillance électronique ou placées à l'extérieur sans hébergement.

12 689 personnes bénéficiaient d'un aménagement de peines au 1^{er} janvier 2015, soit 20,9 % des personnes condamnées écrouées, dont 10 030 personnes sous surveillance électronique (PSE), 1 689 en semi-liberté (SL) et 970 en placement à l'extérieur (PE). Le nombre de personnes en aménagement de peines est l'indicateur 1.1 dans le programme 107 intitulé « pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (à savoir PSE, PE ou SL) ». Il varie entre 20 et 23% sur la période 2012-2014.

Par comparaison, la libération conditionnelle a concerné en France moins de 8 000 personnes contre 40 000 en Allemagne (chiffres 2012). La seule analyse effectuée en France sur la récidive montre de manière évidente que ce sont les sorties sèches qui génèrent le plus de récidive : 63% de taux de recondamnation toutes peines confondues dans les cinq ans suivant la sortie de prison contre 55% pour les aménagements de peine et 39% pour les libérations conditionnelles⁷².

1.2.3 La contrainte pénale et la libération sous contrainte instaurées par la loi du 15 août 2014 n'ont pas réussi à corriger cette situation

Les fondements de la loi N° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales sont issus des constats dressés lors de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive tenue au début de l'année 2013. Parmi ceux-ci, figurent le nombre important des courtes peines d'emprisonnement -la plupart d'entre elles étant en France inférieure à six mois et les trois-quarts à un an-⁷³ et le rôle aggravant de ces peines sur les risques de récidive, au même titre que les sorties « sèches »⁷⁴. Promouvoir les peines alternatives à l'incarcération et limiter le recours à la détention suivant les préconisations de l'ONU⁷⁵ et du Conseil de l'Europe⁷⁶ sont les objectifs importants que s'est fixée la loi.

⁷² Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n°26, mai 2011 : les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation.

⁷³ Source : sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice.

⁷⁴ Elles représentaient en 2013, 80% des sorties de détention et 97%, s'agissant des personnes condamnées à moins de six mois d'emprisonnement. Source : statistiques DAP-PMJ 5.

⁷⁵ Règles de Tokyo – règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté - adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

⁷⁶ Règles européennes relatives à la probation adoptées le 20 janvier 2010 par le Conseil de l'Europe.

Pour y répondre, le panel des réponses pénales a été enrichi avec une nouvelle peine de probation visant à soumettre la personne condamnée à un ensemble d'obligations et d'interdictions dans le cadre d'un programme en vue de sa réinsertion : **la contrainte pénale**⁷⁷. Inscrite en deuxième position de la liste des peines correctionnelles de l'article 131-3 du code pénale (CPP), après l'emprisonnement, la contrainte pénale ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne majeure condamnée pour un délit puni d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans⁷⁸ lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur ainsi que les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu. La durée fixée par la juridiction peut être comprise entre six mois et cinq ans. La cessation anticipée du suivi peut intervenir à l'issue du délai d'un an. La juridiction doit fixer également la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné qui ne respecterait pas ses obligations.

Le contenu de la contrainte pénale peut être déterminé par la juridiction de jugement si elle dispose d'éléments suffisants sur la personnalité du condamné, sa situation matérielle, familiale et sociale ou par le juge de l'application des peines (JAP) qui pourra dans tous les cas revoir et adapter le contenu de la peine. Après son prononcé, le SPIP procède à une évaluation approfondie de la personnalité de l'auteur et de sa situation et adresse au JAP un rapport. La situation doit être réévaluée autant de fois que nécessaire et au moins une fois par an par le SPIP et le JAP. Pour éviter les sorties de prison sans contrôle ni suivi, la loi a en outre instauré un nouveau dispositif : **la libération sous contrainte**⁷⁹ (LSC). Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, toutes les personnes détenues exécutant une ou plusieurs peines d'emprisonnement d'une durée totale ou inférieure à cinq ans⁸⁰, ayant atteint les deux-tiers de leur peine et n'ayant pas bénéficié d'un aménagement de celle-ci, doivent voir leur situation examinée en commission d'application des peines (CAP) pour que le JAP décide s'il y a lieu ou non d'accorder la mesure de sortie encadrée, dite « *libération sous contrainte* ».

L'examen est obligatoire, de même que le consentement de la personne condamnée. Son audition et le recueil des observations de son avocat sont possibles. La LSC entraîne l'exécution du reliquat de peine ferme restant à subir sous le régime, selon la décision du juge, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, du placement sous surveillance électronique ou de la libération conditionnelle.

L'exigence d'un projet n'est pas prévue par la loi, pas plus que le constat d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue. Pour autant, l'octroi de la mesure n'est pas automatique. La libération est accordée aux termes de l'article 720 du CPP « dans le respect des exigences de l'article 707 du même code, l'objectif étant de « *préparer l'insertion de la personne condamnée pour lui permettre d'agir en personne responsable respectueuse des règles et intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions* » ... « *en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée...* ». Mais le JAP peut refuser d'y faire droit s'il considère que la mesure n'est pas possible.

77 Prévues par les articles 131-4-1 du CP et 713-42 et suivants du CPP.

78 Elle ne pourra être prononcée pour les délits punis de plus de cinq ans qu'à compter du 1^{er} janvier 2017.

79 Prévues par les articles 720 et D.147-17 à D.147-19 du CPP, ces derniers résultant de l'article 11 du décret du 23 décembre 2014.

80 Pour les personnes exécutant une ou plusieurs peines d'une durée totale d'emprisonnement supérieure à cinq ans, la loi prévoit l'examen obligatoire de la situation pénale de ces personnes qui n'ont pas bénéficié d'un aménagement au deux tiers de leur peine en vue de l'octroi d'une libération conditionnelle après débat contradictoire. Le mécanisme s'appuie sur le droit commun de la LC.

Pour la mise en œuvre la loi du 15 août 2014, les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été renforcés à hauteur de 1000 emplois créés dans le cadre d'un plan de recrutement triennal 2015 – 2017 prévoyant notamment le recrutement de 640 CPIP⁸¹. Ces moyens, ainsi que l'accompagnement important dont ont bénéficié les services de la justice, n'ont pas suffi à obtenir, pour l'heure, les résultats escomptés.

1.2.3.1 L'accompagnement a pourtant été important

A. Des textes d'application, des outils et des formations ont été mis en place

La loi du 15 août 2014 a donné lieu à la diffusion d'un nombre important de circulaires, notes et dépêches émanant du ministère de la Justice⁸². Pour expliquer la réforme, la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire se sont déplacées conjointement sur plusieurs sites afin de rencontrer les acteurs judiciaires et pénitentiaires. Par ailleurs, de nombreux outils ont été établis. Peu avant l'entrée en vigueur de la première série de dispositions de la loi, et avant la diffusion des circulaires d'application, la DACG a ouvert une foire aux questions (FAQ) pour que magistrats et fonctionnaires puissent disposer de réponses rapides à leurs questions⁸³.

Outre les tableaux comparatifs figurant sur la plupart des circulaires, les imprimés et autres trames, la chancellerie a très rapidement diffusé via son site intranet des fiches de présentation des nouveaux dispositifs législatifs ainsi que des schémas de procédures. En fin d'année 2014, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place une direction de projet chargée des SPIP afin d'accompagner l'évolution des pratiques professionnelle. C'est dans ce contexte que le référentiel « Méthodologies de l'intervention des SPIP » a été présenté dans l'ensemble des directions interrégionales des services pénitentiaires en début d'année 2016 et que le manuel de la contrainte pénale, élaboré par cette même direction, a été remis à tous les personnels d'insertion et mis en ligne en janvier 2016⁸⁴.

En lien avec l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), la direction de l'administration pénitentiaire a également engagé une recherche-action sur les outils et les modalités d'évaluation initiale des personnes prises en charge par les SPIP. Les directions interrégionales de Bordeaux (SPIP de la Charente, de la Corrèze et des Landes) et de Paris (SPIP de Paris, du Val-d'Oise et des Yvelines) ont été retenues pour participer à ces travaux conduits par l'université Rennes-2 et des chercheurs de l'université de Montréal⁸⁵. L'école nationale de la magistrature, l'école nationale des greffes et l'ENAP ont toutes intégré dans leurs formations la réforme pénale et des actions communes aux différents acteurs judiciaires ont été réalisées.

81 DAP, bureau SD2, note méthodologique sur la répartition des 1000 emplois dans les SPIP.

82 Cf. Annexe Loi du 15 août 2015.

83 Dépêche du 18 septembre 2014.

84 Le manuel décline toutes les phases de la peine : l'évaluation initiale, l'évaluation en commission pluridisciplinaire interne, la mise en œuvre du plan d'accompagnement de la personne et d'exécution de la peine, la réévaluation continue. Il contient un vade-mecum et plusieurs fiches sur notamment la désistance, l'évaluation « Risque Besoin Réceptivité », la responsabilisation des PPSMJ, l'entretien motivationnel et la justice restauratrice.

85 Cf. Note de cadrage AP relative à la mise en œuvre de la peine de contrainte pénale. Un rapport d'étape est attendu.

B. Un suivi statistique et qualitatif a été mis en place

La loi a prévu que, dans les deux ans suivant sa promulgation, le gouvernement présenterait au Parlement un rapport sur son évaluation, en particulier sur la mise en œuvre de la contrainte pénale. En prévision de cette échéance, des travaux d'évaluation de la réforme, au plan quantitatif mais aussi qualitatif, ont été engagés dès l'entrée en vigueur des premières dispositions. Ils ont permis de suivre pas à pas, au moyen des données recueillies et traitées par le service de la statistique du secrétariat général du ministère de la justice (sous-direction de la statistique et des études), la mise en œuvre de la réforme pour en détecter les difficultés et les besoins⁸⁶.

Par ailleurs, une recherche action sur la loi du 15 août 2014 a été commandée par le groupement d'intérêt public « Mission de recherche droit et justice »⁸⁷, l'objectif étant de suivre la mise en œuvre et le développement de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte dans plusieurs juridictions métropolitaines représentatives des tribunaux français. Les résultats de cette recherche sont attendus pour le courant de l'année 2017.

C. Une mobilisation générale dans les DISP

Par ailleurs, depuis 2011⁸⁸ toutes les DISP ont restructuré leurs services en créant notamment au sein de leur département DPIPPR, des unités Méthodologie et Accompagnement des SPIP et Unité des Politiques Publiques d'Insertion, notamment pour mettre en place de nouvelles méthodes d'organisation et de prise en charge des personnes condamnées. Dans le cadre de la loi du 15 août 2014, des réunions ont ainsi été organisées, des bilans dressés et des référents interrégionaux ont été choisis parmi les CPIP et les cadres des services pour accompagner localement sa mise en œuvre et la déclinaison des Règles Européennes relatives à la Probation. Dans grand nombre de DISP, des rencontres ont été organisées avec les cours d'appel du ressort et les TGI, parfois en associant les avocats dans le cadre de formations conjointes⁸⁹, pour présenter la contrainte pénale et mettre en place des protocoles visant notamment à cibler le profil des personnes concernées, les modalités de saisine des SPIP et le mode de transmission des pièces par les juridictions.

D. Et un investissement plus disparate dans les juridictions

Dans la plupart des ressorts, des réunions d'information ont été organisées au niveau des cours d'appel pour exposer les principales dispositions de la loi. Certains parquets généraux ont élaboré des documents de présentation et d'analyse à destination des juridictions et parfois des SPIP et dans quelques cas une note-cadre a été signée entre la cour d'appel et la DISP⁹⁰. Les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération (CRS) et les commissions d'exécution de peines (COMEX) ont été consacrées à la réforme pénale. Des réunions de coordination entre les représentants des juridictions et les greffes pénitentiaires ont également permis d'élaborer les modalités d'extraction des listes des personnes détenues éligibles à la libération sous contrainte.

⁸⁶ La mission a pu consulter les données statistiques et les premiers travaux et analyses réalisés par la Chancellerie.

⁸⁷ Sont membres constitutifs du GIP : le ministère de la justice, le CNRS, l'ENM, l'école nationale des barreaux et le Conseil supérieur du notariat. Cinq équipes interviennent dans les TGI de Valence, Blois, Bordeaux, Saintes, Créteil et Le Mans.

⁸⁸ DAP, Nouvel organigramme des directions interrégionales des services pénitentiaires – juillet 2011.

⁸⁹ Par exemple, à Toulouse en collaboration avec le magistrat délégué à la formation de la cour et l'Unité de Recrutement, de la Formation et des Qualifications.

⁹⁰ A titre d'exemple : note-cadre sur la mise en œuvre de la contrainte pénale signée le 12 décembre 2014 entre les chefs de la cour d'appel d'Amiens et le DISP du Nord Pas de Calais, Picardie et Haute Normandie.

Si dans plusieurs juridictions, la mise en œuvre de la loi a permis de rapprocher magistrats et services pénitentiaires, le nombre très modeste de contraintes pénales et de libérations sous contrainte prononcées est le signe d'une mobilisation encore trop formelle des juridictions et d'un engagement insuffisant pour répondre aux attentes de la loi.

E. Mais trop peu de contraintes pénales ont été prononcées au regard de leur potentiel

L'étude d'impact du 7 octobre 2013 réalisée pour le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines estimait que le nombre de contraintes pénales prononcées pourrait être de l'ordre de 8 000 à 20 000 par an, la peine devant empiéter sur les 60 000 SME partiels ou totaux prononcés par an⁹¹ et sur certaines courtes peines d'emprisonnement. Suivant cette estimation, il était prévu qu'entre 16 000 et 60 000 personnes seraient suivies au titre de la contrainte pénale à un instant donné.

Même si l'étude prévoyait une montée en puissance progressive des dispositifs pour atteindre un plein effet au bout de trois ans, le nombre de condamnations prononcées est actuellement très en-deçà de ces estimations. En effet, entre les mois d'octobre 2014 et de décembre 2015, soit 15 mois après l'entrée en vigueur de la loi, les juridictions de l'ensemble du territoire national ont prononcé 1293 contraintes pénales, soit une moyenne de 86 par mois. Les cours d'appel en ont prononcé quelques-unes (14 au 31 octobre 2015).

Dans 80 % des cas, la peine est prononcée lors d'un jugement devant un tribunal correctionnel, majoritairement par convocation par officier de police judiciaire (COPJ) (45 %), puis par comparution immédiate (23 %) et pour 20 %, à l'issue d'une condamnation proposée par le procureur de la République, avec l'accord de la personne condamnée (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : CRPC). La contrainte pénale est prononcée majoritairement en matière de contentieux routier (36 %), devant les atteintes aux personnes (33 %), les atteintes aux biens (18 %) et les infractions à la législation sur les stupéfiants (8 %). Les données recueillies sur certains ressorts⁹² font apparaître que la contrainte pénale n'est pas prononcée en matière d'infractions à caractère sexuel, le SME étant préféré pour ce type de délit.

Parmi les obligations fixées initialement par le juge correctionnel, près de la moitié des contraintes pénales (47 %) comportent une obligation de type « se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement et de soins », 36 % une mesure de type « exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle » et 12 % « réparer le dommage causé ».

Les causes invoquées au très faible nombre de condamnations à la contrainte pénale sont multiples.

⁹¹ Il a été prononcé en 2010, 16 500 condamnations à des SME mixtes et 43 500 des SME totaux. En 2010, le SME, total ou partiel a été prononcé dans 13% des cas, toutes juridictions confondues. Source DACG-CJN. Etude d'impact.

⁹² Ainsi, par exemple, aucune contrainte pénale n'a été prononcée en matière d'infraction à caractère sexuel sur le ressort de la DISP de Lille alors que certaines de ces infractions peuvent faire l'objet d'une contrainte pénale.

Les juridictions ont d'abord avancé que les délais très courts séparant l'adoption de la loi de son entrée en vigueur et la diffusion tardive des circulaires d'application ont constitué un frein à son appropriation. Par ailleurs, la question de l'application de la loi dans le temps a pu représenter une difficulté de nature à limiter le prononcé de la peine jusqu'à ce que la chambre criminelle de la Cour de cassation précise que la peine de contrainte pénale était applicable aux faits commis avant le 1^{er} octobre 2014, date de son entrée en vigueur⁹³. Le fait que la mise à jour de l'application pénale Cassiopée⁹⁴ n'ait pas été immédiate a pu être également un obstacle aux prononcés des premières mesures.

Mis à part ces explications de circonstances, d'autres raisons toujours d'actualité peuvent être avancées. Ainsi, en dépit de son contenu propre, nombre de magistrats ne perçoivent pas la spécificité de la contrainte pénale et sa plus-value par rapport aux peines existantes et en particulier à l'égard du SME qui comporte des obligations et interdictions similaires⁹⁵. Par ailleurs, beaucoup considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment d'éléments sur la personne au moment de la prise de décision, les enquêtes réalisées à l'occasion de la présentation des personnes devant le tribunal, souvent par des associations, étant fondées sur des éléments déclaratifs que les conditions de réalisation ne permettent généralement pas de vérifier.

D'autres indiquent ne pas avoir constaté que les SPIP avaient modifié leurs méthodes de travail pour fournir le suivi renforcé qu'implique la contrainte pénale et doutent de leur capacité à fournir un suivi soutenu et de qualité qui ne compromette pas les autres missions dont ils ont la charge.

Décrite par certains comme une peine complexe dans ses modalités d'exécution, des magistrats regrettent que les JAP ne puissent la révoquer directement à l'instar du SME, la révocation nécessitant la saisine du président du tribunal ou d'un juge délégué. La limitation actuelle du champ d'application aux infractions pour lesquelles une peine d'emprisonnement maximum de cinq ans est encourue représente également pour certains un frein à son prononcé, en particulier dans les affaires d'infraction à la législation sur les stupéfiants ou d'agressions sexuelles.

Par de-delà toutes ces explications, il est à craindre que, dans bien des cas, le degré de connaissance insuffisant ou l'incompréhension de la loi constitue la raison majeure du défaut d'application de la contrainte pénale. C'est le constat que faisait l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), constat partagé dans certaines DISP. L'absence de spécialisation des présidents de chambres correctionnelles dans des juridictions faisant tenir leurs audiences à tour de rôle par des magistrats exerçant à titre principal d'autres fonctions et la méconnaissance des avocats qui, de ce fait, la sollicitent très peu, sont également à mettre au titre des raisons du faible prononcé de la contrainte pénale. Enfin, les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération qui pourraient être l'occasion d'une impulsion à l'égard des acteurs judiciaires sont généralement décrites comme beaucoup trop formelles pour être utiles. Elles ne sont pas toujours tenues par les cours d'appel et les juges correctionnels, bien que conviés, n'y assistent que très rarement.

93 Arrêt du 14 avril 2015- n° 15-80.858, à la suite d'un pourvoi formé par le ministère public à l'encontre d'un arrêt rendu le 11 décembre 2014 par la chambre correctionnelle de la cour d'appel d'Angers.

94 Cf. Annexe systèmes d'information.

95 Sur la différence entre la contrainte pénale et l'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve, cf. tableau comparatif- Annexe loi du 15 août 2014.

La contrainte pénale, présentée comme une disposition-phare de la loi du 15 août 2014 reposant sur l'intervention des SPIP, a eu le mérite, en positionnant les SPIP au cœur du dispositif, de mettre en lumière le travail des CPIP. Les conseillers que la mission a pu rencontrer ont tous témoigné d'une réflexion de qualité sur la peine et d'un réel investissement. Pour répondre aux besoins des juges qui estiment ne pas être suffisamment informés sur la situation de la personne, certains d'entre eux ne se disent pas hostiles à l'idée de contribuer aux enquêtes rapides au moment du déferrement ou même durant la garde à vue, satisfaits de se voir reconnaître leur professionnalisme. Et beaucoup affichent leur incompréhension face à l'échec que constitue actuellement ce dispositif. Il est donc à craindre que le très faible prononcé de la peine ne vienne casser la dynamique qui s'était engagée au sein des SPIP et entraîner leur démobilitation, et que le lien, parfois fragile, avec certaines juridictions ne soit plus encore distendu.

F. Et un très faible nombre de libérations sous contrainte prononcées

En introduisant un examen systématique de la situation des condamnés ayant accompli les deux tiers de leur peine, la libération sous contrainte a suscité, par rapport à la contrainte pénale, une plus forte mobilisation au sein des juridictions. Plusieurs réunions se sont tenues pour définir la mise en œuvre pratique des nouvelles dispositions et apprécier leur impact sur les services.

D'après l'étude d'impact de la loi du 15 août 2014, le nombre de personnes dont la situation devait être examinée par les CAP chaque année était estimé à 48 000⁹⁶. Compte tenu des critères définis par la loi, il était prévu que la libération serait accordée dans 30 à 60% des cas, soit entre 14 400 et 28 800 personnes, ces données devant entraîner par ailleurs une baisse du « stock » de personnes détenues à un instant donné dans une fourchette comprise entre 2 600 et 6 600 personnes, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Là encore, les premiers résultats sont nettement inférieurs à ces prévisions.

En effet, entre le 1^{er} janvier 2015, date de l'entrée en vigueur de la loi, et le 31 décembre 2015, les juridictions avaient prononcé 3 998 mesures de libération sous contrainte, soit une moyenne de 333 libérations sous contrainte par mois⁹⁷. Ce chiffre, très faible au regard du nombre de personnes éligibles, ne répond pas aux attentes de la loi dont l'objectif était en premier lieu d'éviter les sorties sèches et en second lieu de contribuer à la baisse du taux d'occupation des prisons.

D'après les éléments recueillis, le placement sous surveillance électronique représente le mode d'exécution de la LSC le plus répandu, avec la semi-liberté et la libération conditionnelle, sans être exclusifs des autres régimes d'aménagement⁹⁸. La durée moyenne des LSC est de l'ordre de 72 jours⁹⁹.

Les statistiques tenues par les établissements pénitentiaires sont des sources intéressantes de données. Ainsi, la DISP de Lille avait relevé au 25 septembre 2015 une très grande hétérogénéité dans les décisions d'un établissement à un autre de grande variation d'un mois à l'autre et une baisse sensible en période estivale. Si le taux moyen des LSC accordées était de 22% sur les situations examinées avec consentement, il était de 14% sur l'ensemble d'entre elles. Quelques établissements se situent dans la fourchette basse de la cible définie par l'étude d'impact tandis que d'autres, dont le taux d'octroi est nul ou quasi nul, suggèrent des positions de principe.

96 Dont 1 474 mineurs.

97 Chiffre comparable à celui des SEFIP accordées en 2012 par les parquets (3954). Source : ministère de la justice-SDSE.

98 Au 31 décembre 2015, il avait été prononcé au plan national, 1702 LSC sous le régime d'un PSE, 1129 sous le régime de la SL, 1028 sous le régime de la LC, 112 sous le régime d'un PE, 21 sous le régime du PSE probatoire et 6 sous le régime de la SL probatoire.

99 Source : ministère de la justice-SDSE.

Toujours d'après les données recueillies par la DISP de Lille, un écart important, compris entre 13% et 91%, était constaté entre établissements à propos du taux de refus des personnes éligibles à la LSC. De telles disparités paraissent excessives et suggèrent à tout le moins des approches différentes dans l'application de la loi. Il est à noter que parmi les appelants aux décisions de rejet figurent des personnes n'ayant pas donné leur consentement à la mesure. Il est donc permis de s'interroger sur la qualité de l'information donnée aux personnes éligibles. A titre de comparaison, le recueil des mêmes données à la DISP de Paris sur le mois de novembre 2015 fait apparaître un taux d'octroi de 8,3% sur l'ensemble des personnes éligibles¹⁰⁰ et de 17% sur les personnes ayant donné leur consentement.

Les difficultés auxquelles les juridictions et les établissements pénitentiaires ont été confrontés pour organiser l'examen rendu obligatoire des personnes détenues éligibles à la mesure ont mobilisé de manière intensive et sur une longue période les magistrats du parquet, les JAP et les services pénitentiaires. Il a fallu adapter les CAP aux besoins, en créant de nouvelles réunions ou en allongeant leur durée¹⁰¹, mettre en place des circuits opérationnels pour les préparer en lien avec les greffes pénitentiaires qui établissent la liste des personnes éligibles et les SPIP qui instruisent les dossiers, informer les personnes détenues sur la LSC, recueillir leur consentement et purger les casiers judiciaires¹⁰². Le stock initial des situations à examiner a entraîné du retard dans l'organisation générale des CAP. Des situations n'ont pu être examinées à temps et des priorités dans le traitement des dossiers ont parfois été fixées¹⁰³.

Pour certains magistrats, ce lourd travail de mise en place d'une organisation nouvelle n'a pas été de nature à favoriser l'application de la réforme dans toutes ses composantes¹⁰⁴. S'il peut s'entendre pour les premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, cet argument peut difficilement être encore invoqué un an après.

Parmi les causes principales expliquant le nombre limité des mesures ordonnées figure la confusion qui peut être faite entre la LSC et les autres aménagements de peine que décide le JAP. Aussi, certains magistrats mais aussi certains CPIP, invoquent-ils l'absence de projet, suivant ainsi la logique des conditions d'octroi des aménagements de peine alors même que la loi ne l'exige pas. De même, le défaut de constat d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue requis pour accorder un aménagement de peine fait parfois obstacle à la mesure, alors que la loi n'impose pas un tel constat.

En ayant donné la possibilité au juge de rejeter la mesure dès lors qu'il estime qu'elle n'est pas possible¹⁰⁵, le législateur a laissé au magistrat une très grande marge d'appréciation. Ainsi, certains considèrent que les risques de récidive tels qu'ils résultent de l'analyse du casier judiciaire constituent un obstacle à l'octroi d'une LSC. La crainte pour les magistrats de se voir reprocher l'octroi d'une LSC, en cas de commission par la personne qui en a bénéficié d'une nouvelle infraction grave, est bien présente dans les esprits et constitue un réel frein au développement de cette mesure.

100 Sur 554 dossiers examinés en novembre 2015 dans le ressort de la DISP de Paris; 46 personnes ont obtenu une LSC.

101 Ainsi, à Toulouse, il a été ajouté en moyenne à chaque CAP, 30 à 40 dossiers, portant le nombre total des dossiers à examiner à 130/140, ce nombre étant considéré comme largement excessif par les professionnels. Source Juridiction.

102 La purge des casiers judiciaires est généralement réalisée par le parquet ou en alternance par le JAP. Pour faire face à cette charge de travail non négligeable, certaines juridictions ont décidé d'affecter tous les jours un magistrat à cette tâche.

103 Suivant un seuil minimal de peine.

104 Ainsi, certains JAP considèrent que la mobilisation pour la mise en place de la LSC les a détournés de la contrainte pénale dont ils n'ont pas été en mesure d'assurer la promotion auprès des magistrats du siège correctionnel.

105 Le texte ne précise pas de quelle impossibilité il peut s'agir.

Les motifs de refus sont très variés. Dans certaines situations, il a été relevé que le reliquat de peine était trop court ou à l'inverse trop long pour accorder une LSC dont le contenu n'était pas suffisamment précis. Certaines juridictions invoquent la difficulté à faire accéder à la mesure des personnes sous le coup d'une interdiction du territoire national, d'une expulsion ou celles atteintes de troubles psychiatriques lourds ou sans solution d'hébergement. Enfin le défaut de compréhension de la mesure par le public concerné peut constituer une des causes de refus sur lesquels il pourrait être remédié.

Les magistrats que la mission a pu rencontrer n'opposent pas de réticence de principe à la libération sous contrainte mais ils souhaitent être assurés que la mesure qu'ils sont susceptibles d'accorder fasse l'objet d'un contenu suffisamment précis et encadré pour que la libération ne soit pas, *de facto*, une quasi sortie « sèche ». En dépit des échanges qui ont pu être réalisés avec les services de probation à l'occasion de l'entrée en vigueur de la mesure, beaucoup de magistrats constatent que le contenu de la mesure fait défaut¹⁰⁶.

Il faut néanmoins insister sur la charge supplémentaire que représente ce dispositif sur les SPIP qui doivent instruire les dossiers, c'est à dire concrètement : rencontrer la personne, lui expliquer la mesure en vue de son consentement, faire une évaluation approfondie de sa situation, assurer le lien avec les partenaires extérieurs et rédiger un rapport, et puis, si la mesure est accordée, assurer le suivi en milieu ouvert. La mesure requiert du professionnalisme (réactivité, connaissance des partenaires, capacité d'évaluation...) et du temps. Par ailleurs, les outils informatiques ne sont pas à la hauteur des besoins : les logiciels pénitentiaires ne permettent pas au cours des CAP de générer à partir de l'application APPI les ordonnances ni de purger rapidement la situation pénale des personnes.

1.2.3.2 Les pistes de progression envisageables

A. Pour la contrainte pénale

Le renforcement des SPIP, en termes d'effectifs, de réorganisation des services et de positionnement que préconise la mission devraient permettre d'accroître leur potentialité. Par ailleurs, l'appropriation des outils pédagogiques tels que le manuel de la contrainte pénale récemment diffusé ou le référentiel des pratiques opérationnelles dont la première partie a été consacrée à la méthodologie d'intervention des SPIP sont de nature à professionnaliser plus encore les CPIP. De telles mesures ne peuvent que consolider les rapports entre les SPIP et les juridictions et inciter ces dernières à leur confier l'exécution de peines impliquant un suivi global renforcé.

Pour encourager le prononcé de la contrainte pénale, la mission propose en outre de maintenir la promotion de la peine, plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel, d'offrir aux tribunaux correctionnels une évaluation *ab initio* de plus grande qualité réalisée par les professionnels de la probation que sont les CPIP, de mettre à disposition des juridictions correctionnelles ayant prononcé une contrainte pénale les rapports de suivi des SPIP pour leur permettre d'évaluer le degré de pertinence de leur décision et d'encourager les juridictions à s'engager auprès des SPIP quand le dispositif de suivi proposé n'apparaît pas satisfaisant et plus généralement, de faire connaître aux magistrats les méthodes de travail des SPIP. Les modalités de ces évolutions sont évoquées plus loin dans ce rapport à propos de la gouvernance des politiques d'insertion (cf. infra).

Proposition n° 10. *A l'attention du ministère de la justice et des chefs de juridiction : poursuivre la promotion de la contrainte pénale dans les juridictions et plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel.*

¹⁰⁶ Par exemple, quand le dossier ne présente aucune solution d'hébergement pour la personne.

Proposition n° 11. A l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de la direction de l'administration pénitentiaire : diffuser auprès des magistrats du parquet, du siège correctionnel et des juges de l'application des peines, les outils pédagogiques dédiés aux SPIP, tels que le guide de la contrainte pénale et le référentiel des pratiques opérationnelles, pour mieux faire connaître leurs modes de fonctionnement et les principes qui régissent leurs missions.

Proposition n° 12. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les directeurs de SPIP des protocoles sur la prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale et sur le contenu du suivi.

Proposition n° 13. A l'attention des chefs de juridiction : envisager la possibilité pour les magistrats du parquet ou du siège, dans le cadre de ces protocoles et pour des cas spécifiques, de faire appel au SPIP pour procéder à une première évaluation avant le déferrement de la personne devant le tribunal ou à l'occasion de celui-ci.

Proposition n° 14. Inciter les juges de l'application des peines à faire connaître le travail spécifique réalisé par les SPIP en matière de contrainte pénale par la mise à disposition des rapports du SPIP à la formation de jugement qui l'a prononcée.

B. Pour la libération sous contrainte

Même si les résultats des premières évaluations sont décevants, on peut affirmer que près de 4000 personnes sur une période d'un an, ce qui n'est tout de même pas négligeable, ont bénéficié du dispositif. La mission considère que la libération sous contrainte constitue une mesure qui a le mérite, au moins pour les publics qui ne sont pas en capacité de présenter d'eux-mêmes un projet de sortie, une bonne solution pour anticiper et préparer leur sortie.

Compte tenu toutefois de la charge supplémentaire créée par ce dispositif pour les intervenants, il conviendrait d'alléger le travail de préparation des commissions d'application des peines, en simplifiant l'élaboration des rapports produits par les CPIP, en dotant les greffes pénitentiaires de logiciels permettant d'extraire aisément les listes des personnes éligibles et en permettant l'accès au logiciel APPI dans les salles où se tiennent les commissions d'application des peines. Il conviendrait également de doter les SPIP d'effectifs suffisants pour accomplir de manière satisfaisante cette mission spécifique.

Proposition n° 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DACG : réfléchir à un mode de rédaction simplifié des rapports établis par les SPIP et destinés aux juridictions.

Proposition n° 16. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les SPIP des protocoles sur les modalités d'instruction de la libération sous contrainte et son contenu.

Proposition n° 17. A l'attention du ministère de la justice : doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'effectifs suffisants pour permettre l'instruction des mesures de libération sous contrainte et leur suivi dans des conditions satisfaisantes.

Proposition n° 18. A l'attention du ministère de la justice : doter les greffes pénitentiaires d'outils informatiques performants capables d'extraire aisément les listes des personnes éligibles à la libération sous contrainte.

En outre, la mission soutient la recommandation suivante figurant dans le rapport IGSJ-direction de l'administration pénitentiaire sur la situation des greffes pénitentiaires et judiciaires¹⁰⁷.

Proposition n° 19. *A l'attention de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : installer le logiciel APPI sur tous les postes informatiques des salles où se déroulent les commissions d'application des peines ou mettre les greffiers en situation de pouvoir se connecter à cet applicatif.*

1.2.3.3 Vers un suivi socio-judiciaire de probation

La mission prend note des propositions de la Commission sur la refonte du droit des peines présidée par M. Bruno Cotte¹⁰⁸ qui forment un ensemble cohérent et permettent de simplifier le droit des peines. La mission attire particulièrement l'attention sur la proposition visant à fusionner le suivi socio-judiciaire et le sursis avec mise à l'épreuve dans une nouvelle peine de suivi socio-judiciaire probatoire qui permettrait de lever largement les obstacles tenant à la place de la contrainte pénale dans l'échelle des peines

De la même manière, la mission souligne l'intérêt que présente l'instauration à titre de peine principale du placement sous surveillance électronique. Ces propositions qui impliquent des changements législatifs sont apparues pertinentes à la mission pour réduire les difficultés observées dans la mise en place de la loi du 15 août 2014.

Pour réduire, voire lever, les obstacles à une plus grande diffusion de la contrainte pénale, la mission recommande en outre de prévoir une évaluation substantielle plus en amont de la procédure, afin de fournir aux magistrats du siège et du parquet un ensemble d'informations solides permettant d'adapter la sentence à la personne, à l'instar des pratiques de *sentencing* développées aux Etats Unis.

La mission a relevé une solution alternative plus radicale, relevant de la responsabilité du législateur, qui serait, comme cela s'est pratiqué dans un canton suisse, d'exclure toutes les peines de détention inférieures à deux ans afin de garantir une décroissance de la population carcérale par la diffusion de peines alternatives à la détention.

1.3 L'objectif de réinsertion doit être intégré de façon structurelle et le plus en amont possible dans le fonctionnement du système pénitentiaire

Le législateur rappelle constamment que l'objectif de réinsertion doit aller de pair avec l'objectif sécuritaire. Les préoccupations tenant à l'ordre public et à la sécurité des établissements à l'égard des personnels et des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire sont incontestables. Mais la mission a relevé qu'elles prenaient trop souvent le pas sur l'objectif de réinsertion. Le niveau de violence constaté, dénoncé à juste titre par les organisations professionnelles lorsqu'elle se porte sur les personnels, conduit cependant à interroger un modèle d'organisation qui, au bout du compte, ne produit de la sécurité ni pour les agents qui y travaillent ni pour les personnes prises en charge.

¹⁰⁷ Rapport novembre 2015-non diffusé.

¹⁰⁸ Rapport de la Commission présidée par M. Bruno Cotte sur la refonte du droit des peines remis à la ministre de la justice le 18 décembre 2015

La mission a recensé un certain nombre de facteurs qui justifieraient d'une réorganisation en profondeur de ce modèle, à l'instar de ce qui a pu être observé dans des pays comparables (Espagne, Canada, Royaume-Uni, Allemagne), afin d'orienter fortement le fonctionnement des établissements vers l'objectif de réinsertion, objectif qui ne doit pas être mis en opposition avec la sécurité.

1.3.1 L'objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l'ensemble des catégories de personnel

Quatre leviers devraient être actionnés simultanément pour aller dans cette direction.

- Le premier est d'ordre géographique.

Dès la conception d'un nouveau programme de construction, il faudrait veiller à la cohérence des implantations avec l'objectif de réinsertion. En effet, la cartographie des établissements pénitentiaires est actuellement sans rapport évident avec la géographie de la délinquance : alors que celle-ci est urbaine, la plupart des établissements construits au cours des trente dernières années ont été implantés en milieu rural, pour des raisons tenant essentiellement au coût foncier. Ces anomalies de localisation entraînent une rupture de liens familiaux. A l'inverse, les petits établissements de centre-ville ont été souvent délaissés et le patrimoine qu'ils représentent pas ou mal entretenu. Alors qu'en 1990, on comptait sur le territoire métropolitain un seul département ne disposant pas de maison d'arrêt, on en dénombre aujourd'hui trois, dont un dans un département de la seconde couronne parisienne marqué par des progressions sensibles de la criminalité sur la longue période, ainsi que cela a été rapporté à la mission.

Comme pour tout choix de localisation d'un équipement public, la direction de l'administration pénitentiaire est soumise à un champ de contraintes multiples qui obère la priorisation qu'elle pourrait donner à certains critères comme la proximité des grands centres urbains ou le développement de certains types d'établissement ou la résorption de la surpopulation. Mais elle ne dispose pas d'un référentiel suffisamment fort lui permettant de résister à certaines pressions inhérentes à ces choix. Cette géographie particulière est une contrainte supplémentaire pesant sur les conditions structurelles des politiques d'insertion.

- Le deuxième est d'ordre immobilier et architectural.

Le choix effectué en faveur d'établissements récents d'une capacité théorique qui est rarement inférieure à 400 places, cumulant des quartiers de maisons d'arrêt avec des quartiers de centres de détention, et privilégiant les équipements sur la présence humaine, est contestable. Il entraîne une dépersonnalisation qui n'est pas propice à la resocialisation des personnes détenues. La configuration de ces établissements génère fréquemment des contraintes particulièrement regrettables, telles que la longueur des circulations, la difficulté d'atteindre des locaux en principe ouverts à tous et la mise à distance des personnes détenues confinées dans leurs secteurs d'hébergement. Nombre de situations ont été rapportées à la mission concernant la conduite de ces projets de construction dans lesquels le maître d'ouvrage ignore certaines problématiques connexes à la réalisation d'un établissement pénitentiaire, telle que l'extension des réseaux de transport ou la mise à niveau de l'hôpital de proximité pour faire face aux besoins de la population détenue.

La mission signale et souligne l'intérêt de plusieurs expériences en cours dans des pays voisins de la France, qui justifierait qu'avant de lancer un nouveau programme, la direction de l'administration pénitentiaire prenne en compte ces contraintes (exemple des houses en Belgique notamment). De la même manière, de nombreux cadres de l'administration pénitentiaire ont fait part à la mission de leurs regrets quant au manque de diversification dans le parc immobilier dont ils disposent, soulignant en particulier l'insuffisance de centres pour peines aménagées.

- Le troisième tient à l'organisation interne des détentions.

L'administration pénitentiaire contrainte de gérer prioritairement la sur-occupation des maisons d'arrêt, a été amenée à développer une politique d'orientation des personnes détenues principalement fondée sur une gestion des flux au détriment d'un réel parcours d'exécution de peine des personnes condamnées. Par ailleurs, le régime de détention donne priorité à la sécurité sur l'autonomie de la personne. Il convient de distinguer à cet égard le régime fermé des maisons centrales et des maisons d'arrêt et le régime différencié des centres de détention.

Le régime différencié, dont la vocation est d'individualiser la détention en se fondant sur davantage d'autonomie des personnes détenues est réservé aux centres de détention, alors que cette approche pourrait utilement être étendue à certains quartiers de maisons d'arrêt.

Dans les maisons centrales et d'arrêt, les structures sont souvent jugées oppressantes et difficiles à supporter par ceux qui y sont incarcérés. L'environnement se caractérise par l'exiguïté et la grisaille des espaces extérieurs de promenade et de sport. En outre, la vie quotidienne donne lieu à une exposition permanente au regard d'autrui dès le franchissement de la porte de la cellule.

