

N° 162

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XII

### JUSTICE : ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°17) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET D'ATTENTE</b> .....	8
<b>A. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ALLOUÉS À   L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</b> .....	8
1. <i>Une évolution qui contraste avec celle des crédits alloués les années précédentes</i> .....	8
2. <i>Une maquette budgétaire inchangée</i> .....	10
3. <i>Des indicateurs de performance perfectibles</i> .....	11
<b>B. UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES VOLONTARISTE MAIS LIMITÉE   PAR DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONTRAINTS</b> .....	15
1. <i>Des créations de postes orientées vers le milieu ouvert et les nouveaux établissements     pénitentiaires</i> .....	15
2. <i>Une diminution des crédits consacrés à la formation dans un contexte d'augmentation des     besoins</i> .....	18
3. <i>Une légère revalorisation de la situation des personnels</i> .....	19
4. <i>Un transfert des missions d'extractions judiciaires interrompu</i> .....	20
<b>C. VERS UN PARC IMMOBILIER « À DEUX VITESSES » ?</b> .....	20
1. <i>Un programme immobilier amplement revu en 2012</i> .....	21
a) <i>L'achèvement du programme « 13 200 »</i> .....	21
b) <i>Le programme immobilier porté par le budget triennal 2013-2015</i> .....	24
2. <i>Les établissements en gestion publique, variables d'ajustement du budget de     l'administration pénitentiaire ?</i> .....	26
<b>II. UNE ATTENTION PLUS POUSSÉE PORTÉE AU MILIEU OUVERT</b> .....	30
<b>A. UN DÉVELOPPEMENT DYNAMIQUE DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE ET DES   ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION CONFRONTÉ À LA SURCHARGE   CHRONIQUE DES SPIP</b> .....	30
1. <i>Une politique d'aménagements de peine encore insuffisamment axée sur la réinsertion</i> .....	31
2. <i>Une augmentation des alternatives à l'incarcération</i> .....	33
<b>B. LA MISE EN AVANT DU MILIEU OUVERT EN 2013</b> .....	34
1. <i>Les propositions issues des travaux de la conférence de consensus</i> .....	34
2. <i>Les principales mesures proposées par le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et     à l'individualisation des peines</i> .....	35
<b>C. UN PRÉALABLE ESSENTIEL : LE RENFORCEMENT SUBSTANTIEL DES SERVICES   PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION (SPIP)</b> .....	36

<b>III. UNE SITUATION DES PRISONS TOUJOURS PRÉOCCUPANTE .....</b>	<b>38</b>
<b>A. UN CLIMAT DE VIOLENCE NOURRI PAR UNE SURPOPULATION CARCÉRALE PERSISTANTE .....</b>	<b>38</b>
1. <i>Un relatif ralentissement de la hausse du nombre de personnes détenues .....</i>	39
2. <i>L'état de surpopulation chronique des maisons d'arrêt .....</i>	41
3. <i>La violence en détention.....</i>	42
<b>B. LE MALAISE DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES.....</b>	<b>44</b>
1. <i>Le désarroi de certains personnels .....</i>	44
2. <i>Des relations dégradées entre personnels de direction et représentants des personnels de surveillance .....</i>	45
<b>C. UN EFFORT DE SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES SANS DOUTE INSUFFISANT FACE AUX BESOINS .....</b>	<b>46</b>
<b>IV. DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DES PERSONNES DÉTENUES ENCORE INSUFFISAMMENT ASSURÉS .....</b>	<b>49</b>
<b>A. UN ACCÈS AUX SOINS EN VOIE D'AMÉLIORATION .....</b>	<b>49</b>
1. <i>Un partenariat à renforcer .....</i>	49
2. <i>Les structures de soins spécialement dédiées aux détenus .....</i>	51
a) <i>Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI).....</i>	51
b) <i>Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) .....</i>	51
<b>B. UN ACCÈS À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ENTRAVÉ PAR LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>53</b>
1. <i>Une obligation d'activité encore imparfaitement mise en œuvre.....</i>	53
2. <i>Un droit au travail en détention confronté à un climat économique défavorable et à des incertitudes juridiques.....</i>	54
3. <i>Formation professionnelle des détenus : une décentralisation au point mort.....</i>	56
<b>C. UN MANQUE D'INTERACTIONS ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE TERRAIN.....</b>	<b>57</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>60</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>62</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 12 novembre 2013<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 20 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-René Lecerf, les crédits du **programme « administration pénitentiaire »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2014**<sup>2</sup>.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a observé que, si les missions de l'administration pénitentiaire étaient aujourd'hui au cœur du débat public, le projet de loi de finances pour 2014 ne traduisait que partiellement les nouvelles orientations définies par le Gouvernement.

En 2014, les crédits de paiement alloués à l'administration pénitentiaire **augmentent légèrement**. Toutefois, le projet de budget fait apparaître un certain nombre de **difficultés**, tenant en particulier au poids croissant représenté par le **paiement des partenaires privés** impliqués dans la gestion d'un établissement pénitentiaire au titre d'un marché de gestion déléguée ou d'un contrat de partenariat.

En outre, si la révision du « nouveau programme immobilier » autour d'un périmètre resserré se justifiait par des impératifs financiers, celle-ci a toutefois plongé dans **l'incertitude** un certain nombre d'établissements dont la fermeture programmée a été reportée *sine die*.

Le rapporteur a par ailleurs salué la décision du Gouvernement de renforcer les SPIP de milieu ouvert par **la création, dès 2014, de 300 emplois de conseiller d'insertion et de probation (CIP) accompagnée de 100 emplois « soutien »** et l'a invité à inscrire cet engagement dans la durée, tant une politique ambitieuse de recrutement de CIP paraît nécessaire pour développer de façon efficace les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

Constatant la **poursuite de l'augmentation de la population carcérale** en 2013, il a attiré l'attention sur le climat de violence qui règne dans beaucoup d'établissements pénitentiaires, suscitant le désarroi de nombreux personnels.

Enfin, il a observé que, malgré certains progrès liés notamment à l'ouverture des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), les droits économiques et sociaux des personnes détenues pâtissaient de la conjoncture économique actuelle.

**Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2014.**

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition de la garde des sceaux est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/lois.html#toc2>.

<sup>2</sup> Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.



Mesdames, Messieurs,

Avec les travaux de la « conférence de consensus », qui se sont déroulés de septembre 2012 à février 2013 et se sont conclus par la remise d'un rapport au Premier ministre le 20 février<sup>1</sup>, et le dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2013 d'un projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, les missions de l'administration pénitentiaire ont été au cœur du débat public en 2013 et le seront en 2014. Les principes retenus par le Gouvernement – individualisation des peines et des parcours d'exécution des peines, renforcement du contrôle et du suivi des personnes condamnées en milieu ouvert, accent mis sur la prévention de la récidive et sur la réinsertion – s'inscrivent pour partie dans la continuité des avancées de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, dont la mise en œuvre n'est toujours pas pleinement assurée.

Le projet de budget pour 2014 – qui s'établit à 2,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 1,19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013) et 3,24 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 1,39 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013) – ne traduit que très partiellement ces nouvelles orientations. Marquant une quasi-stagnation des moyens alloués à l'administration pénitentiaire dans un contexte de poursuite de l'augmentation du nombre de personnes placées sous main de justice, il suscite l'inquiétude des professionnels concernés, tant la situation des établissements pénitentiaires et les conditions de prise en charge des personnes condamnées apparaissent dégradées.

Si votre commission des lois ne peut que saluer, dans le contexte actuel de maîtrise des dépenses publiques, l'effort important consenti par le Gouvernement en faveur du budget du ministère de la justice et de l'administration pénitentiaire en particulier – notamment avec la création de 300 emplois de conseillers d'insertion et de probation accompagnée de 100 emplois « soutien » – , il lui appartient également d'attirer l'attention sur les difficultés persistantes rencontrées par les personnels de l'administration pénitentiaire pour exercer leurs missions dans des conditions permettant de préserver la dignité des personnes détenues et de favoriser la réinsertion.

---

<sup>1</sup> Les travaux de la conférence de consensus peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

## I. UN BUDGET D'ATTENTE

Entre les grandes orientations de politique pénale définies par la garde des sceaux dans une circulaire du 19 septembre 2012 et l'entrée en vigueur des mesures proposées par le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, dont l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale ne devrait pas intervenir avant le mois d'avril 2014, l'administration pénitentiaire se trouve dans une situation transitoire peu propice à des évolutions d'ampleur.

**Hormis la création de 432 nouveaux emplois, dont 300 emplois de conseillers d'insertion et de probation**, unanimement saluée par les personnes entendues par votre rapporteur, le présent projet de budget est très largement un budget d'attente, qui s'inscrit pour l'essentiel dans les orientations tracées l'année dernière sans répondre aux incertitudes qu'avait alors relevées votre rapporteur concernant en particulier l'évolution du parc pénitentiaire<sup>1</sup>.

### *A. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ALLOUÉS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE*

#### **1. Une évolution qui contraste avec celle des crédits alloués les années précédentes**

En 2014, les crédits alloués par le programme n° 107 : « administration pénitentiaire » de la mission « justice » s'établiront à 2,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à **3,24 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une évolution, respectivement, de - 1,19 % et de + 1,39 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2013<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Avis n° 154 – tome XII (2013-2014) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois du Sénat, sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 au programme n° 107 : « administration pénitentiaire » de la mission « justice ».

<sup>2</sup> - 1,21 % et + 1,37 % si l'on tient compte des fonds de concours et attributions de produits, évalués à 400 000 euros en 2014.

Cette progression modeste contraste avec celle des enveloppes budgétaires allouées les précédentes années.

**Évolution des crédits alloués à l'administration pénitentiaire depuis 2010  
(en millions d'euros)**

	Crédits ouverts en LFI pour 2010	Crédits ouverts en LFI pour 2011	Crédits ouverts en LFI pour 2012	Crédits ouverts en LFI pour 2013	Crédits demandés pour 2014 <sup>1</sup>	Évolution LFI 2010 / P JL 2014
Autorisations d'engagement	3 062,8	3 280	4 691	2 884,3	<b>2 849,8</b>	- 6,95 %
- évolution annuelle		+ 7 %	+ 43 %	- 38,5 %	<b>- 1,19 %</b>	
Crédits de paiement	2 691,4	2 821	3 013	3 192,5	<b>3 236,9</b>	+ 20 %
- évolution annuelle		+ 4,8 %	+ 6,8 %	+ 6 %	<b>+ 1,39 %</b>	

*Source : documents budgétaires*

Si l'évolution discontinue des autorisations d'engagement sur la période 2010-2014 traduit la révision par le Gouvernement du « nouveau programme immobilier » décidé sous la précédente législature (voir *infra*), l'examen des crédits de paiement alloués à l'administration pénitentiaire montre que ceux-ci progressent de 20 % sur la même période.

Toutefois, cette très forte progression résulte pour l'essentiel, d'une part, de l'évolution des loyers des établissements construits en partenariat public-privé et des charges liées aux marchés de gestion déléguée, et, d'autre part, d'un ajustement des dotations allouées à l'administration pénitentiaire pour le financement des établissements en gestion publique et des dépenses de santé prises en charge par l'État.