Cette question des régimes de détention, récurrente au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, a fait l'objet de travaux récents au sein de celle-ci. Un rapport¹⁰⁹ présenté et débattu dans chacune des directions interrégionales, en présence de chefs d'établissement et de DFSPPI tente, sur la base des Règles Pénitentiaires Européennes, de visites dans différents établissements pénitentiaires et des conclusions de différents groupes de travail (lutte contre les violences ; plan d'action en maison centrale ; fonctionnement du régime différencié), de définir des principes en la matière, comme par exemple : mieux orienter les détenus en établissements pour peine, donner une identité plus forte aux établissements, définir des régimes aux contenus clairs et variés, évaluer les profils et l'évolution du comportement de chaque détenu, repositionner les personnels au centre de la prise en charge des publics.

Il convient néanmoins de relever qu'en 2012 déjà, une circulaire aurait dû définir une doctrine claire en la matière. Le fait que cette circulaire n'ait jamais vu le jour traduit bien le malaise de l'administration sur cette question.

109 Bruno Clement-Petremann, « Lignes directrices relatives aux régimes de détention », février 2016.

Enfin, la mission ne peut passer sous silence le fait que l'organisation du temps de travail et le régime de travail de nuit des personnels pénitentiaires, en favorisant un temps de travail non quotidien et non régulier en détention ainsi qu'un éloignement domicile/travail, sont autant d'obstacles structurels à l'implication de ses personnels pénitentiaires dans la prise en charge de la réinsertion des personnes détenues. Ces éléments sont notamment examinés dans le récent référé de la Cour des comptes relatif à la gestion des personnels pénitentiaires¹¹⁰ qui évoque la dérive de la gestion des heures supplémentaires, avec les journées à rallonge de 12 heures permettant de cumuler les heures supplémentaires et les jours non travaillés pour rejoindre le domicile souvent éloigné. Le rapport souligne le coût important de cette politique avec une augmentation des emplois de 9% entre 2009 et 2014 mais un accroissement de la masse salariale de 17,7%.

- Le quatrième se fonde sur les choix actuellement faits en matière de gestion de la ressource humaine.

La part des personnels d'insertion dans l'ensemble des agents placés sous l'autorité de la direction de l'administration pénitentiaire, si elle a positivement évolué ces dernières années, demeure très faible, par rapport à ce qui peut être rencontré dans d'autres pays comparables. Globalement, les considérations liées à la sécurité –indispensables et légitimes- l'emportent trop souvent sur celles relatives à la réinsertion. C'est notamment le cas pour beaucoup d'organisations syndicales, comme la mission l'a constaté à propos de la question de l'accès au téléphone portable, envisagée principalement sous l'angle du risque sécuritaire plutôt que sous celui de la nécessaire préservation du lien avec la famille et les proches.

Par-delà les catégories professionnelles, et ainsi que le soulignent certains universitaires, la compétition entre les personnels formés dans le cadre d'une filière « insertion et probation » et les personnels de direction (directeurs des services pénitentiaires) pour la direction des services pénitentiaires d'insertion et de probation, si elle illustre la préoccupation pour les problématiques d'insertion dans l'encadrement supérieur de l'administration pénitentiaire, n'est cependant pas corrélée avec des critères d'évaluation mesurant une performance individuelle basée sur le succès de politiques d'insertion conduite par ces cadres.

En effet, certains des directeurs ou ex-directeurs d'établissement pénitentiaires rencontrés par la mission ont souligné qu'ils étaient essentiellement évalués selon des paramètres liés à la garde des détenus, à la fois dans son aspect de protection de la société (évasions ou tentatives d'évasion) et de l'intégrité physique du détenu lui-même (suicides ou tentatives de suicide). De plus, la mission a estimé que la place des SPIP était en tout état de cause minorée au sein de la DAP face au personnel travaillant en établissements pénitentiaires et largement majoritaire.

Pour la direction de l'administration pénitentiaire, ces éléments ne traduiraient pas exactement la réalité des modes d'évaluation de la ressource humaine. La mission considère cependant qu'ils constituent l'un des fondements structurels dans l'appréciation qui peut être portée sur les politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, celles-ci reposant au premier chef sur ses agents.

110 Référé N° 82015-1449-1 du 23 décembre. 2015 relatif à la gestion des personnels pénitentiaires adressé à la Garde des Sceaux, ministre de la justice et la réponse du garde des sceaux datée du 21 mars 2016

La mission, à l'égard de ces facteurs structurels, dresse le constat que, globalement, les établissements demeurent orientés vers des préoccupations sécuritaires et qu'un rééquilibrage est indispensable pour les faire évoluer vers une finalité centrale de réinsertion. Cette tendance se doit d'être, à moyen terme inversée. La mission a constaté qu'à l'étranger, d'autres combinaisons pouvaient exister, par exemple en conjuguant des niveaux de sécurité avec des programmes de réinsertion, comme au Canada, ou en disposant d'établissements orientés délibérément et exclusivement vers la préparation à la réinsertion, comme en Allemagne ou, dans une moindre mesure au Royaume-Uni. Ces approches demeurent subsidiaires en France.

1.3.2 Les systèmes d'information propres à l'administration pénitentiaire (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires

Les lacunes des systèmes d'information liés aux personnes placées sous main de justice constituent un obstacle au suivi de leurs problématiques de réinsertion et à une évaluation de leurs résultats. En effet, les systèmes d'information du ministère de la Justice, GENESIS et APPI, ne sont pas conçus pour prendre en compte les éléments ayant trait à la réinsertion, tels que le recueil d'informations relatives à la situation sociale ou professionnelle des personnes.

L'applicatif GENESIS (Gestion Nationale des Personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité) gère l'exécution des décisions prononcées par les autorités judiciaires et relatives aux personnes sous écrou hébergées et non hébergées (milieu fermé). En cours de déploiement, il succède à GIDE (Gestion Informatisée des Détenus en Établissement) à partir de 2014.

De fait, GENESIS est centré sur le titre de détention et les besoins de gestion de la détention de l'entrée (cf. accueil du détenu et recueil des informations) à la sortie (sortie définitive de l'établissement) avec, au milieu, celle de la situation pénale du détenu (gestion de la CAP111, gestion hors CAP), de ses mouvements (modification du statut d'hébergement ou de semi-liberté, affectation ou mutation de cellule, planification des mouvements de sortie de la détention, enregistrer un décès ou une évasion, consigner la présence ou l'absence à des activités et parloirs) y compris la procédure disciplinaire, de ses activités en détention (parloirs, travail, cantine, activités) et enfin de la gestion de son patrimoine (rémunération, livrets d'épargne, créances). Toutefois, certaines informations pourraient être utilisées à des fins d'analyse de la réinsertion des personnes détenues.

L'applicatif APPI (Application des Peines Probation Insertion) gère les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les magistrats en charge de l'application des peines et suivies par les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il est commun aux services d'application des peines, aux SPIP, aux parquets et à la PJJ et se situe à l'intersection de la gestion des personnes placées sous main de justice et des activités juridictionnelles pénales.

APPI est un outil qui, à partir d'une connaissance affinée des publics, devrait aider les acteurs de terrain à définir des axes de travail ou une politique du service. Dans la pratique, il n'est en rien pour plusieurs raisons.

APPI a tout d'abord manqué d'un pilote clair, la gouvernance ayant été partagée entre la DAP et la direction des services judiciaires (DSJ).

111 Commission d'application des peines.

Il est emblématique à cet égard qu'aucun dictionnaire de données à jour de l'applicatif n'ait pu être fourni à la mission. Le document communiqué à la mission est un document simplifié et non exhaustif. A partir de ce document, la mission a identifié un certain nombre de champs pour suivre les problématiques d'insertion des personnes placées sous main de justice¹¹².

APPI est inégalement utilisé selon le type de mesures (forte utilisation pour les mesures courantes du type SME ou 723-15 mais faible pour les TIG) et la saisine des données relatives aux condamnations est très lacunaire (en moyenne 21% de mesures sans cette donnée, ce montant variant de 1 à 99% selon les mesures) ;

De nombreuses données APPI sont manquantes dans l'infocentre, notamment les données socio-professionnelles (67% de données sur le logement non saisies, 84% sur le niveau d'études, 51% sur la situation matrimoniale...).

Les données ne sont pas historicisées dans APPI.

Au final, APPI apparaît comme un logiciel à la carte, rempli de façon aléatoire souvent hasardeuse, en fonction des possibilités et des pratiques des utilisateurs. Dès lors toute analyse statistique à partir de cet outil ne peut être que partielle et implique des retraitements importants de données avant tout traitement statistique (problème notamment de clôture de prise en charge). On note ainsi une accumulation de mesures et de procédures par personne parfois contradictoires les unes avec les autres, ou encore une absence de prise en compte (30% des mesures de détention prises en charges ne sont pas enregistrées dans APPI. La configuration de l'applicatif et les pratiques hétérogènes se conjuguent pour empêcher que cet applicatif soit une ressource fiable de suivi des problématiques d'insertion. Compte tenu de la mauvaise qualité des données dans APPI (cf. infra), la mission a renoncé à procéder à des extractions relatives aux problématiques de réinsertion de cet applicatif.

Outre ces difficultés pour APPI, l'insuffisance de données sur les parcours judiciaires, notamment sur le suivi de l'exécution des peines ne permet pas de mesurer l'efficacité de la politique pénale ni l'efficacité relative des différentes mesures (notamment du taux de réitération). En effet, chaque applicatif a son propre système d'identification des personnes : Cassiopée identifie les personnes à partir d'une affaire mais seulement jusqu'à la condamnation de la personne, tandis qu'APPI identifie uniquement les personnes condamnées et pas les affaires. En principe, les données issues de Cassiopée sont récupérables dans APPI, mais dans la pratique, cette fonctionnalité n'est pas toujours effective. De ce fait, le suivi automatisé d'une personne condamnée sur dans l'ensemble de son parcours est impossible en l'état.

Seul un rapprochement sur les données identifiantes des justiciables permettrait de réaliser un appariement des sources de qualité suffisante pour construire des résultats statistiques satisfaisants. C'est tout l'objet du projet ministériel SID (Système d'information décisionnel) qui prévoit de sortir du schéma obsolète prévoyant un infocentre pour chaque applicatif et d'établir un entrepôt de données central alimenté par des applications sources permettant une harmonisation de données et de leur gestion.

¹¹² Identité, annuaire, situation administrative, scolarité et profession, situation financière, situation pénale et son journal/historique, mesures et intervention, typologie du suivi, organismes partenaires et structures d'aménagements de peine.

1.4 La philosophie du droit commun qui inspire actuellement la politique de réinsertion connaît désormais sa limite et doit être complétée

1.4.1 *Un mouvement continu depuis les années 1990 a transféré aux acteurs et aux dispositifs de droit commun les politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice*

Depuis la Libération, le service public pénitentiaire remplit traditionnellement, dans l'exécution de la sentence pénale, une double mission de garde et de réinsertion, ainsi que de contrôle en milieu ouvert. Historiquement, la mission de réinsertion à l'égard des personnes détenues a été remplie par le mouvement associatif, très puissant dans le secteur, tandis que la mission de garde, prérogative régaliennne de l'administration pénitentiaire, était, elle, assurée par les personnels de surveillance. À partir de 1958, s'est développé progressivement un « milieu ouvert », avec l'apparition de la peine de sursis avec mise à l'épreuve (SME) et des agents chargés de son exécution dits agents de probation (devenus conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, CPIP) agissant sous mandat d'un magistrat, le juge de l'application des peines (JAP).

Depuis le début des années 1980, un consensus s'est dégagé pour reconnaître les effets désocialisant de l'incarcération, notamment de courte durée (inférieure ou égale à un an). D'où une volonté politique et administrative croissante, de plus en plus largement partagée par l'ensemble des acteurs du système pénal, de limiter le recours à celle-ci. Sont ainsi apparus les différentes peines alternatives au profit de la communauté (le travail d'intérêt général - TIG - introduit par la loi du 9 juin 1983 étant la plus connue). Puis divers dispositifs juridiques et institutionnels se sont mis en place tels que la création de directeurs des comités de probation par un décret du 14 mars 1986, et celle des services pénitentiaires d'insertion et de probation par un décret du 13 avril 1999.

Simultanément, la direction de l'administration pénitentiaire a soutenu une politique dite de « décroisement », s'appuyant sur la mobilisation des collectivités locales et du tissu associatif, avec le soutien d'une série d'administrations de mission, notamment le conseil national de prévention de la délinquance et les conseils communaux ou départementaux de la prévention de la délinquance, ou la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes et le réseau des missions locales, faisant le choix de « faire faire » plutôt que de faire.

Le domaine de la santé est le plus exemplaire à cet égard. Il est en réalité le seul dans lequel, de manière centrale, la volonté de l'administration à s'appuyer sur le droit commun a reçu une traduction législative conséquente. De 1982, année où existe encore une médecine pénitentiaire, à la loi du 18 janvier 1994, attribuant au service public hospitalier la compétence des soins en milieu pénitentiaire, le mouvement s'est amplifié, avec la création en 1986 des premiers SMPR pour assurer la prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles mentaux, puis la création, sous la houlette du ministère de la santé, des unités sanitaires (UCSA renommées US puis UMPS). Plus récemment encore, deux entités sont venues compléter le dispositif de soins :

- ◆ la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI, qui, au sein d'un établissement de santé, prennent en charge les hospitalisations programmées de plus de 48 heures des personnes détenues¹¹³ ;
- ◆ depuis la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) qui, au sein d'un établissement de santé mentale, prennent en charge des personnes détenues nécessitant des soins psychiatriques en hospitalisation complète.

¹¹³ Arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées

Mérite également d'être souligné le décret du 13 avril 1999 portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui devait répondre à trois finalités :

- ◆ -assurer la continuité de l'action entre le milieu fermé (la détention) et le milieu ouvert en mutualisant les moyens et l'activité des personnels d'insertion et de probation ;
- ◆ -clarifier la répartition des responsabilités administratives et judiciaires dans l'organisation et le fonctionnement des services ;
- ◆ -créer vis-à-vis des partenaires un interlocuteur unique de l'administration pénitentiaire au plan départemental afin de mieux articuler la mission de réinsertion dévolue à cette administration avec les politiques publiques.

Cette option du recours au droit commun n'a jamais été remise en cause depuis lors ; elle vise à limiter les effets discriminants de procédures qui seraient spécifiques aux publics sous main de justice en leur permettant l'accès à tous les dispositifs de droit commun. Elle se fonde, dans le même temps, sur un principe de réalité : les compétences techniques, les ressources et les savoir-faire pour la réinsertion se trouvent à l'extérieur de l'administration pénitentiaire comme à l'extérieur de la prison.

La notion même de réinsertion ou d'insertion est dès lors comprise et revendiquée comme la combinaison d'un accès général de la personne sous main de justice aux différents droits, identiques à ceux de tout citoyen vivant dans la société. C'est cette approche dite « *du droit commun* » qui prévaut désormais, à l'exception notable de la question du droit du travail en détention.

Après une phase qui peut être qualifiée d'expérimentale (mais dont ni les coûts ni les résultats n'ont fait l'objet d'une évaluation systématique), cette politique d'insertion et de réinsertion s'est déployée par le développement de nombreuses conventions de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire, et les acteurs de la société civile et/ ou les administrations publiques en charge de l'insertion des personnes défavorisées. Ces conventions, dont l'impulsion venait de l'échelon central et qui étaient déclinées à l'échelon territorial, ne comportaient généralement pas de dispositions financières, mais reflétaient cette volonté politique partagée d'insérer les personnes sous main de justice dans les dispositifs de droit commun.

Cet ensemble de principes, comme leur déclinaison pratique (par exemple l'introduction en 1985 des téléviseurs en cellule) se fonde aussi sur des exigences et des normes internationales et européennes (règles pénitentiaires européennes, règles des Nations Unies sur le traitement des personnes détenues par exemple), dans l'élaboration desquelles la France a joué un rôle significatif.

Toutefois, la part laissée à la négociation d'accords et de conventions avec les autres départements ministériels, au détriment de l'établissement de règles plus contraignantes, issues de la loi, fragilise considérablement la mise en œuvre des principes énoncés d'un accès des personnes placées sous main de justice au droit commun, à l'exception du domaine de la santé.

L'analyse comparative montre d'ailleurs que plusieurs pays ont choisi d'inscrire dans la loi (comme le *Transforming Rehabilitation Act* adopté en 2013 au Royaume-Uni), les principes directeurs de la réinsertion, leur donnant ainsi un caractère plus obligatoire.

Cette évolution administrative s'est traduite par un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Ce cadre législatif concerne pour l'essentiel l'insertion ou la réinsertion des personnes détenues. Il est complété par des dispositions du code de procédure pénale sur l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en milieu ouvert.

La nouveauté la plus remarquable résulte de l'article 30 de la loi du 15 août 2014 qui a modifié la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en insérant un article qui rappelle que le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées et précise que : « *Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion* »¹¹⁴.

1.4.2 Pour les acteurs de droit commun, les personnes sous main de justice constituent, un enjeu marginal et problématique et elles sont de ce fait peu et mal identifiées dans leurs systèmes d'informations

1.4.2.1 Une population marginale et mal identifiée pour les acteurs des politiques de droit commun

Avec respectivement 172 007 personnes exécutant leur peine en milieu ouvert et 77 291 personnes écrouées (dont 66 270 écrouées détenues et 11 021 écrouées non détenues) au 1er octobre 2015, la population sous main de justice représente une très faible part au regard de la population totale bénéficiant des dispositifs de droit commun, comme le retrace le tableau suivant :

Tableau 1 : Poids de la population des personnes sous main de justice au sein de la population bénéficiaire d'une politique sociale

| Type de politique | Population globale concernée en 2015 | Personnes sous main de justice détenues écrouées en 2015 | | Personnes sous main de justice milieu ouvert en 2015 | |
|----------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------|------------------------------------------------------|-------|
| | | Nombre | % | Nombre | % |
| Santé | 66,3 M | 66 270 | 0,1% | 172 007 | 0,26% |
| Logement d'urgence | | 9 277 ¹¹⁵ dont la moitié est SDF et la moitié en logement précaire | 0.15% | nd | nd |
| Dont Mal logés | 3 M | | 3% | | |
| Dont SDF | 100 à 200 000 | | | | |
| Demandeurs d'emploi | 3,5 M | 45 726 ¹¹⁶ | 1,9% | | 4,9% |
| Formation pour les demandeurs d'emploi | 600 000 | 22 514 ¹¹⁷ | 3,7% | nd | nd |

Source : Mission

Dès lors, il est évident que cette population ne constitue pas un enjeu majeur pour les acteurs sociaux en charge de la gestion des dispositifs de droit commun.

¹¹⁴ Art. 2-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

¹¹⁵ Estimé à 14% du nombre total de personnes détenues (cf enquête flash DAP).

¹¹⁶ 69% des personnes détenues, estimé par enquête.

¹¹⁷ Chiffres 2014.

1.4.2.2 Une population mal identifiée dans les systèmes d'information des acteurs

Une des conséquences est que les systèmes d'information des acteurs en charge de la gestion des dispositifs de droit commun identifient très rarement les personnes placées sous main de justice. La mission l'illustrera par les exemples suivants.

L'exemple de l'accès aux minima sociaux (RSA, AAH, allocation logement)

Les rencontres avec la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), l'Association des Départements de France (ADF) et la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) ont montré qu'aucun de ces organismes ou directions n'est en capacité d'identifier parmi les bénéficiaires des minima sociaux la part des publics relevant d'une mesure de d'une incarcération ou d'une sortie de détention.

L'exemple de l'accès aux contrats uniques d'insertion

Ni le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ni l'Agence de service des paiements (ASP) ne disposent d'éléments permettant d'identifier dans leurs bases de données les personnes sous main de justice. La seule solution selon l'ASP serait de procéder à un croisement de fichiers de cette structure (via la DGEFP) et l'administration pénitentiaire.

L'exemple du logement

L'information sur les publics de l'hébergement généraliste n'est pas consolidée et les services intégrés de l'accueil et de l'orientation ont des systèmes d'information hétérogènes. En effet, le projet de système d'information national, « SI-SIAO », ne couvre que très partiellement les SIAO. Déployé à partir de 2010 par la DGCS, le SI-SIAO en est aujourd'hui à sa 5^{ème} version ; toutefois il reste en concurrence avec d'autres systèmes, en particulier celui géré par la FNARS, ProGdis, et il ne couvre actuellement qu'un peu plus d'un tiers des départements. Les mentions concernant le profil des publics sont en majorité facultatives. Enfin, ses utilisateurs soulignent la difficulté de l'utiliser à des fins statistiques. Dans sa configuration actuelle, le SI-SIAO ne permet donc pas de progresser dans la connaissance d'ensemble des publics hébergés.

L'exemple du suivi de la santé des personnes détenues

Les analyses effectuées par la mission montrent une absence de suivi automatisé et centralisé à la fois de la prévalence et de son évolution ainsi que des moyens mis en œuvre et des résultats. Dans le cadre du plan d'action stratégique 2010-2014 « Politique de santé personnes placées sous main de justice », l'InVS¹¹⁸ a établi un état des lieux des connaissances relatives à la santé des personnes détenue et a procédé à une étude de faisabilité basée sur la réalisation d'entretiens menés auprès des médecins responsables des unités sanitaires des 11 établissements pénitentiaires et l'analyse des dossiers médicaux d'environ 300 personnes détenues tirées au sort au sein de ces établissements.

¹¹⁸ Institut National de Veille Sanitaire.

Les principaux constats sont les suivants : en l'état les dossiers médicaux des personnes détenues ne sont pas directement exploitables dans une perspective de surveillance épidémiologique. En effet, bien que de nombreuses données de santé y soient colligées, l'information disponible demeure encore incomplète et les conditions minimales requises au développement d'un tel dispositif ne sont actuellement pas réunies sur le terrain. Il existe ainsi des données parcellaires en détention sur les conduites addictives mais aucune remontée numérisée, automatique et exhaustive n'est possible. En effet, les informations compilées par le personnel médical sont éclatées sur plusieurs supports et dans plusieurs lieux et non standardisées.

Dans ce domaine, la France accuse un retard. En effet, l'enquête INVS a analysé les différents dispositifs de surveillance de la santé des détenus à l'étranger. Le tableau suivant montre que la plupart des pays disposent d'un dispositif pérenne de surveillance de la santé des personnes détenues.

Tableau 2 : Dispositifs de surveillance et enquêtes nationales selon les pays

| Pays | Dispositifs pérenne de surveillance | Enquêtes nationales ponctuelles et/ou répétées |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Australie | Enquête nationale multithématique depuis 2009 | HIV, HBV, HVC, comportements à risques (2004, 2007) |
| Belgique | Recueil standardisé et informatisé multithématique depuis 2010 | Maladies infectieuses (1997) Recours aux soins (2005) |
| Canada | Recueil standardisé et informatisé multithématique depuis 2010 Surveillance des maladies infectieuses depuis 2000 | Santé mentale (1998) Santé multithématique (1995) Maladies infectieuses (2007) |
| Finlande | | Santé multithématique (1985, 1992, 2002, 2006) Santé mentale (nd) |
| France | | Santé des entrants (1997 puis 2003) Handicap, incapacités, dépendance (2001) HIV, HCV et TSO (2010) |
| Italie | Surveillance des toxicomanes et maladies infectieuses (arrêt en 2002) | Santé multithématique (2005) |
| Pays-Bas | Surveillance de la santé mentale et des addictions (depuis 2003) | |
| Nouvelle-Zélande | Enquête biannuelle incluant certaines données de santé (depuis 1987) | Santé mentale (1999) Santé globale (2005) |
| Norvège | | Conditions de vie (2003) |

| Pays | Dispositifs pérenne de surveillance | Enquêtes nationales ponctuelles et/ou répétées |
|-------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Santé multithématique (2004, 2005) Recours aux soins (2006, 2009) |
| Suisse | Surveillance des maladies infectieuses (depuis 2008) | |
| Royaume-Uni | Surveillance des maladies infectieuses (depuis 2002) | Santé multithématique (1994) Santé mentale (1998) Santé des femmes (2006) Santé et évaluation des besoins (2008) |
| Etats-Unis | Enquête santé thématique (tous les 5/7 ans depuis 1974) | |

Source: European Journal of Public Health, Septembre 2014

1.4.3 De fait, et à défaut de systèmes d'informations mis en place ou de données fiables, les caractéristiques des personnes placées sous main de justice ne sont connues que par enquêtes ponctuelles

La première étude épidémiologique d'envergure, menée en 2003-2004 sur la santé mentale en prison, a objectivé la prévalence des troubles mentaux en milieu carcéral (Rouillon et al., 2004). Elle indique que 80 % des personnes détenues de sexe masculin et 70 % des personnes détenues de sexe féminin présentent au moins un trouble psychiatrique, la grande majorité cumulant plusieurs troubles. Parmi les affections repérées, l'étude évoque 40 % de syndromes dépressifs, 33 % d'anxiétés généralisées, 20 % de névroses traumatiques, 17 % d'agoraphobies, 7 % de schizophrénies et 7 % de paranoïas ou psychoses hallucinatoires chroniques. Plus des deux tiers des détenus ont connu des événements traumatiques, précoces, divers, nombreux, engendrant une vulnérabilité pour les troubles dépressifs et anxieux. Un quart des détenus de métropole, hommes ou femmes, présenteraient un trouble psychotique. Un risque suicidaire est repéré par le MINI¹¹⁹ pour 40 % des hommes détenus et pour 62 % des femmes, et jugé élevé pour près de la moitié des personnes concernées. Cette prévalence importante des troubles psychiques en prison s'explique en partie par la diminution de l'irresponsabilité pénale.

En outre, près de 40 % des détenus incarcérés depuis moins de six mois présentent une dépendance aux substances illicites et 30 % une dépendance à l'alcool. L'ANPAA estime quant à elle que la dépendance à l'alcool concerne 40% des détenus hommes et 20% des détenus femmes, soit sur la base de 80 000 incarcérations par an près de 32 000 personnes en difficulté avec l'alcool dont 16 à 20 000 dépendants.

L'étude DREES de 2003 menée auprès des entrants faisait ressortir la fréquence élevée de l'usage nocif et de la dépendance à l'égard de l'alcool et des drogues illicites, 15 % des incarcérations et un tiers des détentions en maison d'arrêt étant en rapport avec une infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS). Un tiers des nouveaux détenus déclare une consommation prolongée et régulière de drogues illicites au cours des douze mois précédant l'entrée en prison : cannabis (29,8 %), cocaïne et crack (7,7 %), opiacés (6,5 %), médicaments utilisés à des fins de toxicomanie (5,4 %), autres produits : LSD, ecstasy, colles, solvants (4,0 %); 31% des entrants déclarent une consommation excessive d'alcool et 78% des personnes arrivant en prison fument du tabac dont 22% plus de vingt cigarettes par jour.

¹¹⁹ Mini International Neuropsychiatric Interview.

Par ailleurs, l'étude « *Coquelicot* » menée en 2004 par l'InVS et l'ANRS mentionnait que 12% des usagers de drogues interrogés dans le cadre de l'étude déclaraient s'être injectés des drogues illicites en prison dont 30% déclaraient avoir partagé leur seringue¹²⁰. Ces données quoique non actualisées sont corroborées par des études locales récentes, notamment en Picardie.

S'agissant des personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert, aucune étude n'a été identifiée par la mission. Sur la base de l'enquête auprès des CHRS accueillant des personnes placées sous main de justice notamment en milieu ouvert, la question de la forte prévalence des addictions ressort.

Enfin, l'étude sur les risques de récidive des sortants de prison de mai 2011 fait état d'un taux de récidive d'infractions à la législation sur les stupéfiants de 48%¹²¹.

En dehors du champ des addictions, les enquêtes sont encore plus rares. S'agissant des données sociodémographiques relatives à ces personnes et comme l'ont déjà souligné les travaux issus de la conférence de consensus¹²², il existe très peu d'études disponibles en France sur la situation sociale des condamnés et, plus particulièrement, celle des personnes exécutant leur peine en milieu ouvert. La seule étude portée à la connaissance de la mission a été effectuée par l'INSEE. Elle porte sur l'histoire familiale des hommes personnes détenues (Etude de l'Histoire Familiale) et date de 1999¹²³.

Selon une étude de 2011¹²⁴, les populations à bas revenus, faibles niveaux de qualification et aux liens familiaux distendus sont surreprésentées en détention : 48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme, 80% ne dépassent pas le niveau CAP et 27% échouent au bilan de lecture¹²⁵. Parmi les jeunes personnes détenues de plus de 18 ans, 80% sont sans diplôme et 40% échouent au bilan lecture.

En ce qui concerne les personnes suivies en milieu ouvert, la mission souligne que l'indication d'âge qui est un élément plus connu constitue un critère intéressant, puisqu'avec un âge moyen d'environ 35 ans, les personnes suivies échappent notamment aux politiques publiques et aux dispositifs mis en place pour favoriser l'insertion des jeunes (18-25 ans). La connaissance de cette population et de ses caractéristiques est tout à fait insuffisante compte tenu de difficultés d'identification dans les systèmes d'information et l'absence d'études.

Il s'agit donc en moyenne, d'une population jeune, pauvre, masculine qui est la cible centrale des politiques sociales conduites dans ce pays depuis plusieurs décennies. Dès lors se pose une question essentielle : **comment les maîtres d'ouvrage principaux de ces politiques sociales que sont les collectivités territoriales, conseils départementaux et communes pour l'essentiel, inscrivent ces personnes dans leurs priorités d'action ?**

120 http://www.invs.sante.fr/beh/2006/33/beh_33_2006.pdf.

121 http://www.justice.gouv.fr/art_pix/cahierd%27etude36.pdf.

122 Rapport du jury de consensus, 20/02/2013, fiche n°15 « Accompagnement social des condamnés et des sortants de prison ».

123 Source INSEE Première N° 706 - Avril 2000.

124 Fichier national des personnes détenues, 2011.

125 Chiffres clefs prévention de la récidive juin 2014.

1.4.4 Dès lors, aucun acteur n'est responsable d'optimiser la réinsertion des personnes placées sous main de justice ni d'en minimiser le coût pour la Nation

Des travaux effectués par la mission, il ressort d'une part que le coût global des politiques d'insertion des personnes sous main de justice est mal identifié et que d'autre part, les bilans coûts/gains d'une politique de réinsertion lorsqu'ils impactent des acteurs différents le sont encore moins bien. Par exemple, traiter un détenu toxicomane coûtera certes au ministère en charge de la santé, mais générera des économies au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice (moindre récidive). De même, garantir un logement décent à un ancien détenu et une prise en charge multidisciplinaire coûtera aux acteurs qui le prendront en charge mais fera faire des économies au ministère de la santé (moindres séjours hospitaliers) et à la justice (moindre incarcération). Par ailleurs le coût global des différentes mesures de contrainte (mandat de dépôt versus autre mesure notamment en milieu ouvert) n'est pas pris en compte dans les décisions judiciaires.

1.4.4.1 Les montants financiers liés à la réinsertion des personnes sous main de justice au sein du programme 107 additionnent des dépenses hétérogènes et non exhaustives

L'identification des financements relatifs aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice est délicate et illustre l'absence d'évaluation de ces politiques. Les dépenses d'insertion des personnes sous main de justice constituent un sous-ensemble du programme 107 « Administration pénitentiaire » qui s'établit en 2015 à 3,39 Md€ en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 Md€ en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014)¹²⁶ et qui se décompose en trois actions :

- ◆ l'action n°1 « garde et contrôle des personnes sous main de justice » comprend les crédits, notamment de personnel, nécessaires à la garde des personnes détenues, au contrôle des personnes sous main de justice, aux aménagements de peine, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier ainsi qu'à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;
- ◆ l'action n°2 : « accueil et accompagnement des personnes sous main de justice » regroupe l'ensemble des crédits nécessaires pour les prestations d'hébergement et de restauration, la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux. C'est cette action qui inclut la mission de réinsertion professionnelle en milieu fermé et ouvert.
- ◆ l'action n°4¹²⁷: « soutien et formation » concerne essentiellement les crédits de rémunération des personnels et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi que les budgets de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et du Service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

¹²⁶ Avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, commission des lois, déposé le 20 novembre 2014.

¹²⁷ L'absence d'action n°3 dans le programme 107 résulte de la fusion en 2007 des anciennes actions n°3 « formation » et n°4 « soutien » devenues action n°4 « soutien et formation ». Dans la même préoccupation de simplification administrative, le programme 107 ne dispose plus depuis 2007 de « sous-action ».

Tableau 3 : Détail du programme 107 dans le PLF 2015 (en M€)

| Numéro et intitulé de l'action | Autorisation d'engagement | | | Crédit de paiement | | |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|
| | Titre 2 Dépenses de personnel | Autres titres | Total | Titre 2 Dépenses de personnel | Autres titres | Total |
| 01 – Garde et contrôle des personnes sous main de justice | 1 523, 3 | 593 | 2 116,3 | 1 523, 3 | 537, 5 | 2 060, 8 |
| 02 - Accueil et accompagnement des personnes sous main de justice | 410,1 | 1 925,4 | 2 335,5 | 410, 1 | 658, 3 | 1 068, 5 |
| 04 - Soutien et formation | 183, 8 | 89,2 | 273,1 | 183, 8 | 83, 2 | 267, 1 |
| Total | 2 117, 4 | 2 607, 7 | 4 725, 1 | 2 117, 4 | 1 279, 1 | 3 396, 5 |

Source : PLF 2015, Extrait du bleu budgétaire de la mission Justice, programme 107 : administration pénitentiaire.

Fixée à l'article 2 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, la mission de réinsertion des personnes sous main de justice de l'administration pénitentiaire constitue un des objectifs du Projet Annuel de Performance 2015 (PAP) intitulé « Favoriser la réinsertion »¹²⁸. Au sein de l'action n°2 du programme 107, le montant des crédits dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice ¹²⁹ est estimé à 135,8 M€ et représente moins de 4 % du total du programme. Les 135,8 M€ estimés dédiés à la réinsertion se décomposent de la manière suivante¹³⁰ :

- 56 M€ d'autorisations d'engagement pour le passage à la rémunération horaire ;
- 33,5 M€ pour la santé des personnes détenues ;
- 38,4 M€ pour la prévention de la récidive et la réinsertion dont 24,4 M€ pour le travail des personnes détenues, 2,8 M€ pour la formation professionnelle des personnes détenues et 1,1 M€ pour l'enseignement et 10,1 M€ pour les autres dépenses de réinsertion ;
- 5,1 M€ pour les subventions aux associations ;
- 2,8 M€ pour la lutte contre la pauvreté.

Un examen de ces différentes lignes de dépenses appelle les constats suivants :

- elles portent principalement (mais pas uniquement) sur les personnes sous main de justice en milieu fermé. En effet, les subventions aux associations peuvent concerner pour partie des actions au profit de personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert ;

- elles ne sont pas forcément des dépenses d'insertion : ainsi la rubrique santé des personnes détenues comprend le ticket modérateur et le forfait hospitalier, soit la partie du coût des dépenses de santé à la charge de l'administration pénitentiaire, or il paraît difficile de considérer cette dépense comme une dépense d'insertion, et en tout cas, de la différencier du point de vue de cette catégorisation du coût hors ticket modérateur pour la sécurité sociale des soins dispensés aux personnes détenues ;

¹²⁸ Il regroupe sous cet nouvel intitulé les 3 anciens objectifs de 2014 « Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ », « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des personnes détenues » et « Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ».

¹²⁹ Fiche de cadrage (établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP), 18 mars 2015.

¹³⁰ Idem.

- elles ne sont pas représentatives de l'ensemble des dépenses liées à un domaine donné : ainsi les 56 M€ figurant dans ce programme pour le passage à la rémunération horaire visent à compenser dans les contrats de gestion déléguée la hausse de coûts liée à la fin de la rémunération à la pièce ; pour les contrats de concession des établissements en gestion publique, il n'y a aucune compensation ; de plus, ce surcoût figure dans le programme 107, alors que toutes les rémunérations des personnes détenues hors service général transitent sur les comptes de commerce;

- selon les modalités de travail, les salaires des personnes détenues figurent soit dans le programme 107 (pour le service général : 24,4 M€ en 2014, dont la moitié en gestion déléguée) ou dans le compte de commerce n° 912 (pour la SEP-RIEP ou les concessionnaires privés). Toutefois, cette distinction souffre deux exceptions :

- d'une part, pour six établissements en gestion avec autorisation d'occupation temporaire et location avec option d'achat (AOT-LOA), les dépenses au titre du service général sont imputées sur le compte de commerce n° 912 et non sur le programme 107 ;

- d'autre part, dans le cadre des activités du SEP-RIEP (qui sont retracées dans le compte de commerce n° 909), l'administration pénitentiaire finance l'encadrement des personnes détenues par les surveillants, soit 8,5 M€ en 2014 sur le programme 107, ce montant devant théoriquement être remboursé par la SEP-RIEP ; dans la pratique, soit ce remboursement n'a pas lieu (2004) ou de façon très partielle ; cette pratique est critiquée par la Cour des comptes qui estime que la minoration du reversement à l'administration pénitentiaire fausse le solde du compte n°909 (SEP-RIEP)

En réalité, il conviendrait en toute rigueur :

i) de faire figurer dans le programme 107 les subventions au travail en détention qui sont des dépenses d'insertion ;

ii) de maintenir dans des comptes de commerce les rémunérations des personnes détenues conformes à leur niveau de productivité. Toutefois, dans la pratique, une telle distinction est difficile à mettre en œuvre dans la mesure où le niveau de subvention aux différentes formes de travail en détention n'est pas clairement identifié.

Ainsi, pour le travail à la SEP-RIEP, la subvention peut prendre la forme d'un non remboursement de la DAP pour les prestations d'encadrement du travail par le personnel pénitentiaire ou de prix élevés pour l'achat des biens et services produits par le ministère de la justice ;

Dans le cas de travail fourni dans le cadre de contrats de gestion déléguée, la subvention peut prendre la forme de subventions croisées par le prestataire privé entre les différents blocs de prestations prévus au contrat ;

Enfin, on peut s'interroger sur la qualification du surcoût du passage à la rémunération horaire de dépense d'insertion, alors que la rémunération au SMIC est un principe de droit commun qui ne s'appliquait pas jusque-là en prison. Si l'on souhaite éviter une baisse de l'offre de travail en détention suite au changement de règle en raison de la faible productivité de certaines personnes détenues, il est possible de considérer à l'inverse que ce surcoût doit être pris en charge.

1.4.4.2 La détention est beaucoup plus onéreuse que des formules de suivi en milieu ouvert

La mission s'est intéressée au coût de la détention : le coût moyen d'une journée de détention en France avoisine 100€/jour, proche de la moyenne européenne. En effet, en 2012, sur la base des données de 44 pays, le montant moyen dépensé pour la détention est de 97€/détenu et par jour. La mission note que les pays qui dépensent le plus par détenu sont généralement ceux qui se caractérisent par les taux de détention les plus faibles (Suède, Norvège, Danemark).

Tableau 4 : Comparaison des coûts de la détention entre pays européens

| Pays | Dépenses journalières en €/détenu en 2012 | Nombre de personnes détenues par surveillant au 1 ^{er} septembre 2013 | Taux de mortalité pour 10 000 personnes détenues (2012) | Taux de suicide pour 10 000 personnes détenues (2012) |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Espagne | 53,34 | 3,7 | 27,4 | 4,3 |
| France | 96,77 | 2,7 | 24,9 | 14,4 |
| Allemagne | 116,37 | 2,5 | 17,2 | 8,2 |
| Royaume-Uni Angleterre Pays de Galles | 117 | 3,2 | 22,3 | 7,0 |
| Royaume-Uni Ecosse | 107,36 | 2,9 | 22,1 | 1,2 |
| Italie | 128,01 | 1,7 | 23,1 | 8,5 |
| Danemark | 186 | 1,6 | 13,1 | 10,4 |
| Pays-Bas | 273 | 1,6 | 22,1 | 8,8 |
| Norvège | 283 | 1,5 | 16,9 | 11,3 |
| Suède | 317 | 1,4 | 24,9 | 10,9 |
| <i>Moyenne des pays membres du Conseil de l'Europe</i> | <i>96,7</i> | <i>3,6</i> | <i>35,4</i> | <i>11,2</i> |

Source : Conseil de l'Europe, Space I 2013, février 2015

Ce coût de détention est cependant très supérieur à celui d'une exécution de peines en milieu ouvert en France et même à des mesures de suivi au contenu beaucoup plus ambitieux analysées par la mission : 100€/jour contre 10€ pour un placement sous surveillance électronique (PSE), 30€ pour un placement extérieur (PE) et 60€ pour une semi-liberté. Le choix de privilégier une exécution de la peine en milieu ouvert plutôt qu'un milieu fermé répond donc à la fois à une logique de réinsertion et de réduction du coût pour les finances publiques.