Par titre, les crédits de paiement demandés pour 2014 se décomposent de la façon suivante :

<sup>1</sup> Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), évalués à 400 000 euros en 2014.

**Présentation par titre des crédits de paiement ouverts en 2013  
et demandés pour 2014 (en millions d'euros)**

	<b>Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2013</b>	<b>Crédits de paiement demandés pour 2014</b>	<b>Évolution annuelle</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	1 967,2	2 016,8	+ 2,51 %
<i>Rémunérations d'activité</i>	1 132,3	1 158,3	
<i>Cotisations et contributions sociales</i>	825,6	848,95	
<i>Prestations sociales et allocations diverses</i>	9,38	9,5	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	747,7	764,2	+ 2,2 %
<i>Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel</i>	722,1	739	
<i>Subventions pour charges de service public</i>	25,64	25,2	
Titre 5. Dépenses d'investissement	368,86	356,51	- 3,35 %
<i>Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État</i>	368,86	356,51	
Titre 6. Dépenses d'intervention	108,65	99,39	- 8,52 %
<i>Transferts aux ménages</i>	2	2,8	
<i>Transferts aux autres collectivités</i>	106,65	96,59	
Total hors FDC et ADP prévus	3 192,53	3 236,93	+ 1,39 %
<i>FDC et ADP prévus</i>	0,8	0,4	
Total y compris FDC et ADP prévus	3 193,33	3 237,3	+ 1,37 %

*Source : projet annuel de performance pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2014*

## 2. Une maquette budgétaire inchangée

Comme les années précédentes, le programme n° 107 : « administration pénitentiaire » se décline en trois actions :

- l'action n° 1 : « *garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* », concerne la garde des détenus, le contrôle des personnes placées sous main de justice, les aménagements de peine, les alternatives à l'incarcération, le parc immobilier ainsi que la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;

- l'action n° 2 : « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* », regroupe, outre 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 ; elle comporte également la mission de réinsertion professionnelle ;

- l'action n° 4 : « *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 (DIR) des services pénitentiaires, 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).

En 2014, ces actions représentent respectivement 61,9 %, 28,8 % et 9,3 % des moyens alloués à l'administration pénitentiaire.

**Présentation par action et par titre des crédits de paiement demandés  
(en millions d'euros)**

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	<b>Total pour 2014</b>	FDC et ADP attendus en 2014
01	Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 447,6	150,4	356,5	0,49	<b>1 955</b>	0,2
02	Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	391,8	534,5		98,9	<b>1 025,2</b>	0,2
04	Soutien et formation	177,4	79,3			<b>256,7</b>	
	<b>Total</b>	<b>2 016,81</b>	<b>764,2</b>			<b>3 236,9</b>	<b>0,4</b>

*Source : projet annuel de performances pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2014*

### 3. Des indicateurs de performance perfectibles

Le projet annuel de performances (PAP) du programme n° 107 : « administration pénitentiaire », annexé au projet de loi de finances, présente plusieurs objectifs assortis d'indicateurs de performance. Ces éléments sont indispensables pour apprécier les priorités de l'administration pénitentiaire et permettre de contrôler leur suivi au-delà de l'exercice budgétaire.

**Indicateurs de performance du programme n° 107 :  
« administration pénitentiaire »**

<b>Objectif n° 1</b>	<b>Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires</b>
Indicateur 1.1	Nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe / hors de l'établissement) <i>En 2012 : 2,2. Prévision actualisée 2013 : &lt;2. Cible 2015 : &lt;2.</i>
Indicateur 1.2	Taux d'incidents pour 10 000 détenus <i>En 2012 : 16,7. Prévision actualisée 2013 : 17,5. Cible 2015 : 16.</i>
Indicateur 1.3	Taux de formation à la prévention suicide (formation « Terra ») <i>En 2012 : 80 %. Prévision actualisée 2013 : 81 %. Cible 2015 : 85 %.</i>
<b>Objectif n° 2</b>	<b>Améliorer les conditions de détention</b>
Indicateur 2.1	Taux d'occupation des places en maison d'arrêt <i>En 2012 : 131 %. Prévision actualisée 2013 : 133 %. Cible 2015 : 133 %.</i>
Indicateur 2.2	Nombre de détenus par cellule <i>En 2012 : 1,35. Prévision actualisée 2013 : 1,34. Cible 2015 : 1,28.</i>
Indicateur 2.3	Taux de places spécialisées <sup>1</sup> créées depuis 2008 (sur le nombre total de places créées depuis 2008) <i>En 2012 : 9,37. Prévision actualisée 2013 : 9,73. Cible 2015 : 12,95.</i>
Indicateur 2.4	Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues » <i>En 2012 : 83,3 %. Prévision actualisée 2013 : 95 %. Cible 2015 : 100 %.</i>
Indicateur 2.5	Taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux (UVF / parloirs familiaux) <i>En 2012 : 67 %/63 %. Prévision actualisée 2013 : 72 %/62 %. Cible 2015 : 74 %/64 %.</i>
Indicateur 2.6	Taux d'occupation des unités hospitalières (UHSI / UHSA) <i>En 2012 : 65 %/84 %. Prévision actualisée : 65 %/80 %. Cible 2015 : 65 %/80 %.</i>
<b>Objectif n° 3</b>	<b>Prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice</b>
Indicateur 3.1	Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine <i>En 2012 : 20 % (81 % de PSE). Prévision actualisée 2013 : 22 % (77 % de PSE). Cible 2015 : 23,5 % (79 % de PSE).</i>
Indicateur 3.2	Pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec avis favorable du SPIP <i>En 2012 : non renseigné. Prévision actualisée 2013 : 58,5 %. Cible 2015 : 59,5 %.</i>
<b>Objectif n° 4</b>	<b>Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus</b>
Indicateur 4.1	Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation professionnelle / d'une formation générale. <i>En 2012 : non renseigné<sup>2</sup>. Prévision actualisée 2013 : 10,2 %/25 %. Cible 2015 : 10,2 %/25 %.</i>
Indicateur 4.2	Pourcentage de détenus à l'intérieur des établissements bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) <i>En 2012 : 37,7 %. Prévision actualisée 2013 : 31 %. Cible 2015 : 32 %.</i>
<b>Objectif n° 5</b>	<b>Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert</b>
Indicateur 5.1	Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes <i>En 2012 : 57,7 %. Prévision actualisée 2013 : 59 %. Cible 2015 : 61 %.</i>

<sup>1</sup> L'indicateur prend en compte trois types de places : les places spécialisées en centre de semi-liberté / quartier de semi-liberté, en quartier pour peine aménagée et en quartier courtes peines.

<sup>2</sup> En 2012, un mouvement de revendication des responsables locaux de l'enseignement a fait obstacle à la collecte des informations nécessaires pour renseigner cet indicateur.

---

Après une importante refonte intervenue l'année dernière, **ces indicateurs évoluent peu en 2014** – la direction de l'administration pénitentiaire annonçant une réflexion sur les objectifs et indicateurs du programme n° 107 à l'horizon 2015, en lien avec l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la récidive précité.

Dans ce contexte, seuls des **ajustements mineurs et des corrections de méthodologie** ont modifié les indicateurs de performance du programme :

- l'indicateur « *taux de formation à la prévention suicide* » a été simplifié pour ne retenir que les informations relatives au taux de formation des personnels de surveillance ;

- l'indicateur « *nombre de détenus par cellule* » a été simplifié pour ne retenir qu'un indicateur commun aux centres de détention et maisons centrales (incluant les quartiers). Cette simplification se justifie par les taux d'occupation proches constatés dans ces deux catégories d'établissements ;

- dans un souci de précision méthodologique, les indicateurs « *maintien des liens familiaux* » et « *améliorer l'accès aux soins* » ont été renommés en « *taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux* » et « *taux d'occupation des unités hospitalières* » ;

- enfin, dans l'indicateur « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* », l'indicateur de contexte « *pourcentage de SEFIP<sup>1</sup> octroyées par rapport au nombre total de personnes condamnées et hébergées dont le reliquat de peine à purger est égal ou inférieur à quatre mois* » est remplacé par « *pourcentage de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une surveillance électronique à leur libération* ». Ce nouvel indicateur de contexte porte exclusivement sur les personnes détenues et intègre toutes les formes d'aménagements de peine, notamment la libération conditionnelle. Son objectif est de mesurer le pourcentage de personnes détenues pour lesquelles la libération s'accompagne d'un suivi des services d'insertion et de probation.

Comme l'année passée, votre rapporteur souligne le **caractère encore imparfait de plusieurs indicateurs** retenus.

En particulier, votre rapporteur continue de considérer que la sécurité des établissements (objectif n° 1) devrait s'apprécier non seulement à l'aune du nombre d'incidents dont les personnels sont victimes mais aussi à celle des **violences commises en détention sur les personnes détenues**. Dans les réponses au questionnaire budgétaire, l'administration pénitentiaire fait valoir que la mesure de l'évolution des incidents entre détenus soulève d'importants problèmes méthodologiques. Cet argument de convaincre pas : l'administration pénitentiaire, qui suit dans un tableau de bord national le nombre d'agressions entre codétenus (8 365 en 2011, 8 861 en 2012, 5 082 entre janvier et juillet 2013) devrait être en mesure d'élaborer des critères incontestables permettant de renseigner un tel indicateur.

---

<sup>1</sup> Surveillance électronique de fin de peine.

En outre, lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants des personnels des SPIP ont souligné le **caractère insuffisant des indicateurs retenus pour mesurer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert** – cette dernière n'étant mesurée, en l'état des documents budgétaires, qu'à travers l'indemnisation des victimes par les personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve (SME). Cette action, bien qu'importante, ne donne en effet qu'une **vision très partielle** du travail réalisé par les SPIP. Alors que le Gouvernement entend mettre l'accent sur les prises en charge de milieu ouvert (voir *infra*), cet objectif n° 5 pourrait être utilement complété d'indicateurs portant, par exemple, sur le délai de convocation des personnes devant les SPIP ou sur le nombre de dossiers suivis par chaque conseiller d'insertion et de probation, comme le suggère notamment dans son avis budgétaire notre collègue député Sébastien Huygue, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire pour la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Votre rapporteur observe au demeurant que de tels indicateurs sont renseignés, s'agissant du suivi des mineurs ayant commis des actes de délinquance, dans le programme n° 182 : « protection judiciaire de la jeunesse » relevant de la même mission « justice ».

Au-delà du choix des indicateurs, votre rapporteur regrette, cette année encore, le **manque d'ambition des prévisions** retenues pour plusieurs d'entre eux – plusieurs objectifs du projet annuel de performances (PAP) tendant à être revus à la baisse à mesure que les perspectives de les atteindre paraissent s'éloigner.

Ainsi en est-il de l'indicateur relatif au taux d'occupation des places en maison d'arrêt (indicateur 2.1) : après une réalisation de 122 % en 2010 et de 124 % en 2011, le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2013 fixait un objectif à atteindre de 115 % à l'horizon 2015. Cet objectif a été réévalué à 133 % dans le PAP annexé au présent projet de budget, après une réalisation prévisionnelle de 133 % en 2013...

Il en va de même de l'objectif relatif au pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (indicateur 4.2) : fixé à 40 % dans le PAP 2013, la cible à atteindre en 2015 n'est plus que de 32 % dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2014.

---

<sup>1</sup> Avis n°143 - tome 6, consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2014 à l'administration pénitentiaire au sein de la mission « justice », fait par M. Sébastien Huygue, député, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, octobre 2013, page 11.

**B. UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES VOLONTARISTE MAIS LIMITÉE PAR DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONTRAINTS**

**1. Des créations de postes orientées vers le milieu ouvert et les nouveaux établissements pénitentiaires**

À périmètre constant, le plafond d'autorisation des emplois du programme n°107 : « administration pénitentiaire » s'élève à 35 838 ETPT (dont près des trois quarts représentent des personnels de surveillance de catégorie C).

Les entrées prévues sont destinées, d'une part, à compenser les sorties (1 485 ETPT dont environ 510 au titre des départs à la retraite), et, d'autre part, à permettre **la création de 432 emplois** (voir tableau).

**Évolution des emplois**

	Sorties	<i>dont départs à la retraite</i>	Entrées	<i>dont primo recrutements</i>	Schéma d'emplois du programme
Magistrats de l'ordre judiciaire	0	0	0	0	0
Personnels d'encadrement	108	35	118	67	10
B Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	191	48	519	417	328
B Personnels administratifs et techniques	81	25	105	44	24
C Personnels de surveillance	930	355	979	747	49
C Personnels administratifs et techniques	175	47	196	92	21
<b>Total</b>	<b>1485</b>	<b>510</b>	<b>1917</b>	<b>1367</b>	<b>432</b>

*Source : PAP de la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2014*

À ces créations de postes s'ajoute **une « économie » escomptée de 210 postes** en 2014, permise par le déploiement de l'application informatique « Genesis », par la finalisation du plan de rationalisation des miradors dans les établissements pénitentiaires et par l'optimisation des procédures dans les greffes pénitentiaires.

Au total, l'administration pénitentiaire espère bénéficier en 2014 de **642 nouveaux emplois**, répartis de la façon suivante :

- 297 ETP (dont 210 issus des redéploiements) affectés à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires ;
- création de 300 postes de conseillers d'insertion et de probation (CIP) ;
- 30 ETP dédiés au renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires ;
- enfin, 15 ETP dédiés à l'exercice du culte.

26 emplois seraient par ailleurs transférés vers le programme n°310 : « conduite et pilotage de la politique de la justice » au titre de la mise en œuvre des plateformes interrégionales du ministère de la justice et des transferts d'emplois au titre des projets informatiques.

Les personnes entendues par votre rapporteur ont salué cet effort du Gouvernement en faveur de l'administration pénitentiaire – s'agissant tout particulièrement du recrutement de 300 nouveaux emplois de CIP qui, après une première augmentation des effectifs de 63 ETP en 2013, permettront de soulager sensiblement des services pénitentiaires d'insertion et de probation aujourd'hui saturés (voir *infra*).

S'inscrivant dans la perspective d'adoption du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines déposé le 9 octobre 2013 à l'Assemblée nationale, ces créations de poste devraient être suivies, selon l'engagement pris par le Premier ministre ce même jour, de nouvelles créations en 2015 et 2016 **portant à 1 000 le nombre total de nouveaux emplois de CIP sur trois ans**.

Votre rapporteur rappelle que ce chiffre correspond au nombre de CIP que l'étude d'impact annexée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 estimait nécessaire de créer pour répondre à la politique d'aménagements de peine et d'amélioration du suivi des personnes condamnées voulue par le législateur. À peine un tiers d'entre eux avaient toutefois pu être créés entre 2010 et 2012<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'étude d'impact établie alors par le Gouvernement considérait qu'afin de faciliter la mise en œuvre des aménagements de peine, il apparaîtrait nécessaire de passer de 80 à 60 dossiers par conseiller d'insertion et de probation, ce qui nécessiterait la création de 1.000 postes de CIP pour un coût salarial total de 32 844 000 euros outre le coût d'investissement. Dans son rapport d'évaluation de la loi pénitentiaire établi conjointement avec notre ancienne collègue Nicole Borvo Cohen-Seat en juillet 2012, votre rapporteur regrettait que, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, moins du tiers de ces postes aient été effectivement ouverts. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-629-notice.html>

En outre, afin de permettre à ces nouveaux conseillers d'insertion et de probation d'exercer au mieux leurs missions, Mme Christiane Taubira, ministre de la justice, a indiqué à votre rapporteur qu'à ces 300 postes de CIP s'ajouteraient, dès 2014, **100 emplois d'appui**, répartis de la façon suivante :

- 10 psychologues ;
- 10 assistants sociaux ;
- 50 personnels administratifs ;
- 30 encadrants.

Pour positives qu'elles soient, ces évolutions appellent toutefois quelques nuances.

Tout d'abord, les représentants des personnels pénitentiaires entendus par votre rapporteur ont fait part de leur scepticisme quant aux possibilités de redéploiement de personnels permises par l'application Genesis<sup>1</sup>. M. Jean-Michel Dejenne, premier secrétaire national du syndicat national des directeurs pénitentiaires (SNDP), a estimé, au vu du nombre d'emplois de direction déjà mobilisés par la mise en place de ce nouveau logiciel informatique, que l'administration pénitentiaire **sous-estimait sans doute la charge de travail** que représenterait le déploiement de l'application au cours de l'année 2014.

En outre, si le nombre des conseillers d'insertion et de probation augmente en 2014, **l'enveloppe allouée au fonctionnement des SPIP reste, quant à elle, inchangée** - 20,4 millions d'euros en 2014 contre 20,5 millions d'euros ouverts l'an passé, et alors même que les dépenses de fonctionnement des SPIP se sont élevées en 2012 à 24 millions d'euros<sup>2</sup>. Cette enveloppe, consacrée dans sa majorité aux loyers des services, doit également financer les dépenses d'entretien, les frais de déplacements des personnels, leurs véhicules et les formations. L'enveloppe prévue pour 2014 risque donc d'être insuffisante, au regard non seulement des effets d'échelle induits par la création des nouveaux emplois mais également des importantes difficultés matérielles rencontrées d'ores et déjà par de nombreux SPIP dans leur fonctionnement quotidien.

Enfin, comme l'a déjà noté votre rapporteur à plusieurs reprises, la politique de ressources humaines de l'administration pénitentiaire **ne tient toujours pas compte des besoins réels en personnels des établissements pénitentiaires confrontés à une situation de surpopulation chronique** - l'organigramme de ces établissements étant déterminé en fonction de leur capacité d'accueil théorique et non du nombre de détenus effectivement hébergés. Les directeurs des établissements pénitentiaires d'Angers, d'Aix-Luynes ou encore de Longuenesse ont tous trois regretté cette situation de sous-dotation en effectifs lors de la visite de votre rapporteur - sous-dotation

---

<sup>1</sup> Pour « gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité ».

<sup>2</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « justice », annexé au projet de loi de règlement pour 2012.

qui vient s'ajouter à des phénomènes d'absentéisme, d'usure ou de « turn over » important des personnels de surveillance dans certains établissements.

## 2. Une diminution des crédits consacrés à la formation dans un contexte d'augmentation des besoins

La formation initiale de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire ainsi que les actions de formation continue à caractère national relèvent de la responsabilité de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), située à Agen depuis 2000.

En 2014, la subvention pour charges de service public attribuée à l'ENAP s'établira à 25,2 millions d'euros, ce qui correspond à une diminution de 1,7 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2013. Ces crédits s'inscrivent dans un mouvement de baisse continue de la subvention attribuée à l'ENAP depuis plusieurs années (voir tableau).

### Évolution de la subvention pour charges de service public allouée à l'ENAP depuis 2010 (en millions d'euros)

Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Crédits ouverts en LFI pour 2013	Subvention prévue par le PLF pour 2014
26,3	27,4	26,5	25,6	25,2

Source : documents budgétaires

Les représentants des personnels pénitentiaires entendus par votre rapporteur ont fait part de leurs inquiétudes face à cette nouvelle diminution des crédits alloués à la formation initiale et continue des personnels.

Celle-ci s'inscrit en effet **dans un contexte d'augmentation de l'activité de l'École**, qui a accueilli 2 646 élèves en formation initiale et 3 924 stagiaires en formation continue en 2012, soit 1 636 élèves et stagiaires de plus qu'en 2010<sup>1</sup>.

Depuis 2011, l'ENAP s'est vue confier la charge de formations nouvelles, liées en particulier aux extractions judiciaires (voir *infra*).

Enfin, l'annonce de la création prochaine de 1 000 nouveaux emplois de conseillers d'insertion et de probation – dont 300 dès l'année prochaine – suscitera d'importants besoins de formation que l'ENAP devra être en mesure d'assurer.

M. Philippe Lemaire, président du conseil d'administration de l'ENAP, a pour sa part estimé qu'en l'état, cette dernière avait la capacité, grâce à l'adoption d'un certain nombre de mesures d'économies opportunes, de faire face à ces nouvelles missions. Soulignant la grande qualité des formations qui y

<sup>1</sup> Source : RAP de la mission « justice » annexés aux projets de loi de règlement pour 2011 et pour 2012.

sont dispensées, propices au développement d'une véritable culture pénitentiaire, il a souhaité que l'ENAP continue de faire évoluer ses pratiques professionnelles, notamment en faisant davantage appel à des acteurs opérationnels du monde pénitentiaire (directeurs d'établissements, magistrats, etc.). Il a également souhaité qu'elle se voie attribuer la responsabilité de certains dispositifs de formation continue déconcentrée.

### **3. Une légère revalorisation de la situation des personnels**

En 2014, l'administration pénitentiaire disposera d'une enveloppe budgétaire de 7,62 millions d'euros (hors CAS pensions) au titre des mesures catégorielles. Celle-ci doit permettre de financer les mesures suivantes :

- extension en année pleine de la mise en œuvre, au cours de l'année 2013, de l'indemnité de fonctions et d'objectifs (IFO) pour le corps d'encadrement des personnels d'insertion et de probation (180 000 euros) ;
- poursuite de la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation (4<sup>ème</sup> tranche) (530 000 euros) ;
- mise en œuvre de la réforme statutaire des personnels de surveillance (6,86 millions d'euros) ;
- mise en œuvre, le cas échéant, de la réforme statutaire des directeurs des services pénitentiaires (50 000 euros).

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Jean-Michel Dejenne, premier secrétaire national du SNDP, a regretté le manque de perspective d'évolution du statut des directeurs des services pénitentiaires pour l'année 2014. Si un certain nombre d'avancées ont été concédées par l'administration pénitentiaire en début d'année 2013 sur la question des logements de fonction, en revanche, les perspectives d'évolution de ce statut vers la catégorie « A+ » ne progressent pas.

Alors que le corps des personnels de direction est marqué depuis plusieurs années par des départs fréquents et précoces, votre rapporteur souhaite qu'une attention particulière soit accordée par le Gouvernement à cette revendication qui lui paraît légitime et qui permettrait de donner une visibilité aux missions des directeurs des services pénitentiaires au sein de la haute fonction publique d'État.