Toutefois, le coût de détention ne se compare pas forcément uniquement à celui des mesures existantes de suivi en milieu ouvert, mais à d'autres mesures ou programmes que la mission recommande de développer et constituant des alternatives à la détention. Par exemple, la mission a examiné un programme non dédié à des personnes sous main de justice mais s'appliquant de fait à d'anciens personnes détenues, du type « Un chez soi d'abord », ainsi que d'autres exemples étrangers de programmes s'appliquant eux à des personnes sous main de justice.

La mission souligne que le bilan coûts/avantages des programmes, lorsque ces derniers sont répartis sur différents acteurs, devrait être systématiquement effectué. Les premiers éléments d'évaluation de coût/efficacité montrent que le programme « Un chez soi d'abord » permet une meilleure utilisation des ressources publiques. Si le programme coûte dans un premier temps plus cher, il est très vite rentable. Dès la première année, on note pour les personnes suivies, une réduction de moitié des temps d'hospitalisation. L'ensemble d'entre elles sortent des dispositifs de l'urgence sociale type centre d'hébergement d'urgence, accueil de jour, hôtel social, CHRS mais aussi Lits halte soins santé ou équipe mobile psychiatrie précarité alors même qu'il s'agit d'un public très précarisé. Ainsi, l'accompagnement de chaque personne dans le cadre du programme, du fait de la réduction de l'utilisation des services et de la meilleure coordination entre les secteurs sociaux, sanitaires et du logement, permet dès la première année une économie globale de 20% par rapport au coût de sa prise en charge dans le dispositif classique d'aide. Après deux ans, l'écart de coût s'accroît encore (estimation sur 1/3 de l'échantillon).

Le tableau suivant montre la comparaison d'utilisation des services et les coûts induits pour les deux groupes sur une année. La consommation de service d'urgence social est résiduelle pour le groupe un chez soi d'abord. Quant au nombre d'hospitalisations pour ce groupe, il est fortement réduit et on note une fin de fréquentation des LHSS. Enfin, il n'a pas été noté de surconsommation de soins ambulatoires dans le groupe un chez soi d'abord par rapport au groupe témoin.

Tableau 5 : Comparaison des coûts respectifs entre le programme « Un chez soi d'abord » et l'offre habituelle

| Type de coûts | Coût unitaire (€) | Groupe offre habituelle | | | Groupe Un chez soi d'abord | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------|
| | | Temps en j sur 1 an | Coût par personne (€) | Coût pour les 4 sites | Temps en j sur 1 an | Coût par personne | Coût pour les 4 sites |
| CHU | 18 | 20 | 360 | 129 600 | 3 | 54 | 19 440 |
| CHRS | 43 | 74 | 3 182 | 1 145 520 | 4 | 172 | 61 920 |
| Résidences hôtelières | 16 | 36 | 576 | 207 360 | 1 | 16 | 5 760 |
| Sous total logement | | | | 1 482 480 | | | 87 120 |
| Hospitalisation | 430 | 34 | 14 620 | 5 263 200 | 20 | 8 600 | 3 096 000 |
| LHSS | 110 | 27 | 2 970 | 1 069 200 | 0 | 0 | 0 |
| Sous total santé | | | | 6332 400 | | | 3 096 000 |

Source : DIHAL

En France, ce programme représente un coût complet variant entre 13 et 14 k€/an et par personne, ce coût complet comportant :

- i) la partie logement ;

ii) un accompagnement pluridisciplinaire resserré, soit un coût moyen de 38€/jour selon la DIHAL, ce qui est très inférieur à un coût de détention en maison d'arrêt, centre de détention ou pénitencier, sans parler de celui d'une maison centrale.

A l'étranger, la mission a identifié d'autres programmes, comme au Canada, les detention houses, du type CHRS avec un accompagnement social renforcé et des dispositifs de surveillance, qui atteignent un coût de l'ordre de 70€/jour.

Tableau 6 : Comparaison du coût de différentes mesures

| Coût des services pénitentiaires par type de mesure en 2011 | Coût en €/jour/place | Coût en €/an/place |
|-------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|
| surveillance électronique | 10 | 3 807 |
| placement extérieur | 31 | 11 432 |
| semi-liberté | 59 | 21 604 |
| maison d'arrêt | 85 | 31 186 |
| centre pénitentiaire | 96 | 35 044 |
| centre de détention | 98 | 35 799 |
| maison centrale | 196 | 71 591 |
| accueil d'urgence type 115 en Seine-et-Marne en 2015 | 17 | 6 205 |
| Un chez soi d'abord coût total | 38 | 14 000 |

Source : Mission

2. LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE REINSERTION, POUR L'HEURE DEFAILLANTE, DOIT ETRE PROFONDEMENT REFORMEE PAR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INFORMATIONS ET DE CONNAISSANCE, LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REELLE ET INDISPENSABLE INTERMINISTERIALITE ET PAR L'IDENTIFICATION DE MOYENS FINANCIERS SUFFISANTS

L'insertion des personnes sous main de justice, pour être plus efficace, implique un effort massif d'analyse de données -qui seule peut permettre de procéder à une réelle évaluation de son efficacité-une gouvernance rénovée et des financements appropriés. Elle doit être inscrite pleinement dans le champ des politiques sociales, entendues comme l'ensemble des réglementations, des prestations, des équipements et des services destinés à compenser la réalisation d'un risque social.

2.1 La mise en place de systèmes d'information décloisonnés et adaptés représente un préalable absolu

Les politiques d'insertion souffrent cruellement d'un manque d'analyse de données. Le progrès passe ici par le dépassement de systèmes d'information fonctionnant en silos, c'est-à-dire par le croisement des fichiers des différentes administrations concernées, la mise en place de panels et le suivi de cohortes tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé.

La mission souligne que si, sur un plan budgétaire, les résultats auxquels elle a abouti permettent d'avoir une vision plus consolidée des montants dédiés à la réinsertion, ceux-ci sont loin d'être satisfaisants en raison des difficultés d'identification des personnes sous main de justice dans les systèmes d'information des organismes gérant les dispositifs sociaux de droit commun. Elle recommande donc une amélioration substantielle du suivi statistique de ces dernières qui passe par une analyse de données relatives à cette population.

2.1.1 Le croisement de fichiers et l'analyse systématique de données

2.1.1.1 Le croisement de fichiers permet dans certains cas d'évaluer l'efficacité d'une politique d'insertion vis-à-vis des personnes sous main de justice

Aujourd'hui, le suivi d'une personne sous main de justice s'effectue à travers les systèmes d'information de dispositifs qui ne communiquent pas entre eux. En effet, la difficulté résulte du fait que de nombreux systèmes d'information, à quelques exceptions près (CHRS, Pôle emploi) ne permettent pas d'isoler ces populations parmi les publics bénéficiaires et qu'a priori, à partir du moment où les personnes ne sont pas ou plus détenues, elles basculent dans des systèmes de droit commun qui n'identifient pas forcément leur origine.

Cette absence de suivi dans le temps et dans toutes les dimensions de l'insertion constitue un obstacle dirimant pour évaluer l'échec ou le succès relatif de ces politiques. Or l'intuition de la mission est qu'il existe un volant de personnes ayant eu, à un moment de leur histoire personnelle, à faire avec la justice pénale et pour lesquelles les politiques d'insertion sont en échec. L'examen des systèmes d'information permet d'illustrer ce constat dans deux cas: d'une part la réincarcération des personnes sous main de justice accueillies en CHRS à leur sortie de prison, et d'autre part, l'absence de traitement suffisant des addictions en détention, sans passerelle structurée de prise en charge par des services d'addictologie adéquat en sortie et qui induisent ainsi les réincarcérations successives.

Dans l'enquête DREES¹³¹ relative aux établissements sociaux, il ressort que 1,7% des personnes accueillies en CHRS soit 841 sur 48 693 sortent de ces structures pour être incarcérées, sachant que ce type de structure accueille 4,6% de sortants de prison (1082 sur 23543¹³²), ce public résidant pour une durée moyenne de 5 mois. Sans qu'il soit possible d'identifier la part exacte du public sortant de prison qui fait l'objet d'une nouvelle incarcération à l'issue de son passage en CHRS, il est évident que ces populations se recoupent pour partie. C'est en tous les cas ce que montre l'enquête menée par la mission auprès des CHRS tous publics accueillant notamment des personnes sous main de justice avec des taux de réincarcération qui varie de 2 à 100% selon les structures (voir annexe logement).

131 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

132 Données 2012

Au sein du recueil RECAP des données d'activité des CSAPA, structures de droit commun pour la prise en charge des addictions, la mission a procédé à l'analyse des champs 87 (relatif au nombre d'incarcérations) et 88 (relatif à la durée totale des incarcérations en mois). Selon les années, le nombre de réponses positives sur des antécédents d'incarcération varie entre 37 et 39% pour les consommateurs principalement de cannabis, entre 43 et 51% pour les consommateurs principalement d'opiacés et entre 35 et 44% pour les consommateurs principalement d'alcool.

En l'extrapolant à l'ensemble des patients des CSAPA (file d'attente), cela signifie que parmi l'ensemble des personnes suivies en CSAPA, près de 40% des consommateurs principaux de cannabis, 50 à 60% des consommateurs principaux d'opiacés et 35 à 45% des consommateurs principaux d'alcool ont un passé carcéral : les patients ayant été personnes détenues plus d'une fois représentent plus de la moitié des patients ayant connu une période de détention pour les consommateurs principaux de cannabis, 2/3 pour les consommateurs principaux d'opiacés et 60% pour les consommateurs principaux d'alcool. En tous états de cause, ce constat amène à s'interroger sur l'efficacité des prises en charge des addictions en détention, les résultats en termes de sevrage et d'abandon des addictions ainsi que le lien dedans/dehors.

A défaut d'analyse statistique plus poussée et plus exhaustive, cette réalité d'échec des politiques d'insertion pour une certaine population constitue un angle mort dans le rétroviseur des pouvoirs publics.

2.1.1.2 Les propositions dans le domaine des systèmes d'information

Face au cloisonnement des acteurs et de leurs systèmes d'informations, la mission recommande de développer l'analyse de données relatives aux personnes sous main de justice pour mesurer leur degré d'insertion et la progression de ce dernier, sur les différentes problématiques, à partir de croisement de fichiers entre la DAP et les autres acteurs sociaux (ASP, Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc...). Ces données seraient anonymisées, pour un délai à déterminer, à des fins de traitement statistique et nominatives pour le suivi des dossiers individuels.

Proposition n° 20. Identifier systématiquement et de façon anonyme à des fins de traitements statistiques les personnes sous main de justice bénéficiaires de différentes politiques sociales par croisement des fichiers de la DAP avec ceux d'autres institutions (Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc.). Confier le chantier à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du Ministère de la justice (SDSE) qui bénéficierait à cette fin d'une procédure directe de saisine de la CNIL pour le recueil des autorisations de croisement de fichiers. En complément, lancer une mission d'inspection de l'INSEE en soutien du chantier recommandé dans la proposition précédente au regard du caractère très interministériel de ce chantier et de l'insuffisance des capacités statistiques du ministère de la justice.

Plus précisément, lors de ses rencontres et de ses déplacements sur le terrain, la mission a identifié plusieurs domaines où ce besoin d'une connaissance transversale des situations s'est fait sentir.

Dans le domaine de l'accès aux droits sociaux.

Le système d'information de la branche famille comporte une application métier, « *Cristal* », qui permet d'élaborer des requêtes visant à extraire des données chiffrées détaillant, localement et sur une période donnée, le nombre de personnes détenues ou de sortants de prison ayant saisi les CAF sur la base des bulletins de présence (pour les demandes de suspension des droits à l'entrée en détention) et des billets de sortie (pour réactivation des droits à la sortie), cette application gardant trace du changement de situation des personnes incarcérées (code « *Absent du domicile* »).

L'administration pénitentiaire devrait en outre étudier l'opportunité et la faisabilité, pour chaque établissement pénitentiaire, d'un envoi systématique de l'état nominatif des entrants et des sortants à la CAF. Ainsi, les droits seraient automatiquement suspendus à l'entrée en détention, puis repris à la sortie, ce qui éviterait ainsi de trop nombreux trop-perçus à rembourser dans les premiers mois de la sortie.

Proposition n° 21. *A l'attention de la CNAF et sur la base de l'application « Cristal », lancer une requête sur plusieurs mois aux fins d'identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention. Ainsi, les résultats pourraient-ils servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en établissement pénitentiaire pour les CAF.*

Proposition n° 22. *A l'attention de la DAP et la CNAF, sous réserve d'une autorisation de la CNIL et dans le cadre du chantier général décrit supra : systématiser les échanges d'information CAF/établissement pénitentiaire pour que la mise à jour des droits (suspension ou réactivation) soit automatique.*

En matière d'emploi, la mission a également identifié des besoins et formule des recommandations en conséquence. En effet, il importe de mieux connaître les caractéristiques de l'emploi des personnes sous main de justice.

Il n'existe pas de données générales permettant de connaître, y compris pour les sortants de prison, de manière exhaustive ou par voie d'échantillonnage, les conditions de l'accès ou du retour à l'emploi des personnes sortantes de prison ou exécutant leur peine en milieu ouvert.

Proposition n° 23. *Mettre en place, au moins au niveau interrégional, un système d'information de la situation des personnes suivies en milieu ouvert au regard de leur insertion professionnelle. Un tel système devrait être fondé sur une meilleure connaissance de la situation socioprofessionnelle des personnes, établie notamment par Pôle emploi, par un croisement de fichiers préalablement agréé par la CNIL.*

En 2014, selon les chiffres clés de l'administration pénitentiaire, 23 423 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée, que ce soit au titre du travail en détention, du travail à l'extérieur pour les personnes écrouées non détenues ou au titre d'une formation professionnelle rémunérée¹³³.

Le taux d'activité global (qui inclut le travail mais aussi la participation à une action de formation professionnelle rémunérée) reste très faible par rapport aux besoins. Il a fléchi par rapport à l'année 2014 atteignant 34,6 % contre 35,9 % en 2013. Il varie de manière substantielle entre les établissements pour peines (51 %) et les maisons d'arrêt (31,5 %) au sein desquelles la sous activité est la plus forte.

¹³³ Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

Le taux d'emploi diffère du taux d'activités (qui correspond à une obligation légale pesant sur l'administration pénitentiaire) ; lorsqu'il est rapporté à l'ensemble des personnes détenues, il montre en creux que la part de chômage est plus importante dans les établissements pénitentiaires qu'elle ne l'est dans la population générale. La direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas de cet indicateur qui pourrait être pondéré par une adaptation de la notion de chômeur selon la définition internationale adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT). La détermination de la part de chômage doit être rapportée au nombre de personnes détenues, déduction faite de ceux qui ont une activité rémunérée (16.502), pondérée de la structure d'âge de la population.

La mission a ainsi considéré que si le taux de chômage dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pouvait être estimé au 1^{er} janvier 2015 entre 65%, selon qu'étaient comptabilisées les personnes détenues en activité (soit de travail soit d'une formation professionnelle rémunérée), et 75 %, en rapportant le nombre de personnes détenues classées au travail en moyenne mensuelle (service général, RIEP-SEP ou concessions), il devrait être mis en regard de la structure sociodémographique de la population détenue. Certes, il conviendrait de prendre en considération des paramètres spécifiques, tels que la part des personnes empêchées pour diverses raisons telles celles qui sont bénéficiaires de l'allocation adultes handicapées. Durant la même période, le taux de chômage s'établissait à 9,9 % de la population générale mais atteignait 23,9 % dans la tranche des 16-24 ans et 16, La détermination d'un indicateur national, établi avec l'INSEE pour en assurer la fiabilité, permettrait de connaître avec précision la part de chômage atteinte dans les établissements pénitentiaires et ainsi de pouvoir servir d'appui à des stratégies locales convaincantes.

Les rapports de visite des établissements pénitentiaires effectués par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté confirment cette tendance, là où elle a été relevée, en la nuancant selon le type d'établissements pénitentiaires. Ainsi, il a été constaté que les ratios travailleurs/inactifs pouvaient même être très inférieurs.

La connaissance d'un tel indicateur par les partenaires clés de l'administration pourrait permettre, de surcroît, d'anticiper des interventions, par exemple en réunissant plus rapidement les CPU dédiées à l'examen des personnes dépourvues de ressources, en actionnant les associations qui peuvent abonder les fonds de secours ou en sollicitant par anticipation les organismes de formation, malgré la rigidité des dispositifs et l'annualisation de leur programmation.

Proposition n° 24. Déterminer, en coopération avec l'INSEE, des indicateurs nationaux pouvant se décliner au niveau de chaque établissement pénitentiaire pour mesurer le taux de chômage.

Proposition n° 25. Mettre en place avec le concours de l'INSEE et de Pôle emploi, des indicateurs permettant de mesurer aux niveaux territoriaux adaptés (national, interrégional, établissements), l'évolution de la part de chômeurs dans le total de la population écrouée hébergée et définir des modalités de suivi des évolutions de cet indicateurs.

D'autres propositions vont dans le même sens.

Proposition n° 26. Inscrire dans le système d'information des missions locales « I-milo », des informations relatives aux parcours des jeunes de 16- 25 ans sous main de tout en préservant la confidentialité des données recueillies.

Proposition n° 27. *Etablir une cartographie précise des relations entre le réseau des missions locales et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Assurer un suivi régulier de cette cartographie par la définition d'un outil actualisable annuellement.*

Proposition n° 28. *Procéder au croisement des fichiers de l'Agence des Services de Paiement (ASP) avec ceux de l'administration pénitentiaire pour connaître par exemple le nombre de personnes sous main de justice bénéficiaires de contrats uniques d'insertion. A cet effet, il conviendrait que la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), après vérification de sa déclaration CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment son opérateur.*

2.1.2 Le développement d'une analyse statistique à partir d'un panel de personnes sous main de justice en milieu ouvert et fermé

Le ministère de la justice a développé en 2005 un panel des mineurs suivis en justice. Cet outil statistique constitué à partir d'une collecte annuelle auprès de l'ensemble des juridictions pour mineurs (parquet et tribunaux pour enfants) couvre désormais la période 1999-2010¹³⁴. Ses principaux objectifs sont de décrire les trajectoires judiciaires des mineurs délinquants et des jeunes en danger, leurs caractéristiques sociodémographiques, les liens existants entre procédure civile et pénale, d'évaluer l'impact des décisions judiciaires sur leur parcours, et d'établir des diagnostics sur les trajectoires judiciaires en lien avec les caractéristiques des mineurs. L'échantillon représentatif est constitué de tous les mineurs ayant affaire avec l'institution judiciaire (parquets et tribunaux pour enfants) nés entre le 1er et le 15 octobre quelle que soit leur année de naissance, soit 1/24^{ème} de la population des mineurs connus de la justice. Dès 2007, le panel a été mobilisé pour calculer un indicateur de performance de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur la prévention de la récidive et de la réitération en estimant la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé, ni réitéré lors de l'année qui suit la fin de la prise en charge.

Le panel est une méthode qui constitue l'infrastructure de base indispensable pour conduire des études d'évaluation, à condition qu'il ait une taille suffisante. Il permet de décrire des trajectoires judiciaires avec des informations de type sociodémographiques sur le profil des auteurs. Ces variables sociodémographiques sont notamment : la situation au regard de l'emploi (en activité avec un emploi, chômeur, type de contrat, domaine), la situation familiale (statut marital, enfants), le niveau d'étude etc... De façon optimale, il serait nécessaire de disposer de ces caractéristiques au début de l'affaire puis que les SPIP procèdent régulièrement à leur mise à jour tout au long du suivi.

L'intérêt d'utiliser la méthodologie du panel permet de concentrer l'effort de collecte sur un échantillon aléatoire d'auteurs pour ces variables déjà prévues dans les logiciels de gestion Cassiopée et APPI, mais inégalement renseignées. A partir des données du panel, l'évaluation d'impact des décisions et le diagnostic nécessitent une méthodologie propre pour raisonner toutes choses égales par ailleurs et donc sur des trajectoires comparables. Cette démarche de type panel a d'ores et déjà été présentée en interne au ministère par la SDSE en 2014, mais sans beaucoup d'écho.

¹³⁴ Avec une collecte rétrospective sur les années 1999 à 2005.

Proposition n° 29. *A l'attention du ministère de la justice : mettre en place un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'appliquatif APPI.*

2.1.3 La mise en place de cohortes et d'un suivi transverse et longitudinal des personnes sous main de justice notamment à l'occasion de programmes de réinsertion multidisciplinaires

L'enquête menée par la mission auprès d'un échantillon de CHRS montre que les personnes sous main de justice cumulent les handicaps. Ainsi sur 220 personnes sous main de justice accueillies en CHRS tous publics, sortants de prison ou exécutant leur peine en milieu ouvert, 75% avaient un problème d'accès aux droits sociaux, 59% un problème de qualification professionnelle, 42% des troubles psychiatriques, 49% un problème de chômage longue durée, 51% avaient expérimenté une rupture familiale etc. Ce cumul de handicaps conduit les CHRS à exprimer leur besoin de partenaires et de prise en charge multidisciplinaire pour ce public (voir verbatim en annexe logement).

Dans le cadre des recommandations de la mission relatives à la mise en place de programmes pluridisciplinaires de réinsertion des personnes sous main de justice (voir partie 2.2 gouvernance), il conviendrait de prévoir un système d'information propre permettant d'intégrer et de renseigner l'ensemble des données pertinentes relatives aux personnes sous main de justice intégrant et suivant le programme afin i) de mesurer leur état à l'entrée, ii) celui à la sortie et partant l'impact du programme, en comparant cette évolution à un groupe témoin ne bénéficiant pas du programme. De plus, les gains/coûts sur l'ensemble des politiques d'insertion devraient être pris en compte, à l'instar de ce qui a été fait pour l'évaluation du programme « *un chez soi, d'abord* ».

Proposition n° 30. *Mettre en place des cohortes de personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'appliquatif APPI.*

La mise en place de cohorte de patients personnes sous main de justice serait particulièrement justifiée en matière d'addictions (Cf. constats supra). Dans certains pays comme les Etats-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni, des cohortes de patients suivis dans des structures médico-sociales similaires aux CSAPA ont été mises en place. Elles ont permis entre autres de comparer l'efficacité de différents traitements, différentes modalités de prise en charge à moyen et long-terme pour prévenir la consommation de drogues, d'étudier les comportements à risque pour la santé et d'évaluer les bénéfices sociétaux et financiers de la prise en charge¹³⁵.

¹³⁵ Gossop M, Marsden J, Stewart D, Kidd T. 2003a. The National Treatment Outcome Research Study (NTORS): 4-5 year follow-up results. *Addiction* (Abingdon, England) 98: 291–303. Gossop, M., J. Marsden, D. Stewart, and S. Treacy. 2002a. Change and stability of change after treatment of drug misuse: 2-year outcomes from the National Treatment Outcome Research Study (UK). *Addict Behav* 27: 155–66. Shanahan M, Havard A, Teesson M, Mills K, Williamson A, Ross J. 2006. Patterns and costs of treatment for heroin dependence over 12 months: findings from the Australian Treatment Outcome Study. *Australian and New Zealand Journal of Public Health* 30: 305–311. Murphy, Debra A., Mary-Lynn Brecht, Diane Herbeck, Elizabeth Evans, David Huang, and Yih-Ing Hser. 2008. Longitudinal HIV risk behavior among the Drug Abuse Treatment Outcome Studies (DATOS) adult sample. *Evaluation Review* 32: 83–112. Teesson M, Marel C, Darke S, Ross J, Slade T, Burns L, Lynskey M, Memedovic S, White J, and Mills KL. 2015. Long-term mortality, remission, criminality and psychiatric comorbidity of heroin dependence: 11-year findings from the Australian Treatment Outcome Study. *Addiction*. 2015 Jun;110(6):986-93.

Aucune étude de ce type n'a pu être produite à la mission. Devant l'absence d'un tel suivi longitudinal de ces patients, l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) a conduit une étude de faisabilité de la mise en place d'une cohorte de patients suivis en CSAPA à partir des dossiers patients informatisés. Cette étude a montré que la mise en place d'une telle cohorte était pertinente et faisable mais qu'elle nécessitait une adaptation du recueil des données aux questions de recherche et une amélioration de la qualité de ce recueil.

Proposition n° 31. *Mettre en place une cohorte de patients personnes détenues et suivis en milieu ouvert et suivre leur devenir/évolution à partir des fichiers des CSAPA à l'instar des pratiques développées à l'étranger (USA/Australie/Royaume-Uni).*

2.1.4 La mise en place d'un système d'information en matière de santé des personnes détenues

Face au constat de carence d'un système d'informations sur la santé des personnes détenues, deux options sont théoriquement possibles :

- ◆ créer *ex nihilo* un système d'information avec un dossier médicalisé informatisé unique pour les personnes sous main de justice ;
- ◆ prévoir l'extension du système développé par l'Observatoire régional de la santé et du social (OR2S) de Picardie à toutes les régions et l'enrichissement de son contenu (fiche entrant somatique et psychiatrique, fiche sortant et parcours de santé durant la détention).

La mission recommande de privilégier la deuxième option plus réaliste et plus conforme aux retours d'enquête de l'INVS relative aux facteurs favorisant exprimés par les personnels médicaux¹³⁶. Malgré les textes adoptés, seule l'OR2S de Picardie a mis en place un outil de recueil de données sanitaires et sociales en milieu pénitentiaire financé dans le cadre du partenariat santé/justice. L'application se présente sous forme d'une page web sécurisée avec accès par un identifiant et un mot de passe délivrés aux professionnels de santé qui saisissent les informations relatives à l'état de santé et à la situation sociale de la personne entrant en détention.

La fiche standardisée aborde sept grandes thématiques : situation socio-économique, antécédents médicaux, conduites addictives, dépistages du VIH, des hépatites et des infections sexuellement transmissibles réalisés avant l'incarcération, vaccinations antérieures à l'incarcération, état de santé actuel du détenu, prescriptions et dépistages réalisés à l'entrée en détention. Validées par le médecin, les données sont stockées sur un serveur sécurisé habilité de l'OR2S. Une fiche sous un format PDF intègre les données saisies être enregistrée et peut être localement, voire imprimée et insérée dans le dossier médical du patient. La création de cette fiche permet ainsi d'éviter une autre saisie, ce qui a constitué un élément essentiel d'adhésion des professionnels des unités sanitaires. Ce dispositif permet la récupération de précieuses données jusqu'alors difficilement accessibles. Il convient de noter que la fiche reprend outre des informations sur la santé des éléments sociaux relatifs au logement et à la situation professionnelle.

Il s'agit d'un dispositif acceptable et accepté par les personnels des unités sanitaires. L'application informatique est facile d'utilisation et ne nécessite pas ou peu de formation spécifique. Le coût de développement et de maintenance du dispositif est faible. Sa mise en place a justifié une participation initiale de 25 k€ et le coût de fonctionnement annuel est de 15 k€, financement assuré par l'ARS de Picardie. Le protocole a également l'avantage d'être évolutif.

¹³⁶ « Prévoir un recueil, simple, rapide, ergonomique, peu demandeur de temps ; il faut définir un module minimal ne demandant pas trop de temps de recueil. » « Il faut faire des propositions faisables. » « Il faut une équipe dédiée et des outils adaptés (2, 3 référents, une équipe pilote). Ça pourrait dynamiser une équipe d'avoir des retours. »

Ainsi, dès 2015, cette fiche sera enrichie d'un autre volet abordant les addictions de façon plus détaillée, les antécédents de pathologie(s) psychiatrique(s), le suivi psychiatrique, l'histoire familiale, le comportement alimentaire, le sommeil et le mode de vie de la personne détenue à son arrivée en établissement pénitentiaire.

Par ailleurs, le système informatique permet également de s'articuler avec d'autres organisations, notamment avec d'autres logiciels informatiques utilisés par les unités sanitaires. Ainsi, à l'unité sanitaire d'Amiens, la fiche a été intégrée au logiciel utilisé par le centre hospitalier universitaire. Les données sont régulièrement extraites et transmises à l'OR2S, dans le respect des règles en vigueur, qui les intègre alors dans son application informatique. On pourra également, dans un second temps et pour certains détenus, coupler avec l'analyse de l'état de santé à la sortie de l'établissement (dont l'évaluation est prévue à l'article 53 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire), permettant une approche de l'évolution de l'état de santé au cours de l'incarcération.

Ce dispositif répond ainsi autant aux impératifs de l'article article R.6112-19 du code de santé publique qu'aux préconisations du rapport de l'InVS. Il amène donc à réfléchir aux modalités de son extension à d'autres régions. Ainsi, des groupes de travail réunissant ORS, ARS, Direction interrégionale de services pénitentiaires (DISP) et professionnels des unités sanitaires, devraient prochainement se former en Rhône-Alpes et Alsace/Lorraine afin d'envisager les modalités de son extension dans ces régions.

Proposition n° 32. *Etendre à toutes les régions le système d'information de recueil des données sur la santé des personnes détenues développé par l'OR2S de Picardie ; l'enrichir d'une fiche sortant et du parcours de santé durant la détention. En faire une priorité du prochain plan santé/justice. Ce système aura en outre le mérite de compiler de l'information sur des facteurs sociaux et notamment le logement que les systèmes de la DAP ne renseignent pas correctement.*

Les conditions de faisabilité sont d'une part un portage politique commun entre les deux ministères, besoin ressorti de l'enquête de terrain effectuée par l'INVS, d'autre part un pilotage resserré et constant sur plusieurs années ainsi que l'identification des financements dédiés. Il est proposé de lancer cette action dans le cadre du prochain plan santé/justice. Sur la base du coût observé en Picardie, le coût d'un tel recueil est faible : 25 k€ de mise en place, plus 10 k€ en fonctionnement annuel, à multiplier par le nombre de régions.

2.2 La politique d'insertion des personnes sous main de justice doit, comme toute politique sociale, être conduite de manière pleinement interministérielle

L'article 2-1 de la loi pénitentiaire, introduit par la loi du 15 août 2014 indique : « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion* ». Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention.

La mission a clairement constaté que les politiques d'insertion fonctionnaient « *en silo* », sans aucune transversalité, ce qui grève évidemment leur efficacité. Il en va de même de l'absence actuelle d'unité de commandement.

L'examen longitudinal de ces politiques montre que, finalement, à l'exception notable de la loi de 1994 sur la santé en prison, les politiques de décloisonnement de l'administration pénitentiaire n'ont pas disposé de support législatif les consacrant et assurant leur organisation comme leur application. Dès lors, elles reposent sur une série de consensus, acquis au fil du temps, mais qui ne suffisent pas à assurer une réelle entrée des personnes sous main de justice dans les dispositifs de droit commun. En réalité, la mission considère que l'ensemble de la chaîne de pilotage devrait être reconsidérée.

Au sein même du ministère de la justice un partage des compétences survenu dans les années 80 organise une séparation stricte des missions de service public : les missions relatives au « *présentenciel* » sont confiées à la direction des affaires criminelles et des grâces -qui a généré un réseau puissant d'associations de contrôle judiciaire avec une finalité socioéducative, financé sur les frais de justice- ; tandis que la direction de l'administration pénitentiaire dispose de l'organisation exclusive du post-sentenciel.

Cette division des tâches, justifiée lorsqu'il s'agissait d'impliquer les parquets et les juridictions dans un effort conséquent de réduction de la détention provisoire, supposerait d'être questionnée à nouveau. En effet, depuis le milieu des années 90, la montée en puissance des procédures rapides -par la conjonction du développement du traitement en temps réel et du recours massif à la comparution immédiate- rendent, dans cette perspective de gestion des flux, plus nécessaire encore d'appliquer, dès la phase d'entrée dans le système de justice pénale, une évaluation multidimensionnelle des personnes au moment où elles commencent à être « placées sous main de justice ».

Finalement, le constat fait par la mission tient en quelques observations :

- ◆ la réforme issue du décret du 18 avril 1999 créant les services pénitentiaires d'insertion et de probation est largement inaboutie et doit être poursuivie en identifiant plus clairement dans les fonctions régaliennes de l'Etat la mission de réinsertion ;
- ◆ il doit être tenu compte de la place croissante des collectivités locales dans la détermination, le financement et la mise en œuvre des politiques sociales dont les personnes sous main de justice sont bénéficiaires compte tenu de leurs caractéristiques sociales ;
- ◆ il appartient au pouvoir exécutif de se donner les moyens de donner un contenu opérationnel aux dispositions de l'article 2- 1 de la loi du 15 août 2014, notamment son premier alinéa qui indique : « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.* ». L'agencement de ces concours doit être organisé à tous les niveaux de la compétence de l'Etat, une unité de pilotage et de commandement étant aujourd'hui absente.

L'interministérialité des politiques d'insertion n'est pas une réalité suffisamment affirmée. Elles relèvent par nature des politiques sociales. Leur objectif est social. Les acteurs qu'elles mobilisent sont principalement des acteurs du champ social -qu'ils soient administratifs, associatifs ou privés. Les droits qu'elles visent à rendre effectifs sont pour l'essentiel des droits sociaux.

Leur pilotage, dès lors, ne saurait être que semblable à celui de toute politique sociale, c'est-à-dire interministériel. Et ce afin de garantir la transversalité de l'action conduite, sa conformité à la stratégie définie et aux objectifs assignés, et, au final, son efficacité. Ce constat formulé de longue date et affirmé lors des travaux de la conférence de consensus en 2013 sur la prévention de la récidive n'a pas trouvé à ce jour de traduction administrative opérationnelle.

La position de la direction de l'administration pénitentiaire dans l'organisation du ministère de la justice ne saurait être remise en cause : outre qu'elle répond à des standards et des normes du Conseil de l'Europe, sa mission première tient à l'exécution de décisions de justice. Toutefois, comme pour d'autres missions horizontales dévolues à des administrations verticales, l'administration pénitentiaire peine à assurer la transversalité de certaines de ses orientations, dont celles qui relèvent de la réinsertion. En outre, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'un appui scientifique suffisant pour venir étayer ses demandes.

L'absence de dispositif interministériel dédié aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice ne permet pas la mobilisation des administrations de l'Etat à un niveau suffisant de responsabilité.

Cette carence induit de surcroît une limite à la mobilisation des acteurs locaux, faute de signal fort, et notamment des préfets qui sont en charge de la coordination de l'ensemble des politiques publiques au niveau déconcentré et dont la mission dans ce domaine n'est pas affirmée. Aussi, la mission estime-t-elle nécessaire de rendre obligatoire aujourd'hui une participation des directeurs de SPIP à la réunion des services de l'Etat au niveau déconcentré. Une fenêtre d'opportunité existe, du fait de la participation de plus en plus fréquente des directeurs de SPIP aux réunions des états-majors de sécurité présidés par les préfets et les procureurs de la République à la suite des attentats de 2015. Cet intérêt des préfets pour les SPIP dans la prévention et la détection de la radicalisation doit être étendu aux actions qu'ils conduisent dans la réinsertion des personnes sous main de justice. A cet effet, sans qu'il soit nécessaire de réformer les textes d'organisation de l'Etat au niveau déconcentré, notamment le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, il serait opportun et utile d'intégrer le DFSPiP dans le collège des chefs de service présidé par le préfet et en faire ainsi l'un des interlocuteurs du préfet, tout en conservant son rattachement au ministère de la justice.

Cette absence de pilotage induit en outre une trop faible implication des collectivités locales. L'échange d'informations entre conseils départementaux et services de l'Etat est inexistant. Pourtant, les collectivités locales doivent être informées lors de la présence sur leur territoire de personnes sous main de justice. Cette information à vocation sécuritaire pourrait également avoir une finalité en termes d'insertion.

2.2.1 Une gouvernance renouvelée par niveau territorial

L'objectif à atteindre est simple à énoncer, à défaut de l'être à atteindre : faire de la politique de réinsertion des personnes sous main de justice –transversale par nature et par vocation comme la plupart des politiques publiques, et notamment les politiques sociales auxquelles, répétons-le, elle appartient-une politique interministérielle de droit commun.

Ceci suppose de clarifier le fonctionnement actuel du dispositif administratif et partenarial, d'assurer l'indispensable unité de conception et de commandement de cette politique, et de le faire en s'appuyant sur les expériences locales réussies comme sur les structures nationales existantes, en évitant autant que faire se peut la tentation du « *meccano administratif* ».

C'est en partant du niveau local que la mission a établi cette série de préconisations, considérant que c'est à l'échelon du département, ou à un échelon infra départemental que se nouent l'essentiel des politiques sociales et donc que c'est à ce niveau approprié que l'accent doit être mis pour donner toute son efficacité à la nouvelle gouvernance qu'elle propose.

2.2.1.1 Au niveau local

La mission estime nécessaire d'obtenir des collectivités locales une plus grande implication dans les politiques d'insertion des personnes sous main de justice. A cette fin, deux axes d'action pourraient être retenus.

- ◆ Premièrement, un échange d'informations plus systématique et une définition de politiques communes en faveur des personnes sous main de justice (aide à la personne, lutte contre la pauvreté et la précarité, retour à l'activité). Ces actions s'inscriraient dans le cadre du plan national de réinsertion des personnes sous main de justice évoqué plus loin.

Proposition n° 33. *Impliquer les conseils départementaux, les métropoles et les communes dans la prise en charge sociale des personnes sous main de justice, au besoin par des incitations financières. Inclure notamment les collectivités locales dans le plan d'action national de la réinsertion et de la prévention de la délinquance.*

- ◆ Deuxièmement, développer à titre expérimental, des programmes bénéficiant de financements innovants bénéficiant aux personnes sous main de justice. Il s'agirait notamment d'expérimenter le financement de « *contrats à impact social* » tels qu'ils résultent de l'appel à projets lancé en mars 2016 par le ministère de l'économie et des finances, selon la maquette établie par le pôle Economie sociale et solidaire de la direction du Trésor avec des institutions financières spécialisées dans ce domaine.

Proposition n° 34. *Procéder à une expérimentation institutionnelle et financière en ayant recours au « contrat à impact social » dans le cadre de l'appel à projets interministériel lancé par la secrétaire d'Etat à l'économie sociale. Ce type de financement pourrait notamment s'appliquer pour partie au projet d'établissement pénitentiaire innovant recommandé par la mission. Il pourrait également être un outil d'intéressement des collectivités locales, notamment des conseils départementaux pour s'impliquer dans des programmes de réinsertion évalués.*

Outre une plus grande implication des collectivités locales, les services déconcentrés du ministère de la justice doivent également rénover leurs modes de fonctionnement, notamment au niveau des SPIP.

Proposition n° 35. *Affirmer le rôle central des SPIP dans la mise en œuvre du plan départemental des politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Le doter d'un conseil d'évaluation associant les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité judiciaire.*

Proposition n° 36. *Préciser et distinguer au sein des SPIP le travail de probation du travail social, en s'assurant d'un ratio suffisant d'assistants de service social (ASS) au sein des SPIP pour prendre en charge les dossiers des personnes détenues sur tous les plans (accès aux droits, santé, logement) et procéder aux recrutements supplémentaires nécessaires. Prévoir le rôle central de ces ASS pour coordonner les interventions des différents acteurs en détention (Cf. Proposition n° 88 sur les antennes avancées des SIAO en détention 8).*

Proposition n° 37. *Affirmer le statut de chef de service départemental des DFSP/IP vis à vis du préfet et l'associer aux réunions de chefs de service.*

En ce qui concerne la proposition n°36 sur les assistantes de service social au sein de l'administration pénitentiaire, il convient de préciser que cette catégorie de personnel social était au nombre de 73,5 en 2015 (contre 501 en 1997, 458 en 2005 et 265 en 2010). En effet, elles ont été progressivement intégrées dans le corps des CPIP pour effectuer un métier de CPIP. Les besoins en AS ne sont donc aujourd'hui pas satisfaits.

Enfin, l'organisation des établissements pénitentiaires eux-mêmes doit être revue afin de préparer efficacement la sortie. A l'instar des quartiers « arrivants », des quartiers « sortants » doivent être créés. Un travail est en cours à la direction de l'administration pénitentiaire qu'il s'agit de doter d'un agenda précis de mise en œuvre pour développer de telles unités. Le choix de décalquer la procédure de labélisation existante pour les quartiers « arrivants » vers cette nouvelle organisation de quartiers mérite d'être souligné de manière positive.