En outre, un tel alignement serait sans doute de nature à favoriser une mobilité accrue entre le corps des directeurs et celui d'autres cadres de la fonction publique – commissaires de police, membres du corps préfectoral, etc. –, propice tout à la fois à un enrichissement des parcours professionnels des intéressés, à une plus grande ouverture de l'administration pénitentiaire et à une meilleure connaissance de son fonctionnement par ses différents partenaires.

#### 4. Un transfert des missions d'extractions judiciaires interrompu

Le transfert à l'administration pénitentiaire de la mission d'extractions judiciaires avait été décidé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), en 2010. Jusqu'alors, l'administration pénitentiaire ne prenait en charge que les transferts qu'elle avait initiés.

Le transfert de charge aurait dû s'échelonner sur trois années (2011-2013), en contrepartie d'un transfert d'emplois et de crédits du ministère de l'intérieur. 800 ETP devaient ainsi être transférés du ministère de l'intérieur au ministère de la justice.

Sur la base de ces arbitrages, les missions d'extractions judiciaires ont été transférées de la police et gendarmerie à l'administration pénitentiaire dans **sept régions administratives<sup>1</sup> et trois départements franciliens** de la cour d'appel de Versailles – ce qui correspond à 25 500 extractions judiciaires annuelles soit près de **19 % du volume annuel des réquisitions adressées par les magistrats**.

Les premiers retours d'expériences ont permis d'identifier un certain nombre de difficultés et de pistes d'améliorations.

En tout état de cause, ce transfert de compétences est aujourd'hui **interrompu** : il n'y a pas eu de transfert de région en 2013 dans la mesure où la loi de finances pour 2013 ne prévoyait aucun transfert d'emplois du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice. De même, **aucun transfert d'emplois n'est prévu par le présent projet de loi de finances** : il ne devrait donc pas y avoir de poursuite du mouvement de transfert en 2014.

#### C. VERS UN PARC IMMOBILIER « À DEUX VITESSES » ?

La France disposait au 1<sup>er</sup> janvier 2013 de 190 établissements pénitentiaires<sup>2</sup>, soit 56 992 places « opérationnelles ».

Le parc immobilier pénitentiaire se caractérise par sa grande hétérogénéité :

- d'une part, **le maintien en fonctionnement d'établissements anciens et souvent vétustes** (tel est le cas des maisons d'arrêt situées dans les centres villes construites au XIX<sup>ème</sup> siècle) coïncide avec la mise en service, depuis les années 1990, de **bâtiments plus modernes**, issus des différents programmes immobiliers décidés depuis la fin des années 1980 (programme « Chalandon »

---

<sup>1</sup> Il s'agit des régions Auvergne et Lorraine depuis septembre 2011, Basse-Normandie depuis décembre 2011, Picardie et Franche-Comté depuis avril 2012, Champagne-Ardenne depuis septembre 2012 et Midi-Pyrénées depuis novembre 2012. Les départements franciliens de la cour d'appel de Versailles (Yvelines, Hauts-de-Seine et Val-d'Oise) ont fait l'objet d'une reprise début janvier 2013.

<sup>2</sup> 98 maisons d'arrêt, 25 centres de détention, 44 centres pénitentiaires (c'est-à-dire comprenant au moins deux quartiers à régimes différents), 6 maisons centrales, 11 centres de semi-liberté autonomes et 6 établissements pénitentiaires pour mineurs.

---

de 13 000 places décidé en 1987, programme « Méhaignerie » de 4 000 places décidé en 1994, programme « 13 200 » décidé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, « nouveau programme immobilier » décidé en 2012 sous la précédente législature et profondément revu par le Gouvernement lors de son entrée en fonctions) ;

- d'autre part, depuis 1990, le choix a été fait de confier la gestion et parfois même la construction et réalisation de certains établissements **au secteur privé**, selon différentes formules juridiques (marchés de gestion déléguée, dispositif AOT-LOA<sup>1</sup>, partenariats publics-privés - PPP). En 2013, 51 établissements pénitentiaires fonctionnent selon l'un de ces modes de gestion. Au terme du programme « 13 200 », **54 établissements, accueillant près de 50 % de la population pénale, seront en gestion déléguée** (trois établissements doivent encore être mis en service d'ici 2015).

Le budget alloué à l'administration pénitentiaire en 2014 traduit dans une très large mesure l'héritage de ces choix effectués au cours des années passées et qui devraient structurer durablement ses dépenses dans les années à venir.

### **1. Un programme immobilier amplement revu en 2012**

Les crédits d'investissement et de fonctionnement inscrits au budget de l'administration pénitentiaire pour 2014 traduisent à la fois l'achèvement de constructions ou de réhabilitations décidées dans le cadre du programme « 13 200 » et la poursuite du « nouveau programme immobilier » décidé en 2012, mais selon un périmètre resserré à la suite des arbitrages rendus par la garde des sceaux quelques semaines après sa prise de fonctions - l'objectif étant désormais de parvenir à **63 500 places de prison**, dont 40 381 construites et 12 234 fermées depuis 1990.

#### *a) L'achèvement du programme « 13 200 »*

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait prévu la construction de 13 200 nouvelles places de prison, accompagnées de la fermeture de 2 485 places, soit un solde net de 10 800 places. Ce programme a été révisé par la garde des sceaux et prévoit désormais l'ouverture de 11 629 places et la fermeture de 2 086 places - soit un solde net de 9 543 places.

#### **• Les créations de places**

Dans le cadre du programme « 13 200 » révisé, les places construites ou restant à construire se décomposent de la façon suivante :

- 360 places destinées aux détenus mineurs dans six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), qui sont ouverts depuis 2007-2008 ;

---

<sup>1</sup> Autorisation d'occupation temporaire - location avec option d'achat.

- 10 525 places concernant la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires pour majeurs ;

- 744 places dédiées à la réinsertion dans des « quartiers nouveaux concepts », quartiers de semi-liberté et centres pour peines aménagées.

L'essentiel de ce programme de construction a été réalisé et s'est accompagné de la fermeture corrélative de 13 établissements<sup>1</sup>. Parmi les constructions non encore achevées, figurent :

- le centre pour peines aménagées de Nouméa (contrat signé, ouverture prévisionnelle au 1<sup>er</sup> trimestre 2014) ;

- le quartier nouveau concept de Longuenesse (travaux en cours, ouverture prévisionnelle au 1<sup>er</sup> trimestre 2014) ;

- l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo (travaux en cours, ouverture prévisionnelle début 2015) ;

- la maison centrale de Vendin-le-Viel (travaux en cours, ouverture prévisionnelle au 1<sup>er</sup> trimestre 2015) ;

- le centre pénitentiaire de Draguignan (contrat signé, ouverture prévisionnelle au 1<sup>er</sup> trimestre 2017) ;

- enfin, les quartiers « nouveau concept »<sup>2</sup> de Lorient et de Brest (contrat signé, ouverture prévisionnelle au 1<sup>er</sup> trimestre 2017).

• Les opérations de rénovation des grands établissements pénitentiaires

Parallèlement à la mise en œuvre du programme « 13 200 », le ministère de la justice a engagé des opérations de rénovation de grande envergure concernant quatre établissements pénitentiaires :

- maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;

- centre pénitentiaire de Marseille - les Baumettes ;

- maison d'arrêt de Paris - la Santé ;

- centre de détention de Nantes.

Initié en 1998, ce programme de rénovation des grands établissements, au départ axé sur le bâti, a intégré dans un second temps des exigences relatives à la mise aux normes fonctionnelles : encellulement individuel, équipement en douche des cellules, créations d'unités de vie familiale et de parloirs familiaux, création d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion.

---

<sup>1</sup> Les maisons d'arrêt de Mont de Marsan, de Saint-Denis, de Lyon, de Nancy, de Béziers, de Poitiers, du Mans, d'Alençon, du Havre, de Bourg-en-Bresse, de Rennes, de Nantes et des quartiers centres de détention et maison d'arrêt de Loos.

<sup>2</sup> Les quartiers « nouveau concept », polyvalents, ont vocation à accueillir des unités d'hébergement pour courtes peines.

S'agissant de la **maison d'arrêt de Fleury-Mérogis**, les études réalisées en 2004 se sont d'abord traduites par une remise en état de cellules insalubres en mars 2005. Depuis janvier 2006, les travaux de rénovation proprement dits sont en cours, pour une durée estimée à **onze ans**. Leur réalisation est conduite par tranches successives pour garantir le **maintien en activité** de la structure.

Le coût estimé de cette opération est de 432,85 millions d'euros pour le quartier maison d'arrêt des hommes et de 70,32 millions d'euros pour le quartier maison d'arrêt des femmes et le centre pour jeunes détenus.

À l'issue de la rénovation, prévue en 2018, la capacité théorique d'hébergement de Fleury-Mérogis devrait être de l'ordre de **3 590 places**.

S'agissant du **centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille**, sur l'insalubrité duquel le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a attiré l'attention en décembre 2012 dans le cadre de la procédure de recommandations en urgence<sup>1</sup>, un premier programme axé sur la seule amélioration technique des bâtiments a été profondément revu en janvier 2009 afin d'intégrer les exigences relatives aux règles pénitentiaires européennes et d'améliorer les conditions de détention : le projet de réhabilitation du centre pénitentiaire de Marseille a été abandonné au profit de **son remplacement par deux établissements neufs**, l'un sur le domaine de la maison d'arrêt d'Aix Luynes (**Aix 2**), l'autre sur la zone du site dit « Martini » du centre pénitentiaire de Marseille (**Baumettes 2**).

Cette **reconstitution des 1 300 places** devrait être répartie sur ces deux sites à l'échéance 2016 :

- à côté de l'emprise de la maison d'arrêt d'Aix Luynes, la réalisation d'une structure d'environ 735 places selon les exigences du « nouveau concept immobilier » est évaluée à 129 millions d'euros ;

- constitué du terrain de sport de la « carrière Martini », des ateliers et de l'espace libéré par la démolition du centre pénitentiaire des femmes, le terrain disponible de 2,5 hectares devrait accueillir une structure de 560 places, pour un coût de 170,41 millions d'euros.

La réception des travaux relatifs au **centre de détention de Nantes** s'est déroulée le 18 avril 2013. La capacité de l'établissement a été portée à **582 places** (soit 134 de plus), pour un coût final estimé à 25,5 millions d'euros.

Enfin, s'agissant de la **maison d'arrêt de Paris - la Santé**, le programme initial de rénovation a été revu en janvier 2010. Il prévoit désormais la réalisation d'un établissement de **808 places**, associant rénovation et reconstruction. Le quartier de semi-liberté de 100 places sera maintenu en activité pendant la durée des travaux. Après clôture du dialogue compétitif en juillet 2013, la signature prévisionnelle du contrat pourrait intervenir au second

---

<sup>1</sup> Ces recommandations peuvent être consultées à l'adresse suivante : [http://www.cgplp.fr/wp-content/uploads/2012/12/Recommandations-Marseille-et-r %C3 %A9ponse-de-la-garde-des-Sceaux\\_JO.pdf](http://www.cgplp.fr/wp-content/uploads/2012/12/Recommandations-Marseille-et-r%C3%A9ponse-de-la-garde-des-Sceaux_JO.pdf)

trimestre 2014, pour une livraison en 2019. 519 millions d'euros ont été inscrits en autorisations d'engagement pour couvrir l'engagement de cette opération.