Proposition n° 38. *Mettre en place dans les dix plus grandes maisons d'arrêt des quartiers « sortants » appuyés sur des plate-formes multiservices organisées par les partenaires de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.). Prévoir un transfert des futurs sortants au moins deux mois à l'avance dans ces quartiers sortants à l'instar de ce qui se fait à la prison de Manchester.*

Proposition n° 39. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : dès la conception architecturale et fonctionnelle des nouveaux établissements à construire, prévoir systématiquement les surfaces nécessaires à la réalisation de « quartiers sortants ».*

Proposition n° 40. *Dans les principales métropoles régionales (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, région Île de France), sous la maîtrise d'ouvrage des SPIP, organiser des plateaux techniques permettant de mutualiser l'offre de services nécessaires aux personnes sortant de prison, afin d'élargir les conditions d'accès aux politiques sociales des personnes se présentant au SPIP dans le cadre des dispositions de l'article 741-1 du CPP.*

Proposition n° 41. *Pour toute ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire, engager des négociations en amont avec les différentes autorités concernées notamment (liste non exhaustive): le ministère de la santé sur les moyens de l'établissement de santé de rattachement, ainsi que l'implication du réseau des CSAPA et des CMP locaux ; l'autorité locale des transports pour prévoir des transports en communs pour desservir l'établissement pénitentiaire ; les services de Pôle emploi et les missions locales.*

2.2.1.2 Au niveau régional

Au niveau régional, les recommandations formulées par la mission concernent, d'une part, le pilotage et le suivi du plan national de réinsertion en en confiant la responsabilité aux préfets conjointement avec l'autorité judiciaire et, d'autre part, l'organisation des DISP, en renforçant notamment leurs départements insertion- probation et prévention de la récidive.

Proposition n° 42. *Attribuer la responsabilité de la coordination des acteurs et partenaires impliqués et du pilotage territorial de cette politique à des comités locaux de prévention de la récidive (CLRPD) dirigés par le préfet de région dont le secrétariat général serait assuré par le directeur adjoint de la DISP en charge de l'insertion et associant notamment le procureur général de la ville siège de la préfecture de région.*

Proposition n° 43. *Assurer un suivi permanent des conventions par des réunions systématiques de comités de pilotage dotés d'indicateurs de résultats et rendre compte auprès des instances appropriées (comité interministériel pour le niveau national, comités régionaux pour les conventions régionales).*

Proposition n° 44. *Renforcer les départements DPIPPR des DISP, en utilisant les compétences territoriales des autres départements ministériels (jeunesse et sports, emploi, etc...) par des mises à disposition ou des détachements, sur le modèle des unités pédagogiques régionales.*

Proposition n° 45. *Désigner dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, un Directeur Interrégional adjoint en charge des départements DPIPPR, correspondant du service à compétence nationale.*

2.2.2 Une nouvelle gouvernance au niveau national

Au niveau national, la mission formule plusieurs recommandations : les premières visent à structurer et à valoriser le rôle et la place de la probation dans l'Etat, une autre à établir un programme national d'amélioration des conditions de détention.

2.2.2.1 Structurer et valoriser le rôle et la place de la probation et de l'insertion dans l'Etat

La mission recommande de procéder à deux évolutions majeures : d'une part affirmer la place de la probation au sein du ministère de la justice et de l'appareil d'Etat ; et, d'autre part, mettre en place une gouvernance rénovée et interministérielle pour les politiques d'insertion des personnes sous main de justice.

Proposition n° 46. *Affirmer la place de la probation dans l'exécution de la peine et l'organisation des missions régaliennes.*

Proposition n° 47. *Sur la base des Règles Européennes relatives à la Probation, prévoir un dispositif de certification des SPIP.*

Proposition n° 48. *Définir dans chaque SPIP un organigramme de référence et poursuivre la professionnalisation des SPIP.*

Aussi, la mission préconise-t-elle de créer un service à compétence nationale (SCN) dédié aux politiques d'insertion.

Proposition n° 49. *Créer un service à compétence nationale, reconnaissance institutionnelle de la place de la probation dans les missions de l'administration pénitentiaire, pour mettre en œuvre la stratégie arrêtée par le Comité interministériel et le plan d'action annuel. Ce service serait rattaché directement au directeur de l'administration pénitentiaire et aurait autorité sur l'échelon régional ; ce service aurait pour mission le monopole de la négociation, du suivi et de l'évaluation des accords et conventions passés pour l'insertion des personnes sous main de justice au niveau national ; il aurait autorité sur les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPR) et les SPIP.*

Proposition n° 50. *Doter la direction de l'administration pénitentiaire d'un conseil scientifique, ouvert notamment à des chercheurs et des personnalités qualifiées ; celui-ci aurait en charge d'élaborer un programme d'études et de recherche, en lien étroit avec le GIP « droit et justice ».*

Proposition n° 51. *Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle.*

Un tel service administratif, non doté de la personnalité morale, exercerait, sur l'ensemble du territoire national, des fonctions diverses : gestion, études, production de biens, prestation de services. Ce mode d'organisation est à mi-chemin entre l'administration centrale et l'établissement public. L'ensemble des fonctions de gestion resterait alors dans l'organisation actuelle de la DAP. Son rôle serait équivalent à celui du secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) pour tout ce qui se rapporterait à la préparation de la réunion annuelle du comité interministériel dédié à l'élaboration et au suivi de la stratégie nationale proposé par la mission.

En ce qui concerne le pilotage interministériel des politiques d'insertion des personnes sous main de justice, la mission considère nécessaire d'assurer un pilotage effectif de ces politiques grâce à une unité de conception et de commandement. Pour l'obtenir, elle recommande de confier la responsabilité de cette politique au CIPD, rebaptisé CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation). Elle suggère aussi de placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier ministre et d'instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, afin de décider de la stratégie et du plan d'action pour l'année à venir.

Proposition n° 52. *Assurer un pilotage effectif grâce à une unité de conception et de commandement de la politique de réinsertion en confiant la responsabilité de celle-ci au CIPD, à rebaptiser en CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation).*

Proposition n° 53. *Placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier Ministre et instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, pour décider de la stratégie nationale et du plan d'action pour l'année.*

2.2.2.2 Etablir un programme national d'amélioration des conditions d'incarcération, condition préalable à toute politique de réinsertion

La notion de stratégie nationale repose sur l'élaboration d'un document unique articulé autour d'objectifs partagés entre plusieurs parties prenantes. Suivant cette idée, le Canada a établi plusieurs documents stratégiques fondés sur une analyse du contexte, la définition d'objectifs à atteindre et la détermination de priorités, en nombre limité, pour une période de temps généralement fixée à trois ans et susceptibles de révisions par période budgétaire.

Proposition n° 54. *Elaborer une stratégie nationale de prévention de la récidive, sur une durée de trois à cinq ans, mobilisant dans un document unique l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle et de la santé ; cette stratégie serait déclinée dans un plan annuel, doté d'un budget, d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de résultats.*

Proposition n° 55. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : généraliser les centres et quartiers pour peines aménagées.*

Proposition n° 56. *A l'attention du ministère de la justice : faire évoluer la classification des établissements pénitentiaires en fonction du niveau d'évaluation des risques à combiner avec une catégorisation par programmes de réinsertion (suivant le modèle canadien) en s'assurant qu'aucun établissement n'est en surpopulation alors qu'un autre disposerait de cellules non occupées.*

Proposition n° 57. *A l'attention du ministère de la justice : fixer un pourcentage (au moins 20%) du stock d'établissements pénitentiaires fonctionnant sur un mode ouvert.*

Proposition n° 58. *A l'attention du ministère de la justice : sans attendre, lancer un appel à projet pour l'ouverture d'un établissement pénitentiaire pilote ayant recours à des financements publics et privés, fonctionnant en mode ouvert et doté des systèmes les plus innovants en matière de gestion carcérale que ce soit sur le plan des technologies de l'information, de l'accompagnement et de l'encadrement, des thérapies en matière de troubles psychiques et/ou de toxicomanie. Cet établissement pourrait également s'inspirer des exemples étrangers comme celui de la prison thérapeutique de Grendon au Royaume-Uni.*

Proposition n° 59. *A l'attention du ministère de la justice : sur le modèle de la labellisation des quartiers arrivants et du référentiel déjà élaboré par la DAP relativement aux Règles Pénitentiaires Européennes, accélérer la labellisation des quartiers sortants et des programmes d'insertion.*

Proposition n° 60. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : repenser la phase d'accueil afin qu'elle soit réellement une phase d'évaluation des besoins/risques en lien avec le passage à l'acte et la construction d'un parcours d'insertion et non plus uniquement tournée vers l'optimisation des affectations en cellule.*

Proposition n° 61. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : faire de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU) une instance servant systématiquement à fixer/contractualiser les premières orientations et objectifs, réalistes et atteignables au vu à la fois des besoins et des capacités de la personne.*

Proposition n° 62. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : pour détecter les innovations induites par la transition vers l'économie numérique, concevoir et expérimenter des solutions numériques adaptées au cadre de la détention, introduire dans l'organisation du service à compétence nationale un « fab lab » (de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication numérique»), à l'instar de ceux développés dans les grandes organisations et sur le modèle de ce qui est en place au Royaume-Uni au sein du National offender Management Service(NOMS).*

2.3 Les moyens financiers doivent être identifiés, accrus en tant que de besoin et évalués dans le cadre d'un plan national de réinsertion des personnes sous main de justice

Dans le cadre de la commande de la lettre de mission, la mission a tenté d'identifier de manière plus exhaustive les moyens financiers dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice. Ces travaux sont retracés de manière détaillée dans l'annexe budget. La synthèse effectuée ici retrace la méthodologie et les résultats obtenus.

2.3.1 La méthodologie suivie pour estimer les moyens financiers

Au-delà des 135,8 M€ affectés à la mission réinsertion du programme 107, le financement des actions de réinsertion pour les personnes sous main de justice est éclaté entre différentes sources : d'autres budgets de l'État, de missions interministérielles, de collectivités territoriales et de fonds privés. Les politiques de l'administration pénitentiaire en matière d'insertion sont, en effet, étroitement liées à celles des ministères et partenaires en amont ou en aval de son intervention.

Dans cette perspective, la mission a tenté de compiler les différentes sources de financements dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice pour dresser un état des lieux le plus exhaustif possible.

En termes de champ d'investigation, la mission a tout d'abord tenté d'identifier les principaux montants dédiés aux grandes thématiques de l'insertion identifiées dans la note de cadrage du 28 octobre 2015 à savoir le travail, la formation professionnelle, la santé et l'hébergement¹³⁷. La mission a ensuite estimé le montant des fonds destinés aux autres domaines de la réinsertion ainsi que le montant des fonds provenant d'acteurs transversaux comme le FIP, le FSE, les acteurs privés et les collectivités. A cet effet, elle a procédé soit par enquête (collectivités territoriales, ARS, missions locales, CHRS, SPIP), soit par entretiens auprès des principaux acteurs intervenant dans ce domaine. Les montants obtenus sont parfois exhaustifs, parfois parcellaires, tantôt réels et tantôt le résultat d'une extrapolation.

En termes de critères pour définir ce qu'est une dépense de réinsertion des personnes sous main de justice, la mission a choisi de retenir une définition large. En effet, il lui est apparu souvent très difficile de tracer une frontière claire entre une dépense « normale » ou « de droit commun » et une dépense dite de « réinsertion ».

¹³⁷ Cahier des charges, Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, 28 octobre 2015.

Ce choix s'applique à tous les domaines : travail, formation et éducation, santé, hébergement logement, autres thématiques et acteurs transversaux. Il est évidemment éminemment discutable mais a l'avantage d'une part d'être celui d'ores et déjà retenu par la DAP pour identifier les 135 M€ au sein du programme 107, d'autre part de permettre d'accroître la transparence entre ministères et organismes des moyens dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice.

Dans le cadre de ces travaux, la mission s'est heurtée parfois à d'importantes difficultés méthodologiques notamment d'identification des personnes sous main de justice dans les systèmes d'information de droit commun une fois les personnes sorties de détention. Ce constat vaut bien évidemment pour les personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert dont l'accès aux dispositifs de réinsertion est régi par le droit commun.

Au final, les résultats auxquels la mission est parvenue représentent donc moins une vision exhaustive des dépenses de réinsertion vis-à-vis des personnes sous main de justice qu'une tentative d'accroître la transparence sur un certain nombre de dépenses pour lesquelles la DAP ne disposait d'aucune ou de peu d'informations.

2.3.2 Les résultats obtenus

Après compilation des différentes données, la mission obtient une estimation du montant total dédié à la réinsertion des personnes sous main de justice de 777 M€ en 2015. Ce montant compilé représente 5,7 fois plus que le budget estimé dédié à la réinsertion dans l'action n°2 du programme 107.

La mission rappelle que les chiffres présentés dans le tableau de synthèse additionnent des dépenses qui ne relèvent pas toutes de l'insertion et ne présentent en aucun cas un caractère d'exhaustivité.

Sur l'ensemble des dépenses de réinsertion, les dépenses de santé représentent un montant estimé à 55 %, le travail 21 % et la formation et l'éducation 11 %. Le logement représente 5% de l'ensemble des dépenses de réinsertion, ce qui s'explique par le fait que les personnes détenues sont logés en prison et que ces dépenses ne concernent que les sortants de prison qui ont pu être identifiés. Les autres thématiques telles que les activités culturelles et sportives, la lutte contre la pauvreté et les actions d'accompagnements représentent 6% du total des fonds dédiés à la réinsertion et les actions transversales menées par les collectivités locales, les missions locales, le FIPD le FSE et le FEJ représentent 3 %.

Tableau 2 : Etat des lieux du financement des actions de réinsertion dédiées aux personnes placées sous main de justice

| Domaine | Catégorie | Établ. | Public | Financier | Année | Montant (en €) |
|--------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|--------|-------------------------------|-------------------------------|------------------|
| Travail | - Service général (gestion publique) | GP | MF | Programme 107, réinsertion FC | 2015 | 12 042 049 |
| | - Service général (gestion déléguée) | GD | MF | Programme 107 | 2015e | 11 942 470 |
| | - Concessions (rémunération) | GP / GD | MF | Compte 912, ligne 61 | 2015e | 35 500 000 |
| | - SEP- RIEP (rémunérations) | GP / GD | MF | Compte 909, ligne 34 | 2015 | 8 800 000 |
| | - Cotisations (concession et SEP-RIEP) | GP / GD | MF | Compte 912, ligne 62 | 2015 | 14 700 000 |
| | - BFR concession et SEP-RIEP | GP / GD | MF | Compte 912, découvert | 2015 | 18 400 000 |
| | - Encadrement des ateliers RIEP | GD / GP | MF | Compte 909, ligne 35 | 2015 | 1 320 500 |
| | - Pôle emploi | GP / GD | MF/MO | Pôle emploi | 2015 | 2 002 500 |
| | - Pôle emploi | GP / GD | MF/MO | Programme 107, action 4 | 2015 | 807 993 |
| | - Contrat d'insertion unique | CP / GD | MO | Programme 102 et CT | 2015e | 1 561 016 |
| | - Passage rémunération horaire | GD | MF | Programme 107, réinsertion FC | 2015 | 56 000 000 |
| | - UIMM | GP / GD | MF/MO | Privé | - | Non significatif |
| | - MEDEF | GP / GD | MF/MO | Privé | - | Non disponible |
| | | | | | | 163 492 009 |
| | Formation et éducation | - Accueil / orientation | GP | MF | Programme 107, réinsertion FC | 2015 |
| - Formation professionnelle | | GP / GD | MF/MO | Région | Estimée | 47 494 226 |
| - Éducation (fonctionnement) | | GP / GD | MF | Programme 107, réinsertion FC | 2015 | 1 100 000 |
| - Rémunération des enseignants | | GP / GD | MF | Ministère Éducation | 2015 | 30 437 958 |
| | | | | | 81 832 184 | |
| Santé | - Ticket modérateur et forfait journalier | GP / GD | MF | Programme 107, action 2 | 2015 | 33 500 000 |
| | - Cotisations ACOSS | GP / GD | MF | Programme 107, action 2 | 2015 | 97 200 000 |
| | - Dotation MIG UMPS (ex -UCSA) | GP / GD | MF | DGOS | 2015e | 174 206 997 |
| | - Dotation MIG USHI | GP / GD | MF | DGOS | 2015e | 18 363 187 |
| | - Dotation MIG chambres sécurisées | GP / GD | MF | DGOS | 2015e | 9 508 052 |
| | - Part psy des US | GP / GD | MF | DAF | 2015e | 7 651 565 |
| | - UHSA pour soins psychiatriques | GP / GD | MF | DAF | 2015e | 38 963 750 |
| | - Offre graduée en santé mentale | GP / GD | MF | DAF | 2015e | 8 643 005 |
| | - CRIAVS pour les AICS | GP / GD | MF/MO | Dotation ARS | 2015 | 9 550 000 |
| | - Médecins coordinateurs pour AICS | GP / GD | MF/MO | Programme 124 | 2015 | 2 356 956 |
| | - Plan d'actions stratégiques 2010 -2014 | GP / GD | MF | LFSS | 2015* | 1 948 004 |
| | - CASPA pénitentiaire et référents | GP / GD | MF/MO | ARS | | 9 989 414 |
| | - Les actions de la DAP pour les addictions | GP / GD | MF | Programme 107, action 1 | 2015 | 12 494 304 |
| | - Les projets soutenus par la MIDECCA | GP / GD | MF/MO | MIDECCA (programme 209, FDC) | 2015 | 1 105 298 |
| | | | | | | 425 480 532 |

| Domaine | Catégorie | Établ. | Public | Financier | Année | Montant (en €) |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------|---------|--------------|----------------------------------|------------|----------------|
| Hébergement/Logement | - CHR, CHU et PE hébergés | - | MO | Programme 177 | | 37 400 000 |
| | - Coordination logement SIAO | - | MO | Programme 177 | 2015 | Non disponible |
| | - Appel à projet innovant DIHAL | - | MO | DIHAL | 2015* | 403 850 |
| | - Autres logements (hors CHR) | - | MO | - | | Non disponible |
| | | | | | | 17 603 850 |
| Autres thématiques | - Actions de réinsertion SPIP | GP / GD | MF | Programme 107, réinsertion FC | 2015 | 10 100 000 |
| | - Augmentation des effectifs des SPIP | - | MF/MO | Programme 107 | 2015 | 21 000 000 |
| | - Sport (1) | GP / GD | MF | Programme 219 | 2015 | 173 000 |
| | - Sport (2) | GP / GD | MF | Fédérations sportives | 2015 | 211 578 |
| | - Lutte contre la pauvreté | GP / GD | MF | Programme 107, réinsertion FC | 2015 | 2 800 000 |
| - Plan Justice lutte contre radicalisation | GP / GD | MF/MO | Plan Justice | 2015 | 10 910 000 | |
| | | | | | | 45 194 578 |
| Acteurs transversaux | - Collectivités territoriales (hors FP) | GP / GD | MF/MO | Collectivités territoriales | Estimé | 5 100 000 |
| | - Associations (subventions) | GP / GD | MF/MO | Programme 107, réinsertion FC | 2015 | 5 100 000 |
| | - Missions locales | GP / GD | MF/MO | État, régions, département (etc) | 2015 | 1 200 000 |
| | - CIPD | - | MO | FIPD | 2015e | 3 870 000 |
| | - CIPD (fonds exceptionnels) | - | MO | FIPD | 2015e | 6 000 000 |
| | - FSE | GP / GD | MF/MO | FSE | 2015* | Non disponible |
| | - FEJ | GP / GD | MF/MO | FEJ | - | Non disponible |
| | - Fondations privées | GP / GD | MF/MO | Privé | Estimé | 2 547 333 |
| | | | | | 23 817 333 | |

Légende : GP : gestion publique ; GD : gestion délégué ; MF : milieu fermé ; MO : milieu ouvert ; Réinsertion FC : 135 M€ dans la fiche de cadrage ; 2015* : estimation à partir de 2014.

| | |
|----------------------------------|----------------------|
| Total | 777 620 486 € |
| Total réinsertion FC | 135 800 000 € |
| Total hors réinsertion FC | 641 820 486 € |

2.3.3 Les propositions par problématique d'insertion

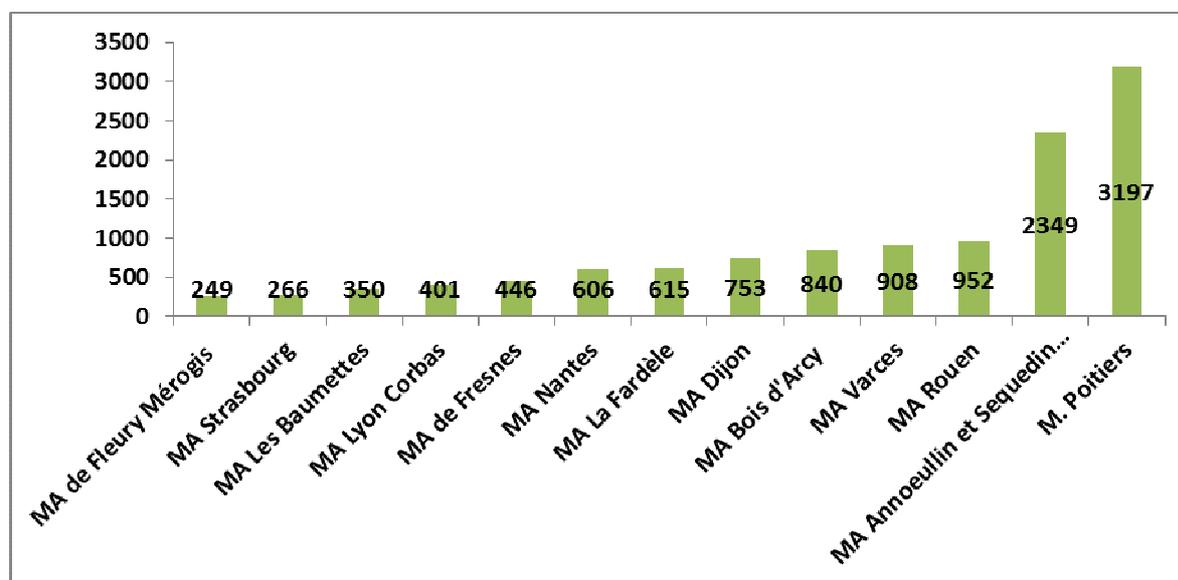
2.3.3.1 La santé

Ainsi, en matière de dépenses de santé, et compte tenu du très fort taux de prévalence des maladies psychiatriques et des addictions parmi les personnes sous main de justice il est évident que des dépenses de soins dans ces domaines facilitent la réinsertion. En même temps, le principe posé par la loi de 1994 est l'équivalence de l'offre de soins.

Proposition n° 63. *Prévoir l'obligation d'une communication annuelle par le ministère de la santé des éléments de dépenses consacrées aux personnes sous main de justice, quel que soit le type de dotation et la forme prise par ces dépenses. En parallèle, mener une réflexion conjointe entre le ministère de la santé et le ministère de la justice sur l'affectation des dotations afin de garantir une couverture de soins équitable et adaptée aux besoins de chaque établissement pénitentiaire. (Cf. Proposition n° 64 infra)*

En ce qui concerne le cas particulier des addictions, la mission a lancé une enquête auprès des ARS afin d'identifier les moyens mis à disposition des personnes sous main de justice dans ce domaine. Etait notamment visée l'identification des enveloppes dédiées aux CSAPA pénitentiaires et aux CSAPA référents. En ce qui concerne les enveloppes dédiées aux CSAPA pénitentiaires identifiées par l'enquête, elles font ressortir de fortes disparités lorsqu'on les rapporte à la population détenue dans les établissements où sont implantées ces structures de soin comme le montre le graphique suivant.

Graphique 3 : Ratio en € par détenu résultant de ladotation des CSAPA pénitentiaires



Proposition n° 64. *Dans la suite des travaux lancés par la mission, identifier les enveloppes addictions dédiées aux personnes sous main de justice détenues et revoir en tant que de besoin leur répartition sur le territoire.*

2.3.3.2 Le travail

Le détail des montants retenus figure en annexe. La mission a également identifié les ressources affectées par Pôle emploi et les missions locales à la réinsertion des personnes détenues. Dans le cadre de la nouvelle convention cadre nationale (2013-2015), Pôle emploi affecte 62,5 postes ETP (dans la pratique 61,5) de conseillers Justice¹³⁸ au suivi des personnes détenues, dont 44,5 sont financés par Pôle emploi pour un montant estimé à 2 002 500 €¹³⁹, et 17 par la DAP pour une somme de 807 993 € pris en charge au sein de l'action 4 du programme 107¹⁴⁰. La mission souligne que ces postes ont été financés sur la base des moyens respectifs des administrations et ne résultent en aucun cas d'une identification de besoins réels. En termes d'impact, 30,5% des personnes détenues (soit 19 021 personnes en 2011) suivies par un conseiller justice ont obtenu une mesure d'insertion professionnelle à leur sortie de détention (emploi, formation ou prestation d'accompagnement de Pôle emploi) et 50 % de ces personnes ont bénéficié d'un aménagement de peine.

En 2013, 338 missions locales¹⁴¹ ont eu des « relations de partenariat » avec les services du ministère de la justice et près 70 % des missions locales ont eu des relations de partenariat avec les SPIP¹⁴². Cette forte implication se justifie en raison de la surreprésentation des jeunes au sein de la population détenue : en 2013, les jeunes de moins de 25 ans représentaient 27 846 des flux de placements annuels sous écrou sur un total de 89 290, soit 31,1%, dont 458 jeunes de 13-16 ans, 2 496 jeunes de 16-18 ans, 9 384 jeunes de 18-21 ans et 15 508 jeunes de 21-25 ans¹⁴³.

En 2015, l'Union Nationale des Missions Locales (UNML) a mené une enquête visant à effectuer un état des lieux des conseillers référent justice sur l'ensemble du territoire et un recensement des besoins. Selon cette enquête, il ressort que 30 ETP sont dédiés aux postes référent justice par les missions locales pour un montant de 1,2 M€, soit environ 1 ETP/918 jeunes de moins de 25 ans placés sous écrou par an. Compte tenu des remontées non exhaustives, l'UNML estime plutôt à 40 ETP le nombre exact de conseillers référents justice pour un total de 1,6 M€¹⁴⁴. En rapport ce nombre de 40 ETP référents justice au nombre de jeunes placés sous écrou, on obtient un ratio de 696 jeunes par conseiller.

Or le besoin est estimé par l'ensemble des missions locales à 110 ETP soit 4,4 M€, ce qui représente un ratio de 253 jeunes par conseiller (au lieu de 696 actuellement). Pour estimer la pertinence de ce ratio, la mission l'a comparé au ratio actuel du nombre de jeunes reçus en missions locales (1,4 M en 2013) rapporté au nombre de conseillers (7 472), soit 187 jeunes par conseiller. L'estimation du besoin d'effectifs complémentaires de conseillers justice par les missions locales apparaît ainsi robuste. Au final, il est possible d'affirmer que les ETP dont disposent actuellement les missions locales pour les conseillers référents justice couvriraient seulement 36 % des besoins estimés par les missions locales. Sur la base de ces constats, la mission formule les recommandations suivantes :

138 23,5 déjà en place dans le cadre de la première convention signée en 1993 et 119 postes dans le cadre des renforts accordés pour la mise en place du service personnalisé pour « un nouveau départ » vers l'emploi en 1999.

139 Source Pôle emploi.

140 Source Pôle emploi.

141 Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (entre dix-huit et vingt-cinq ans) étaient au nombre de 450 en 2013 et le nombre de professionnels participant à la réinsertion des jeunes sur l'ensemble du territoire français était de 12 230.

142 Chiffres clés 2013 missions locales, Conseil National des Missions Locales, 30/09/2014 : en 2013, 446 missions locales sur l'ensemble du territoire français.

143 Statistiques des PPSMJ mai 2014, DAP.

144 Source : UNML.

Proposition n° 65. Fixer des objectifs de conseiller justice pour Pôle emploi en fonction des besoins des personnes sous main de justice et non des possibilités pour Pôle emploi : à l'échelle nationale Pôle emploi dispose de 32 026 agents actifs au 1er janvier 2016 dont 23 872 conseillers emploi (gestion de portefeuille de demandeurs d'emploi), soit un ratio d'un conseiller pour 146 demandeurs d'emploi ou d'un agent actif¹⁴⁵ pour 109 demandeurs d'emploi. En appliquant ces ratios à la proportion des entrants en détention demandeurs d'emploi (plus de 50%), soit 42 500, le besoin peut être estimé pour cette population entre 291 et 389, contre 62 aujourd'hui, soit un accroissement entre 229 à 327 et un surcoût de 10,3 à 14,7 M€.

Proposition n° 66. Financer les conseillers en mission locale à hauteur du besoin existant pour les jeunes placés sous main de justice, soit 4,4M€, ce qui représente un surcoût de 2,8 M€/an, à partager entre les différents acteurs en charge du financement des missions locales (pour mémoire : les sources de financements des missions locales incluent l'État (38 %), les communes et EPCI (21 %), les régions (19 %), les départements (5 %), le Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %)).

Proposition n° 67. Faciliter et systématiser l'accès aux contrats d'insertion des personnes sous main de justice et prévoir les financements à cet effet. La proposition d'un contrat d'insertion à la sortie de détention devrait être automatique en cas de chômage. La mission considère que le nombre potentiel de bénéficiaires sur les 85 000 sortants/an devrait faire l'objet d'une évaluation fine, en fonction notamment i) du niveau de formation initiale (48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme) et ii) de la faible productivité des personnes détenues qui travaillent (30% ont une productivité inférieure au SMIC selon les expérimentations menées en 2014).

Le coût sera le produit du coût moyen de la subvention du contrat (qui varie entre 4 et 7 k€/an/personne selon le type de contrat) par le nombre de personnes bénéficiaires. A noter que les collectivités locales étant co-financeurs, il est indispensable que ce type d'évolution soit pris en compte dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice avec une gouvernance rénovée proposé dans la mission (cf. partie 2.2.).

D'une manière générale, la question de l'accès au travail des personnes détenues est éminemment liée à celui du rapport coût/productivité du travail de ce public, auquel s'ajoutent les contraintes du travail en détention.

Dérogatoire dans ses modalités (absence de contrat de travail) et dans le niveau de sa rémunération jusqu'à une période récente (non application du SMIC), le travail en détention doit concilier des éléments difficilement réconciliables.

¹⁴⁵ Les agents ou conseillers actifs regroupent les conseillers "emploi" (ou GDP : gestion de portefeuille), les conseillers "GDD" (gestion des droits soit l'indemnisation), les conseillers "MRS"(méthode de recrutement par simulation) (cf. Référentiel des métiers de Pôle Emploi).

Début 2014, une expérimentation de l'application de la rémunération horaire individuelle a été engagée au sein d'un panel représentatif d'établissements. Six établissements pénitentiaires ont été retenus dont trois maisons d'arrêt (CP Bordeaux-Gradignan, MA Bois d'Arcy et MA Les-Mansles-Croisettes) et trois établissements pour peines (CD Bapaume, CD Ecrouves, CD Muret). Le bilan à mi-décembre permet de mettre en évidence que le nombre de personnes détenues dont la productivité est inférieure au seuil minimum horaire est moins important qu'imaginé par les acteurs (environ 30 % des opérateurs classés).

Au final, il apparaît que si le passage à la rémunération horaire au lieu d'une rémunération à la pièce prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 permet d'améliorer les revenus des personnes détenues, il constitue également un vrai risque de réduire la quantité d'offre de travail à cette population qui en manque déjà cruellement. Dans ce contexte, la mission formule la recommandation suivante.

Proposition n° 68. *Appliquer le SMIC horaire en détention conformément à la loi pénitentiaire de 2009 tout en prévoyant la possibilité d'une compensation par rapport au système antérieur de rémunération à la pièce. Cette compensation devra s'appliquer sur la base des éléments disponibles à la DAP de population présentant un écart de productivité substantiel vis-à-vis d'une rémunération au SMIC. Une option pourrait être de prévoir une subvention de même ampleur que celle s'appliquant aux contrats aidés et notamment les Contrats Uniques d'Insertion (CUI). Il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 un montant à cet égard, la compensation relevant d'une politique d'insertion favorisant à la fois l'offre de travail et un niveau de rémunération suffisant.*

2.3.3.3 L'enseignement et la formation

En matière d'enseignement et de formation, la mission a cherché à identifier les montants liés aux rémunérations des enseignants et a procédé à une enquête auprès d'un échantillon de régions pour identifier les montants prévus suite à la décentralisation de cette dépense au 1^{er} janvier 2015 (qui concerne pour 2015 le BOP 103 et l'AP gestion publique, soit près de 7,6 M€ en 2014)¹⁴⁶.

En 2015, le coût global de l'enseignement en milieu pénitentiaire à destination des publics majeurs est estimé à 30 M€. Le coût a été calculé en appliquant aux effectifs les coûts budgétaires moyens des différentes catégories d'emplois et des HSE, auxquelles s'ajoutent diverses primes et majorations spécifiques à l'enseignement en milieu pénitentiaire.

En ce qui concerne la formation, en 2014, 22 514 personnes sous main de justice suivies en milieu fermé ont bénéficié d'actions de formation professionnelle pour un total de 3 040 440 heures stagiaires réalisées¹⁴⁷.

Les lois successives de décentralisation ont affirmé la compétence des régions en matière de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience. Dans la continuité de telles dispositions, et conformément à l'article 9 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire peut, à titre expérimental pour une durée maximale de trois ans, confier par convention aux régions, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle.

¹⁴⁶ Les dépenses de formation liées à la gestion déléguée ne seront transférées qu'au 1^{er} janvier 2016.

¹⁴⁷ En 2015, 3 040 440 heures de formations dont 81% rémunérées à 2,26 € net de l'heure.

Avant le transfert de compétence à compter du 1^{er} janvier 2015, la formation professionnelle représentait en 2014 un montant total de 47,4 M€ dont 5,3 M€ sont des crédits de rémunération (11 %) et 42,1 M€ des crédits de fonctionnement (89 %) détaillés dans le tableau suivant.

Tableau 7 : Évolution globale des crédits de fonctionnement de la formation professionnelle entre 2012 et 2014 (en €)¹⁴⁸

| Année | AP/gestion déléguée | AP/Gestion publique | BOP 103 | Fonds social européen | Autres crédits | Marché AFPA | Total |
|-----------|---------------------|---------------------|-----------|-----------------------|----------------|-------------|------------|
| 2012 | 23 087 466 | 1 973 466 | 6 567 126 | 4 834 880 | 1 135 267 | 3 800 000 | 41 398 205 |
| 2013 | 26 498 965 | 1 646 406 | 6 356 467 | 4 296 092 | 624 319 | 3 800 000 | 43 222 249 |
| 2014 | 26 728 247 | 1 907 521 | 5 762 541 | 1 890 791 | 2 045 243 | 3 800 000 | 42 134 343 |
| en 2014 % | 63 % | 5 % | 14 % | 4 % | 5 % | 9 % | 100 % |

Source : La formation professionnelle en milieu pénitentiaire, rapport d'activité 2012 -2014, Direction de l'administration pénitentiaire.

Le nouveau schéma de prise en charge des publics « *personnes détenues* » a conduit à une expérimentation du transfert de compétence par les régions Aquitaine et Pays de la Loire. Conformément aux termes de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 portant décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues, le transfert de la compétence a été généralisé au 1^{er} janvier 2015 pour l'ensemble des établissements en gestion publique du territoire,

Sur la base du montant 2014, le montant estimé dédié à la formation professionnelle par les régions serait de 47 794 226 € (hypothèse de reconduction à l'identique). Pour valider ou non ce point, la mission a soumis une enquête sous forme d'un questionnaire aux cinq principales régions (Ile-de-France, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas de Calais et Midi Pyrénées) afin d'estimer le montant du financement de la formation professionnelle des personnes sous main de justice en 2015.

En 2015, le montant dédié par ces cinq régions à la formation professionnelle a été ainsi estimé à 4 269 614 €. Pour quatre des cinq régions interrogées, le montant accordé par les régions en 2015 à la formation professionnelle est supérieur au montant qui était accordé par la DGEFP en 2014 : +1,1 % pour l'Ile-de-France, +82,8 % pour la région Provence Alpes Côte d'Azur, +36 % pour le Nord Pas de Calais et +7,1 % pour le Midi Pyrénées. Seule la région Rhône Alpes enregistre un recul léger (-2,4 %) du financement de la formation suite au transfert de compétence de l'État vers la région en 2015.

Tableau 8 : Comparaison des fonds dédiés à la formation professionnelle des personnes sous main de justice en 2014 par la DGEFP et en 2015 par les régions

| Crédits (€) | IDF | Rhône Alpes | PACA | NPDC | Midi Pyrénées | Total |
|---------------------------------|-----------|-------------|---------|-----------|---------------|-----------|
| Montant accordé par la DGEFP201 | 2 006 264 | 804 487 | 724 873 | 1 060 284 | 854 979 | 5 450 887 |

¹⁴⁸ Il est à noter que le montant indiqué dans le ci-dessous pour le programme 103 ne tient pas compte du montant transféré aux deux régions (Aquitaine et Pays de la Loire) participant à l'expérimentation de la décentralisation. De même, le montant indiqué pour le FSE ne tient pas compte des sommes versées à ce titre aux deux régions expérimentatrices pour les actions de formation en faveur des personnes détenues dans les établissements de ces périmètres.

| Crédits (€) | IDF | Rhône Alpes | PACA | NPDC | Midi Pyrénées | Total |
|-----------------------------------------|-----------|-------------|-----------|-----------|---------------|-----------|
| Montant accordé par les régions en 2015 | 2 028 574 | 784 902 | 1 325 000 | 1 450 000 | 916 040 | 6 504 516 |
| % d'évolution | + 1,1 % | -2,40 % | + 82,8 % | + 36,0 % | + 7,1 % | - |

Source : Mission.

A ce stade, les données remontées sont plutôt satisfaisantes. Toutefois, il conviendrait de ne pas perdre en lisibilité sur cette politique. C'est pourquoi la mission formule les recommandations suivantes.

Proposition n° 69. *Faire remonter systématiquement par voie d'enquête et/ou dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice proposé par la mission, les montants mobilisés par les régions pour la formation professionnelle de ces publics et les intégrer dans un document d'ensemble retraçant l'ensemble des dépenses d'insertion en faveur des personnes sous main de justice.*

Enfin, la formation professionnelle pour les personnes en aménagement de peine est financée par le marché AFPA, prenant fin en 2014, à hauteur de 3,8 M€ en 2014. Celles des personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert relève du droit commun et n'est donc pas identifiée en tant que telle.

Proposition n° 70. *Suivre et accroître le montant de la formation professionnelle rémunérée des personnes sous main de justice suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert.*

Proposition n° 71. *En ce qui concerne le financement de formations supplémentaires en faveur des personnes placées sous main de justice, la mission renvoie aux dispositifs existants pour les demandeurs d'emploi et notamment aux conclusions de la mission conjointe en cours IGF IGAS relative sur la trésorerie des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).*

Afin d'identifier des moyens financiers complémentaires pour le financement de la formation des personnes sous main de la mission renvoie aux conclusions de la mission conjointe IGF IGAS en cours et relative à l'évaluation de la capacité financière des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour le financement du plan 500 000 demandeurs d'emploi. Les personnes sous main de justice sont en effet massivement des demandeurs d'emploi.

2.3.3.4 Le logement

En ce qui concerne le chiffrage des coûts du logement des personnes sous main de justice de la mission a dans un premier temps cherché à identifier les structures accueillant les personnes sous main de justice à leur sortie de détention.

Elle s'est basée pour cela sur deux sources : d'une part l'enquête périodique de la DREES auprès des établissements sociaux, d'autre part les listings de la DGCS relatifs aux CHRS accueillant des personnes sous main de justice.

La mission a considéré que le nombre de places dans les CHRS plutôt dédiés à l'accueil des personnes sous main de justice était de 1 592 (maximum). Elle a par ailleurs mené une enquête auprès des CHRS accueillant tous publics y compris des personnes sous main de justice (2 580 places) pour identifier la part de ce public accueilli au sein de ces structures. Il ressort de cette enquête que le nombre de personnes sous main de justice accueillies représente au maximum 200 places à temps plein compte tenu de la durée moyenne de séjour.

Pour chiffrer le coût moyen d'une place, la mission s'est basée sur l'enquête nationale sur les coûts moyens en hébergement d'urgence communiquée par la DGCS et retracés en annexe. Au total, la mission a appliqué le coût moyen de 17 711€/place et par an au nombre de places pour les personnes sous main de justice dans les CHRS accueillant tous publics (200) et le coût moyen de 20 924€/place et par an au nombre de places pour les personnes sous main de justice dans les CHRS dédiés (1 592). Il en ressort un coût global de l'ordre de 33,3 M€. A ce montant, il conviendrait d'ajouter le coût des placements extérieurs hébergés qui est de l'ordre de 400/an. En appliquant un coût moyen annuel de 11 k€ par place de placement extérieur hébergé au nombre total de mesures de placements extérieurs hébergés, on obtient un total de 4,1M€. Ce calcul suppose que la durée moyenne d'un placement extérieur dure un an. A défaut d'investigations complémentaires, la mission a retenu ce chiffre.

Au total, le coût identifié par la mission est donc de 37,4 M€ avec toutes les précautions liées à la méthodologie employée.

Les ressources des autres acteurs publics sont identifiées et détaillées en annexe.

2.3.3.5 Les acteurs privés

En ce qui concerne les financements privés, la mission note que très peu de fondations privées sont dédiées à la réinsertion des personnes sous main de justice ou bien ont des programmes dédiés à cette thématique. Par compilation des données obtenues lors d'entretiens et de recherches documentaires, la mission estime que les fondations privées dédient en moyenne 2,55 M€ par an aux actions de réinsertion de personnes sous main de justice.

Tableau 9 : Financements dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice par les fondations privées(en€)

| Fondations | Fondation de France | Fondation Groupe M6 | Fondation FDJ | Ensemble contre la récidive | Total par an |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------|-----------------------------|--------------|
| Financement estimé par an (en €) | 1 000 000 | 500 000 | 47 333 | 1 000 000 | 2 547 333 |
| Type de fondations | Pas dédié | Dédié | Pas dédié | Association | |

Source : Mission IGF/IGAS/IGSJ.

Afin de favoriser l'investissement des acteurs privés dans la réinsertion des personnes sous main de justice, la mission formule la recommandation suivante.

Proposition n° 72. *Elargir la réduction d'impôt égale à 60% du montant de leur versement prévue à l'article 238bis du CGI¹⁴⁹ en l'ouvrant aux associations ayant souscrit avec le ministère de la justice des conventions d'objectifs agréées pour l'insertion des personnes sous main de justice.*

Proposition n° 73. *Dans la poursuite des travaux entamés par la mission, établir chaque année un document de politique transversale (DPT) précisant l'ensemble des dépenses de réinsertion en faveur des personnes sous main de justice et qui soit un support de la politique nationale de réinsertion de ces personnes.*

La mission a donc identifié un certain nombre de dépenses supplémentaires, dont certaines figurent en partie 3. Pour gager le plus possible ces augmentations de dépenses, la mission a demandé à la DAP des éléments concernant le régime de nuit et l'organisation du temps de travail afin d'identifier des économies possibles évoquées longuement à l'occasion des déplacements de terrain et des rencontres tant avec des cadres de l'administration pénitentiaire qu'avec des représentants syndicaux. Tous notent un problème majeur lié à une organisation du travail coûteuse en ressources humaines et épuisante en fonctionnement quotidien.

La mission note que ces éléments ne lui ont pas été transmis, ce qui ne lui a pas permis de chiffrer précisément les économies possibles à réaliser en face des dépenses supplémentaires qu'elle propose. A défaut d'avoir obtenu des données de la DAP, des calculs ont été effectués suite à des informations recueillies sur le terrain pour identifier des sources d'économies.

Une première source d'économies pourrait être constituée par la poursuite du désarmement des miradors, suite à la décision prise par le conseil national des politiques publiques le 30 juin 2010, de réduire, compte tenu de son coût considéré comme excessif, la présence humaine dans les miradors de certaines maisons d'arrêt¹⁵⁰. Ces équipements, coûteux en investissement, le sont surtout en personnel (de l'ordre de 5,2 ETP par mirador¹⁵¹). La poursuite du plan de désarmement dans les conditions de sécurité préconisées par le rapport conjoint précité en note de bas de page permettrait une économie de 156 ETP (soit environ 6,5 M€ /an avec un coût moyen d'ETP de 42 k€/an¹⁵²) contre un investissement « one-shot¹⁵³ » en équipement alternatifs de l'ordre de 8M€ (chiffres 2011).

Pour sa part, l'IGF considère que l'économie de 156 ETP constitue un minimum et que, sur la base de retour terrains, ce montant pourrait être bien supérieur ; elle note que le rapport coût/efficacité des miradors en matière de prévention des évasions n'est pas avéré et que le coût global en ETP des miradors est de l'ordre de 55 M€ (250 miradors sur 80 établissements avec une moyenne de 5,2 M ETP/mirador et un coût moyen de 3500€/mois/ETP¹⁵⁴).

149 Article 238 bis du CGI (modifié par LOI n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 - art. 38 et art. 78 :) 1. Ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit : a) D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, d'une fondation partenariale mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice. Ces dispositions s'appliquent même si le nom de l'entreprise versante est associé aux opérations réalisées par ces organismes.

150 Cf. rapport conjoint I.G.S.J - D.A.P - I.G.A La présence humaine dans les miradors Avril 2011

151 Source : rapport précité

152 Estimation 2016

153 hors amortissement.

154 données terrain

Une deuxième source d'économies pourrait provenir de la généralisation d'un dispositif mis en place sur la fonction restauration au sein d'un établissement pénitentiaire; passation d'un marché public sur des repas/plats/produits à la carte permettant aux personnes détenues de ne consommer que les produits choisis sur la base d'une liste respectant des critères de fraîcheur et de diversification. L'administration ne commande que ce que les détenus sélectionnent. Ainsi, tout en prenant en compte les besoins réels des personnes détenues, ce dispositif permet de limiter le gaspillage tout en améliorant la qualité et la quantité des repas, le prestataire devant faire un effort de séduction sur ses produits pour qu'ils soient commandés par les détenus, via l'administration pénitentiaire. Ce dispositif vertueux a permis de réduire de plus de 200 k€ les dépenses alimentaires dans une maison centrale, ce qui représente 13% du budget annuel de fonctionnement. En établissement pénitentiaire de type maison d'arrêt, un dispositif similaire, adapté à des flux plus importants de personnes détenues, pourrait permettre d'approcher les 10% de réduction de budget.

Enfin la mission souligne l'expérience menée au sein d'un établissement pénitentiaire francilien à la suite à la note de service d'août 2015 de la direction de l'administration pénitentiaire invitant les chefs d'établissement à réfléchir à l'organisation du service et notamment à la suppression du régime matin nuit, à moyens constants. A l'issue d'un important travail associant les organisations professionnelles locales, les agents se prononceront par référendum en juin prochain sur la mise en œuvre ou non de cette nouvelle organisation. Elle consiste à passer d'une organisation dite 4/2 (4 jours travaillés, 2 jours fériés) en régime matin nuit (horaires de travaillant enchainant un matin 7 à 13H00 puis une nuit de 20 à 7h00) à une organisation 4/2 où le régime matin nuit est supprimé (avec un régime nuit seul dit "nuit sèche" 20h00-7H00) et une réduction de 30% du nombre de nuits. Si la nouvelle organisation était mise en place, il est attendu une baisse de la fatigue des agents, donc une diminution des arrêts maladie conduisant mécaniquement à une réduction des rappels donc des heures supplémentaires. S'agissant du volume important des arrêts maladie, il semble que la suppression de la journée de carence ait pu contribuer à l'augmentation des arrêts maladie, tout comme en 2009 l'arrêt de la suppression de la prime de sujétion spéciale au prorata des jours d'absence maladie.

La mission propose qu'une mission spécifique puisse être conduite sur cette question particulière en prenant en compte notamment le récent référé de la Cour des comptes sur la gestion des personnels pénitentiaires¹⁵⁵.

3. C'EST DANS LE CADRE DE CETTE NOUVELLE GOUVERNANCE QUE LES POLITIQUES SECTORIELLES D'INSERTION DOIVENT ETRE RENFORCEES ET AMELIOREES

Une amélioration globale de la prise en charge des publics concernés et un renforcement des politiques sectorielles d'insertion -en matière d'accès aux droits sociaux, d'insertion professionnelle, de logement et d'addictions- sont nécessaires. La mission a identifié un certain nombre de recommandations, recommandations à envisager dans le cadre d'une gouvernance renouvelée.

155 Cf. référé de la cour des Comptes (Réf.: 82015-1449-1) du 23 décembre 2015 adressé à la Garde des Sceaux, ministre de la justice et réponse du garde des Sceaux du 21 mars 2016.

3.1 **Rendre effectif l'accès aux droits sociaux**

Si l'information et l'accès des personnes placées sous main de justice à leurs droits sociaux (la mission a retenu les 4 droits suivants : le droit à la délivrance ou au renouvellement d'une pièce d'identité, carte nationale d'identité ou titre de séjour ; le droit à bénéficier d'une domiciliation administrative ; le droit à l'accès aux minima sociaux, et le droit au bénéfice d'une couverture sociale¹⁵⁶) semblent s'être sensiblement améliorés au cours de ces vingt dernières années, aucune mesure du caractère effectif de ces droits n'est effectuée. C'est ce qui est apparu à la mission dès ses premiers entretiens avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire, l'Association des Départements de France, la Caisse Nationale des Allocations Familiales ou l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, ce constat valant tant pour les publics détenus que les personnes suivies en milieu ouvert.

3.1.1 *Améliorer à la marge une information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux, correctement assurée dans l'ensemble par l'administration pénitentiaire*

3.1.1.1 **L'information lors de la phase d'accueil**

A propos de cette phase qui dure plusieurs jours et se déroule au sein de quartiers « arrivants » dédiés, l'article 23 de la loi pénitentiaire de 2009 prévoit que chaque personne nouvellement écrouée doit être informée quant à ses droits, ses devoirs, son régime de détention et quant aux recours et requêtes qu'elle peut former. Trois types de documents principaux doivent lui être remis : un extrait du règlement intérieur de l'établissement ; un programme d'accueil spécifique présentant notamment les modalités d'exercice des relations avec l'extérieur, les entretiens prévus et les conditions d'accès aux soins et aux autres droits ; et le guide d'accueil, « *Je suis en détention* », explicitant l'organisation et le fonctionnement général de l'établissement.

Si le Sénat¹⁵⁷ et le Défenseur des Droits¹⁵⁸ soulignent que ces prescriptions sont largement appliquées, la mission conjointe considère cependant que la part dévolue à l'accès aux droits sociaux est trop succincte (deux pages seulement dans un guide qui en compte 68) ; la rédaction d'un document beaucoup plus explicite et détaillé serait de nature à favoriser leurs recours par les personnes détenues.

Proposition n° 74. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : élaborer un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux.*

3.1.1.2 **L'information lors des entretiens individuels**

Les entretiens individuels menés par les CPIP sont l'occasion de détecter les éventuelles problématiques familiales, sociales ou professionnelles de la personne placée sous main de justice et d'engager leur résolution¹⁵⁹. Ceci suppose toutefois que ces personnels aient une bonne connaissance préalable des dispositifs légaux existants.

¹⁵⁶ La mission conjointe IGAS – IGSJ relative à l'évaluation du plan d'actions stratégiques 2010 – 2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice ayant traité cette dernière question, en conséquence celle-ci ne fera ici l'objet d'aucun développement ici.

¹⁵⁷ Sénat – Rapport d'information « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité carcérale » - 04/07/2012.

¹⁵⁸ Défenseur Des Droits – janvier 2016 – « Etat des lieux établi par le DDD en réponse à la sollicitation de la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes placées sous main de justice ».

¹⁵⁹ A cette fin, la circulaire DAP du 19/03/2008 dispose que « les personnels d'insertion et de probation assurent un repérage des personnes placées sous contrôle judiciaire, en détention provisoire ou condamnées. Ils évaluent leur situation afin de les informer de leurs droits et de les orienter vers les structures ou partenaires adaptés [...] ».

A cette fin, la direction de l'administration pénitentiaire a élaboré et largement diffusé un « *Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice* » à destination des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation. Son objectif était triple : permettre aux professionnels de mieux appréhender l'ensemble des questions relatives aux droits sociaux, mieux identifier les partenaires et mieux anticiper les difficultés liées aux handicaps sociaux que cette population est susceptible de rencontrer.

La mission conjointe relève cependant qu'il semble assez méconnu et largement sous-utilisé par les personnels d'insertion et de probation rencontrés, ceux-ci indiquant que leur charge de travail globale et la priorité donnée aux aménagements de peine, notamment dans les grandes maisons d'arrêt, ne leur permettent pas de traiter eux-mêmes ces questions, renvoyant ainsi vers des partenaires conventionnés, aux assistantes de service social lorsque le service en dispose ou vers le Point d'Accès au Droit (PAD) pénitentiaire.

3.1.1.3 L'information lors du séjour en détention via des canaux vidéo intérieurs (CVI)

La mission conjointe considère que l'administration pénitentiaire devrait pouvoir largement utiliser les canaux vidéo intérieurs (CVI) des établissements, moyen moderne de communication et touchant une large majorité de la population pénale, pour diffuser des messages informatifs aux personnes détenues quant à leurs droits sociaux. Cette possibilité n'existe en réalité pas. En effet, une enquête relative aux CVI réalisée par la direction de l'administration pénitentiaire auprès des établissements pénitentiaires à la fin de l'année 2014 montre que l'état général de fonctionnement de ces canaux est déplorable, puisque 46% des établissements pénitentiaires et seulement 30% des maisons d'arrêt en sont équipés, près de la moitié ne fonctionnant pas dans ces dernières (obsolescence ou difficultés techniques, absence d'intervenants pour le faire fonctionner, absence de financements pérennes).

Proposition n° 75. *Elaborer un plan national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication.*

3.1.2 Assurer l'accès aux droits sociaux essentiels et le rendre effectif

L'accès aux droits sociaux est très peu assuré : en témoignent par ordre chronologique les difficultés de domiciliation auprès des organismes de droit commun, d'établissement de carte nationale d'identité ou de titre de séjour et d'accès aux minima sociaux.

3.1.2.1 Faciliter la domiciliation de droit commun auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale

A l'instar de la possession d'une pièce d'identité, pouvoir justifier d'une adresse est un préalable indispensable à l'obtention de certains droits sociaux ou de certaines prestations d'aide sociale. Ainsi, les personnes qui n'ont pas de domicile stable ou fixe doivent-elles avoir recours à une domiciliation administrative pour faire valoir leurs droits civils, civiques ou sociaux, celle-ci s'effectuant soit auprès d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) ou d'un organisme, essentiellement des structures associatives, bénéficiant d'un agrément préfectoral.

Quatre textes majeurs régissent désormais le droit à la domiciliation d'une personne détenue. Tout d'abord, l'article 30 de la Loi Pénitentiaire du 24 novembre 2009 a ouvert la possibilité d'une domiciliation des personnes détenues auprès de l'établissement pénitentiaire tout en rappelant que l'élection de domicile pouvait également être faite auprès d'un CCAS, d'un CIAS ou d'un organisme agréé. La circulaire interministérielle du 1er février 2013¹⁶⁰ a précisé les modalités d'application de ce droit : l'élection de domicile auprès de l'établissement pénitentiaire doit toutefois être subsidiaire et temporaire, c'est-à-dire ne s'exercer que lorsque des solutions de droit commun ne peuvent être ouvertes. Enfin, la loi du 15 août 2014 et la note conjointe direction de l'administration pénitentiaire – Intérieur du 9 mars 2015¹⁶¹ complètent le dispositif législatif en faisant impossibilité pour un CCAS ou un CIAS de refuser la domiciliation à une personne détenue dès lors qu'elle la sollicite dans le cadre de ses démarches de préparation à la sortie en vue de son insertion. Ces dispositions représentent assurément une réelle avancée pour l'accès aux droits et les démarches d'insertion des personnes placées sous main de justice, même si elles sont trop récentes pour que leurs effets puissent être pleinement mesurés puisqu'à ce jour une seule évaluation a été menée par la direction de l'administration pénitentiaire¹⁶².

S'agissant du caractère subsidiaire que la domiciliation en établissement pénitentiaire doit impérativement garder, la même évaluation montre cependant une très forte hausse du nombre de domiciliations en établissement pénitentiaire d'un semestre à l'autre de l'année 2013 (159 au 1er semestre, 477 au 2nd semestre, soit + 300%) ainsi qu'une nette diminution du nombre de domiciliations établies auprès d'organismes de droit commun (-11% entre les deux semestres, la part représentée par les domiciliations en CCAS/CIAS passant dans le même temps de 71% à 55% pour ce qui est de ces organismes).

A la lecture de ces résultats, il est permis de s'interroger sur le caractère réellement subsidiaire du recours à celle-ci. Cette lecture est partagée par les DFSPIP et les personnels d'insertion rencontrés et emporte quatre conséquences majeures, notamment dans les grands centres urbains : un renforcement des positions ou des stratégies de refus de certains CCAS¹⁶³, notamment ceux des grandes agglomérations urbaines ; une contrainte supplémentaire pour les associations qui atteignent plus rapidement leur nombre limite d'agrément ; des difficultés parfois importantes pour les établissements à assurer le suivi des courriers des détenus après leur levée d'écrou, certains ne fournissant pas de nouvelle adresse ; une complexité accrue pour les SPIP au moment de la prise en charge de ces personnes en milieu ouvert, avec parfois de nouvelles démarches de domiciliation à engager pour poursuivre les démarches initiées en détention et éviter ainsi de nouvelles ruptures ou retards de droits.

De ce fait, cette disposition peut avoir pour conséquence de complexifier le suivi dedans/dehors des personnes placées sous main de justice et de les éloigner paradoxalement du droit commun en les ramenant toujours vers le «*giron*» des services de la justice, l'enquête montrant également une baisse des conventionnements entre les SPIP et les CCAS.

160 Circulaire JUSK1240044C.

161 Note JUSK1540021N du 9 mars 2015.

162 Enquête PMJ2 « Demande de domiciliation pendant la détention » du 13/10/2014 sur les domiciliations établies en 2013 dans les établissements pénitentiaires.

163 L'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale a indiqué à la mission n'avoir que très peu de remontées de ses adhérents sur la question des personnes placées sous main de justice, n'avoir engagé aucun travail spécifique sur le décret de mars 2015 et ne mener aucune réflexion précise en direction de ce public. Elle précise que si depuis la loi DALO la domiciliation est une obligation légale pour un CCAS, aucun droit à l'accompagnement social n'y est rattaché, celui-ci n'étant que facultatif et laissé à l'appréciation de chaque CCAS. Toutefois, comme cette prestation n'est pas financée (son coût moyen par CCAS est estimé à 15 000 €/an comprenant locaux, équipements et ETP), il lui semble néanmoins possible que certaines structures essaient de contourner cette obligation légale, notamment pour les publics en situation d'errance.

Proposition n° 76. *Imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière.*

En conséquence, la question de la domiciliation des personnes placées sous main de justice devrait être pleinement intégrée aux schémas départementaux de la domiciliation qui ont le statut d'annexes aux Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).

Proposition n° 77. *A l'attention des préfets, inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public « cible » des schémas départementaux et intégrer les directeurs fonctionnels des SPIP à leur processus d'élaboration.*

3.1.2.2 Résoudre les difficultés importantes et persistantes dans la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI)

En ce qu'elle permet l'accès à certains droits (attribution de minima sociaux, ouverture d'un compte bancaire, couverture sociale) et la réalisation de démarches concrètes (inscription à Pôle Emploi, recherche d'un logement), la CNI est toujours le document préalable indispensable dans la construction d'un parcours d'insertion. Or, la problématique liée au défaut de pièce d'identité à l'entrée en détention et aux difficultés pour faire procéder à sa délivrance, soit dans le cadre d'une première demande ou dans celui d'un renouvellement, se pose encore dans de trop nombreux établissements pénitentiaires depuis plusieurs années, et ce même dans le cas où des procédures à cet effet existent¹⁶⁴.

La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 23 octobre 2012¹⁶⁵ s'attachait à « rappeler les procédures devant être respectées pour favoriser encore davantage l'accès et l'utilisation des CNI par les personnes détenues ». Elle poursuivait plusieurs objectifs : faire de l'établissement pénitentiaire un « guichet de dépôt des demandes de CNI et de constitution des dossiers de demande » ; harmoniser les pratiques en vue de faciliter le travail conjoint des SPIP et des établissements en leur rappelant « [...] les différentes phases de la procédure [...] afin d'éviter toute erreur qui diminuerait d'autant les chances de la personne détenue d'obtenir son titre pendant sa détention [...] » ; systématiser le repérage des éventuels demandeurs dès la phase d'accueil arrivants ; conclure des conventions de partenariat avec des photographes agréés ; se rapprocher des organismes de domiciliation (voir infra) pour permettre aux personnes sans domicile fixe de disposer d'une adresse administrative nécessaire à la délivrance d'un titre d'identité.

Si des progrès semblent avoir été enregistrés¹⁶⁶, il n'en reste pas moins qu'en 2015, la délivrance d'une carte nationale d'identité n'est pas un droit garanti pour chaque personne détenue. Sollicitée par la mission pour disposer d'un état des lieux actualisé par établissement, afin de connaître le degré d'application de ce texte, les dispositifs mis en place et les éventuelles difficultés, la direction de l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de répondre, indiquant seulement le nombre de CNI établies en établissements pénitentiaires au cours de l'année 2013 soit 1630. De plus, le questionnaire sur la base duquel cette donnée est extraite,¹⁶⁷ ne semble pas avoir fait l'objet d'aucune exploitation par la direction de l'administration pénitentiaire.

¹⁶⁴ CGLPL – Rapport d'activité 2011, p.123 ; Défenseur Des Droits – janvier 2016 ; large unanimité des personnes, personnels pénitentiaires compris, rencontrées par la mission.

¹⁶⁵ Circulaire DAP du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues.

¹⁶⁶ Résultats du questionnaire SPHINX « Accès aux Droits Sociaux des PPSMJ » adressé aux DISP et DFSPIP par le bureau SDMe en date du 30/09/2015 sur demande de la mission conjointe.

¹⁶⁷ Questionnaire Sphinx adressé par le bureau PMJ4 aux DPIPPR en date du 11 juillet 2014.

Par ailleurs, si les résultats de l'enquête commandée par la mission conjointe¹⁶⁸ font apparaître que le taux d'établissements ayant mis en place des modalités permettant la délivrance d'une CNI atteint 79% à la date du 31 décembre 2015, ce chiffre doit être très largement nuancé dès lors qu'il reflète simplement l'existence de procédures écrites de délivrance par établissement sans garantir la réalité de celles-ci.

Alors que le repérage des besoins est plutôt effectif,¹⁶⁹ la très grande majorité des acteurs rencontrés par la mission conjointe au cours de ses déplacements indiquent que les démarches visant à renouveler les CNI sont rarement initiées de façon systématique et désignent trois causes majeures à ce constat :

- ◆ durée de la peine trop courte : les peines inférieures à cinq mois pouvant difficilement bénéficier de ces dispositions, le processus allant de la collecte de l'ensemble des documents nécessaires jusqu'au retour de la pièce d'identité par la Préfecture s'étalant souvent sur une durée de cet ordre ;
- ◆ insuffisance de personnel : dans des établissements pénitentiaires fonctionnant de manière chronique en « *mode dégradé* », (c'est-à-dire sans les ressources humaines suffisantes) certaines missions sont mal ou plus assurées ;
- ◆ difficultés pérennes à la réalisation des photographies d'identité : bien qu'une enquête récente menée par le bureau SDMi2¹⁷⁰ indique que $\frac{3}{4}$ des établissements y ayant répondu ont mis en place cette possibilité, le recours aux services de photographes agréés, modalité la plus communément retenue, ne va pas sans poser de difficultés :
 - En effet, ceux-ci ne se déplacent bien souvent qu'à partir d'un nombre minimum de détenus inscrits, selon une fréquence parfois jugée trop faible pour répondre à l'urgence de certaines situations et dans des conditions matérielles d'intervention (accès en détention notamment) décourageant parfois de poursuivre la collaboration initiée. De plus, les tarifs négociés localement présentent des disparités trop importantes pour garantir une égalité de traitement réelle des demandeurs ;
 - Pour lever ces difficultés, certains établissements ont fait installer, ou envisagé de le faire, des appareils de type Photomaton™. Toutefois, l'expérimentation s'est avérée peu concluante, soit pour des raisons de rentabilité insuffisante pour la société prestataire¹⁷¹, soit parce que les locaux ne se prêtaient pas à l'accueil de ce matériel¹⁷² ;
 - En conséquence, certains établissements se sont équipés d'un matériel professionnel complet permettant la prise et l'impression de photos d'identité répondant aux normes en vigueur¹⁷³. Cependant, cette initiative semble contrevenir aux dispositions législatives qui font obligation d'avoir recours aux services d'un professionnel pour la réalisation de photos d'identité¹⁷⁴.

168 Enquête citée supra.

169 Enquête déjà citée en référence 9 : le repérage des demandeurs est mis en place dans 72,8 % des établissements pénitentiaires ayant répondu à l'enquête et assuré à 63% par le SPIP lors de la phase d'accueil.

170 Demande relative à la délivrance de la CNI et des titres de séjour adressée aux DPIPPR en date du 27/10/2015.

171 La maison d'arrêt d'Angers a eu un appareil de ce type pendant une année mais la société partenaire a résilié le contrat au bout d'un an, étant en deçà du seuil de rentabilité attendu, évalué à un CA de 5000€/an, soit la réalisation de 3 planches de 5 photos par jour.

172 La maison d'arrêt de Strasbourg avait contractualisé le dépôt d'un appareil, mais l'ergonomie de celui-ci ne permettait pas qu'il soit installé dans une partie de la détention accessible à l'ensemble des détenus.

173 La maison d'arrêt de Strasbourg s'est doté de ce matériel, pour un coût de 2000 euros, permettant de délivrer 600 planches de 4 photographies.

174 Art. 953 – alinéa 2 du Code Général des Impôts disposant : « Sans préjudice de l'alinéa précédent, les photographies destinées à la réalisation des passeports, cartes nationales d'identité et autres titres sécurisés sont, à compter de la promulgation de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, réalisées par un professionnel de la photographie dans des conditions fixées par voie réglementaire. »

En fin d'année 2015, l'administration pénitentiaire semblait consciente que cette question ne pouvait rester plus longtemps une problématique nationale avec des réponses locales ; aussi, un travail était en cours visant à étudier la faisabilité et les coûts de mise en œuvre d'une dotation des établissements pénitentiaires en appareils de type photomaton ou « *station photo* ».

Proposition n° 78. *A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie et dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure de carte nationale d'identité avec demande concomitante d'extrait d'acte de naissance par voie dématérialisée.*

3.1.2.3 Garantir aux détenus étrangers la possibilité de demander et d'obtenir un titre de séjour en détention

La circulaire du 25 mars 2013¹⁷⁵ prévoyait la mise en œuvre d'une procédure uniforme et spécifique de dépôt et d'examen des demandes de titre de séjour (par correspondance) dans les établissements pénitentiaires, avec notamment la désignation d'un correspondant pénitentiaire, d'un correspondant préfectoral, et la possibilité pour la personne détenue de se présenter à la préfecture notamment pour effectuer les formalités d'identification biométrique nécessaires à la délivrance du titre de séjour.

Lors des auditions menées par la mission conjointe auprès des directeurs fonctionnels de SPIP (DFSPIP), des CPIP et des partenaires de l'accès aux droits des étrangers, il est apparu qu'une majorité de préfectures n'avait pas désigné de correspondant, rendant ainsi difficile le travail de dépôt et de suivi des demandes de titres de séjour. L'enquête réalisée par la sous-direction SDMi2 (déjà citée) confirme cet état de fait puisque à peine 1/3 des établissements y ayant répondu, indiquent avoir un correspondant clairement identifié à la préfecture et sept d'entre eux seulement ont décliné localement la mise en œuvre de la circulaire par la signature d'une convention tripartite SPIP – Préfecture – Etablissement.

Par ailleurs, sollicitée par la mission pour savoir si une statistique était disponible sur le nombre de demandes de titres de séjour déposées chaque année par des personnes incarcérées ainsi que la part respective entre les accords et les rejets, la Direction Générale des Etrangers en France¹⁷⁶ a répondu par la négative.

Enfin, une difficulté supplémentaire réside dans le fait que certaines préfectures, notamment celles dans le ressort desquelles se situent un établissement pénitentiaire, ne s'estiment pas compétentes pour étudier les demandes qui leurs sont faites par un étranger incarcéré domicilié à l'établissement et renvoient vers la préfecture où celui-ci avait précédemment son dossier, « circuit » qui ralentit, voire empêche, l'examen de la demande¹⁷⁷.

Proposition n° 79. *Rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ».*

¹⁷⁵ Circulaire INTV1306710C du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté.

¹⁷⁶ Demande de la mission à la DGEF en date du 19/01/2016 ; réponse de la DGEF en date du 29/01/2016 : « Il n'y a aucun signalement de ces demandes particulières dans le système informatique qui permettrait d'en tirer une statistique et la circulaire n'a pas demandé aux services d'en faire un comptage manuel ».

¹⁷⁷ Unanimité des partenaires de l'accès aux droits des étrangers rencontrés par la mission conjointe.

De plus, certaines personnes détenues de nationalité étrangère restent exclus de la possibilité de demander un titre de séjour en prison. En effet, s'agissant des personnes étrangères qui sont éligibles à déposer une primo demande ou une demande de renouvellement de titre de séjour, la circulaire introduit des distinctions qui ne sont pas prévues par la loi. Sont ainsi exclues du champ d'application de la loi et sans aucune justification, les personnes condamnées à une « *courte peine* » et celles placées en détention provisoire, ces dernières bénéficiant pourtant de la présomption d'innocence.

Or l'impossibilité pour ces personnes de présenter des demandes alors même qu'elles remplissent les conditions légales, peut leur être largement préjudiciable, pouvant les déposséder de l'accès à certains droits (aux prestations sociales, aux soins, au logement ou à l'emploi), les empêcher de prétendre à l'aménagement de leur peine ou les conduire en centre de rétention administrative le jour de leur libération.

3.1.3 *Promouvoir une gouvernance renouvelée*

3.1.3.1 **Une compétence partagée entre le service public pénitentiaire et d'autres acteurs et une responsabilité diluée**

Si l'article 2 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose que le SPIP « [...] contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues [...] », l'article 2-1¹⁷⁸ vient préciser toutefois « [...] avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. [...] **chacune de ces autorités et de ces personnes veillant, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion** ».

Pour autant, pour certaines de ces personnes, notamment lorsqu'elles sont incarcérées, cet accès aux droits sociaux ne peut être effectif sans l'accompagnement des personnels d'insertion et de probation¹⁷⁹.

178 Créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 – art. 30.

179 Conférence de Consensus – Février 2013 - Fiche 15 ; « L'accompagnement social des condamnés et sortants de prison ».

Bien que les textes régissant l'action des SPIP auprès des personnes qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire fassent clairement référence aux notions «d'insertion, de resocialisation ou d'accès aux droits»¹⁸⁰ comme missions, les témoignages recueillis par la mission conjointe au cours de ses différentes auditions en régions¹⁸¹ convergent avec les constats établis ces dix dernières années¹⁸², à savoir que ces services, «*souvent aux prises avec des injonctions paradoxales et une absence de moyens humains suffisants pour gérer une population pénale rarement décroissante*»¹⁸³ ont peu à peu désinvesti l'accompagnement social. En effet depuis le début des années 2000 et la juridictionnalisation de l'application des peines¹⁸⁴ notamment, le cœur de métier de ces services s'est déplacé du champ de l'accompagnement social vers celui de la prévention de la récidive et de la criminologie, le temps consacré par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) à la préparation des aménagements de peine et à la rédaction de rapports ayant induit pour eux de nouvelles priorités, au détriment du travail d'accompagnement social.

Ainsi, la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire de 2008 a recentré les missions des CPIP vers la prévention de la récidive, en précisant notamment que « *[...] concernant l'aspect criminologique, la prise en charge doit être fortement orientée sur le passage à l'acte, le repérage et le traitement des facteurs de risque de récidive et les intérêts de la victime [...]* » et a introduit de nouvelles modalités de prise en charge¹⁸⁵ qui «*[...] centré(e)s sur le passage à l'acte, permettent d'assurer une prise en charge spécifique de certains délinquants au regard de l'analyse des faits commis (délinquance sexuelle, violences conjugales, violences urbaines [...])*».

Ces différentes évolutions ont également été traduites dans le nouveau statut particulier du corps des CPIP¹⁸⁶.

Parallèlement, les règles et conditions relatives à l'entrée dans certains dispositifs d'insertion de droit commun ou à l'octroi de prestations sociales légales (Revenu de Solidarité Active, Allocation Adulte Handicapé) s'étant complexifiées, les CPIP ont peu à peu perdu de la connaissance et de la compétence en la matière. Pour autant, l'insertion et l'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ne sont pas à la seule charge de l'administration pénitentiaire, celle-ci devant recevoir le concours d'autres services de l'Etat et des collectivités et permettre aux personnes dont elle a la garde d'accéder aux dispositifs de droit commun.

180 Principalement les articles D.460 et D.573 du CPP et la circulaire DAP du 19/03/2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, et l'article 13 de la loi du 24/11/2009.

181 Déplacements de la mission à Strasbourg, Lyon et Paris.

182 Notamment celui du Contrôleur des lieux Privatifs de Liberté – rapport d'activité 2011.

183 Entretien de la mission avec un Directeur Interrégional Adjoint.

184 Loi n° 2000 – 516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

185 Comme par exemple les Programmes de Prévention de la Récidive.

186 Décret n°2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation qui précise que les CPIP «participent à la politique d'individualisation des peines par le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. Ils œuvrent plus particulièrement au travail sur le sens de la peine, afin de concourir au maintien ou à la restauration de l'autonomie et à la responsabilisation des personnes suivies ».

Les mêmes textes¹⁸⁷ qui définissent le rôle du SPIP dans sa mission d'insertion auprès des personnes placées sous main de justice, soulignent également que celle-ci ne peut s'entendre sans une dimension partenariale forte et que les personnes, pour privées de liberté ou condamnées qu'elles soient, doivent bénéficier d'un égal accès aux différents dispositifs de droit commun. Pour ce faire, le SPIP doit « [...] assure(r) les liaisons avec les divers services sociaux, éducatifs, médico-sociaux et prend(re) tous contacts qu'il juge nécessaires pour la réinsertion des détenus. », rechercher « [...] la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et tous organismes publics ou privés [...] » et « [...] permettre l'accès des personnes placées sous main de justice aux politiques publiques avec le concours des autres services de l'état et des collectivités territoriales et des organismes publics ou privés ».

De même, l'article 2-1 à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁸⁸ précise que « [...] Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion » et invite à ce que « [...] les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs [...] » fassent l'objet de conventions entre l'administration pénitentiaire et ses partenaires, aux échelons national et local.

La mission conjointe constate, au vu des difficultés persistantes qu'éprouvent nombre de personnes placées sous main de justice à accéder au droit commun¹⁸⁹ (emploi, couverture sociale, documents d'identité, domiciliation) en 2016, qu'elles se heurtent encore aux contingences et aux volontés locales. De fait, l'accompagnement social et l'accès de ce public aux différents dispositifs ne présentent aucune uniformité sur l'ensemble du territoire, les partenariats locaux noués entre les services pénitentiaires et d'autres acteurs institutionnels ou associatifs dépendant très largement du degré de « réceptivité » de ces derniers aux questions pénitentiaires. Cela conduit ainsi à « une territorialisation progressive des politiques pénitentiaires »¹⁹⁰.

Le travail normatif et partenarial engagé pour faciliter l'accès des personnes placées sous main de justice aux droits sociaux qui devait être décliné localement par la conclusion de partenariats opérationnels locaux, tant avec les conseils départementaux qu'avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), les préfetures ou les caisses d'allocations familiales (CAF) n'a fait l'objet d'aucun suivi.

187 Paragraphe 1.1.1.1, Ref.4

188 Déjà cité paragraphe 1.1, Ref.2

189 Large consensus sur ce sujet de tous les acteurs pénitentiaires et associatifs rencontrés par la mission conjointe.

190 Professeur J-C. Froment – « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : une ambition modérée », RDP n°3, 2010.

1. Encadré 1 : Principaux textes relatifs aux critères et modalités d'accès aux droits sociaux

Protocole National de partenariat de 2007 entre la direction de l'administration pénitentiaire, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, l'Assemblée des Départements de France et la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour l'accès aux minima sociaux des personnes détenues ;

Circulaire direction de l'administration pénitentiaire du 17/05/2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention ;

Circulaire interministérielle direction de l'administration pénitentiaire/DGCS du 11/07/2013 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du revenu de solidarité active au bénéfice des personnes détenues ou en aménagements de peine ;

Circulaire direction de l'administration pénitentiaire du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues ;

Circulaire interministérielle direction de l'administration pénitentiaire/INT du 25/03/2013 relative au traitement des demandes de première délivrance ou de renouvellement des titres de séjour des personnes placées sous main de justice ;

Circulaire interministérielle direction de l'administration pénitentiaire/INT du 5 mars 2015 relative à la domiciliation en établissement pénitentiaire.

Tout d'abord, très peu d'outils de pilotage conjoints ou de comités de suivis ont été élaborés ou tenus entre l'administration pénitentiaire et ses cosignataires. A titre d'exemple, le protocole national direction de l'administration pénitentiaire/ADF/DGCS/CNAF -qui prévoyait pourtant sa déclinaison aux échelons départementaux et la mise en place d'un groupe de suivi au niveau national- n'a fait l'objet d'aucun suivi¹⁹¹. De même, ni la direction de l'administration pénitentiaire ni les directions interrégionales ne sont organisées pour assurer des remontées d'informations pérennes, régulières et systématiques sur le champ de l'accès aux droits des personnes placées sous main de justice.

Ce double constat conduit la mission conjointe à s'interroger à la fois sur la capacité de l'administration pénitentiaire à conduire efficacement une politique d'accès aux droits au bénéfice des personnes placées sous main de justice, mais aussi sur la réelle volonté de tous les acteurs de faire de cette politique un enjeu partagé.

***Proposition n° 80.** Intégrer dans le Programme 107 de la direction de l'administration pénitentiaire mais surtout dans le nouveau programme national d'insertion des personnes placées sous main de justice recommandé par la mission, un indicateur « d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ». Cet indicateur devra être partagé avec les collectivités locales et la CAF, voire décliné à leur niveau.*

3.1.3.2 La nécessité de renforcer les partenariats locaux via les points d'accès aux droits (PAD) et avec les CAF

Apparus au début des années 2000¹⁹² et encouragés par la circulaire du 12 avril 2002 relative à la politique judiciaire de la ville¹⁹³, les PAD, consultations juridiques gratuites au sein des établissements pénitentiaires, ont été consacrés par la loi pénitentiaire¹⁹⁴.

191 Confirmé à la fois par la DAP, l'ADF et la DGCS.

192 Loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits.

193 Circulaire JUSJ0290001C du 12/04/2002.

194 Article 24 Loi du 24/11/2009 : « Toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques mis en place dans chaque établissement ».

Ces dispositifs, mis en œuvre au sein des établissements pénitentiaires sous l'égide des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD), sont des services publics gratuits, permanents, dans lesquels interviennent des professionnels ou des associations, et qui ont comme objectif d'apporter aux personnes détenues des réponses à des problèmes personnels de nature juridique (problèmes de droit de la famille, de droit du logement, de droit du travail, de droit des étrangers...) et ce indépendamment de leur dossier pénal. Ils peuvent : délivrer aux personnes détenues des consultations juridiques et une information générale sur leurs droits et obligations ; les orienter vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ainsi que les aider et les accompagner dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ; les assister dans la rédaction et dans la conclusion d'actes juridiques.

Au 1^{er} janvier 2015, plus de 90% des CDAD ont créé des PAD en faveur des personnes incarcérées, soit près de 154 établissements pénitentiaires couverts et 22 794 personnes reçues¹⁹⁵.

Si le partenariat qui lie le CDAD, le SPIP, l'établissement et les professionnels du droit est un invariant à tout dispositif, la mission constate que la participation des préfetures, des collectivités territoriales, des associations ou des organismes à compétence territoriale chargés d'exercer une mission de service public (CPAM) ou de délivrer des prestations d'aide sociale (CAF), est très variable d'un PAD à l'autre. Ainsi certains PAD restent dans leur objet initial de consultations juridiques gratuites quand d'autres revêtent la dimension de plateaux techniques véritablement opérationnels quant aux droits sociaux. S'agissant de leur composition, le SADJAV¹⁹⁶ ne semble disposer d'aucune visibilité quant aux organismes ou autres services qui participent localement à l'action des PAD¹⁹⁷.

De même, leur régularité est inégale (d'une présence quotidienne à une présence mensuelle), tout comme leurs modalités d'intervention sont variables (certains PAD proposent des consultations individuelles sur tous les champs, quand d'autres proposent des séances d'informations collectives). De fait, de très larges différences quant aux offres de service faites aux personnes détenues d'un établissement à un autre sont constatées.