À l'inverse des précédents établissements, le **centre pénitentiaire de Fresnes**, d'une capacité de 1 424 places, n'a fait l'objet à ce jour d'aucun programme de réhabilitation, en raison du coût élevé que représenterait une telle opération. Dans l'attente d'un projet plus global de réhabilitation ou de restructuration lourde, des **travaux d'urgence et de gros entretien** sont entrepris régulièrement afin de remplacer les installations les plus vétustes, pour un montant d'environ 11,5 millions d'euros depuis 2002.

*b) Le programme immobilier porté par le budget triennal 2013-2015*

Sous la précédente législature, un nouveau programme de construction, destiné à prendre le relais du programme « 13 200 », avait été décidé. Il prévoyait la construction de 25 nouveaux établissements (dont deux outre-mer), plusieurs réhabilitations et extensions de capacité, ainsi que la réhabilitation de 15 établissements. Parallèlement, 36 sites devaient fermer. L'objectif était de doter la France de 70 400 places de prison, réparties dans 62 500 cellules.

Face aux objections de principe que soulevait ce programme<sup>1</sup>, associées aux incertitudes quant à son financement, celui-ci a été revu de façon substantielle par la garde des sceaux lors de son entrée en fonctions, tant en ce qui concerne les opérations envisagées que les modalités de gestion projetées. Toutefois, les opérations trop avancées pour être interrompues sans présenter un coût de dédit prohibitif pour les finances publiques ont été poursuivies.

Les places construites ou restant à construire se décomposent désormais ainsi :

- opérations déjà engagées (marché signé) : construction du centre pénitentiaire d'Orléans-Saran et du centre de détention de Papeari en Polynésie, extension du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique ;

- restructuration / réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris - la Santé et construction du futur établissement d'Aix 2 (voir *supra*) ;

- mise en conformité des établissements de Riom, de Valence et de Beauvais dans le cadre de contrats de partenariat (lots A et lot B). En revanche, suite à un arbitrage de la garde des sceaux, **la tranche conditionnelle du lot A concernant Lutterbach (732 places) n'a pas été affermie** (l'indemnité de non-affermissement est budgétée en 2014 à hauteur du maximum contractuel, soit 2,4 millions d'euros). L'opération devrait être remplacée par une opération de

---

<sup>1</sup> Voir en particulier l'avis budgétaire de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2013, pages 26 et suivantes : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-12/a12-154-12.html>, dans lequel votre rapporteur notait en particulier que ce nouveau programme risquait de nourrir une politique pénale tournée vers le « tout carcéral », au rebours des priorités retenues par le législateur dans le cadre de la loi pénitentiaire, et qu'il reposait sur la construction de grandes structures de l'ordre de 700 places sans tenir compte, sur ce chapitre, des enseignements du programme « 13 200 ».

520 places, avec fermetures associées de Colmar (120 places) et de Mulhouse (283 places), financée sur le prochain budget triennal.

L'ensemble de ces établissements sont conçus sur la base du nouveau concept d'« établissement à réinsertion active » (ERA), afin de répondre aux normes édictées par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, relatives en particulier à l'encellulement individuel et au développement des offres d'activités.

Enfin, dans le cadre de ce programme, les désarmements anticipés des établissements suivants ont été réalisés :

- en 2011 et 2012, fermeture des quartiers maison d'arrêt et centre de détention de Loos-lez-Lille après l'ouverture du centre pénitentiaire de Lille Annoeulin ;

- en 2012, fermeture de la maison d'arrêt de Cahors en lien avec l'accroissement de la capacité de la maison d'arrêt de Montauban.

#### Programme révisé « nouveau programme immobilier »

Établissements	Nombre de places créées	Établissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
Aix 2	735	(fermeture des Baumettes à l'ouverture d'Aix 2 et Baumettes 2)		735
CP Orléans-Saran	768	MA Chartres	112	551
		MA Orléans	105	
CP Beauvais	594	MA Beauvais	117	233
		« Vieux Liancourt »	162	
		MA Compiègne	82	
CP Valence	456	MA Valence	137	319
CP Riom	554	MA Riom	123	177
		CD Riom	168	
		MA Clermont Ferrand	86	
		MA Loos	438	- 807
		CD Loos	369	
		MA Cahors	59	- 59
MA Paris la Santé	808		483	325
CP Ducos (extension)	160			160
Papéari	410			410
Lutterbach*	520		403	117
<b>Total</b>	<b>5 005</b>		<b>2 844</b>	<b>2 161</b>

\* Cette opération de Lutterbach fait suite à l'arbitrage de la garde des sceaux sur la non-affermissement de la tranche conditionnelle du lot A et le remplacement par une opération de 520 places (avec fermeture associées de Colmar et Mulhouse) financée sur le prochain triennal

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion d'exprimer ses **réserves** quant aux constructions nouvelles réalisées ou envisagées, s'agissant en particulier de leur **surdimensionnement** et de leur **architecture**, ainsi que, souvent, de leur

**localisation hors des centres urbains**, peu propice au développement d'une politique de réinsertion active.

En outre, si la révision de ce nouveau programme immobilier se justifiait sans aucun doute par des considérations tenant à sa soutenabilité dans un contexte budgétaire contraint, votre rapporteur relève qu'elle a toutefois conduit à plonger dans **l'incertitude** un certain nombre d'établissements dont la fermeture programmée semble reportée *sine die*.

Tel est par exemple le cas des maisons d'arrêt de Dunkerque et d'Angers, que votre rapporteur a visitées dans le courant de l'année 2013. Construits au XIX<sup>ème</sup> siècle, situés en centre-ville, ces deux établissements présentent des problèmes de vétusté et des conditions de détention incompatibles avec les règles pénitentiaires (prédominance des dortoirs à Dunkerque en particulier). Leur fermeture, censée intervenir concomitamment à l'ouverture de deux nouveaux établissements à proximité, avait été annoncée par le précédent Gouvernement mais n'a pas été reprise dans le cadre du « nouveau programme immobilier révisé ».

Dès lors, dans l'attente de nouvelles décisions, la maison d'arrêt de Dunkerque n'a pas fait l'objet de travaux importants depuis 2009. La situation est la même à Angers, à l'exception de la création d'une cuisine – relais en 2010 et surtout de la réalisation d'un quartier de semi-liberté de 37 places à l'extérieur de l'établissement. Dans ces deux établissements, la pose d'« Algecos » tente de pallier les insuffisances des locaux (accueil des arrivants et des détenus à profil vulnérable à Dunkerque, bureaux de l'UCSA à Angers), mais ne saurait être considérée comme une solution durable (absence de douches dans les cellules qui y sont installées à Dunkerque, problèmes de confidentialité des échanges à l'UCSA d'Angers).

De façon plus globale, ces incertitudes sur le devenir d'établissements pénitentiaires dont la fermeture avait été annoncée puis reportée nuisent à leur bonne gestion et à l'investissement des équipes qui y travaillent, comme l'a souligné Mme Isabelle Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire, lors de son audition par votre rapporteur. Une quinzaine d'établissements identifiés comme très vétustes sont plus particulièrement concernés. Il paraît essentiel qu'un programme clair des prochaines fermetures et reconstructions soit établi rapidement par le ministère de la justice.

## **2. Les établissements en gestion publique, variables d'ajustement du budget de l'administration pénitentiaire ?**

51 des 190 établissements pénitentiaires en fonctionnement à l'heure actuelle font l'objet d'une gestion confiée en tout ou partie au secteur privé, soit dans le cadre de **contrats de gestion déléguée « classiques »** (comportant la délégation à un partenaire privé des fonctions d'intendance et de logistique telles que la restauration, l'hôtellerie, la cantine, le transport, la maintenance, le nettoyage, l'accueil des familles, la restauration du personnel ainsi que les

missions de travail et de formation professionnelle), soit dans le cadre de **contrats plus globaux de partenariat** (dispositif AOT-LOA<sup>1</sup> et PPP<sup>2</sup>) incluant la construction, la maintenance et pour certains d'entre eux la fourniture des services à la personne.

Le paiement des partenaires privés engagés dans la construction et/ou la gestion de ces établissements est déterminé par les clauses contractuelles de marchés publics qui **engagent l'État sur plusieurs années consécutives** : cette durée, **de 5 à 10 ans** pour les marchés de gestion déléguée « classiques », atteint **27 ans** dans le cas des contrats de partenariat conclus dans le cadre du programme « 13 200 » (lots n°1, n°2 et n°3).

Il en résulte non seulement une **rigidité** des dépenses dans le cadre de l'élaboration de chaque budget annuel (les crédits dédiés au paiement des prestataires privés, déterminés contractuellement, échappent à tout effort de rationalisation des dépenses publiques), mais également une **diminution pour l'avenir des marges de manœuvre et de la liberté d'action** de l'État dans la détermination de la politique qu'il entend mener en matière pénitentiaire.

À l'heure actuelle, le ministère de la justice est engagé par trois contrats de partenariat (lots n°1, n°2 et n°3)<sup>3</sup> pour la construction d'établissements pénitentiaires pour majeurs dans le cadre du programme « 13 200 », correspondant à la construction et à la gestion de 10 établissements pénitentiaires, auxquels s'ajoutent deux nouveaux programmes en PPP (lots A et B), signés en 2012, pour la construction de trois centres pénitentiaires supplémentaires<sup>4</sup>.

Les engagements budgétaires relatifs aux PPP pénitentiaires sont retracés dans le tableau suivant et font apparaître **un coût total de plus de cinq milliards d'euros sur l'ensemble de la période d'exécution des contrats**.

**Présentation des engagements budgétaires relatifs aux PPP pénitentiaires  
(en millions d'euros)**

		2013 et années antérieures	2014	2015 et années postérieures	Total (AE hors dédit = CP)
Lot n°1 : CD de Roanne, MA de Lyon- Corbas, CP de Nancy, CP de Béziers, soit 2 790 places	AE hors dédit	470	27	723	1 220
	CP	172	40	1 008	1 220
Lot n°2 : CP de Poitiers, CP du Havre, MA du Mans, soit 1 650	AE hors dédit	293	20	549	862
	CP	108	28	726	862

<sup>1</sup> Pour autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat.

<sup>2</sup> Partenariat public-privé

<sup>3</sup> Le contrat du lot n°1 porte sur la construction et la maintenance de 4 établissements en AOT-LOA. Le contrat du lot n°2 porte sur la construction et la maintenance de 3 établissements en AOT-LOA. Le contrat du lot n°3 porte sur la construction, la maintenance et la fourniture des services à la personne pour 3 établissements en PPP.

<sup>4</sup> Le lot A inclut dans le contrat de partenariat les services à la personne pour une durée de neuf années, contrairement au lot B qui prévoit la réalisation de ces prestations via un nouveau marché de gestion déléguée.

places					
Lot n°3 : CP de Lille, CP du Sud de l'Île-de-France, MA de Nantes, soit 1 996 places	AE hors dédit	458	46	1 432	1 936
	CP	130	57	1 749	1 936
Lot A : CP de Valence (456 places) et CP de Riom (554 places)	AE hors dédit	263	0	649	912
	CP	0	0	912	912
Lot B : CP de Beauvais (595 places)	AE hors dédit	123	0	281	404
	CP	0	0	404	404
Total	AE hors dédit	1 607	93	3 634	5 334
	CP	410	124	4 800	5 334

Source : PAP de la mission « justice » annexé au PLF pour 2014

En 2014, les crédits affectés au paiement des partenaires privés de l'administration pénitentiaire pour le loyer et/ou la gestion des établissements pénitentiaires se décomposent ainsi :

- d'une part, **323,1 millions d'euros** en crédits de paiement dédiés à l'exécution des contrats de gestion déléguée ;

- d'autre part, **124,2 millions d'euros** inscrits au titre du paiement des loyers des établissements construits dans le cadre des contrats de partenariat des lots n°1, n°2 et n°3 (93,4 millions d'euros au titre du fonctionnement et des frais financiers, 30,8 millions d'euros au titre de l'investissement)<sup>1</sup>, auxquels s'ajoutent **1,1 million d'euros** pour assurer la prise en charge des services à la personne du quartier de semi-liberté de la maison d'arrêt de Paris – la Santé en 2014.

En regard, le montant global des crédits de fonctionnement affectés aux établissements en gestion publique en 2014 s'élève à **138,7 millions d'euros**. Cette enveloppe est répartie entre l'hébergement et la restauration des personnes détenues, leur transport et les dépenses de pilotage des établissements (elle n'inclut toutefois pas certaines dépenses intégrées dans le périmètre des marchés de gestion déléguée, comme les dépenses relatives à la maintenance des établissements par exemple).

Cette enveloppe budgétaire, quasiment égale à celle demandée en loi de finances pour 2013, est **inférieure de 1,3 % aux dépenses effectivement engagées en 2012**, lesquelles se sont élevées à 140,5 millions d'euros en crédits de paiement (pour une prévision initiale de 127,5 millions d'euros) **et de 12,5 % aux dépenses effectivement engagées en 2011** (158,6 millions d'euros).

Au total, l'analyse des crédits affectés au fonctionnement des établissements pénitentiaires en fonction de leur mode de gestion laisse apparaître **un effet de ciseaux** – l'enveloppe budgétaire allouée aux établissements en gestion publique supportant, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, le poids de la montée en charge des frais relatifs au fonctionnement des établissements en gestion déléguée et de ceux faisant l'objet d'un contrat de partenariat (voir tableau ci-après).

<sup>1</sup> Les premiers loyers des établissements des lots A et B seront payés en 2015 lors de la livraison des ouvrages.

**Crédits de paiement destinés aux établissements pénitentiaires en fonction de leur mode de gestion (en millions d'euros)**

	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Ouverts en LFI 2013	Demandés pour 2014	Évolution 2011 / 2014
Entretien des personnes détenues hébergées dans des établissements en gestion publique (dépenses de fonctionnement imputées sur l'action n°2)	158,6	140,5	138,8	138,7	- 12,5 %
Entretien des personnes détenues hébergées dans des établissements en gestion déléguée (dépenses de fonctionnement imputées sur l'action n°2)	256,3	285	304,7	323,1	+ 26 %
Loyers des établissements construits en contrat de partenariat (dépenses de fonctionnement et d'investissement inscrites sur l'action n°1)	76,2	109,2	122,8	124,2	+ 63 %

*Source : documents budgétaires (RAP 2011 et 2012, PAP 2013 et 2014)*

Cette situation, prévisible de longue date, a été notamment dénoncée par les représentants des directeurs pénitentiaires entendus par votre rapporteur. S'il existait sans doute des marges de manœuvre dans certains établissements en gestion publique, tel ne paraît plus être le cas aujourd'hui, et un nombre sans cesse croissant d'établissements pénitentiaires rencontrent des difficultés de gestion importantes - la dotation allouée en début d'année permettant de plus en plus souvent d'acquitter les arriérés de l'année précédente et l'enveloppe annuelle étant dépensée de plus en plus tôt dans l'année. Dans ce contexte, un établissement pénitentiaire a même été « mis sous tutelle » par l'administration pénitentiaire au mois de juillet 2013 après avoir dépensé 75% de sa dotation budgétaire en milieu d'année.

M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, s'en est également fait l'écho dans son rapport annuel pour 2012, en constatant que certaines personnes détenues se retrouvaient aujourd'hui contraintes, faute de crédits disponibles, à acheter elles-mêmes des produits qui

devraient en principe être fournis par l'administration (comme des sacs poubelle ou des produits de nettoyage par exemple)<sup>1</sup>.

Mme Isabelle Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire, a admis ces difficultés de gestion, qui s'inscrivent dans le cadre d'un budget triennal en diminution alors que la population carcérale continue de progresser.

Dans ce contexte préoccupant, la récente décision du Gouvernement autorisant le « dégel » de la réserve de précaution constituée en début d'année 2013 paraît la bienvenue : l'administration pénitentiaire bénéficiera ainsi d'un dégel de 77 millions d'euros, dont 59 millions d'euros de crédits de fonctionnement destinés aux établissements pénitentiaires.

## **II. UNE ATTENTION PLUS POUSSÉE PORTÉE AU MILIEU OUVERT**

Dans la suite des travaux de la conférence de consensus, la nomination d'une nouvelle directrice de l'administration pénitentiaire connue pour sa connaissance approfondie des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et la décision de créer 1 000 postes de conseillers d'insertion et de probation sur trois ans, dont 300 dès 2014, marquent la volonté du Gouvernement d'asseoir la politique pénale et la politique d'exécution des peines sur le milieu ouvert en renforçant les missions des SPIP.

Il y a là un infléchissement significatif par rapport aux orientations des années précédentes, où, malgré un certain nombre de créations de postes d'ailleurs insuffisantes pour faire face à l'augmentation de la population pénale, les crédits et emplois dégagés en faveur des SPIP n'étaient pas à la hauteur des enjeux posés par la politique de diversification des réponses pénales et d'aménagements des peines voulue par le législateur.

Votre rapporteur se félicite de cette inflexion, qui répond notamment à une des exigences de la loi pénitentiaire, tout en soulignant, au regard de la situation fortement dégradée de nombre de ces services, la nécessité d'inscrire cet effort budgétaire dans la durée et de doter ces derniers des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

### **A. UN DÉVELOPPEMENT DYNAMIQUE DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE ET DES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION CONFRONTÉ À LA SURCHARGE CHRONIQUE DES SPIP**

La population détenue ne constitue qu'une fraction de l'ensemble de la population pénale confiée à l'administration pénitentiaire : au 1<sup>er</sup> janvier 2013, sur 251 998 personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire, 175 200 (soit 70 % d'entre elles) étaient suivies en milieu ouvert. En outre, parmi les

---

<sup>1</sup> *Contrôleur général des lieux de privation de liberté, rapport annuel pour 2012, page 48.*

76 798 personnes placées sous écrou, environ 20 % bénéficiaient d'un aménagement de peine.

La prise en charge de ces personnes repose principalement sur les SPIP de milieu ouvert. Alors que le nombre de mesures de milieu ouvert ne cesse d'augmenter, la situation de saturation de nombre d'entre eux constitue un frein à la mise en place de véritables actions de réinsertion.

### **1. Une politique d'aménagements de peine encore insuffisamment axée sur la réinsertion**

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a élargi les possibilités d'aménagements de peine, soit *ab initio*, lorsque la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure à deux ans (un an pour les personnes condamnées en état de récidive légale), soit en cours d'exécution de la peine d'emprisonnement.

Plusieurs mesures peuvent être prononcées : semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, fractionnement de peine, auxquelles il convient d'ajouter la mesure de libération conditionnelle et la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

Ces mesures ont connu un fort développement au cours des années écoulées, passant de 18 % des personnes placées sous écrou en 2011 à 22 % en 2013. Le nombre total de personnes écrouées en aménagement de peine (semi-liberté, placements extérieurs, placements sous surveillance électronique) s'élevait ainsi à 4 869 au 1<sup>er</sup> juin 2007, à 12 627 au 1<sup>er</sup> juin 2012 et à 13 924 au 1<sup>er</sup> juin 2013, soit **une augmentation de 10 % en un an et de 186 % en six ans**.

Dans sa circulaire du 19 septembre 2012, la garde des sceaux a fait de l'aménagement des peines un axe important de sa politique pénale.

Ces mesures sont toutefois encore trop conçues par l'administration pénitentiaire comme **un instrument de désengorgement des établissements pénitentiaires**, et insuffisamment mises au service de la réinsertion de la personne condamnée. Cela se traduit notamment par la **prédominance du placement sous surveillance électronique (PSE)** au sein des mesures d'aménagements de peine décidées chaque année (71 % en 2011, 77 % en 2013).

Le PSE est en effet devenu le premier aménagement de peine sous écrou et concerne, au 1<sup>er</sup> juin 2013, 11 559 personnes (dont 10 886 en aménagement de peine et 673 en SEFIP), contre 10 111 au 1<sup>er</sup> juin 2012 et 2 306 au 1<sup>er</sup> juin 2007, soit **une augmentation de 14 % en un an et de 401 % sur six ans**.

Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) continue quant à lui d'occuper une place résiduelle par rapport au PSE en raison, en particulier, des conditions très restrictives dans lesquelles il peut être prononcé (26 mesures prononcées en 2012).

Les représentants des personnels des SPIP entendus par votre rapporteur ont regretté cette orientation insuffisamment axée sur la réinsertion.

En effet, l'accompagnement socio-éducatif associé à une mesure de PSE est pauvre et se résume souvent à un simple contrôle du respect par le condamné de ses obligations de présence au lieu d'exécution de la mesure. Fortement chronophage pour les personnels d'insertion et de probation, il est en outre trop rarement associé à un projet de réinsertion.

En regard, les mesures de semi-liberté et de placement à l'extérieur présentent un réel intérêt en termes de prévention de la récidive et sont pourtant insuffisamment développées :

- les personnes bénéficiant d'une mesure de **semi-liberté** sont hébergées en établissement pénitentiaire (centre ou quartier de semi-liberté, centres ou quartiers pour peines aménagées, quartiers courtes peines ou nouveau concept) et sont autorisées à en sortir à des horaires préalablement définis, notamment pour poursuivre leur activité professionnelle, suivre une formation, rechercher un emploi, etc. Au 1<sup>er</sup> août 2013, **1 939 personnes** faisaient l'objet d'une mesure de semi-liberté, contre 1 704 au 1<sup>er</sup> août 2007 (**+ 13,8 % en six ans**).

Dans un avis rendu le 26 septembre 2012, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dresse un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre de cette mesure, regrettant en particulier l'éloignement des bassins d'emploi de certains quartiers ou centres ainsi que le caractère parfois inadapté des horaires de leur ouverture ou des permanences des SPIP ;

- le **placement à l'extérieur** vise quant à lui à permettre à la personne condamnée, sous certaines conditions, d'effectuer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire et notamment de travailler, de suivre une formation, de suivre un traitement médical, de participer à sa vie de famille ou de s'inscrire dans tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive. Le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure de placement à l'extérieur **n'évolue pas** : de 1 085 au 1<sup>er</sup> juillet 2011, il était de 1 061 au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Parmi les éléments avancés par l'administration pénitentiaire pour expliquer cette stagnation des mesures de placement à l'extérieur, **l'absence de budget pérenne**, susceptible de fragiliser les partenariats conclus avec les associations chargées de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement de la personne condamnée, est mise en avant.