Proposition n° 81. *Modéliser et uniformiser la composition et les contenus des Points d'Accès au Droit (PAD) de manière à en faire de véritables plateaux techniques, point de passage obligé de tout détenu dans le cadre de la préparation de sa sortie. Dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP) ou de la préparation à la sortie, construire un lien automatique entre le passage en CPU « arrivants » et l'orientation vers le PAD.*

195 Conseils Départementaux de l'Accès au Droit – Rapport d'activité 2013/2014 – 8 juillet 2015.

196 Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes qui supervise l'action des PAD.

197 Demande de la mission au SADJAV en date du 14/12/2015.

Quant au partenariat de la CAF avec la direction de l'administration pénitentiaire, il existe *a minima* depuis 2006 et les mesures prises par le Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion¹⁹⁸ pour réduire la pauvreté et garantir un accès effectif des plus défavorisés aux droits fondamentaux. Ainsi, le Protocole national direction de l'administration pénitentiaire/DGCS/CNAF/ADF de 2007¹⁹⁹ qui avait pour objectif d'améliorer l'information et l'accès concret des personnes placées sous main de justice incarcérées aux minima sociaux en incitant notamment à la rencontre directe avec un agent de la CAF en détention, ou la Circulaire Interministérielle du 11 juillet 2013²⁰⁰ qui permet la suspension des droits et non plus la coupure de ceux-ci, précisent le cadre de coopération avec les services de l'administration pénitentiaire et il semble anormal qu'aucune mesure de leurs déclinaisons locales ni de leurs résultats ne puisse être produite à l'échelon national.

Proposition n° 82. *Imposer à la direction de l'administration pénitentiaire, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, la CNAF et l'Association des Départements de France de faire vivre de nouveau leur protocole national ; faire un état détaillé des partenariats locaux. Modéliser et diffuser les expériences innovantes et performantes de partenariat.*

Les bénéficiaires des minima sociaux étant, sous certaines conditions, prioritaires pour l'accès à des emplois aidés ou à des parcours d'insertion et se voir proposer un accompagnement social global par les organismes versant les prestations sociales, la mission conjointe considère comme prioritaire pour l'administration pénitentiaire de réinvestir avec force ce champ.

En effet, l'enquête commandée par la mission conjointe²⁰¹ montre localement la très grande disparité des niveaux de collaboration et d'intervention des CAF auprès des personnes incarcérées, puisque 50,6% d'entre elles semblent avoir désigné un correspondant repéré par le SPIP mais 27,2% seulement proposer une intervention concrète auprès des personnes incarcérées.

Par ailleurs, lors de sa rencontre avec la CNAF, la mission a identifié un axe de travail renforcé. Dans le cadre du Plan Pluriannuel 2013 – 2017 de Lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale qui s'articule autour des trois axes que sont la prévention des ruptures, l'accompagnement social des personnes en difficulté et l'action partenariale au plus près des territoires et des personnes, la branche famille de la CNAF a mis en œuvre dans sa convention d'objectifs et de gestion une prestation intitulée les « rendez-vous des droits » et ayant comme objectif de permettre à chaque allocataire d'atteindre la plénitude de ses droits en fonction de sa situation, démarche ciblée et proactive quant à la résolution de ses difficultés sociales. Elle a identifié un certain nombre de publics, parmi lesquels ceux dont la situation a changé au cours de l'année et « des personnes dont le dossier complexe induit un traitement attentionné et une vision globale de leur situation (besoin d'expertise sur plusieurs prestations, multi intervenants, etc..) »²⁰².

Un point global est réalisé sur la situation de la personne quant à ses droits aux prestations de la branche famille, au FSL, à la Cmu -C, aux tarifs sociaux gaz-électricité, aux aides extra légales des CCAS. Les personnes placées sous main de justice pourraient parfaitement correspondre à ce cœur de cible, notamment pour celles qui sortent de prison ou qui atteindront 25 ans, le bénéfice du RSA socle leur permettant également de bénéficier d'un accompagnement social et l'entrée dans des dispositifs d'insertion.

198 CILE 12/05/2006.

199 Déjà évoqué au point 1.1.2.2

200 Circulaire DGCS/SD1C/DAP du 11/07/2013 relative aux conditions d'accès et de modalités de calcul du RSA et de l'AHH pour les PPSMJ incarcérées ou bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine.

201 Enquête déjà citée.

202 CNAF – Bilan de la mise en place des rendez-vous des droits sur l'année 2014 – p.2

Proposition n° 83. *A l'attention de la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes placées sous main de justice nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention).*

3.2 Prévoir un effort massif pour assurer le logement des personnes placées sous main de justice et notamment des sortants de prison

Les recommandations de la mission s'appuient d'une part sur les retours terrains et les enquêtes menées ainsi que sur la prise de connaissance d'une série de dispositifs innovants retracés en annexe. Elles s'articulent autour de trois axes : éviter la perte de logements liée à l'incarcération, anticiper la question du logement en amont de la sortie de détention notamment pour les entrants déjà SDF, et accroître l'offre de logement à la sortie.

3.2.1 Eviter la perte de logement liée à l'incarcération

L'incarcération est très souvent une source de perte de logement même si aucune statistique n'est disponible dans ce domaine. Eviter la rupture du logement suppose d'une part de mettre en place des programmes d'évitement de l'incarcération et favoriser le milieu ouvert, d'autre part de coordonner les acteurs pour maintenir le logement en cas de courtes peines.

3.2.1.1 Mettre en place des programmes d'évitement de l'incarcération pour certains publics cumulant les difficultés

D'une manière générale, toutes les alternatives à l'incarcération permettent d'éviter la perte de logement et devraient être favorisées.

La mission renvoie à ses recommandations relatives à la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 et aux peines alternatives à la détention (*drug courts*, programmes d'évitement de la détention pour les SDF condamnés et présentant des troubles psychiatriques etc....).

3.2.1.2 Eviter les pertes de logement dans le cas des courtes peines

La prévention des risques de rupture (perte du logement) est déterminante pour favoriser le maintien du logement, pour les courtes peines notamment. Étant donné que la majorité des peines d'emprisonnement ferme prononcées pour délits sont de courte durée : 27 % des peines sont inférieures à 3 mois et 29 % entre 3 et 6 mois, il est essentiel de prévenir la perte de logement et d'envisager des modalités de maintien à domicile avec les partenaires (CAF, bailleurs).

Proposition n° 84. *Pour toutes les courtes peines (inférieures à un an), prévoir un partenariat systématique entre l'administration pénitentiaire, la CAF et les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour maintenir le logement.*

3.2.2 *Anticiper le logement à la sortie le plus en amont possible*

3.2.2.1 **En théorie, les besoins en hébergement/logement des sortants de prison sont pris en compte dans les textes**

L'hébergement et le logement des personnes placées sous main de justice s'inscrit dans le cadre du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (2008- 2012). Dans ce cadre, une attention particulière devait être portée aux personnes sortant de prison. Ce point a fait l'objet d'une circulaire commune du 1^{er} mars 2010 justice/logement (DAP/DIHAL) qui vise à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires. Ce texte rappelle que sur près de 85 000 détenus qui sortent de prison chaque année, 8 à 10% d'entre eux n'ont aucune solution de logement²⁰³, quand d'autres ne disposent que d'une solution précaire. A cet effet, il est prévu :

- l'accès des personnes détenues et sortant de prison au droit commun ;
- la prévention en amont des situations à risque notamment par la construction de logements pérennes plutôt que de solutions d'urgence.

La circulaire insistait sur la prévention par le repérage des situations à risques, qui doit reposer sur le partage d'informations notamment en Commission pluridisciplinaire unique, ainsi que la mobilisation et la coordination des services de l'Etat : rapprochement des SPIP des référents de la DIHAL et des SIAO.

En parallèle, les circulaires des 8 avril et 7 juillet 2010 ont créé les SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation). La loi dite « ALUR » n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit la création d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) (article 34) qui fusionne les anciens plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PSALPD) et d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).

3.2.2.2 **Dans la pratique, la mission a identifié une série d'obstacles**

A. Les SPIP ne sont pas toujours associés à l'élaboration des PDALHPD

Un premier bilan de la participation des SPIP aux diagnostics partagés à 360° a été effectué. Une note de la DAP 24 mars 2015 fait état que dans les 13 départements expérimentateurs, les difficultés des personnes placées sous main de justice et des sortants de prison n'étaient pas toujours suffisamment identifiées dans les analyses. Il ressort de l'enquête que 63% des SPIP ont été contactés par les préfetures en vue de participer à la démarche et qu'au final 55% des SPIP ont effectivement participé aux diagnostics.

Les besoins des personnes placées sous main de justice ont été identifiés dans 46% des cas. Les diagnostics territoriaux ont mis en évidence un certain nombre de difficultés d'accès des personnes placées sous main de justice aux dispositifs d'hébergement :

- Saturation des structures classiques d'hébergement en période de forte tension ;
- Insuffisance de solutions d'hébergement pour les personnes souffrant de pathologie mentale ;
- Refus d'admission non justifié dans certaines structures ;
- Public considéré comme non prioritaire ;

²⁰³ Ce chiffrage était antérieur aux enquêtes flash conduites par la DAP.

- Méconnaissances des dispositifs d'hébergement par les CPIP, d'où mauvaise orientation et solutions inadaptées aux personnes

De plus, les SPIP ne recensent pas de façon exhaustive les besoins des sortants de prison (voir supra partie 2.1. sur le suivi statistique).

B. La coopération SIAO/SPIP n'est pas encore aboutie

Après une première enquête conjointe avec la Croix rouge sur le SIAO, la FNARS a lancé en juillet 2014 deux enquêtes auprès des structures d'hébergement et de logement et auprès des SIAO pour identifier les pratiques mises en œuvre sur les départements pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement des personnes placées sous main de justice à savoir les personnes majeures concernée par une peine de prison aménagée²⁰⁴ et/ou sortants de prison²⁰⁵. Les résultats retracés en annexe mettent en évidence les constats suivants :

- Les conventions de coopération entre les SIAO et les structures d'accueil des personnes placées sous main de justice n'ont pas encore pris le relais des conventions entre les SPIP et les structures d'accueil.
- Il existe à défaut des partenariats fonctionnels entre SIAO et structures d'accueil hors convention
- Il existe des référents passerelles pour les sortants de prison.

Les premiers dispositifs passerelles entre la prison et le secteur de l'hébergement et du logement sur leur territoire (nommés parfois aussi « référents hébergement/logement pour les sortants de prison ») ont été mis en place en 2009 sur certains territoires, suite à une expérimentation. Sur d'autres territoires, ils ont été mis en place plus récemment, et peuvent être financés sur des crédits du BOP 177 (hébergement/logement), ou des crédits du ministère de la justice. Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 16 déclarent identifier dans leur département un dispositif passerelle (réfèrent hébergement/logement)²⁰⁶ de préparation des sorties ou aménagements de peine pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement, soit à peine un tiers des SIAO (27%), 21 SIAO indiquent qu'il n'en existe pas sur leur territoire, 12 répondent ne pas savoir, 9 n'ont pas répondu à cette question.

Les dispositifs passerelles repérés par les SIAO sur leurs territoires sont portés majoritairement par des associations (14 dispositifs sur les 16. Un dispositif est porté par un conseil général, et 1 autre par le SIAO lui-même). L'annexe détaille l'ensemble des dispositifs passerelles recensés par la FNARS et ayant fait l'objet d'une réunion en décembre 2015.

204 PSE, PE, SL, libération conditionnelle.

205 Personnes sortant de prison libérées après avoir effectué la totalité de leur peine.

206 Soit les départements 6,16,17,22,29,48,49,54,64,69,70,78,84,85,13,34.

Encadré 2 : Contenu des dispositifs passerelles recensés par la FNARS

Les missions des dispositifs passerelles/ référents justice sont variables selon les territoires. La majorité des dispositifs passerelles proposent : des missions d'évaluation sociale (13 sur 16), d'accès au logement (11 sur 16), d'accès à l'hébergement (10 sur 16). D'autres indiquent développer des prestations d'accès aux droits (6 sur 16), et 2 seulement des actions de maintien du logement pendant l'incarcération. D'autres mentionnent encore des actions autour de l'information, la domiciliation, la coordination médico-sociale-ou l'insertion professionnelle.

Les publics auxquels ces dispositifs passerelles sont destinés sont également variables : des personnes placées sous-main de en amont de leur sortie sèche (11/16), des personnes placées sous-main de en amont d'un aménagement de peine (11/16), des personnes après la sortie (6/16). 9 dispositifs passerelles sur les 16 s'adressent à la fois aux personnes placées sous main de justice en amont de leur sortie et/ou en aménagement de peine (9), d'autres sont spécialisés.

Les modes d'organisation sont divers : soit en établissement pénitentiaire, (10/16), soit à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, lors de permanence dans les structures, (8/16), soit mixte les 2 modes d'intervention (6/16), soit de manière indirecte, via des échanges mail/téléphoniques avec le SPIP (5/16). Ces modalités diverses peuvent dépendre des autorisations d'entrée des intervenants extérieurs, et des permissions de sortir accordées aux personnes détenues. Les dispositifs passerelles sont articulés aux SPIP (15/16) et aux SIAO sur la quasi-totalité des territoires (13/16). Sur les 3 départements où la coordination avec les SIAO n'est pas effective, elle est en cours de définition.

Interrogés plus largement sur les difficultés rencontrées pour l'accueil et l'orientation des personnes placées sous main de justice et sortant de prison, les SIAO mettent en exergue les difficultés suivantes par fréquence de récurrence:

- ◆ Le défaut de solutions d'hébergement et de logement ;
- ◆ Les délais d'accès au logement – hébergement ;
- ◆ Le hiatus entre les calendriers judiciaire et social ;
- ◆ L'absence ou déficit de partenariats ;
- ◆ L'absence ou déficit de financements ;
- ◆ La stigmatisation de ce public ;
- ◆ Le manque de visibilité et de reconnaissance du dispositif ;
- ◆ Les conditions imposées par les bailleurs.

C. Les modalités de coordination territoriale ne sont pas adaptées à la réalité géographique des sortants de prison

La coordination interdépartementale est indispensable pour ne pas faire peser la demande sur les seuls lieux d'implantation des établissements pénitentiaires et pour prendre en compte l'origine géographique variée des sortants de prison. Une concertation régionale devra être organisée avec la DRJSCS, la DISP, les DDCS, les SPIP, les SIAO et les autres acteurs. L'acteur réalisant l'évaluation sociale de la personne doit la transmettre au SIAO de destination, le plus en amont possible de la sortie.

D. Les propositions

Les CHRS comme d'autres structures de réinsertion soulignent des difficultés vis-à-vis du monde judiciaire et l'écart entre le calendrier social et judiciaire.

Proposition n° 85. *Pour faciliter la conciliation des agendas judiciaires et sociaux, enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention, promouvoir une anticipation le plus en amont possible des sorties côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et structures d'hébergement, faire éditer à partir de GENESIS et communiquer à l'ensemble des parties prenantes un listing des personnes susceptibles de sortir dans un délai de deux mois pour les maisons d'arrêt et de 12 mois pour les maisons centrales, que ce soit en raison de la fin de la peine ou de l'octroi d'un aménagement de peine. Actualiser la liste toutes les semaines.*

Proposition n° 86. *Se préoccuper dès l'entrée en détention de la question du logement des entrants SDF (7% des entrants) soit environ 6 000 personnes/an. Faire traiter leur dossier en priorité par les antennes avancées des SIAO (à mettre en place) et/ou les assistants de service social en SPIP.*

En ce qui concerne les assistantes sociales des SPIP, selon le rapport IGAS/IGSJ de novembre 2015 sur l'évaluation du plan santé, le nombre d'assistantes de service social (ASS) au sein des SPIP est de 65 pour l'ensemble des DISP plus 25 recrutements récents, soit 90 AS²⁰⁷, pour un public de 78 000 personnes écrouées et de 174 000 personnes exécutant leur peine en milieu ouvert, soit un ratio de 2 800 personnes placées sous main de justice pour une ASS, et, si l'on considère uniquement la population écrouée, un ratio de 866 personnes détenues pour une ASS.

Par comparaison avec les normes en vigueur dans le milieu libre, la mission considère qu'un ratio d'une assistante sociale pour environ 80 détenus ayant de grosses difficultés sociales est envisageable. Elle considère que la population SDF ou avec des difficultés de logement représente environ 14% des sorties soit environ 12 000 personnes par an. En appliquant ce ratio d'une ASS pour 80 détenus à cette population, on obtient environ 150 postes d'ASS.

Compte tenu du coût moyen d'une assistante sociale (40 k€), le coût total serait de l'ordre de 6 M€/an²⁰⁸ pour disposer d'une ASS pour 80 détenus sortants SDF ou avec des problèmes de logement. Les CPIP devraient être déchargés de cette tâche, y compris les anciennes ASS promues CPIP.

La mission estime qu'il sera difficile de convaincre les collectivités locales de mettre les ressources nécessaires pour gérer cette population compte tenu d'une part du coût, et d'autre part des difficultés de territorialisation de cette population (SDF).

Proposition n° 87. *Recruter de l'ordre de 150 ASS pour gérer les dossiers des détenus entrants SDF et des sortants SDF ou avec un logement précaire (12 000/an), soit un coût de 6 M€.*

²⁰⁷ La DAP a communiqué un chiffre proche de 73.5 ASS.
²⁰⁸ 40 k€ fois 12000/80.

En terme de financement des dispositifs passerelles, ceux-ci sont financés par des crédits DDSC uniquement (DGF, subvention, sur des crédits AVDL²⁰⁹), des crédits des crédits DDSC et également via des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance, via des fondations, collectivités, des crédits expérimentaux (DIHAL en Meurthe et Moselle et dans le Rhône). Le montage économique avec des financeurs multiples, entraîne un renvoi de balles entre le droit commun et la justice sur ces publics.

Sans revenir sur le dispositif des SIAO, souvent critiqués sur le terrain par les services de l'administration pénitentiaire car constituant une barrière s'opposant aux négociations de gré à gré avec les structures d'hébergement, ce dispositif permettrait de créer le maillon manquant pour que les personnes placées sous main de justice puissent bénéficier du droit commun. Il s'inspire des dispositifs existants mais non généralisés à ce stade.

Le ratio retenu est de un poste de travailleur social pour environ 800 à 1000 personnes détenues soit en moyenne 70 postes à l'échelle nationale, pour un coût total de 3 M€/an avec l'hypothèse d'un coût chargé de 40-45 k€ par. Ce coût est une estimation haute compte tenu de l'existence de tels dispositifs dans de nombreux départements, sans toujours toutefois une solution de financement pérenne. Il conviendra de prévoir la rédaction d'un protocole entre les différents acteurs SIAO/SPIP/ DDSC/PAD/Association et de conditionner l'attribution de la subvention à la signature d'un protocole conjointe. Les crédits devraient être financés sur budget DGCS avec une participation de l'administration pénitentiaire sous la condition d'un conventionnement global par établissement pénitentiaire impliquant tous les acteurs.

Proposition n° 88. *Mettre en place des antennes avancées des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sur l'ensemble du territoire. A titre ultra-prioritaire, mettre en place de telles antennes dans les DISP ayant le plus grand nombre de sortants de prison avec un problème de logement (Paris, Lille). Charger ces antennes d'identifier les besoins des sortants de prison. Le coût est estimé par la mission à 3 M€/an.*

Proposition n° 89. *Préciser pour chaque établissement pénitentiaire l'organisme en charge des évaluations sociales liées au logement. Décharger les CPIP de cette tâche et la faire prendre en charge par les organismes extérieurs et/ou les assistants de service social des SPIP.*

3.2.3 Accroître une offre de logement et une offre d'hébergement actuellement sous dimensionnée, limitée aux CHRS et pas toujours adaptée, et l'accompagner d'une prise en charge pluridisciplinaire

La mission a cherché à rapprocher la demande estimée (extrapolation effectuée à partir des enquêtes flash de la DAP en appliquant les résultats aux flux de sortants) aux données liées à l'offre (voir détails des calculs en annexe). L'écart entre la demande annuelle (10 000 personnes) et l'offre (1 840 places, soit environ le double en terme de capacité d'accueil de personnes compte tenu de la durée moyenne de séjour de l'ordre de 5 mois²¹⁰) montre un écart de l'ordre de 6 000 à 7 000 personnes par an à qui il n'est pas offert de solution.

209 L'Accompagnement Vers et Dans le Logement est une aide, fournie sur une période déterminée, à un ménage rencontrant un problème de maintien dans un logement ou d'accès à un logement en raison de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul des deux.

210 Résultant de l'enquête DREES de 2012 et confirmée par l'enquête mission auprès des CHRS accueillant tous publics y compris des PPSMJ ou sortants de prison.

Non seulement l'offre d'hébergement/logement n'est pas suffisante, mais tant l'analyse du questionnaire rempli par les CHRS montre que la sortie du CHRS est loin de déboucher systématiquement sur un logement pérenne : ce taux varie entre 5 et 60% selon les CHRS et en moyenne à 25/30%.

Proposition n° 90. *Prévoir une offre complémentaire pour loger les sortants de prison compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande, identifiée par la mission entre 6 000 et 7 000 places.*

En effet, sur de nombreux territoires, les SIAO sont contraints à la gestion de liste d'attente au regard du manque d'offre pour répondre aux différentes demandes. Les personnes placées sous main de justice constituent un public parmi les autres, qui sera impacté par l'absence de propositions rapides. L'évolution du parc est donc déterminante.

D'après l'enquête, les personnes placées sous main de justice cumulent les handicaps (cf. annexe logement). Pour la prise en charge de ce public, le programme « *Un chez soi d'abord* » présente un grand intérêt. Son coût total est estimé entre 13 450 et 14 450€/an et par personne (très inférieur au coût d'un CHRS qui varie entre 17 et 20 k€/an) soit 30 à 40€/jour et par personne. Il se décompose :

- ◆ en un coût du logement (intermédiation locative ou IML) estimée entre 7000 à 8000 €/an et par personne selon les régions et le loyer moyen. Ce coût comprend la captation, la gestion locative, la remise en état du logement si besoin, les impayés et un temps d'accompagnement social. Il est supérieur à un coût d'IML classique en raison de la présence d'une seule personne par logement, d'une entrée rapide sans attendre l'ouverture des droits et une possibilité de relogement. Ce coût pourrait être réduit par un travail plus étroit avec les bailleurs sociaux ;
- ◆ en un coût d'accompagnement pluridisciplinaire (½ETP de psychiatre, ½ ETP de médecin généraliste addictologue, 2 à 3 ETP d'IDE, 2 à 3 ETP de travailleurs sociaux, 2 à 3 ETP de médiateur de santé pair, 1 ETP coordinateur et ½ ETP de secrétariat, soit 11 ETP pour suivre 100 personnes, avec 10 personnes sur le terrain et une personne en coordination, soit un coût de 6 750€/personne et par an.

Le public inclus dans le programme a passé en moyenne huit ans sans domicile dont 4 ans et demi à la rue. 68% souffrent de schizophrénie et 32% de bipolarité, 19% d'une mesure de protection (tutelle ou curatelle) et 55% d'une pathologie somatique chronique associée à la pathologie psychiatrique et près de 80% ont des addictions.

Il est proposé de prendre en charge les futurs sortants de prison cumulant les handicaps dans un programme du type « *Un chez soi d'abord* » avec un accompagnement multidisciplinaire. Le coût moyen par personne et par an est estimé à 13 000€. Les coûts habituels de logement (CHRS, autres) et coût d'hospitalisation viendront en déduction de ce coût de logement et de prise en charge disciplinaire.

Proposition n° 91. *Pour les sortants de prison cumulant les handicaps (SDF, psychiatrie, addictions), prévoir pour leur sortie une intégration dans un programme de logement du type « un chez soi d'abord » centré sur i) un logement individuel en diffus et ii) un très fort accompagnement pluridisciplinaire.*

La mission estime que le nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier peut s'estimer à partir des enquêtes « *flashes* » sur le logement (7% de SDF et 7% avec une solution précaire parmi les sortants de prison) et des statistiques de prévalence des troubles psychiatriques (20% de psychotiques, 7% de schizophrènes) graves et des addictions en détention (40%), besoin qu'il faudra affiner dans le futur par un suivi beaucoup plus fin des personnes détenues.

Sur la base de ces données, elle estime à 20% du stock de la population pénale celle cumulant plusieurs difficultés graves, soit 12 000 personnes environ, dont une partie se recoupe avec la population d'entrants SDF. Appliqué aux sorties annuelles, et dans la mesure où le temps moyen de détention est inférieur à un an, soit 85 000, le taux de sortants de 20% susceptible de bénéficier d'un tel programme est de 17 000.

3.3 Améliorer et évaluer la prise en charge des personnes placées sous main de justice affectées d'addictions

3.3.1 Alors que les addictions sont un facteur majeur de délinquance...

Les infractions directement liées à la consommation de substances psychoactives relèvent de trois chefs : conduite de véhicule sous l'emprise d'alcool (CEA) et/ou de stupéfiants, ivresse publique et manifeste et infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS). En 2011, les services de police et gendarmerie ont relevé 290.294 infractions pour alcoolémie illégales au volant (60 % délits et 40 % contraventions). Les délits liés à l'alcool représentent aujourd'hui 30 % de la délinquance routière, loin devant toute autre infraction au Code de la route. 74.101 infractions pour ivresse publique et manifeste ont donné lieu à des poursuites devant un tribunal de police en 2012 dont 72 475 en France métropolitaine. En 2013, 56.697 condamnations ont été prononcées pour les ILS, deux fois plus qu'il y a dix ans. Les peines de prison fermes ne dépassent pas 3500 condamnations par an, qui peuvent être aménagées. La durée moyenne des peines d'emprisonnement fermes est de 13 mois (5 mois pour l'usage, 11,3 mois pour la détention acquisition et 26,5 mois pour le trafic international).

Ces données ne donnent bien évidemment qu'un aperçu de la surreprésentation des consommations de substances psychoactives chez les personnes judiciairisées. En effet, les condamnations sont statistiquement identifiées par infraction sans mentionner systématiquement le lien entre l'infraction et la consommation d'une substance psychoactive quelle qu'elle soit.

Les infractions commises concomitamment avec une consommation de stupéfiants sont nettement moins documentées en dehors de celles liées aux ILS et principalement à l'usage et celles liées à la conduite automobile. En effet, le ministère de la justice compile les statistiques d'infractions par catégorie d'atteinte. Seules des études ponctuelles analysent cet effet indirect. Les mieux documentées concernent les infractions commises concomitamment avec une consommation d'alcool (cf annexe addictions). D'une manière générale, les données en matière de lien entre consommation d'alcool et de stupéfiants et atteintes aux personnes restent indigentes. Il convient d'améliorer la connaissance sur l'importance des liens entre alcool, stupéfiants et violences dans les procédures judiciaires. Un groupe de travail formé avec les ministères concernés (intérieur, droit des femmes) a validé le contenu et la méthodologie d'une action de recherche confiée à une équipe de recherche de Grenoble.

Proposition n° 92. *Prévoir l'intégration statistique systématique des éléments liés à la consommation de produits psychoactifs afin de faire apparaître leur prévalence réelle dans l'ensemble des actes de délinquance.*

3.3.2 *La France accuse un retard dans leur prise en charge en détention*

La question du suivi et des systèmes d'information préalable à toute prise en charge a été vue en partie 2.

3.3.2.1 **Une prise en charge pas toujours assez coordonnée et variable**

Depuis 2010, deux autres enquêtes ont été menées afin d'évaluer l'organisation de la prise en charge des conduites addictives des personnes placées sous main de justice. Elles témoignent d'une insuffisante coordination entre les acteurs concernés. De plus, la prise en charge est variable selon les addictions et les établissements. Alors que 90 % des détenus sont des fumeurs, les actions de prise en charge d'une dépendance tabagique sont rares. A contrario, la prise en charge de l'abus et de l'usage nocif d'alcool a connu des progrès remarquables : 102 établissements pénitentiaires permettent l'accès à une consultation spécialisée contre 2 en 199. En outre, on note une diversité de la qualité de la prise en charge des conduites addictives. D'après une enquête de la Fédération Addiction de 2013, une prise en charge globale c'est-à-dire médico-psycho-sociale est proposée dans près de la moitié des établissements pénitentiaires. L'enquête souligne en général un déficit en matière de prise en charge socio-éducative, déficit décrit dans la plan d'action stratégique qui prévoit le renforcement de ce type d'intervention par la dotation d'un mi-temps supplémentaire pour le travailleur social.

3.3.2.2 **Un repérage à l'entrée et à la sortie présentant des disparités**

Si les conduites addictives semblent intégrées dans le bilan de santé effectué à l'arrivée, le rapport d'enquête de la Fédération Addiction de décembre 2012 auprès des professionnels de santé travaillant en établissement pénitentiaires montre que les objectifs et les modalités du repérage varient.

Le repérage est effectué le plus souvent par un infirmier de l'unité sanitaire (cité par 77 % des répondants) ou par un médecin généraliste (cité par 69 % des répondants), d'autres professionnels sont également cités notamment les médecins psychiatres, psychologues et travailleurs sociaux. Les outils utilisés pour effectuer le repérage varie également entre les établissements. Si 17 % des établissements pénitentiaires utilisent fréquemment ou régulièrement des tests urinaires lors du dépistage, 26 % des établissements pénitentiaires déclarent ne jamais les utiliser.

Ainsi, l'enquête témoigne la nécessité de « *protocoliser* » et d'harmoniser le recueil d'informations sur les pratiques addictives. En outre, l'enquête souligne la nécessité de prévoir l'organisation des modalités de transmission des informations entre professionnels notamment, en cas de transfert administratif d'un détenu, assurer le transfert de son dossier médical.

Malgré les textes relatifs à la préparation de la sortie, l'enquête de la Fédération Addiction de 2012 témoigne que des progrès sont encore possibles : près d'un quart des professionnels indiquent qu'il n'existe pas de préparation à la sortie. Ces professionnels interviennent autant dans les US que dans les CSAPA. Cependant, dans près de la moitié des établissements où les structures ont répondu, les réponses ne sont pas identiques : il semble donc qu'au sein même d'un établissement, les différents intervenants n'aient pas la même représentation de ce que contient la préparation à la sortie.

À la sortie, un contact avec la structure de relais n'est pas pris systématique ou régulièrement pour près de la moitié des professionnels. Les raisons semblent être majoritairement d'ordre organisationnel résidant principalement dans un manque d'articulation et de communication entre les intervenants. 44 % des professionnels n'organisent pas de rencontre entre le détenu et la structure de prise en charge de l'extérieur au moment de la préparation à la sortie.

De plus, la continuité des soins est liée à l'accès des droits sociaux et au logement. D'une part, les risques à la préparation à la sortie se situent autour de la poursuite des droits sociaux notamment les délais d'instruction par CAF et CPAM. Par exemple, dans le Centre pénitentiaire Bordeaux Gradignan, une collaboration avec CPAM a été mise en œuvre de telle sorte que l'on peut obtenir une CMU C en une semaine. Au centre pénitentiaire de Mont de Marsan, un référent de la CPAM intervient en détention. De même, le CSAPA du Griffon de l'association ARIA à Lyon a développé un dispositif permettant d'instruire le dossier RSA en détention, en amont de la sortie (établissements de Lyon Corbas, Villefranche sur Saône, St Quentin Fallavier). D'après l'enquête de la Fédération addiction de 2013, 80 % des professionnels de l'intra-muros peuvent instruire des dossiers d'ALD et d'AHH. Concernant la CMU-C, il est possible d'instruire les dossiers pour seulement près de la moitié des professionnels de l'intra-muros et 15 % de l'extra-muros.

3.3.2.3 Une prise en charge non évaluée

Il n'existe aucune évaluation de l'efficacité de la prise en charge des détenus. Au vu de l'analyse statistique des patients des CSAPA (cf. infra), dont 40% présentent un passé carcéral, il semblerait que cette politique ne permette pas d'aboutir au sevrage.

3.3.3 Une prise en charge peu innovante au vu des pratiques à l'étranger et insuffisante dans son contenu

3.3.3.1 Les pratiques innovantes à l'étranger

Plusieurs pays européens proposent des peines alternatives à la détention dans des centres ad hoc. Ainsi, au Danemark, en vertu de la loi sur l'exécution des peines, le Service des Probations et des Prisons a la possibilité de placer les toxicomanes dans des structures de traitement adaptées, en dehors de la prison, pendant qu'ils purgent leur peine (placement §78). Ce placement est toujours privilégié par rapport à la détention²¹¹. En Allemagne, il peut être mis fin à la peine en application de l'article 35 de la loi relative aux stupéfiants au profit d'une prise en charge thérapeutique destinée à traiter l'addiction.

Au Royaume-Uni, il convient de souligner l'existence d'une prison (Grendon) ou de quartiers thérapeutiques organisée sur un mode de communauté thérapeutique, où les détenus disposent de beaucoup d'autonomie et participent à des groupes de paroles trois fois par semaine et à des groupes de communauté deux fois par semaine.

Le coût moyen de détention à Grendon est de 48k£ par an et par détenu contre 38k£ pour des établissements de même catégorie. Le taux de récidive au bout de deux ans est de 20% et la prison a le plus bas taux de violence, d'usage de drogues et d'automutilations de tous les établissements pénitentiaires.

La plupart des pays européens ont mis en place des unités thérapeutiques dédiées aux personnes souffrant d'addictions en détention. Au Danemark, environ 10% de la capacité des prisons danoises est réservée pour les soins dans des unités spéciales, séparées du reste de la prison. En outre, des soins peuvent être apportés à des détenus qui ne sont pas placés en unités spéciales. Il existe également des unités pour la motivation et le soutien. Dans l'ensemble, il y a plus de 50 traitements possibles, allant de l'abstention totale à une réduction de la consommation ou à la substitution, de la méthode Minnesota à d'autres méthodes psychologiques et thérapeutiques.

²¹¹ Réservee aux cas où on estime que le risque d'évasion de la personne élevée, que la personne est dangereuse ou que sa présence dans structure ad hoc affecterait le sentiment général de justice.

Il existe des unités sans drogues accessibles aux détenus toxicomanes ou non, avec test d'urine, des soins en unité normale avec prise en charge 2 à 3 fois par semaine et des programmes de motivation dans toutes les prisons locales.

En Grande-Bretagne, les tests urinaires obligatoires et inopinés ont été mis en place en 1994 et permettent de tester chaque mois 5 à 10% de la population carcérale et depuis 1999, chaque établissement dispose d'un service dédié aux usagers de drogue : les *CARAT workers*. Les *drug recovery wings* sont des unités accueillant plus de 50 personnes détenues pour une période de 3 mois à 2 ans, avec test obligatoire et intervention de NA et AA plusieurs fois par semaine. Les *drug interventions programs* en 12 étapes accueillent entre 15 à 20 personnes pour une durée de 6 semaines à 6 mois autour du comportement addictif et visent l'abstinence. Selon un rapport de la chambre des communes du 10 décembre 2012, la prise en charge aurait permis entre 1997 et 2010 une réduction de 68% de la consommation de drogue mesurée par les tests urinaires obligatoires et randomisés, une diminution significative de la récidive et une réduction d'un tiers des actes délictuels en rapport avec l'usage de drogues.

Aux Pays-Bas, il existe des unités, isolées du reste de la détention, pour des personnes détenues avec addictions (VBAs) où sont organisés des programmes spécifiques (sport, travail et groupes de paroles). Les tests urinaires y sont obligatoires. Les juridictions peuvent décider d'un traitement obligatoire dans ces unités comme alternative à la détention ordinaire. En Espagne ont été créées des unités thérapeutiques indépendantes du reste de la détention. Aux Etats-Unis, des communautés thérapeutiques en milieu carcéral existent depuis plus de 50 ans. Le traitement dure 18 mois et comprend 3 phases (orientation, premier traitement et préparation à la sortie). Les programmes sont très structurés et comprennent 20h/semaines d'activité en rapport avec l'abus de drogues. L'inclusion dans un traitement de prise en charge des addictions est obligatoire dans toutes les prisons californiennes pour toute personne ayant un historique de prise ou d'abus de drogues.

Des programmes SAS existent au Royaume-Uni et aux Pays-Bas pour permettre un retour progressif à la vie en communauté (reliquat de peine de 4 semaines à 1 an). En Suède, le Service des prisons et de la probation propose 4 formes de préparation spéciale à la libération, à savoir i) placement en établissement de soins (« *Stay in Care* »), ii) séjour dans une maison de transition, iii) pratique de mise en liberté, iv) activité de libération prolongée.

3.3.3.2 L'insuffisance du contenu de la prise en charge au vu de l'analyse des données des CSAPA

Afin d'analyser les données relatives aux personnes placées sous main de justice suivies par les CSAPA, la mission a disposé de deux sources de données (rapports d'activité des CSAPA et recueil RECAP) transmises par l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT).

En 2011, sur un total de 419 CSAPA, 305 CSAPA ont fait parvenir des rapports d'activités exploitables à la DGS qui les a transmis à l'OFDT : les données utilisées concernent donc 72 % du total des CSAPA. Au sein des 305 rapports d'activités exploitables, 119 rapports de CSAPA indiquent être intervenus en milieu pénitentiaire dont 9 CSAPA implantés en établissements pénitentiaires.

En 2011, les 119 CSAPA sont intervenus dans 161 établissements pénitentiaires auprès de 14 805 personnes avec une fréquence de 3 381 heures mensuelles d'intervention en prison. Par extrapolation, le nombre total de personnes incarcérées vues par des CSAPA est estimé à 20 337 personnes en 2011²¹².

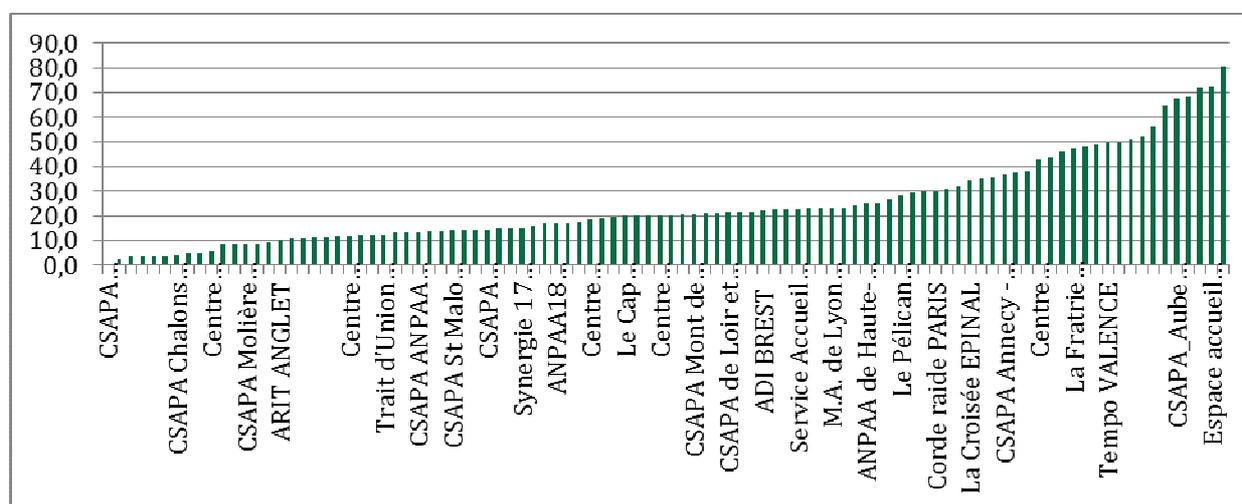
212 (419*14804)/305.

Les CSAPA peuvent organiser diverses activités pour la prise en charge par les personnes sous-main de justice. En 2011, seuls 803 patients ont assisté à 413 groupes de parole, 182 patients ont participé à 160 ateliers d'activités artistiques et 63 patients ont participé à 47 ateliers d'activités corporelles. La faiblesse du nombre de détenus concernés par des activités de groupe est préoccupante.

Par croisement du nombre de personnes vues en établissement pénitentiaire en 2011 et le nombre d'heures mensuelles d'intervention en milieu carcéral, on peut calculer une durée moyenne de prise en charge par détenu par mois en 2011. Lorsqu'un détenu est suivi par un CSAPA, il est vu en moyenne 24,4 minutes par mois, la médiane étant de 20 minutes. Un quart des personnes suivies bénéficient de 12 minutes ou moins de suivi par mois et trois quart des personnes suivies bénéficient de 30 minutes ou moins par mois de suivi.

Ni la durée des consultations ni la fréquence du suivi ne permettent une prise en charge efficace. Or la consultation au sein du CSAPA est la première prise en charge en addictologie pour près de 27 % des personnes placés sous main de justice vues en 2011. C'est théoriquement une chance compte tenu de l'importance du taux de prévalence des addictions en détention.