Toutefois, en 2012, l'administration pénitentiaire a décidé que les crédits destinés au financement des placements à l'extérieur feraient désormais l'objet d'un « fléchage » au sein des dotations budgétaires attribuées à chaque direction interrégionale, afin de sanctuariser ces crédits et, ainsi, d'inciter à y avoir plus fréquemment recours.

Par ailleurs, 7 980 mesures de **libération conditionnelle** ont été accordées en 2012, dont près de 81 % concernaient des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans. Confrontée à un durcissement des conditions législatives dans lesquelles elle peut être accordée, elle est toutefois en augmentation de 6,7 % en 2012, après une diminution de 8,4 % en 2011.

Au total, la part de personnes condamnées exécutant une peine d'emprisonnement sans bénéficier d'un quelconque aménagement de peine demeure malgré cela prédominante (80 % environ), alors même qu'il est largement démontré que de telles mesures ont un effet sur le taux de récidive ou de réitération à la sortie : une évaluation faite par les services de la direction de l'administration pénitentiaire en 2011 tend à montrer que les risques de recondamnation des libérés n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine demeurent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'une libération conditionnelle ; le risque d'être recondamné à une peine privative de liberté est deux fois plus élevé<sup>1</sup>.

## 2. Une augmentation des alternatives à l'incarcération

Les mesures alternatives à l'incarcération sont nombreuses et peuvent être prononcées à tous les stades de la procédure judiciaire (stages de citoyenneté, sanction-réparation, etc.). Les mesures de sursis avec mise à l'épreuve (SME) et le travail d'intérêt général (TIG) sont sans doute les plus importantes, en termes de nombre comme d'accompagnement socio-éducatif, et sont en progression constante :

- le SME représente la mesure alternative la plus importante suivie par les SPIP. Il permet de dispenser le condamné d'exécuter tout ou partie de la peine prononcée tout en le soumettant à certaines obligations ou interdictions (suivre un enseignement ou une formation professionnelle, ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs, suivre un traitement médical, indemniser la victime, etc.).

Cette mesure est **en progression importante** : **145 384 mesures de SME** étaient suivies au 1<sup>er</sup> avril 2013 (soit **72,4 % des peines prises en charge en milieu ouvert par les SPIP**), contre 121 700 au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (soit une progression de près de 20 % en cinq ans).

Toutefois, son utilité repose sur la capacité des SPIP à s'assurer du respect par le condamné des obligations et interdictions édictées par la juridiction ;

---

<sup>1</sup> « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011, n°36.

- le TIG consiste quant à lui à effectuer un travail non rémunéré au sein d'une association, d'une collectivité publique, d'un établissement public (hôpital, établissement scolaire...) ou d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public.

De l'avis de l'ensemble des professionnels, le nombre de TIG proposés chaque année par ces partenaires est **notoirement insuffisant** pour faire face aux besoins des juridictions, alors même que cette mesure constitue une réponse pénale particulièrement adaptée à certains types d'infractions.

Face à ce constat, le ministère de la justice s'est engagé depuis quelques années dans une politique active de démarchage de partenaires pour développer le nombre de mesures disponibles. La tenue d'une « journée du TIG » le 11 octobre 2011 a permis la création de 200 postes de TIG et l'habilitation de 65 nouvelles structures pour les personnes majeures. Parallèlement, un décret du 17 octobre 2011 a permis l'habilitation au niveau national d'associations ou de personnes morales de droit privé exerçant une mission de service public. Depuis le 7 mars 2012, la Croix Rouge, La Poste et le Secours catholique sont ainsi habilités à recevoir des personnes condamnées à une mesure de TIG.

Ces mesures sont sans doute à l'origine de l'augmentation du nombre de TIG exécutés en France : au 1<sup>er</sup> juillet 2013, **36 705 mesures de TIG** et de sursis TIG étaient suivies en milieu ouvert (soit **18,3 % des mesures prises en charge en milieu ouvert par les SPIP**), contre 24 502 mesures au 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit une **progression de près de 50 % de cette réponse pénale en cinq ans et demi**.

## *B. LA MISE EN AVANT DU MILIEU OUVERT EN 2013*

### **1. Les propositions issues des travaux de la conférence de consensus**

Les travaux de la « conférence de consensus » se sont déroulés de septembre 2012 à février 2013 et se sont conclus par la remise d'un rapport au Premier ministre par un « jury de consensus », présidé par Mme Françoise Tulkens, le 20 février 2013.

Les conclusions de ce dernier sont axées sur deux idées fortes : **la sanction doit avoir pour finalité principale l'insertion ou la réinsertion** des personnes qui ont commis une infraction ; dans ce cadre, **la prison ne doit plus être conçue en matière délictuelle comme la peine de référence mais comme une peine parmi d'autres**, prononcée seulement lorsqu'il est établi qu'elle est indispensable à la sécurité de la société.

De ce postulat découlent un certain nombre de propositions, tendant en particulier à **élargir les modalités d'exécution des peines en milieu ouvert**. S'inscrivant dans la suite des recommandations du Conseil de l'Europe du 29 novembre 2000 sur la probation, le jury de consensus préconise la création

d'une nouvelle peine dénommée « **peine de probation** ». Cette dernière, qui rassemblerait un certain nombre de peines et mesures non privatives de liberté qui existent actuellement de manière éparse, serait une vraie peine, clairement distincte de l'emprisonnement, associant des éléments de contrainte et de contrôle ainsi que des fonctions de réparation et de réinsertion.

Par ailleurs, afin d'éviter toute « sortie sèche », le jury recommande l'adoption **d'un système de libération conditionnelle d'office** et de développer les autres modes d'aménagements sous écrou aujourd'hui sous-exploités (semi-libertés, placements à l'extérieur).

Enfin, constatant l'exclusion trop fréquente des personnes placées sous main de justice des dispositifs sociaux de droit commun, le jury préconise l'instauration d'une politique interministérielle et l'inscription des problématiques d'insertion des personnes détenues dans les dispositifs de droit commun instaurés au niveau local ou départemental.

Le jury se prononce également pour la suppression des mécanismes de « peines planchers », des freins à la libération conditionnelle des personnes condamnées en état de récidive légale ainsi que des mesures de sûreté (surveillance de sûreté, rétention de sûreté).

Il préconise enfin l'adoption de nouvelles méthodes de travail pour l'évaluation des personnes et une meilleure coordination de la recherche en matière d'évaluation de la politique de prévention de la récidive.

## **2. Les principales mesures proposées par le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines**

Le Gouvernement s'est largement appuyé sur les travaux de la conférence de consensus, sans toutefois en reprendre l'ensemble des propositions, dans l'élaboration du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, qui a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2013.

Son exposé des motifs établit deux constats :

- si la prison est indispensable dans certains cas, son efficacité en termes de prévention de la récidive, notamment s'agissant des courtes peines, n'est pas démontrée ;

- en outre, la persistance d'un taux élevé d'occupation des établissements pénitentiaires résulte du recours « par défaut » à l'emprisonnement, faute de solutions alternatives, et de l'allongement de la durée moyenne de la détention, principalement dû au mécanisme des peines minimales et à la lourdeur des processus d'aménagement.

Composé de 21 articles, il prévoit notamment **la création d'une peine de « contrainte pénale »**, exécutée dans la communauté, qui pourrait être prononcée, pour tout délit puni d'une peine n'excédant pas cinq ans

d'emprisonnement, à chaque fois que la personnalité de son auteur justifie un accompagnement socio-éducatif individualisé et renforcé.

Cette peine de contrainte pénale emporterait pour le condamné l'obligation de se soumettre, pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans, à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive et favoriser sa réinsertion (réparation du dommage, suivi d'une formation, accomplissement d'un TIG, injonction de soins, etc.). Ces diverses mesures seraient déterminées par le juge de l'application des peines après évaluation de la personnalité de la personne condamnée par le SPIP, et pourraient être modifiées en cours d'exécution de la peine.

Le projet de loi ne reprend pas la proposition du jury de consensus tendant à la mise en place d'un système de libération conditionnelle d'office mais prévoit d'instituer une procédure **d'examen obligatoire** de la situation des personnes condamnées à une peine de cinq ans maximum, lorsqu'elles ont exécuté les deux tiers de la peine, afin d'apprécier s'il y a lieu qu'elles bénéficient ou non d'une mesure de sortie encadrée (appelée « *libération sous contrainte* »). Il prévoit également un examen obligatoire des longues peines aux deux tiers de leur exécution.

Abrogeant les dispositions relatives aux « peines planchers », il propose de revenir sur une mesure importante de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, **en ramenant de deux ans à un an pour les non-récidivistes et d'un an à six mois en cas de récidive les seuils d'emprisonnement permettant un aménagement de peine *ab initio***.

Enfin, affirmant la responsabilité qui incombe à l'ensemble des organismes qui participent au service public pénitentiaire et précisant les missions des SPIP, il comporte également un article visant à **renforcer le rôle de la police et de la gendarmerie** dans le contrôle, par une personne condamnée ou sous contrôle judiciaire, de ses obligations.

### **C. UN PRÉALABLE ESSENTIEL : LE RENFORCEMENT SUBSTANTIEL DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION (SPIP)**

Sans préjuger de la position qui sera la sienne lors de l'examen par le Parlement de ce projet de loi, votre rapporteur relève qu'en tout état de cause, le renforcement des prises en charge en milieu ouvert, même à droit constant, repose nécessairement sur un renforcement très substantiel des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Nombre de ceux-ci sont en effet à l'heure actuelle dans une situation préoccupante.

Sans doute le nombre de conseillers d'insertion et de probation a-t-il augmenté régulièrement au cours des dernières années, passant de 1 957 ETPT au 1<sup>er</sup> janvier 2008 à 2 856 ETPT au 1<sup>er</sup> janvier 2013, soit une augmentation de

---

46 % en cinq ans. Toutefois, cette hausse n'a pas permis de compenser, d'une part, l'augmentation de la population pénale sur la même période et, d'autre part, l'alourdissement des missions confiées aux SPIP par le législateur.

À l'heure actuelle, le ratio théorique de nombre de mesures rapporté au nombre de conseillers d'insertion et de probation est d'environ 90, mais ce ratio ne tient compte ni des disparités territoriales, ni des temps de travail effectifs (temps partiels, etc.) ni de l'organisation des services (certains conseillers sont affectés au traitement de problématiques spécifiques et se voient donc confier un nombre inférieur de mesures à suivre).

À la date de sa visite dans les établissements pénitentiaires d'Aix-Luynes, d'Angers, de Longuenesse et de Dunkerque, il a ainsi été indiqué à votre rapporteur que le ratio « nombre de mesures par CIP » des SPIP dont relevait l'établissement atteignait respectivement 150, 110, 200 et 140 – alors même que le Conseil de l'Europe préconise de ne pas dépasser 60 mesures par conseiller. Par comparaison, toutes proportions gardées, le nombre de mineurs suivis par un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse en milieu ouvert est d'environ 25<sup>1</sup>.