Graphique 4 : Nombre de minutes de suivi par détenu par mois en 2011



Source : Mission.

En moyenne, les personnes suivies par les CSAPA en milieu carcéral ont bénéficié de peu de consultations par type de professionnel comme le retrace le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Synthèse des « actes » réalisés par catégorie de professionnels dans les CSAPA en 2011

| Variable | Médecin généraliste | Psychiatre | Psychologue | Assistant social | Éducateur spécialisé |
|---------------------------------------------------------------|---------------------|------------|-------------|------------------|----------------------|
| Nombre de consultation sur l'ensemble des CSAPA ayant répondu | 6 956 | 2 136 | 10 527 | 3 711 | 10 238 |
| Moyenne de consultation par personne par an | 0,99 | 0,62 | 2,3 | 0,9 | 1,7 |
| Médiane de consultation par personne par an | 0,55 | 0 | 1,56 | 0,1 | 1,3 |

| Variable | Médecin généraliste | Psychiatre | Psychologue | Assistant social | Éducateur spécialisé |
|-----------------|---------------------|------------|-------------|------------------|----------------------|
| Taux de réponse | 30% | 21% | 50% | 34% | 55% |

Source : Mission.

Pour les consultations, il existe une forte inégalité concernant l'accès aux soins selon les CSAPA. Dans les trois quart des CSAPA, les détenus ont bénéficié de 1,48 consultation d'un médecin généraliste par an. Le maximum de consultation généraliste par détenu est de 5,75 par an par détenu. Un quart des CSAPA ne propose aucune consultation psychologue sur l'année 2011 et 73% de ces 26 CSAPA ne proposent aucune consultation psychiatrique aux personnes détenues suivies pour addiction. Parmi les 27% de CSAPA restants, la fréquence de consultations varient entre un minimum de 0,24 consultation par an par détenu et un maximum de 5,64 consultations par an par détenu.

46% des CSAPA ne proposent pas de consultation par des assistants sociaux sur l'année 2011. Sur les 22 CSAPA proposant des consultations par des assistants sociaux, la moyenne est de 1,74 consultation par personne détenue par an avec une variation entre un minimum de 0,03 consultation par an par personne suivie et un maximum de 7,7 consultations par an et par personne suivie. 24% des CSAPA ne propose aucune consultation par des éducateurs spécialisés en 2011. Sur les 76% des CSAPA proposant une consultation, les personnes suivies bénéficient en moyenne de 2,3 consultations d'éducateurs spécialisés par an, variant entre 0,1 consultation par an et un maximum de 9,8 consultations par an par personne.

Pour l'année 2014, 3 080 personnes ont été suivies dans les 6 CSAPA pénitentiaires ayant répondu à l'enquête dont 42 % en majorité pour l'alcool, 30 % pour le cannabis, 27 % pour opiacés/cocaïne et 2 % d'addictions sans substance. Par extrapolation sur l'ensemble des CSAPA pénitentiaires²¹³, on obtiendrait 8 213 personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires pour l'année 2014.

3.3.4 Les propositions : innover et investir massivement dans la prise en charge des addictions des personnes placées sous main de justice

La politique de traitement des addictions en détention doit d'abord passer par une amélioration de la mesure des addictions et de son évaluation (cf partie 2.2.). La prise en charge doit faire l'objet d'innovation en détention et également dans les alternatives à la détention.

3.3.4.1 Améliorer la coopération et la transparence entre le ministère de la santé et celui de la justice

La mission recommande d'améliorer la gouvernance de la santé des personnes placées sous main de justice et la transparence entre les deux ministères. Si le transfert organisé par la loi de 1994 constitue un progrès indéniable, il est indispensable d'améliorer la coopération entre les différents services.

213 (16*3 080)/6

Proposition n° 93. Prévoir une direction de projet rattachée au secrétariat général des ministères sociaux pour la santé des personnes placées sous main de justice afin de coordonner les interventions des administrations centrales, notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de l'offre de soins, de la direction de la sécurité sociale et des agences œuvrant dans les domaines de la santé ; inclure dans la fiche de poste du référent santé pour les personnes placées sous main de justice au ministère des affaires sociales l'obligation de réunions régulières avec la direction de l'administration pénitentiaire et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement direction de l'administration pénitentiaire/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la direction de l'administration pénitentiaire et non à la seule DGS (enjeux DSS, DGOS etc...), inclure dans la fiche de poste l'obligation de réunions régulières avec la DAP et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement DAP/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la DAP.

Proposition n° 94. Organiser des réunions régulières tous les six mois au moins du Comité santé/justice et un sous-groupe de travail à intervalles plus fréquents pour suivre le déploiement du système de veille sanitaire dans toutes les Unités Médico-Psychologiques Spécialisées (UMPS).

Proposition n° 95. En ce qui concerne les échanges d'informations, il est recommandé les évolutions suivantes :- personnes ou organismes référents : la liste des médecins coordinateurs des Unités sanitaires (US) ainsi que la liste des CSAPA référents soient actualisés et communiquée systématiquement par la direction de projet à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant d'informations administratives, non couvertes par le secret médical, ces informations doivent impérativement être partagées entre les deux administrations ; - Observatoire sur la santé des détenus (OSSD) : la direction de l'administration pénitentiaire devra avoir un accès total aux données OSSD et ses demandes d'évolution de ce système d'information devront être prises en compte par la DGS ; - rapports d'activité des CSAPA : transmission sans délai du Ministère de la santé à l'OFDT et copie à la DAP des rapports d'activité des CSAPA pénitentiaires, des CSAPA référents et des CSPA avec rapport d'activité incluant une annexe d'intervention en milieu pénitentiaire.- réunion des ARS : prévoir un point systématique avec invitation de la direction de l'administration pénitentiaire sur les sujets santé des détenus (système d'information, locaux des US, espaces collectifs pour groupes de parole etc.) lors de la réunion nationale des ARS. Au niveau local, organiser une réunion DISP/ARS à intervalles réguliers afin d'aborder l'ensemble des sujets identifiés par la mission conjointe.

Proposition n° 96. A l'attention du ministère de la santé, transmettre régulièrement et a minima une fois par an les données relatives aux moyens engagés pour la santé des détenus. Des assurances devront être données que les enveloppes budgétaires dédiées sont bien sanctuarisées et ne font pas l'objet d'arbitrages défavorables au niveau des établissements de santé (ES). Chaque convention locale ES/DISP devra notamment comporter l'enveloppe budgétaire et les ETP correspondants en annexe.

Une mission conjointe IGAS/IGF/IGSJ sur la question du bon usage des enveloppes dédiées à la santé des détenus à partir de l'examen de la comptabilité d'un panel d'établissements de santé pourrait être envisagée.

3.3.4.2 Faire rentrer dans la réalité la participation systématique du personnel soignant à la préparation de la sortie

Proposition n° 97. *Informé systématiquement et régulièrement le personnel soignant en détention du calendrier de sortie des détenus par la circulation régulière d'un listing issu de GENESIS des dates de sorties envisagée ; intégrer la visite médicale comme étape obligatoire du parcours de sortie dans le cadre de la mise en place de quartiers sortants soumis à certification, sur le modèle de la prison de Manchester (Royaume Uni).*

Proposition n° 98. *Lever les obstacles à une participation systématique du personnel médical/soignant à la CPU (partage d'informations dans le cadre prévu par la circulaire de 2012), notamment pour toutes les personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions.*

3.3.4.3 Renforcer les moyens en matière de lutte contre les addictions en détention par la mise en place de programmes dédiés

D'une manière générale, la mission insiste sur le fait que l'amélioration substantielle des conditions de détention en maison d'arrêt est un préalable pour réduire les addictions. En effet, les conditions de détention dans ce type d'établissement pénitentiaire sont autant de facteurs favorisant les addictions et les troubles psychiatriques (cf. partie 1).

La mission note le désert français en matière de communautés thérapeutiques en milieu carcéral (à l'exception du projet URUD à Neuvic), alors même que cette pratique est courante à l'étranger avec des quartiers dédiés (UK, *Drug Recovery Wing/ Drug Intervention Program*, Espagne, USA, Pays Bas programme VBA).

Proposition n° 99. *A l'instar des programmes existants à l'étranger, prévoir des unités thérapeutiques en détention dédiées à la lutte contre les addictions. Ces unités devront proposer toute la palette d'offres possibles, y compris des groupes de paroles et des lieux d'abstinence totale et leur intégration devra être basée sur une évaluation de la personne et non sur le volontariat. Les personnes devront être soumises à ces programmes sur la base de tests obligatoires de détection des addictions.*

Un travail doit être mené avec AA et NA sur les facteurs limitants leur participation à l'animation de groupes de parole. Il conviendra d'évaluer les résultats de ces différentes offres. Le temps de séjour dans ces unités devra être d'au minimum 6 mois, les évaluations étrangères montrant que la durée du programme est essentielle pour son efficacité (9 à 18 mois). Pour les courtes peines, il conviendra de prévoir un suivi automatique après la sortie qui constitue le prolongement du programme commencé en détention. L'animation et la gestion devront être faites par des professionnels et non des CPIP.

Proposition n° 100. *Lancer une mission conjointe IGSJ IGF IGAS de recensement, d'identification et d'analyse des modèles de traitements de la toxicomanie à l'étranger les plus efficaces (débouchant sur un sevrage avec un minimum de rechutes) en fonction du rapport coût/efficacité.*

3.3.4.4 Renforcer la prise en charge des addictions des personnes sortant de détention

Proposition n° 101. *Pour toute personne détenue présentant des addictions, proposer systématiquement un programme de traitement et de suivi à l'issue de la période de détention. Les référents pénitentiaires dans les CSAPA devront être impliqués dans la mise en place de ces programmes.*

3.3.4.5 Mettre en place des programmes alternatifs à la détention pour les personnes condamnées pour usage et usage/revente

A la suite d'une mission d'observation du programme de traitement de la toxicomanie de la Cour du Québec en 2013²¹⁴, la MILDECA et le ministère de la justice ont proposé un projet pilote de prise en charge socio-judiciaire des auteurs d'infractions souffrant d'addiction à l'alcool ou aux drogues. Il s'agit d'un projet expérimental de prise en charge présentencielle des usagers de drogues. La juridiction de Bobigny a donné son accord pour être le siège de cette expérimentation, ainsi que le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) de Seine Saint Denis. Le ministère de la Santé et l'Agence Régionale de Santé (ARS) d'Ile-de-France se sont associés à sa construction avec l'ensemble des acteurs nationaux et locaux, institutionnels et associatifs des champs judiciaires et sanitaires, concernés par le projet, notamment la Fédération Addiction, la Fédération Citoyens et Justice.

Le dispositif mis en place au TGI de Bobigny prévoit que, sous réserve de l'entrée dans un programme strict d'activités cinq heures par jour et cinq jours par semaine, la chambre correctionnelle spécialisée, après déclaration de culpabilité et ajournement du prononcé de la peine, renvoie l'affaire avec une mise à l'épreuve pendant un an. Dans ce cadre, l'objectif principal est la prévention de la commission de nouvelles infractions. Les objectifs intermédiaires sont la réduction de la problématique addictive et la réinsertion, mesurés par l'amélioration du score de l'Index de Gravité de la Toxicomanie (IGT).

Les objectifs spécifiques liés aux méthodes s'inscrivent dans un changement de paradigme et une évolution des pratiques professionnelles concernant les soins contraints : dimension collaborative et empathique du suivi judiciaire basée sur les progrès observés et sur une réponse constructive et adaptée face aux écarts, aux rechutes et à la gestion contrôlée de la consommation ; évolution des partenariats et de l'articulation entre les professionnels du champ judiciaire et du champ médico-social ; ancrage du suivi thérapeutique dans un programme global, intensif et adapté à la situation et aux besoins de la personne.

Proposition n° 102. *Multiplier les programmes alternatifs à la détention en cas de commission de délits liés aux addictions sur le modèle de celui mis en place récemment à Bobigny.*

²¹⁴ Les programmes de traitement de la toxicomanie qui ont été observés à Montréal et Vancouver sont articulés autour de l'idée d'une approche globale de la personne et d'une concertation renforcée entre les différents acteurs du programme, notamment ceux de la santé et de la justice.

Un rapport présentiel présentant des éléments sur la personnalité et la situation du prévenu doit aider le juge à choisir et prononcer la peine la plus adaptée, notamment les peines complémentaires. Les rapports de ce type doivent comporter, comme en Grande-Bretagne, les éléments suivants :

- une analyse de l'infraction commise par la personne poursuivie ;
- un examen de la personne poursuivie incluant des éléments sur son histoire personnelle, ses facultés, son entourage, sa situation sociale, professionnelle et financière. Cela concerne aussi les responsabilités qu'elle peut ou pourrait exercer et ses difficultés éventuelles liées à l'alcool, aux drogues ou encore à des problèmes d'ordre psychologique ou psychiatrique ;
- une évaluation par l'agent de probation de la dangerosité potentielle de la personne poursuivie et une évaluation de la probabilité de récidive ;
- une conclusion proposant la sanction la plus appropriée en fonction des règles qui s'imposent au juge en la matière.

Ce rapport doit prévoir une évaluation des conduites addictives et mettre en place des formations des enquêteurs adaptées à cet objectif.

Proposition n° 103. *Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité avec l'appui des enquêtes nécessaires pour prononcer une peine adaptée à la situation et à la personnalité du condamné.*

Proposition n° 104. *Expérimenter des programmes alternatifs à la détention, du type du projet de Médecins du Monde à Marseille, en direction de personnes cumulant les difficultés sociales (SDF, troubles psychiatriques, addictions) sur la base d'une prise en charge multidisciplinaire en milieu ouvert.*

Ce programme pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans le cadre de l'appel à projets « contrats à impact social », lancé par le ministère de l'économie.

3.4 Accroître massivement l'effort en faveur de l'emploi et de la formation

3.4.1 Accroître et adapter la formation des personnes sous main de justice aux besoins économiques

3.4.1.1 La formation professionnelle est un élément structurant de la réinsertion

La loi du 24 novembre 2009 a assigné à l'administration pénitentiaire dans son article 27 une obligation positive en la matière. La loi du 5 mars 2014, tirant les enseignements des expérimentations dans deux régions, de la décentralisation des actions de formation professionnelle aux personnes détenues a confié aux treize nouvelles régions une compétence pleine et entière en la matière. Enfin, la loi du 15 août 2014 a apporté une modification à l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009, concernant les objectifs et les méthodes du service public pénitentiaire en indiquant : « Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.

Chacune de ces autorités et de ces personnes veillent, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion.

Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention.

Sont associés à ces conventions des objectifs précis, définis en fonction de la finalité d'intérêt général mentionnée au même deuxième alinéa, ainsi que des résultats attendus, et faisant l'objet d'une évaluation régulière. »

Tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert, l'âge est un critère connu, qui a conduit l'administration pénitentiaire à adosser, pour une large part, les dispositifs d'insertion professionnelle sur les politiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 18 à 26 ans. Le dispositif d'accueil d'information et d'orientation issu de la loi du 5 mars 2014 relative à la décentralisation de la formation professionnelle mobilise plusieurs acteurs parmi lesquels les missions locales et Pôle emploi jouent un rôle central.

A. Systématiser l'intervention des missions locales dans les maisons d'arrêt et en milieu ouvert

Exerçant une mission de service public de proximité, le réseau des missions locales, financé par l'État, le Fonds social européen (F.S.E.) et les collectivités locales, est un acteur historique de l'accompagnement des jeunes sous main de justice (la première convention entre la délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes a été signée en 1986, soit il y a exactement trente ans). La mission n'a pas pu obtenir du Conseil National des Missions Locales, des éléments de bilan sur cette intervention.

***Proposition n° 105.** En application de l'article. R. 5314-1 du code du travail qui détermine les missions du Conseil National des Missions locales, et de l'article R. 5314-3 du même code, le Gouvernement devrait consulter ce Conseil sur la question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de afin de disposer d'un bilan de l'action du réseau des 447 missions locales en faveur des jeunes placés sous main de justice.*

Les antennes des missions locales, si elles existent encore dans certains établissements pénitentiaires, n'ont fait l'objet d'aucune véritable consolidation et d'aucun financement pérenne. Une étude nationale de l'association nationale des directeurs de missions locales montre que 43 missions locales (sur 447, soit moins de 10 % du total) ont conduit des actions en direction des personnes placées sous main de justice. Elles ont engagé à cet effet 25 postes (sur un total de 13 000 agents).

En l'absence d'informations fournies, de la part du réseau ni de sa tutelle, le Ministre du travail, la mission interministérielle n'a donc pu disposer d'éléments suffisants pour porter une appréciation sur la qualité des relations existantes entre les services extérieurs de l'administration pénitentiaire (établissements et SPIP) et les missions locales. La mission a, cependant, eu connaissance d'initiatives et d'expériences qui, si elles sont intéressantes, généralement évaluées et doivent être encouragées et soutenues, ne peuvent constituer à elles seules une politique d'ensemble.

B. Amplifier le rôle de Pôle emploi

Du point de vue des saisines reçues par le CGLPL⁶, les personnes détenues font état de deux difficultés majeures :

- ◆ insuffisance des intervenants de pôle emploi dans les établissements et parfois, défaut de remplacement pendant plusieurs mois ;-
- ◆ défaut d'information des personnes détenues pour obtenir un rendez-vous avec le conseiller de Pôle emploi.

L'action de Pôle emploi est prévue par une convention nationale signée entre la DAP et la direction générale de Pôle Emploi. L'évaluation des résultats de cette convention a été exposée précédemment.

C. Mieux utiliser le conseil en évolution professionnelle, nouvelle offre de service en orientation professionnelle

La loi du 5 mars 2014 a créé une nouvelle offre de service commune aux cinq principaux réseaux de conseil en orientation professionnelle et en insertion (Pôle emploi, les OPACIF/FONGECIF, les missions locales, les CAP emploi, et l'APEC) : le conseil en évolution professionnelle (CEP).

Le CEP sera délivré sur la base d'un cahier des charges national dans le cadre du service public régional de l'orientation et permettra l'accès à un accompagnement renforcé pour l'élaboration d'un projet professionnel individuel, pouvant conduire le cas échéant à la validation et au financement d'un parcours de formation.

Or, des éléments recueillis tant auprès de la direction de l'administration pénitentiaire que lors des déplacements sur le terrain, la mission n'a pas constaté que cette nouvelle offre qui semble pourtant adaptée, notamment en milieu ouvert, figurait dans les préoccupations des acteurs.

Proposition n° 106. *A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, en relation avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : inscrire les personnes sous main de notamment en milieu ouvert dans l'offre de conseil en évolution professionnelle, étape vers une orientation professionnelle adaptée.*

3.4.1.2 La formation professionnelle des personnes détenues, une offre en cours de redéfinition du fait de la décentralisation mais insuffisamment adaptée aux besoins

Tableau 11 : Evolution globale des crédits de fonctionnement 2012-2014

| Année | BOP 103 (D GEFP ¹) | FSE | A P / gestion publique | A P /gestion déléguée | Autres crédits ³ | Marché AFPA | Total |
|-------|--------------------------------|-----------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------|------------|
| 2012 | 6 567 126 | 4 834 880 | 1 973 466 | 23 087 466 | 1 135 267 | 3 800 000 | 41 398 205 |
| 2013 | 6 356 467 | 4 296 092 | 1 646 406 | 26 498 965 | 624 319 | 3 800 000 | 43 222 249 |
| 2014 | 5 762 541 | 1 890 791 | 1 907 521 | 26 728 247 | 2 045 243 | 3 800 000 | 42 134 343 |

Le constat, partagé par l'ensemble des acteurs, de l'administration ou des opérateurs en gestion déléguée, est que l'offre de formation professionnelle est faible au regard des besoins des publics concernés.

A. Tirer toutes les conséquences de la décentralisation de la formation professionnelle

L'environnement institutionnel a fortement évolué puisque la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle apporte des transformations profondes à la répartition des compétences entre l'Etat et les régions, celles-ci se voyant attribuer la responsabilité de la planification et de l'organisation de la formation professionnelle des personnes détenues.. Le législateur a procédé en 2014 à un basculement intégral au bénéfice des conseils régionaux qui disposent désormais de compétences de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

De nouvelles instances sont mises en place pour accompagner cette nouvelle étape de la décentralisation avec l'objectif de garantir le droit à l'accès à la formation de tous, en adaptant les qualifications à chaque territoire et en mettant en place des programmes dédiés aux personnes en grande difficulté d'apprentissage et d'insertion. Au niveau régional, pour assurer la coordination a été créé le Conseil régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle. La nouvelle gouvernance prônée par la mission devrait se traduire par une présence institutionnalisée de l'administration pénitentiaire dans cette instance.

***Proposition n° 107.** Parmi les représentants de l'État au Conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle(CREFOP), désigner le directeur interrégional des services pénitentiaires*

***Proposition n° 108.** Sans contester les indicateurs retenus, il doit être établi des modalités de diffusion de ces indicateurs tant auprès du conseil régional qu'auprès de l'autorité judiciaire et des services de l'État.*

***Proposition n° 109.** Etablir des standards d'évaluation communs aux établissements à gestion déléguée et aux établissements à gestion publique, pour construire un dialogue avec les conseils régionaux. Ces standards devraient être déterminés conjointement entre la DGEFP et la DAP et se fonder sur le taux de certification ou d'obtention d'un diplôme.*

B. Assurer un suivi plus vigilant des partenariats passés par la DAP avec des fédérations professionnelles

La loi du 5 mars 2014 réaffirme la nécessité de former et de qualifier les personnes afin de sécuriser leur parcours professionnel hors les murs : elle donne un nouvel essor aux certificats de qualification professionnelle et aux formes de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) qui étaient opérationnels en détention bien avant sa promulgation. L'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), dont les membres sont confrontés à une forte demande d'emplois a ainsi sollicité la direction de l'administration pénitentiaire pour développer, via sa fondation, une labellisation d'actions de formation conduites en détention par la délivrance d'un titre reconnu dans la branche professionnelle. Le bilan du protocole avec l'UIMM est considéré comme indiscutable par les deux acteurs, l'UIMM semblant disposée à le développer plus largement.

Le partenariat existant entre l'administration pénitentiaire et le MEDEF, contractualisé le 28 mai 2008, a pour objet de faciliter la réinsertion professionnelle des personnes détenues, est moins positif. Malgré les engagements visant à renforcer la préparation à la sortie des personnes sous main de justice il n'existe pas, au niveau national, de bilan ni de réel suivi de cette convention, qui semble peu investi du côté de la direction de l'administration pénitentiaire, malgré son caractère stratégique. Le MEDEF a pourtant fait valoir auprès de la mission les engagements importants qui ont été fait de la part de cette organisation pour sensibiliser, mobiliser et convaincre ses unions départementales. Ont été cependant portés à la connaissance de la mission, quelques exemples de ce partenariat²¹⁵. Les informations recueillies étant trop éparées et insuffisamment mesurées, il est difficile de les évaluer. Toutefois, cette convention de partenariat avec la première organisation représentative des entreprises, regroupant à la fois des fédérations professionnelles et disposant d'un réseau de proximité avec des délégations territoriales, devrait constituer un enjeu stratégique pour la DAP, enjeu qui semble avoir été minoré.

Proposition n° 110. *Etablir, conformément à la loi du 15 août 2014 modifiant l'article 2 de la loi du 24 novembre 2014, un modèle type de convention nationale comportant des objectifs à atteindre au plan quantitatif, un dispositif de suivi par des comités de pilotage, des indicateurs de résultats portant notamment sur la réalisation des objectifs déterminés et la tenue effective des comités de suivis.*

Proposition n° 111. *Etablir à bref délai un bilan des actions conduites au titre de la convention entre le MEDEF et la DAP. Sur le fondement de cette évaluation, réunir avant l'été, un comité de pilotage pour tirer les enseignements de cette convention et définir pour les trois prochaines années des objectifs quantifiés et partagés.*

Proposition n° 112. *Des négociations devraient être entreprises avec des fédérations professionnelles telles que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour faciliter l'employabilité des personnes sortant de prison et des personnes suivies en milieu ouvert.*

3.4.2 Accroître l'offre d'emploi en détention

Le travail des personnes placées sous main de justice répond à deux situations différentes :

selon que la personne exécute une peine en milieu ouvert : l'accès à un emploi relève des dispositifs de droit commun, à charge pour la personne de justifier d'une activité professionnelle²¹⁶;

selon que la personne est détenue : le travail est alors régi par divers textes, dont certains de portée internationale.

En particulier, notamment au sens de l'article 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, la Cour de Strasbourg a pu estimer que : « *Le travail obligatoire effectué par le requérant pendant sa détention pouvait donc être considéré comme un « travail requis normalement d'une personne soumise à la détention »* selon les termes de l'article 4 de la Convention. Dès lors, il ne constituait pas un « *travail forcé ou obligatoire* » au sens du même article de la Convention²¹⁷.

²¹⁵ Par exemple, cf. infra l'application de la convention avec le MEDEF en région Midi-Pyrénées ou la signature le

²¹⁶ Article 132-45 La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes : 1° Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;[...]

²¹⁷ Voir par exemple CEDH Meier c. Suisse 9 février 2016

Les articles 27 et 33 de la loi du 24 novembre 2009 ont assigné à l'administration pénitentiaire une obligation positive d'offre d'activité et déterminé les conditions de la relation existant entre la personne détenue et l'administration. Par ailleurs, la rémunération du travail en prison est régie par les deux derniers alinéas de l'article 717-3 du CPP. L'article 718 précise pour sa part que : « Les personnes détenues peuvent travailler pour leur propre compte avec l'autorisation du chef d'établissement ».

Mieux connaître les caractéristiques de ce marché de l'emploi particulier est un préalable indispensable à toute action visant à la fois à valoriser les compétences acquises en détention et accroître l'offre de travail en détention (Cf. partie 2).

La situation générale de l'emploi dans les établissements pénitentiaires peut être ainsi caractérisée :

- ◆ Une offre de travail faible et insuffisante ;
- ◆ Une activité se caractérisant en général par un travail peu qualifié ;
- ◆ Un travail donnant lieu à une faible rémunération²¹⁸.

3.4.2.1 Du point de vue des employeurs, les freins à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire sont importants mais des leviers existent

L'étude réalisée auprès d'un échantillon de 600 entreprises, par l'institut TNS Sofres, ayant pour objet d'identifier les freins et leviers à l'embauche des personnes placées sous main de justice, apporte les éléments suivants :

- ◆ Des entreprises qui accordent de l'importance à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et sont prêtes à jouer le jeu... mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire ;
- ◆ Un niveau d'information relativement faible sur les dispositifs pour favoriser l'emploi des personnes condamnées ;
- ◆ Des freins assez forts à l'embauche de personnes condamnées ;
- ◆ Les possibilités d'emploi de personnes détenues purgeant actuellement leur peine au sein d'un établissement pénitentiaire sont mieux connues... même si les entreprises manquent beaucoup d'informations ;
- ◆ Des entreprises qui perçoivent un certain nombre d'avantages à la mise en place d'ateliers au sein des établissements pénitentiaires.

3.4.2.2 Des pistes d'amélioration ont commencé à être explorées par la direction de l'administration pénitentiaire

A. Relancer le programme « entreprendre »

Le programme « entreprendre » est un plan national lancé en janvier 2008 par la DAP. Il avait pour objectif d'augmenter le nombre de détenus ayant accès à une activité rémunérée au titre du travail, du service général et de la formation professionnelle. Il concernait 168 établissements, comportait 11 cibles et 28 objectifs portant sur l'organisation du travail, les infrastructures dédiées au travail, la formation du personnel en relation avec les ateliers, l'alternance travail-formation au service général et les relations avec les partenaires économiques.

²¹⁸ Sur ce dernier aspect voir le chapitre du rapport annuel du CGLPL pour 2011 consacré aux rémunérations.

Les thématiques de ce plan concernaient les infrastructures liées au travail, l'organisation du travail, les relations commerciales avec les entreprises, l'hygiène et la sécurité des ateliers et des zones de travail du service général. Délaissé par l'administration centrale mais souvent invoqué comme instrument de référence en région, il mérite d'être relancé.

B. Développer l'Insertion par l'activité économique

L'article 33 de la loi 24 novembre 2009 entendait rapprocher les dispositifs mis en œuvre en prison du droit commun, avec notamment la possibilité de création d'entreprises d'insertion intra-muros. L'objectif quantifié pour l'année 2015 est de disposer de 70 ETP. L'évaluation détaillée des coûts, effectuée par la DAP, est retracée dans l'annexe « financements ». Le programme étant en phase de démarrage, il est difficile d'en évaluer l'impact.

Proposition n° 113. *Si les résultats attendus pour le développement de l'insertion par l'activité économique sont faibles, la démarche retenue, fondée sur une méthodologie de projet, mérite d'être transposée et soulignée. Elle gagnerait cependant à se doter d'objectifs de moyen terme et d'indicateurs de résultats se fondant notamment sur les critères retenus par le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de ce secteur.*

Proposition n° 114. *En fonction des résultats obtenus, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle pourraient avoir intérêt à élargir leur partenariat aux collectivités locales et aux entreprises impliquées dans le soutien aux démarches d'insertion par l'économie, afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de postes de travail.*

Proposition n° 115. *Assurer un recensement dans les directions interrégionales des programmes financés par la Direction Générale justice de la Commission européenne. A partir de ce bilan, déterminer une stratégie d'action à l'égard de ces programmes afin de disposer d'une concentration de moyens sur des objectifs précis.*

C. Favoriser la commande publique

Les acheteurs publics sont incités à envisager leurs marchés comme facteur d'insertion et à les rédiger en incluant des clauses sociales pouvant cibler les personnes sous-main de justice comme public bénéficiaire de l'action d'insertion.

Les clauses sociales dans les marchés publics devraient être étendues plus largement dans le champ du travail en détention.

Proposition n° 116. *Conduire des actions d'information auprès des concessionnaires sur les clauses sociales dans la commande publique afin de les inciter à soumissionner davantage dans des marchés publics ; ces actions d'information pourraient trouver place dans la relance du programme « entreprendre » précité.*

D. Mettre en place des stratégies territoriales de développement de l'emploi, concomitamment à des stratégies de filières ou de niches

Au Royaume Uni, comme au Canada, ces dernières années ont été développées des stratégies très offensives pour accroître l'offre de travail en détention.

Dans notre pays, l'exemple de la zone industrielle installée sur l'emprise du CD de Muret mérite un examen attentif : placée dans l'orbite de croissance de la métropole toulousaine, l'établissement qui dispose de surfaces conséquentes dédiées au travail a su, de longue date, affermir des partenariats structurés avec le cluster en place autour de l'aéronautique : réalisation de pièces pour Airbus Industries, sous-traitance pour des fabricants de machines-outils, etc. Cette démarche mériterait d'être examinée plus en détail, afin de déterminer les facteurs endogènes et exogènes qui expliquent cette réussite.

Proposition n° 117. *L'étude de faisabilité d'un opérateur unique pour le travail en détention conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le SGMAP devra s'appuyer sur des éléments issus de l'analyse comparative et tirer profit d'un rapprochement avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).*

E. Développer un programme d'ampleur appuyé sur le recours au service civique

L'ambition du Service civique, créé en 2010 et piloté par l'Agence du service civique, est d'offrir aux jeunes la possibilité de s'engager, de donner de son temps à la collectivité et aux autres. L'objectif est de donner l'opportunité de s'engager, de donner de son temps à la collectivité et aux autres. Il vise également, selon ses promoteurs, à renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale, en apportant à des jeunes de 16 à 25 ans, la possibilité, pour une période de 6 à 12 mois, pour une durée hebdomadaire de mission minimale de 24 heures hebdomadaires d'accomplir une mission d'intérêt général reconnue prioritaire pour la Nation, donnant lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État et ouvrant droit à un régime complet de protection sociale financé par l'État.

La direction de l'administration pénitentiaire bénéficie depuis le 20 novembre 2015 d'un agrément (cf. pièce jointe en annexe) qui autorise à des missions pour accompagner des personnes détenues sous trois thématiques : la solidarité, le sport, la culture et les loisirs.

Cet agrément couvre le périmètre des services déconcentrés. Le volontaire service civique, perçoit une indemnité de 467 euros net par mois (573 en fonction de critères sociaux) versée par l'agence du service civique (ASC), et une prestation de 106 euros correspondant aux frais de nourriture et de transport versée par les DISP. Les missions sont d'une durée de 8 mois, pour une durée minimale de 24h hebdomadaire.

La DAP propose d'accueillir 150 jeunes de décembre 2015 à décembre 2016, en établissement ou auprès des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les domaines de la culture, le sport et l'insertion, vecteurs essentiels d'insertion et de socialisation. Un suivi étroit a été mis en place au sein de l'administration centrale mais les objectifs quantitatifs semblent faibles. D'autant plus que les premières semaines de déploiement du dispositif ont mis en évidence un dispositif solide de correspondants mobilisés dans les directions interrégionales. Une révision à la hausse de l'objectif fixé doit être envisagée et les ressources humaines mobilisées au niveau central renforcées.

Proposition n° 118. *Mettre en place avec détermination et un portage politique à haut niveau un programme ambitieux de service civique en direction des personnes détenues pour établir une relation entre la détention et l'extérieur. Fixer des objectifs chiffrés à chaque direction interrégionale, pour atteindre un objectif national de 1000 jeunes en service civique en 2016. Renforcer les ressources humaines mobilisées au niveau central pour accompagner ce déploiement.*

3.4.2.3 Les questions pendantes : nature de la relation de travail et passage à la rémunération horaire

A. La nature de la relation de travail

En l'absence de contrat de travail, les détenus exerçant une activité professionnelle ne bénéficient pas des protections liées à l'existence d'un tel contrat. L'action collective est prohibée et il n'existe pas non plus de liberté syndicale, ni de participation à la détermination des conditions de travail²¹⁹. Le travail des détenus relève donc d'un régime dérogatoire.

Cette situation, entérinée à deux reprises par le Conseil Constitutionnel, n'apparaît pas universelle d'un point de vue comparatif. Tous les pays ne disposent pas de la même approche, s'agissant de la politique générale pénitentiaire à adopter en matière de travail des détenus. Le passage à la rémunération horaire constitue un volet de la réinsertion par l'activité professionnelle.

Prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le passage à la rémunération horaire doit être inclus dans les marchés en gestion déléguée lors de leur renouvellement. À cet effet, 56 M€ en autorisation d'engagement sont prévus dans l'action n° 2 du programme 107 en 2015 pour les marchés arrivant à échéance le 31 décembre 2015. Le seuil minimum de rémunération a été porté à 4,32 € au 1er janvier 2015.

L'article 717-3 du code de procédure pénale est complété par un alinéa « La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L.3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ».

Depuis le décret 2010-163 du 23 décembre 2010, un seuil minimum de rémunération (SMR) applicable au travail pénitentiaire est déterminé par la direction de l'administration pénitentiaire.

Tableau 12 : Le seuil minimum de rémunération (SMR)

| Type de travail | Pourcentage du SMIC applicable | |
|------------------------|--------------------------------|------|
| ateliers de production | | 45 % |
| service général | classe 1 | 33 % |
| | classe 2 | 25 % |
| | classe 3 | 20 % |

Au début 2014, une expérimentation de l'application de la rémunération horaire individuelle a été engagée au sein d'un panel représentatif d'établissements. L'objectif était de mettre en œuvre « en conditions réelles » les attendus de la loi pénitentiaire en matière de rémunération des activités de production afin de pouvoir diffuser les bonnes pratiques lors de la généralisation du dispositif. Six établissements pénitentiaires ont été retenus.

Plusieurs hypothèses sont envisagées par la DAP:

²¹⁹ Lola Isidro, « Droit du travail en détention : Les détenus, des travailleurs libres ? », in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 14 mars 2013.

- ◆ Moratoire sur le service général et la production ;
- ◆ Moratoire sur la production et mise en œuvre pour le service général ;
- ◆ Mise en œuvre pour le service général et la production dans les établissements en gestion déléguée MGD015, contrats dans lesquels le principe de la rémunération horaire avait été inscrit.

S'agissant de la RIEP, pour le passage à la rémunération horaire, la problématique attachée à la RIEP est liée à la nature très particulière de son activité commerciale. En pratique, le passage est effectif dans les ateliers du service de l'emploi pénitentiaire.

Deux approches ont été mises en œuvre pour la comptabilisation du travail effectif :

- ◆ le décompte individualisé (manuel ou automatisé – et les coûts afférents) ;
- ◆ la déduction d'un temps forfaitaire (pause) par ateliers à partir du moment où les opérateurs sont au travail (avec un ajustement à la marge pour les détenus qui quittent l'atelier durant la séquence de travail).

B. Le passage à la rémunération horaire et les contentieux relatifs aux rémunérations

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, les cas de contentieux en matière de rémunération du travail se sont multipliés ces dernières années. Les sommes totales ainsi versées ont été les suivantes (précontentieux et contentieux).

Tableau 13 : Sommes versées par la DAP

| <i>Années</i> | <i>Montant</i> |
|------------------------|-------------------|
| <i>2012</i> | <i>2 298,97 €</i> |
| <i>2013</i> | <i>53044,94 €</i> |
| <i>2014</i> | <i>55 218 €</i> |
| <i>au 30 juin 2015</i> | <i>24052€</i> |
| <i>TOTAL</i> | <i>134613.61€</i> |

Ces montants sont évidemment à mettre en regard de l'ensemble des rémunérations versées. S'ils ne sont pas négligeables, ils ne sont pas suffisamment dissuasifs pour inciter la direction de l'administration pénitentiaire à, effectivement, franchir le seuil d'un passage à la rémunération horaire, qui est apparue à la mission comme la seule option pour reconnaître au travail en détention sa réelle dimension de réinsertion. Finalement, six ans après l'adoption de la loi pénitentiaire, cette disposition n'est toujours pas à l'œuvre. Afin de se conformer à cette obligation législative, une voie mériterait d'être explorée, consistant à assurer une compensation aux entreprises concessionnaires soit par le biais d'une subvention, soit par le biais d'un avantage fiscal (Cf. proposition partie 2.3).

3.4.3 *L'accès à l'emploi des personnes sortant de prison et celles qui sont suivies en milieu ouvert*

Comme cela a été indiqué précédemment, les données quantitatives relatives au travail des personnes sortantes de prison ou suivies en milieu ouvert sont décevantes. Il n'existe pas de suivi organisé au niveau central ni au niveau des DISP des protocoles mis en place pour permettre un accès à l'emploi ou un retour des personnes sortant de prison ou suivies en milieu ouvert. L'application du droit commun n'exclut pas la mise en place de passerelles particulières pour faciliter le retour à l'emploi mais leur organisation relève de l'initiative locale.

La mission n'a pas disposé des éléments lui permettant une collecte nationale et systématique de ces initiatives, le recensement ci-dessous relevant d'informations recueillies lors de ses déplacements en régions.

Proposition n° 119. *Mettre en place dans les DISP une ingénierie de projets d'insertion chargée du montage des dispositifs adressés aux personnes sous main de justice en lien avec les organismes en charge de la promotion et du financement de ces dispositifs. Cette ingénierie de projet pourrait avoir en charge également le suivi de ces projets.*

3.4.4 *Valoriser les compétences acquises en détention*

3.4.4.1 **Mieux reconnaître l'expérience de travail en détention à l'extérieur, articuler et étayer le lien travail et formation**

Au terme de la mission, il n'est pas ressorti que le lien entre travail et formation tels qu'ils sont développés à l'intérieur des établissements pénitentiaires répondait principalement à une finalité de préparation à la sortie et visaient à favoriser un retour à l'emploi ou à une formation professionnelle qualifiante. Les objectifs poursuivis répondent davantage à des préoccupations internes, tels que celle de pouvoir assurer un revenu aux personnes détenues pour subvenir à leurs besoins en détention, assister leurs familles à l'extérieur ou dédommager les victimes, voire à assurer l'ordre intérieur. Si ces objectifs ne sont pas contestables, ils mériteraient d'être prioritairement complétés par cette dimension liée à une préparation efficace de la sortie et au final de prévention de la récidive. Des initiatives existent en ce sens, qui méritent d'être valorisées mais elles ne peuvent à elles seules constituer une véritable orientation structurelle.

3.4.4.2 **Valoriser les compétences acquises au service général**

Le service général désigne l'ensemble des emplois occupés par des personnes détenues dans des fonctions de maintenance, de restauration et d'entretien des lieux de vie collective en détention. L'administration pénitentiaire propose des travaux aux personnes détenues dans le cadre des activités de fonctionnement de l'administration pénitentiaire telles que la préparation et le service des repas ou l'entretien²²⁰. Il est régi par l'article D. 433-3 du CPP. L'emploi au service général représente à lui seul la moitié de l'emploi des personnes détenues écrouées et la rémunération mensuelle nette moyenne y est de 254 € pour trois à sept heures de travail par jour²²¹. En 2014, 8 637 personnes détenues travaillent au service général quotidiennement et près de 24 566 146 € sont versés en salaires.

Entre 2013 et 2014, le montant d'ETP pour le service général a diminué de - 4 % pour les établissements en gestion publique et stagné pour les établissements en gestion privé, alors que la population écrouée et hébergée a baissé dans une proportion moindre sur cette période.

²²⁰ Le travail en prison : une démarche citoyenne, Direction de l'administration pénitentiaire, 2012.

²²¹ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire en 2015, Direction de l'administration pénitentiaire.

Parmi les diverses formes de travail des personnes placées sous main de seul le travail au service général représente une dépense pour le programme 107. L'augmentation de l'offre de travail « marchand » devrait donc constituer un axe majeur pour la direction de l'administration pénitentiaire.

Sans mésestimer l'importance du travail au service général pour la réinsertion des personnes détenues, la faible rémunération servie comme la faible qualification des tâches effectuées peuvent être considérées comme moins porteuses dans une perspective de préparation d'une sortie.

Il convient de relativiser là encore cette appréciation au regard des efforts faits par des chefs d'établissement comme par des gestionnaires privés pour articuler l'emploi au service général avec des processus de qualification. Une évaluation générale de ces efforts localisés permettrait d'engager une négociation avec des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui collectent les fonds de la formation professionnelle des entreprises, gèrent et financent les actions de formation et les contrats de professionnalisation.

Cette orientation permettrait de qualifier ce travail à grande échelle et ainsi faire baisser la dépense pour le programme 107, tout en maintenant le volume global des ETP.

Proposition n° 120. *Remettre aux personnes détenues travaillant dans différents emplois du service général à leur libération un livret leur permettant de justifier précisément des actions professionnelles qu'ils auront conduites durant leur incarcération.*

Proposition n° 121. *En lien avec les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmenter les niveaux de qualification des personnes détenues classées au service général en conduisant avec les OPCA des opérations de qualification des postes de travail.*

Enfin, la mission a tenu à relever les obstacles liés à l'existence d'une mention au bulletin N° 2 du casier judiciaire, lorsque les personnes condamnées envisagent leur insertion professionnelle dans les collectivités publiques. Le sujet est évidemment sensible. En droit, sur le fondement de l'article 775 du code de procédure pénale, sont précisés la nature des décisions inscrites au B1 et B2 et les délais de conservation qui dépendent souvent de la nature de la peine. Les articles 776 et R79 (R79 8° vise le contrôle B2 pour le recrutement et les procédures disciplinaires dans les collectivités locales et établissements publics) du même code et issus de la loi du 10 mars 2004 font un renvoi très général à tout texte réglementaire ou législatif prévoyant un contrôle de l'existence de condamnation pour telle ou telle activité sociale ou bénévole, pour autoriser le contrôle du B2. Sur ce fondement, dès qu'un texte pris par n'importe quel ministère prévoit que l'exercice d'une activité professionnelle ou sociale est conditionné à l'absence de condamnation, l'autorité administrative ou l'organisme de « tutelle » pourra solliciter du casier judiciaire national (CJN) le B2 pour vérifier le respect de la condition.

Il résulte des entretiens conduits par la mission que cette traçabilité du passé pénal des personnes constitue souvent une difficulté majeure pour trouver un emploi dans le secteur public. Sans mésestimer l'intérêt de ces dispositions qui permettent d'appliquer dans certains domaines un principe de précaution, il n'en demeure pas moins que la complexité des règles d'effacement est perçue comme une épreuve supplémentaire à franchir dans un parcours de réinsertion. La mission n'a pas cependant été en mesure de quantifier l'ampleur de cet obstacle : un travail particulier devrait certainement être mené à cet effet.

Conclusion

Au terme de la mission, il apparaît nécessaire de déterminer une hiérarchie des propositions formulées par la mission et de proposer un calendrier de réalisation. Certaines des mesures préconisées peuvent être mises en œuvre à très court délai ; d'autres revêtent un caractère plus structurel. La mission a par ailleurs considéré que ses propositions pouvaient être classées et priorisées par thème.

La question des conditions de détention et de leur amélioration significative constitue un préalable indispensable, comme la mise en place de mesures visant à donner leur plein effet aux dispositions de la loi du 15 août 2014.

La détermination d'une stratégie d'action ambitieuse suppose de mieux connaître les populations et la mission recommande à cet égard des améliorations très sensibles dans le développement des systèmes d'information propres à l'administration pénitentiaire comme à l'établissement d'outils de connaissance communs aux différentes administrations et institutions concernées par les politiques d'insertion. L'amélioration de la connaissance doit permettre de mieux ajuster les programmes mobilisés aux besoins mais aussi d'en mesurer les effets et les impacts notamment sur la réitération.

La mission a conscience que toute perspective d'évolution et d'amélioration implique de changer de dimension dans la gouvernance et le pilotage de la politique d'insertion. Elle propose, à cet égard, une refonte importante du dispositif en vigueur, plaçant les SPIP, avec des modes de fonctionnement profondément rénovés, au centre de cette transformation.

Tirant les conséquences des analyses qu'elle a pu faire sur les ressources disponibles pour mettre en œuvre ces politiques, la mission recommande de réorganiser les présentations budgétaires afin, d'une part, d'introduire une responsabilité de l'ensemble des acteurs des politiques d'insertion et, d'autre part, d'accroître la visibilité de l'effort entrepris. Elle suggère d'accroître le recours aux financements issus des collectivités locales, tirant les conséquences logiques du fait que les politiques d'insertion sont des politiques sociales dont le pilotage revient à ces entités. Elle recommande aussi de recourir à des modes de financements innovants comme d'introduire des mécanismes de paiements aux résultats qui impliquent donc de mieux connaître les effets des politiques mises en place.

Enfin, au travers de l'analyse de quatre thématiques particulières, dont la mission considère qu'elles sont les piliers d'un parcours d'insertion, l'accent doit être mis sur une plus forte mobilisation des acteurs et des institutions afin de progresser très sensiblement dans le déploiement de ces politiques.

Des améliorations très notables ont pu être effectuées par la direction de l'administration pénitentiaire. Mais celle-ci ne peut agir seule pour remplir la mission que lui a confiée la loi et que, au quotidien, les magistrats lui demandent d'assumer. Et donc, si la mission de garde et de contrôle dévolue à l'administration pénitentiaire lui est propre, la prévention de la récidive ne peut qu'être l'affaire de tous.

**L'inspecteur général adjoint
des services judiciaires**

Vincent DELBOS

**L'inspectrice générale adjointe
des services judiciaires**

Béatrice DEL VOLGO

**L'inspecteur des services
pénitentiaires**

Hubert GOURDET

**L'inspecteur général des
affaires sociales**

Aquilino MORELLE

**L'inspectrice Générale des
finances**

Hélène PELOSSE

Liste des propositions

Proposition n° 1. *Etablir un programme d'installation de douches individuelles dans la totalité des cellules pour garantir l'accès journalier à une douche, quelles que soient les activités de la personne en détention (sport, travail etc.)..... 45*

Proposition n° 2. *Fixer un agenda précis pour améliorer nettement le recours aux communications téléphoniques, notamment en expérimentant des options sécurisées permettant aux personnes détenues de communiquer avec leurs proches par des applications ayant recours à la visioconférence (tels que Skype, tribe, etc.)..... 45*

Proposition n° 3. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre sans délai les recommandations issues de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada). 46*

Proposition n° 4. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : développer l'exploitation des espaces verts dans tous les établissements existants et a minima dans les cours de promenade et intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts au titre des activités et de la formation. 48*

Proposition n° 5. *A l'attention du ministère de la justice : engager les financements nécessaires à la rénovation et au bon fonctionnement du centre de détention de Casabianda. 50*

Proposition n° 6. *A l'attention du ministère de la justice : lancer une recherche sur le centre de détention Casabianda afin de définir notamment si son modèle est transposable ailleurs en France pour des établissements du même type..... 50*

Proposition n° 7. *Favoriser, notamment au moyen d'appels à projet et de participations financières plus adaptées aux besoins, la création de structures d'accueil et d'accompagnement de personnes sous main de justice offrant des travaux agricoles respectueux de l'environnement. 52*

Proposition n° 8. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : suivre et accompagner l'activité de la centrale photovoltaïque du Port sur l'île de la Réunion pour inciter à la formation et l'emploi des personnes détenues. 53*

Proposition n° 9. *Inciter les projets de développement durable dans les établissements pénitentiaires et en milieu ouvert pour favoriser l'insertion par la création d'emplois ou de formations issus de la croissance verte..... 53*

Proposition n° 10. *A l'attention du ministère de la justice et des chefs de juridiction : poursuivre la promotion de la contrainte pénale dans les juridictions et plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel..... 64*

Proposition n° 11. A l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de la direction de l'administration pénitentiaire : diffuser auprès des magistrats du parquet, du siège correctionnel et des juges de l'application des peines, les outils pédagogiques dédiés aux SPIP, tels que le guide de la contrainte pénale et le référentiel des pratiques opérationnelles, pour mieux faire connaître leurs modes de fonctionnement et les principes qui régissent leurs missions. 65

Proposition n° 12. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les directeurs de SPIP des protocoles sur la prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale et sur le contenu du suivi. 65

Proposition n° 13. A l'attention des chefs de juridiction : envisager la possibilité pour les magistrats du parquet ou du siège, dans le cadre de ces protocoles et pour des cas spécifiques, de faire appel au SPIP pour procéder à une première évaluation avant le déferrement de la personne devant le tribunal ou à l'occasion de celui-ci. 65

Proposition n° 14. Inciter les juges de l'application des peines à faire connaître le travail spécifique réalisé par les SPIP en matière de contrainte pénale par la mise à disposition des rapports du SPIP à la formation de jugement qui l'a prononcée. 65

Proposition n° 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DACG : réfléchir à un mode de rédaction simplifié des rapports établis par les SPIP et destinés aux juridictions. 65

Proposition n° 16. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les SPIP des protocoles sur les modalités d'instruction de la libération sous contrainte et son contenu. 65

Proposition n° 17. A l'attention du ministère de la justice : doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'effectifs suffisants pour permettre l'instruction des mesures de libération sous contrainte et leur suivi dans des conditions satisfaisantes. 65

Proposition n° 18. A l'attention du ministère de la justice : doter les greffes pénitentiaires d'outils informatiques performants capables d'extraire aisément les listes des personnes éligibles à la libération sous contrainte. 65

Proposition n° 19. A l'attention de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : installer le logiciel APPI sur tous les postes informatiques des salles où se déroulent les commissions d'application des peines ou mettre les greffiers en situation de pouvoir se connecter à cet applicatif. 66

Proposition n° 20. Identifier systématiquement et de façon anonyme à des fins de traitements statistiques les personnes sous main de justice bénéficiaires de différentes politiques sociales par croisement des fichiers de la DAP avec ceux d'autres institutions (Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc.). Confier le chantier à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du Ministère de la justice (SDSE) qui bénéficierait à cette fin d'une procédure directe de saisine de la CNIL pour le recueil des autorisations de croisement de fichiers. En complément, lancer une mission d'inspection de l'INSEE en soutien du chantier recommandé dans la proposition précédente au

regard du caractère très interministériel de ce chantier et de l'insuffisance des capacités statistiques du ministère de la justice. 86

Proposition n° 21. *A l'attention de la CNAF et sur la base de l'application « Cristal », lancer une requête sur plusieurs mois aux fins d'identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention. Ainsi, les résultats pourraient-ils servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en établissement pénitentiaire pour les CAF..... 87*

Proposition n° 22. *A l'attention de la DAP et la CNAF, sous réserve d'une autorisation de la CNIL et dans le cadre du chantier général décrit supra : systématiser les échanges d'information CAF/établissement pénitentiaire pour que la mise à jour des droits (suspension ou réactivation) soit automatique. 87*

Proposition n° 23. *Mettre en place, au moins au niveau interrégional, un système d'information de la situation des personnes suivies en milieu ouvert au regard de leur insertion professionnelle. Un tel système devrait être fondé sur une meilleure connaissance de la situation socioprofessionnelle des personnes, établie notamment par Pôle emploi, par un croisement de fichiers préalablement agréé par la CNIL..... 87*

Proposition n° 24. *Déterminer, en coopération avec l'INSEE, des indicateurs nationaux pouvant se décliner au niveau de chaque établissement pénitentiaire pour mesurer le taux de chômage. 88*

Proposition n° 25. *Mettre en place avec le concours de l'INSEE et de Pôle emploi, des indicateurs permettant de mesurer aux niveaux territoriaux adaptés (national, interrégional, établissements), l'évolution de la part de chômeurs dans le total de la population écrouée hébergée et définir des modalités de suivi des évolutions de cet indicateurs. 88*

Proposition n° 26. *Inscrire dans le système d'information des missions locales « I-milo », des informations relatives aux parcours des jeunes de 16- 25 ans sous main de tout en préservant la confidentialité des données recueillies. 88*

Proposition n° 27. *Etablir une cartographie précise des relations entre le réseau des missions locales et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Assurer un suivi régulier de cette cartographie par la définition d'un outil actualisable annuellement. 89*

Proposition n° 28. *Procéder au croisement des fichiers de l'Agence des Services de Paiement (ASP) avec ceux de l'administration pénitentiaire pour connaître par exemple le nombre de personnes sous main de justice bénéficiaires de contrats uniques d'insertion. A cet effet, il conviendrait que la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), après vérification de sa déclaration CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment son opérateur. 89*

Proposition n° 29. *A l'attention du ministère de la justice : mettre en place un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'applicatif APPI. 90*

Proposition n° 30. *Mettre en place des cohortes de personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'applicatif APPI. 90*

Proposition n° 31. *Mettre en place une cohorte de patients personnes détenues et suivis en milieu ouvert et suivre leur devenir/évolution à partir des fichiers des CSAPA à l'instar des pratiques développées à l'étranger (USA/Australie/Royaume-Uni). 91*

Proposition n° 32. *Etendre à toutes les régions le système d'information de recueil des données sur la santé des personnes détenues développé par l'OR2S de Picardie ; l'enrichir d'une fiche sortant et du parcours de santé durant la détention. En faire une priorité du prochain plan santé/justice. Ce système aura en outre le mérite de compiler de l'information sur des facteurs sociaux et notamment le logement que les systèmes de la DAP ne renseignent pas correctement..... 92*

Proposition n° 33. *Impliquer les conseils départementaux, les métropoles et les communes dans la prise en charge sociale des personnes sous main de justice, au besoin par des incitations financières. Inclure notamment les collectivités locales dans le plan d'action national de la réinsertion et de la prévention de la délinquance. 95*

Proposition n° 34. *Procéder à une expérimentation institutionnelle et financière en ayant recours au « contrat à impact social » dans le cadre de l'appel à projets interministériel lancé par la secrétaire d'Etat à l'économie sociale. Ce type de financement pourrait notamment s'appliquer pour partie au projet d'établissement pénitentiaire innovant recommandé par la mission. Il pourrait également être un outil d'intéressement des collectivités locales, notamment des conseils départementaux pour s'impliquer dans des programmes de réinsertion évalués..... 95*

Proposition n° 35. *Affirmer le rôle central des SPIP dans la mise en œuvre du plan départemental des politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Le doter d'un conseil d'évaluation associant les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité judiciaire. 95*

Proposition n° 36. *Préciser et distinguer au sein des SPIP le travail de probation du travail social, en s'assurant d'un ratio suffisant d'assistants de service social (ASS) au sein des SPIP pour prendre en charge les dossiers des personnes détenues sur tous les plans (accès aux droits, santé, logement) et procéder aux recrutements supplémentaires nécessaires. Prévoir le rôle central de ces ASS pour coordonner les interventions des différents acteurs en détention (Cf. Proposition n° 88 sur les antennes avancées des SIAO en détention 8). 96*

Proposition n° 37. *Affirmer le statut de chef de service départemental des DFSP/IP vis à vis du préfet et l'associer aux réunions de chefs de service. 96*

Proposition n° 38. *Mettre en place dans les dix plus grandes maisons d'arrêt des quartiers « sortants » appuyés sur des plate-formes multiservices organisées par les partenaires de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.). Prévoir un transfert des futurs sortants au moins deux mois à l'avance dans ces quartiers sortants à l'instar de ce qui se fait à la prison de Manchester..... 96*

Proposition n° 39. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : dès la conception architecturale et fonctionnelle des nouveaux établissements à construire, prévoir systématiquement les surfaces nécessaires à la réalisation de « quartiers sortants ».... 96*

Proposition n° 40. *Dans les principales métropoles régionales (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, région Île de France), sous la maîtrise d'ouvrage des SPIP, organiser des plateaux techniques permettant de mutualiser l'offre de services nécessaires aux personnes sortant de prison, afin d'élargir les conditions d'accès aux politiques sociales des personnes se présentant au SPIP dans le cadre des dispositions de l'article 741-1 du CPP. 96*

Proposition n° 41. *Pour toute ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire, engager des négociations en amont avec les différentes autorités concernées notamment (liste non exhaustive): le ministère de la santé sur les moyens de l'établissement de santé de rattachement, ainsi que l'implication du réseau des CSAPA et des CMP locaux ; l'autorité locale des transports pour prévoir des transports en communs pour desservir l'établissement pénitentiaire ; les services de Pôle emploi et les missions locales..... 96*

Proposition n° 42. *Attribuer la responsabilité de la coordination des acteurs et partenaires impliqués et du pilotage territorial de cette politique à des comités locaux de prévention de la récidive (CLRPD) dirigés par le préfet de région dont le secrétariat général serait assuré par le directeur adjoint de la DISP en charge de l'insertion et associant notamment le procureur général de la ville siège de la préfecture de région.. 97*

Proposition n° 43. *Assurer un suivi permanent des conventions par des réunions systématiques de comités de pilotage dotés d'indicateurs de résultats et rendre compte auprès des instances appropriées (comité interministériel pour le niveau national, comités régionaux pour les conventions régionales)..... 97*

Proposition n° 44. *Renforcer les départements DPIPPR des DISP, en utilisant les compétences territoriales des autres départements ministériels (jeunesse et sports, emploi, etc...) par des mises à disposition ou des détachements, sur le modèle des unités pédagogiques régionales. 97*

Proposition n° 45. *Désigner dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, un Directeur Interrégional adjoint en charge des départements DPIPPR, correspondant du service à compétence nationale..... 97*

Proposition n° 46. *Affirmer la place de la probation dans l'exécution de la peine et l'organisation des missions régaliennes..... 97*

Proposition n° 47. *Sur la base des Règles Européennes relatives à la Probation, prévoir un dispositif de certification des SPIP. 97*

Proposition n° 48. *Définir dans chaque SPIP un organigramme de référence et poursuivre la professionnalisation des SPIP..... 97*

Proposition n° 49. *Créer un service à compétence nationale, reconnaissance institutionnelle de la place de la probation dans les missions de l'administration pénitentiaire, pour mettre en œuvre la stratégie arrêtée par le Comité interministériel et le plan d'action annuel. Ce service serait rattaché directement au directeur de l'administration pénitentiaire et aurait autorité sur l'échelon régional ; ce service aurait*

pour mission le monopole de la négociation, du suivi et de l'évaluation des accords et conventions passés pour l'insertion des personnes sous main de justice au niveau national ; il aurait autorité sur les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPR) et les SPIP. 98

Proposition n° 50. *Doter la direction de l'administration pénitentiaire d'un conseil scientifique, ouvert notamment à des chercheurs et des personnalités qualifiées ; celui-ci aurait en charge d'élaborer un programme d'études et de recherche, en lien étroit avec le GIP « droit et justice ». 98*

Proposition n° 51. *Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle. 98*

Proposition n° 52. *Assurer un pilotage effectif grâce à une unité de conception de commandement de la politique de réinsertion en confiant la responsabilité de celle-ci au CIPD, à rebaptiser en CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation). 98*

Proposition n° 53. *Placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier Ministre et instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, pour décider de la stratégie nationale et du plan d'action pour l'année. 99*

Proposition n° 54. *Elaborer une stratégie nationale de prévention de la récidive, sur une durée de trois à cinq ans, mobilisant dans un document unique l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle et de la santé ; cette stratégie serait déclinée dans un plan annuel, doté d'un budget, d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de résultats. 99*

Proposition n° 55. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : généraliser les centres et quartiers pour peines aménagées. 99*

Proposition n° 56. *A l'attention du ministère de la justice : faire évoluer la classification des établissements pénitentiaires en fonction du niveau d'évaluation des risques à combiner avec une catégorisation par programmes de réinsertion (suivant le modèle canadien) en s'assurant qu'aucun établissement n'est en surpopulation alors qu'un autre disposerait de cellules non occupées. 99*

Proposition n° 57. *A l'attention du ministère de la justice : fixer un pourcentage (au moins 20%) du stock d'établissements pénitentiaires fonctionnant sur un mode ouvert. 99*

Proposition n° 58. *A l'attention du ministère de la justice : sans attendre, lancer un appel à projet pour l'ouverture d'un établissement pénitentiaire pilote ayant recours à des financements publics et privés, fonctionnant en mode ouvert et doté des systèmes les*

plus innovants en matière de gestion carcérale que ce soit sur le plan des technologies de l'information, de l'accompagnement et de l'encadrement, des thérapies en matière de troubles psychiques et/ou de toxicomanie. Cet établissement pourrait également s'inspirer des exemples étrangers comme celui de la prison thérapeutique de Grendon au Royaume-Uni. 99

Proposition n° 59. *A l'attention du ministère de la justice : sur le modèle de la labellisation des quartiers arrivants et du référentiel déjà élaboré par la DAP relativement aux Règles Pénitentiaires Européennes, accélérer la labellisation des quartiers sortants et des programmes d'insertion. 99*

Proposition n° 60. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : repenser la phase d'accueil afin qu'elle soit réellement une phase d'évaluation des besoins/risques en lien avec le passage à l'acte et la construction d'un parcours d'insertion et non plus uniquement tournée vers l'optimisation des affectations en cellule. 99*

Proposition n° 61. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : faire de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU) une instance servant systématiquement à fixer/contractualiser les premières orientations et objectifs, réalistes et atteignables au vu à la fois des besoins et des capacités de la personne. 100*

Proposition n° 62. *A l'attention de l'administration pénitentiaire : pour détecter les innovations induites par la transition vers l'économie numérique, concevoir et expérimenter des solutions numériques adaptées au cadre de la détention, introduire dans l'organisation du service à compétence nationale un « fab lab » (de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication numérique»), à l'instar de ceux développés dans les grandes organisations et sur le modèle de ce qui est en place au Royaume-Uni au sein du National offender Management Service(NOMS). 100*

Proposition n° 63. *Prévoir l'obligation d'une communication annuelle par le ministère de la santé des éléments de dépenses consacrées aux personnes sous main de justice, quel que soit le type de dotation et la forme prise par ces dépenses. En parallèle, mener une réflexion conjointe entre le ministère de la santé et le ministère de la justice sur l'affectation des dotations afin de garantir une couverture de soins équitable et adaptée aux besoins de chaque établissement pénitentiaire. (Cf. Proposition n° 64 infra) 103*

Proposition n° 64. *Dans la suite des travaux lancés par la mission, identifier les enveloppes addictions dédiées aux personnes sous main de justice détenues et revoir en tant que de besoin leur répartition sur le territoire. 103*

Proposition n° 65. *Fixer des objectifs de conseiller justice pour Pôle emploi en fonction des besoins des personnes sous main de justice et non des possibilités pour Pôle emploi : à l'échelle nationale Pôle emploi dispose de 32 026 agents actifs au 1er janvier 2016 dont 23 872 conseillers emploi (gestion de portefeuille de demandeurs d'emploi), soit un ratio d'un conseiller pour 146 demandeurs d'emploi ou d'un agent actif pour 109 demandeurs d'emploi. En appliquant ces ratios à la proportion des entrants en détention demandeurs d'emploi (plus de 50%), soit 42 500, le besoin peut être estimé pour cette population entre 291 et 389, contre 62 aujourd'hui, soit un accroissement entre 229 à 327 et un surcoût de 10,3 à 14,7 M€. 105*

Proposition n° 66. Financer les conseillers en mission locale à hauteur du besoin existant pour les jeunes placés sous main de justice, soit 4,4M€, ce qui représente un surcoût de 2,8 M€/an, à partager entre les différents acteurs en charge du financement des missions locales (pour mémoire : les sources de financements des missions locales incluent l'État (38 %), les communes et EPCI (21 %), les régions (19 %), les départements (5 %), le Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %)). 105

Proposition n° 67. Faciliter et systématiser l'accès aux contrats d'insertion des personnes sous main de justice et prévoir les financements à cet effet. La proposition d'un contrat d'insertion à la sortie de détention devrait être automatique en cas de chômage. La mission considère que le nombre potentiel de bénéficiaires sur les 85 000 sortants/an devrait faire l'objet d'une évaluation fine, en fonction notamment i) du niveau de formation initiale (48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme) et ii) de la faible productivité des personnes détenues qui travaillent (30% ont une productivité inférieure au SMIC selon les expérimentations menées en 2014). 105

Proposition n° 68. Appliquer le SMIC horaire en détention conformément à la loi pénitentiaire de 2009 tout en prévoyant la possibilité d'une compensation par rapport au système antérieur de rémunération à la pièce. Cette compensation devra s'appliquer sur la base des éléments disponibles à la DAP de population présentant un écart de productivité substantiel vis-à-vis d'une rémunération au SMIC. Une option pourrait être de prévoir une subvention de même ampleur que celle s'appliquant aux contrats aidés et notamment les Contrats Uniques d'Insertion (CUI). Il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 un montant à cet égard, la compensation relevant d'une politique d'insertion favorisant à la fois l'offre de travail et un niveau de rémunération suffisant..... 106

Proposition n° 69. Faire remonter systématiquement par voie d'enquête et/ou dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice proposé par la mission, les montants mobilisés par les régions pour la formation professionnelle de ces publics et les intégrer dans un document d'ensemble retraçant l'ensemble des dépenses d'insertion en faveur des personnes sous main de justice..... 108

Proposition n° 70. Suivre et accroître le montant de la formation professionnelle rémunérée des personnes sous main de justice suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert. 108

Proposition n° 71. En ce qui concerne le financement de formations supplémentaires en faveur des personnes placées sous main de justice, la mission renvoie aux dispositifs existants pour les demandeurs d'emploi et notamment aux conclusions de la mission conjointe en cours IGF IGAS relative sur la trésorerie des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). 108

Proposition n° 72. Elargir la réduction d'impôt égale à 60% du montant de leur versement prévue à l'article 238bis du CGI en l'ouvrant aux associations ayant souscrit avec le ministère de la justice des conventions d'objectifs agréées pour l'insertion des personnes sous main de justice. 110

Proposition n° 73. Dans la poursuite des travaux entamés par la mission, établir chaque année un document de politique transversale (DPT) précisant l'ensemble des

dépenses de réinsertion en faveur des personnes sous main de justice et qui soit un support de la politique nationale de réinsertion de ces personnes..... 110

Proposition n° 74. A l'attention de l'administration pénitentiaire : élaborer un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux..... 112

Proposition n° 75. Elaborer un plan national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication..... 113

Proposition n° 76. Imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière. 115

Proposition n° 77. A l'attention des préfets, inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public « cible » des schémas départementaux et intégrer les directeurs fonctionnels des SPIP à leur processus d'élaboration..... 115

Proposition n° 78. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie et dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure de carte nationale d'identité avec demande concomitante d'extrait d'acte de naissance par voie dématérialisée. 117

Proposition n° 79. Rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ». 117

Proposition n° 80. Intégrer dans le Programme 107 de la direction de l'administration pénitentiaire mais surtout dans le nouveau programme national d'insertion des personnes placées sous main de justice recommandé par la mission, un indicateur « d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ». Cet indicateur devra être partagé avec les collectivités locales et la CAF, voire décliné à leur niveau. 121

Proposition n° 81. Modéliser et uniformiser la composition et les contenus des Points d'Accès au Droit (PAD) de manière à en faire de véritables plateaux techniques, point de passage obligé de tout détenu dans le cadre de la préparation de sa sortie. Dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP) ou de la préparation à la sortie, construire un lien automatique entre le passage en CPU « arrivants » et l'orientation vers le PAD.. 122

Proposition n° 82. Imposer à la direction de l'administration pénitentiaire, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, la CNAF et l'Association des Départements de France de faire vivre de nouveau leur protocole national ; faire un état détaillé des partenariats locaux. Modéliser et diffuser les expériences innovantes et performantes de partenariat. 123

Proposition n° 83. A l'attention de la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes placées sous main de justice nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention). 124

Proposition n° 84. Pour toutes les courtes peines (inférieures à un an), prévoir un partenariat systématique entre l'administration pénitentiaire, la CAF et les commissions

départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour maintenir le logement. 124

Proposition n° 85. Pour faciliter la conciliation des agendas judiciaires et sociaux, enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention, promouvoir une anticipation le plus en amont possible des sorties côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et structures d'hébergement, faire éditer à partir de GENESIS et communiquer à l'ensemble des parties prenantes un listing des personnes susceptibles de sortir dans un délais de deux mois pour les maisons d'arrêt et de 12 mois pour les maisons centrales, que ce soit en raison de la fin de la peine ou de l'octroi d'un aménagement de peine. Actualiser la liste toutes les semaines. 128

Proposition n° 86. Se préoccuper dès l'entrée en détention de la question du logement des entrants SDF (7% des entrants) soit environ 6 000 personnes/an. Faire traiter leur dossier en priorité par les antennes avancées des SIAO (à mettre en place) et/ou les assistants de service social en SPIP. 128

Proposition n° 87. Recruter de l'ordre de 150 ASS pour gérer les dossiers des détenus entrants SDF et des sortants SDF ou avec un logement précaire (12 000/an), soit un coût de 6 M€. 128

Proposition n° 88. Mettre en place des antennes avancées des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sur l'ensemble du territoire. A titre ultra-prioritaire, mettre en place de telles antennes dans les DISP ayant le plus grand nombre de sortants de prison avec un problème de logement (Paris, Lille). Charger ces antennes d'identifier les besoins des sortants de prison. Le coût est estimé par la mission à 3 M€/an. 129

Proposition n° 89. Préciser pour chaque établissement pénitentiaire l'organisme en charge des évaluations sociales liées au logement. Décharger les CPIP de cette tâche et la faire prendre en charge par les organismes extérieurs et/ou les assistants de service social des SPIP. 129

Proposition n° 90. Prévoir une offre complémentaire pour loger les sortants de prison compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande, identifiée par la mission entre 6 000 et 7 000 places. 130

Proposition n° 91. Pour les sortants de prison cumulant les handicaps (SDF, psychiatrie, addictions), prévoir pour leur sortie une intégration dans un programme de logement du type « un chez soi d'abord » centré sur i) un logement individuel en diffus et ii) un très fort accompagnement pluridisciplinaire. 130

Proposition n° 92. Prévoir l'intégration statistique systématique des éléments liés à la consommation de produits psychoactifs afin de faire apparaître leur prévalence réelle dans l'ensemble des actes de délinquance. 131

Proposition n° 93. Prévoir une direction de projet rattachée au secrétariat général des ministères sociaux pour la santé des personnes placées sous main de justice afin de coordonner les interventions des administrations centrales, notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de l'offre de soins, de la direction de la sécurité sociale et des agences œuvrant dans les domaines de la santé ; inclure

dans la fiche de poste du référent santé pour les personnes placées sous main de justice au ministère des affaires sociales l'obligation de réunions régulières avec la direction de l'administration pénitentiaire et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement direction de l'administration pénitentiaire/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la direction de l'administration pénitentiaire et non à la seule DGS (enjeux DSS, DGOS etc...), inclure dans la fiche de poste l'obligation de réunions régulières avec la DAP et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement DAP/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la DAP. 137

Proposition n° 94. *Organiser des réunions régulières tous les sixmois au moins du Comité santé/justice et un sous-groupe de travail à intervalles plus fréquents pour suivre le déploiement du système de veille sanitaire dans toutes les Unités Médico-Psychologiques Spécialisées (UMPS)..... 137*

Proposition n° 95. *En ce qui concerne les échanges d'informations, il est recommandé les évolutions suivantes :- personnes ou organismes référents : la liste des médecins coordinateurs des Unités sanitaires (US) ainsi que la liste des CSAPA référents soient actualisés et communiquée systématiquement par la direction de projet à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant d'informations administratives, non couvertes par le secret médical, ces informations doivent impérativement être partagées entre les deux administrations ; - Observatoire sur la santé des détenus (OSSD) : la direction de l'administration pénitentiaire devra avoir un accès total aux données OSSD et ses demandes d'évolution de ce système d'information devront être prises en compte par la DGS ; - rapports d'activité des CSAPA : transmission sans délai du Ministère de la santé à l'OFDT et copie à la DAP des rapports d'activité des CSAPA pénitentiaires, des CSAPA référents et des CSPAs avec rapport d'activité incluant une annexe d'intervention en milieu pénitentiaire.- réunion des ARS : prévoir un point systématique avec invitation de la direction de l'administration pénitentiaire sur les sujets santé des détenus (système d'information, locaux des US, espaces collectifs pour groupes de parole etc.) lors de la réunion nationale des ARS. Au niveau local, organiser une réunion DISP/ARS à intervalles réguliers afin d'aborder l'ensemble des sujets identifiés par la mission conjointe. 137*

Proposition n° 96. *A l'attention du ministère de la santé, transmettre régulièrement et a minima une fois par an les données relatives aux moyens engagés pour la santé des détenus. Des assurances devront être données que les enveloppes budgétaires dédiées sont bien sanctuarisées et ne font pas l'objet d'arbitrages défavorables au niveau des établissements de santé (ES). Chaque convention locale ES/DISP devra notamment comporter l'enveloppe budgétaire et les ETP correspondants en annexe. 137*

Proposition n° 97. *Informé systématiquement et régulièrement le personnel soignant en détention du calendrier de sortie des détenus par la circulation régulière d'un listing issu de GENESIS des dates de sorties envisagée ; intégrer la visite médicale comme étape obligatoire du parcours de sortie dans le cadre de la mise en place de quartiers sortants soumis à certification, sur le modèle de la prison de Manchester (Royaume Uni). 138*

Proposition n° 98. *Lever les obstacles à une participation systématique du personnel médical/soignant à la CPU (partage d'informations dans le cadre prévu par la circulaire*

de 2012), notamment pour toutes les personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions. 138

Proposition n° 99. A l'instar des programmes existants à l'étranger, prévoir des unités thérapeutiques en détention dédiées à la lutte contre les addictions. Ces unités devront proposer toute la palette d'offres possibles, y compris des groupes de paroles et des lieux d'abstinence totale et leur intégration devra être basée sur une évaluation de la personne et non sur le volontariat. Les personnes devront être soumises à ces programmes sur la base de tests obligatoires de détection des addictions..... 138

Proposition n° 100. Lancer une mission conjointe IGSJ IGF IGAS de recensement, d'identification et d'analyse des modèles de traitements de la toxicomanie à l'étranger les plus efficaces (débouchant sur un sevrage avec un minimum de rechutes) en fonction du rapport coût/efficacité..... 139

Proposition n° 101. Pour toute personne détenue présentant des addictions, proposer systématiquement un programme de traitement et de suivi à l'issue de la période de détention. Les référents pénitentiaires dans les CSAPA devront être impliqués dans la mise en place de ces programmes..... 139

Proposition n° 102. Multiplier les programmes alternatifs à la détention en cas de commission de délits liés aux addictions sur le modèle de celui mis en place récemment à Bobigny. 139

Proposition n° 103. Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité avec l'appui des enquêtes nécessaires pour prononcer une peine adaptée à la situation et à la personnalité du condamné. 140

Proposition n° 104. Expérimenter des programmes alternatifs à la détention, du type du projet de Médecins du Monde à Marseille, en direction de personnes cumulant les difficultés sociales (SDF, troubles psychiatriques, addictions) sur la base d'une prise en charge multidisciplinaire en milieu ouvert. 140

Proposition n° 105. En application de l'article R. 5314-1 du code du travail qui détermine les missions du Conseil National des Missions locales, et de l'article R. 5314-3 du même code, le Gouvernement devrait consulter ce Conseil sur la question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de afin de disposer d'un bilan de l'action du réseau des 447 missions locales en faveur des jeunes placés sous main de justice. 141

Proposition n° 106. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, en relation avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : inscrire les personnes sous main de notamment en milieu ouvert dans l'offre de conseil en évolution professionnelle, étape vers une orientation professionnelle adaptée. 142

Proposition n° 107. Parmi les représentants de l'État au Conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle(CREFOP), désigner le directeur interrégional des services pénitentiaires 143

Proposition n° 108. Sans contester les indicateurs retenus, il doit être établi des modalités de diffusion de ces indicateurs tant auprès du conseil régional qu'auprès de l'autorité judiciaire et des services de l'État..... 143

Proposition n° 109. *Etablir des standards d'évaluation communs aux établissements à gestion déléguée et aux établissements à gestion publique, pour construire un dialogue avec les conseils régionaux. Ces standards devraient être déterminés conjointement entre la DGEFP et la DAP et se fonder sur le taux de certification ou d'obtention d'un diplôme. 143*

Proposition n° 110. *Etablir, conformément à la loi du 15 août 2014 modifiant l'article 2 de la loi du 24 novembre 2014, un modèle type de convention nationale comportant des objectifs à atteindre au plan quantitatif, un dispositif de suivi par des comités de pilotage, des indicateurs de résultats portant notamment sur la réalisation des objectifs déterminés et la tenue effective des comités de suivis. 144*

Proposition n° 111. *Etablir à bref délai un bilan des actions conduites au titre de la convention entre le MEDEF et la DAP. Sur le fondement de cette évaluation, réunir avant l'été, un comité de pilotage pour tirer les enseignements de cette convention et définir pour les trois prochaines années des objectifs quantifiés et partagés. 144*

Proposition n° 112. *Des négociations devraient être entreprises avec des fédérations professionnelles telles que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour faciliter l'employabilité des personnes sortant de prison et des personnes suivies en milieu ouvert. 144*

Proposition n° 113. *Si les résultats attendus pour le développement de l'insertion par l'activité économique sont faibles, la démarche retenue, fondée sur une méthodologie de projet, mérite d'être transposée et soulignée. Elle gagnerait cependant à se doter d'objectifs de moyen terme et d'indicateurs de résultats se fondant notamment sur les critères retenus par le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de ce secteur. 146*

Proposition n° 114. *En fonction des résultats obtenus, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle pourraient avoir intérêt à élargir leur partenariat aux collectivités locales et aux entreprises impliquées dans le soutien aux démarches d'insertion par l'économie, afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de postes de travail. 146*

Proposition n° 115. *Assurer un recensement dans les directions interrégionales des programmes financés par la Direction Générale justice de la Commission européenne. A partir de ce bilan, déterminer une stratégie d'action à l'égard de ces programmes afin de disposer d'une concentration de moyens sur des objectifs précis. 146*

Proposition n° 116. *Conduire des actions d'information auprès des concessionnaires sur les clauses sociales dans la commande publique afin de les inciter à soumissionner davantage dans des marchés publics ; ces actions d'information pourraient trouver place dans la relance du programme « entreprendre » précité. 146*

Proposition n° 117. *L'étude de faisabilité d'un opérateur unique pour le travail en détention conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le SGMAP devra s'appuyer sur des éléments issus de l'analyse comparative et tirer profit d'un rapprochement avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). 147*

Proposition n° 118. *Mettre en place avec détermination et un portage politique à haut niveau un programme ambitieux de service civique en direction des personnes détenues pour établir une relation entre la détention et l'extérieur. Fixer des objectifs chiffrés à chaque direction interrégionale, pour atteindre un objectif national de 1000 jeunes en service civique en 2016. Renforcer les ressources humaines mobilisées au niveau central pour accompagner ce déploiement. 147*

Proposition n° 119. *Mettre en place dans les DISP une ingénierie de projets d'insertion chargée du montage des dispositifs adressés aux personnes sous main de justice en lien avec les organismes en charge de la promotion et du financement de ces dispositifs. Cette ingénierie de projet pourrait avoir en charge également le suivi de ces projets. 150*

Proposition n° 120. *Remettre aux personnes détenues travaillant dans différents emplois du service général à leur libération un livret leur permettant de justifier précisément des actions professionnelles qu'ils auront conduites durant leur incarcération. 151*

Proposition n° 121. *En lien avec les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmenter les niveaux de qualification des personnes détenues classées au service général en conduisant avec les OPCA des opérations de qualification des postes de travail. 151*