Cette année encore, les organisations syndicales des personnels d'insertion et de probation ont regretté l'absence de données fiables sur la répartition des effectifs sur le territoire national et la charge de travail effective de chaque service. En tout état de cause, ils ont souligné à quel point la surcharge de nombreux SPIP rendait largement illusoire toute volonté de suivi effectif de la personne condamnée en milieu ouvert.

Comme l'observe également M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son rapport annuel pour 2012, « *la charge importante qui pèse sur beaucoup [de conseillers d'insertion et de probation], en diminuant les possibilités de dialogue avec les personnes dont ils ont la charge, accroît les délais d'intervention et diminue leur efficacité, augmente les solutions mécaniques, voire expéditives, source de mécontentements et de frustrations, bref crée les conditions de nouvelles tensions dans le monde carcéral, source de difficultés supplémentaires et de nouveaux découragements* »<sup>2</sup>.

Alors que l'étude d'impact annexée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 estimait nécessaire de réduire de 80 à 60 le nombre de dossiers suivis par chaque conseiller d'insertion et de probation, **ce qui supposait la création de 1 000 postes supplémentaires**, seuls environ un tiers d'entre eux ont été créés entre 2010 et 2012.

C'est pourquoi votre rapporteur salue l'effort engagé par le Gouvernement pour augmenter significativement le nombre de conseillers d'insertion et de probation et diminuer corrélativement la charge de travail de chacun d'entre eux. Après 63 créations de postes en 2013, le présent projet de loi de finances prévoit la création de 300 emplois de conseillers en 2014,

---

<sup>1</sup> Voir le PAP de la mission « justice », page 137.

<sup>2</sup> Rapport précité, page 49.

accompagnés de 100 emplois « support », dont 30 encadrants, 10 psychologues et 10 assistants sociaux (voir *supra*).

**Sur la période 2013-2015, le nombre de créations d'emplois devrait s'élever à 1 000, le Gouvernement ayant indiqué sa volonté de parvenir à un ratio de 40 mesures par conseiller.**

Le respect de cet engagement, indispensable pour améliorer la lutte contre la récidive et œuvrer à la réinsertion des personnes condamnées, paraît d'autant plus nécessaire que la situation des établissements pénitentiaires demeure extrêmement préoccupante.

### III. UNE SITUATION DES PRISONS TOUJOURS PRÉOCCUPANTE

#### *A. UN CLIMAT DE VIOLENCE NOURRI PAR UNE SURPOPULATION CARCÉRALE PERSISTANTE*

Au 1<sup>er</sup> octobre 2013, la France comptait **67 310 personnes écrouées détenues** pour 57 435 places opérationnelles, soit une sur-occupation théorique de 117,2 % qui recoupe toutefois d'importantes disparités.

À cet égard, les orientations définies dans la circulaire de la garde des sceaux du 19 septembre 2012 pour lutter contre la surpopulation carcérale ne paraissent pas avoir produit d'effets significatifs : sur un an, la population carcérale continue d'augmenter, à un rythme certes moindre que par le passé (**+ 0,9 % entre le 1<sup>er</sup> octobre 2012 et le 1<sup>er</sup> octobre 2013**).

Les conditions de détention continuent dans ce cadre à être un sujet de préoccupation majeur, même si votre rapporteur a pris note avec satisfaction des mesures prises par la garde des sceaux dans le courant de l'année écoulée pour faire appliquer la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : publication du décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires, nouvelles instructions données en juin 2013 pour la mise en œuvre des dispositions de la loi pénitentiaire sur la prohibition des fouilles intégrales systématiques, en particulier.

## 1. Un relatif ralentissement de la hausse du nombre de personnes détenues

Les données disponibles depuis 2000 permettent de constater que l'augmentation du nombre de personnes détenues au cours des douze dernières années résulte pour l'essentiel de l'augmentation du nombre de personnes condamnées, cette augmentation allant de pair avec une diminution de la durée de maintien sous écrou sur la période (avec toutefois une remontée à partir de 2008, probablement imputable à l'entrée en vigueur des « peines planchers »<sup>1</sup>). *A contrario*, le nombre de prévenus diminue sur la période (voir tableau).

### Évolution de l'indicateur des durées moyennes sous écrou des condamnés et de détention provisoire

Champ : France entière

Année	Durée moyenne sous écrou des condamnés <sup>1</sup>			Durée moyenne de détention provisoire <sup>2</sup>		
	Entrées de condamnés	Population moyenne de condamnés <sup>3</sup>	Indicateur de durée moyenne sous écrou des condamnés en mois	Entrées de prévenus	Population moyenne de prévenus	Indicateur de durée moyenne de détention provisoire en mois
2000	17 755	32 379	21,9	50 963	18 172	4,3
2001	20 768	32 038	18,5	46 471	16 116	4,2
2002	23 135	33 487	17,4	58 410	18 488	3,8
2003	22 549	36 004	19,2	59 348	21 301	4,3
2004	26 206	38 260	17,5	58 591	20 942	4,3
2005	24 755	39 413	19,1	60 956	19 933	3,8
2006	30 036	40 850	16,3	56 766	19 108	4,0
2007	34 775	44 559	15,4	54 936	17 804	3,8
2008	36 743	48 722	15,9	52 115	16 365	3,8
2009	36 499	50 466	16,6	48 061	15 956	4,0
2010	35 214	50 981	17,4	47 405	15 549	3,9
2011	39 754	54 385	16,4	47 315	15 990	4,1
2012	43 084	58 919	16,4	46 676	16 367	4,2

<sup>1</sup> Durée moyenne sous écrou, en mois : (population moyenne / entrées) x 12

<sup>2</sup> Durée moyenne de détention provisoire, en mois : (population moyenne de prévenus / entrées de prévenus) x 12

<sup>3</sup> Population moyenne : (population au 1er janvier de l'année n + population au 1er janvier de l'année n + 1) / 2

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé (DAP-PMJ5)

<sup>1</sup> Selon une étude réalisée l'année dernière par le ministère de la justice, si l'application des « peines planchers » n'explique pas le recours plus important aux peines d'emprisonnement, elle s'est traduite en revanche par un allongement du quantum d'emprisonnement ferme, qui est passé en moyenne de 8,2 à 11 mois. Voir « Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007 », Fabrice Leturcq, Infostat justice, octobre 2012, n°118.

Les tendances les plus récentes mettent en évidence **une augmentation de la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement**. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, deux tiers des condamnés (66,5 %) purgeaient une peine de moins de trois ans, soit le même pourcentage qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012. L'analyse en fonction du quantum de peine montre toutefois que :

- entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la tendance est à **une augmentation du nombre de condamnés écroués pour des peines de un an à moins de trois ans (+ 5,5 %)** : ils représentent désormais 30 % de l'ensemble des condamnés sous écrou ;

- de la même façon, **les condamnés aux peines les plus courtes (moins d'un an) ont eux aussi augmenté entre 2012 et 2013 (+ 6,4 %)** et regroupent désormais 36,4 % de l'ensemble des condamnés écroués.

Parallèlement, **le nombre de condamnés écroués pour des peines allant de trois à cinq ans augmente également fortement** dans le courant de l'année 2012 (+ 7,2 %). Consécutivement, la part des condamnés écroués pour une peine de cinq ans ou plus passe de 23,4 % à 22,5 % entre 2012 et 2013.

Comme l'année passée, ces données traduisent à **la fois une augmentation du nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées par les juridictions et une augmentation de leur taux de mise à exécution**.

Ainsi, pendant l'année 2012, l'ensemble des juridictions a prononcé **129 300 peines exécutoires d'emprisonnement ferme** (contre 123 700 en 2011, soit une augmentation de 4,5 %) et en a **exécuté 128 900**, soit un taux d'exécution **proche de 100 %** (contre un taux de 90,8 % en 2011).

On constate toutefois un ralentissement de l'augmentation de la population détenue (voir tableau), signe de l'arrivée à son terme de l'effort entrepris au début de l'année 2011 pour résorber le « stock » de peines d'emprisonnement en attente d'exécution.

	Nombre de personnes détenues hébergées	Évolution par rapport à l'année précédente
1 <sup>er</sup> octobre 2012	66 704	+ 4 %
1 <sup>er</sup> novembre 2012	67 225	+ 3,9 %
1 <sup>er</sup> décembre 2012	67 674	+ 3,7 %
1 <sup>er</sup> janvier 2013	66 572	+ 2,8 %
1 <sup>er</sup> février 2013	66 746	+ 1,6 %
1 <sup>er</sup> mars 2013	66 995	+ 0,8 %
1 <sup>er</sup> avril 2013	67 493	+ 0,5 %
1 <sup>er</sup> mai 2013	67 839	+ 1,1 %
1 <sup>er</sup> juin 2013	67 977	+ 1,6 %
1 <sup>er</sup> juillet 2013	68 569	+ 1,8 %
1 <sup>er</sup> août 2013	67 683	+ 1,4 %
1 <sup>er</sup> septembre 2013	67 088	+ 1,5 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013	67 310	+ 0,9 %

Source : ministère de la justice

Comme l'année passée, les violences volontaires expliquent en 2013 plus du quart (28 %) des personnes sous écrou. Suivent les infractions à la législation sur les stupéfiants (14 %), les viols et agressions sexuelles (13 %), les vols qualifiés (11 %), les escroqueries (8 %), les vols simples (8 %), les homicides volontaires (6 %) et les homicides et blessures involontaires (6 %).

## 2. L'état de surpopulation chronique des maisons d'arrêt

Au 1<sup>er</sup> octobre 2013, les établissements pénitentiaires disposaient de 57 435 places opérationnelles, ce qui correspond à **un taux d'occupation global théorique de 117,2 %, en hausse depuis plusieurs années** (il était de 112,4 % en 2011 et de 115,23 % en 2012).

Ce taux global n'a toutefois qu'une signification relative. En effet, les établissements pour peine (centres de détention, maisons centrales, centres de semi-liberté) sont en principe régis par un *numerus clausus*, et certains d'entre eux présentent des capacités de détention supérieures au nombre de détenus accueillis. Tel est notamment le cas d'un certain nombre de centres de semi-liberté (celui de Montargis présente un taux d'occupation de 40 % ou celui de Maxéville de 46,4 % par exemple).

En revanche, beaucoup de maisons d'arrêt, auxquelles le *numerus clausus* n'est pas applicable, sont surpeuplées.

Au nombre de 98, les maisons d'arrêt reçoivent en théorie les personnes prévenues en détention provisoire (personnes détenues en attente de jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive) ainsi que les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans.

Toutefois, compte tenu du *numerus clausus* applicable aux établissements pour peine, nombre d'entre elles hébergent des détenus condamnés à des peines bien supérieures à deux ans : ainsi, au 1<sup>er</sup> août 2013, environ **21 %** (soit 6 140 personnes) sur les 29 671 condamnés détenus en maison d'arrêt ou quartier maison d'arrêt **purgeaient une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement** (contre seulement 13 % au 1<sup>er</sup> août 2012). C'est notamment le cas à la maison d'arrêt d'Angers où plusieurs détenus purgeaient une peine criminelle à la date de la visite de votre rapporteur.

Au total, au 1<sup>er</sup> octobre 2013, 121 établissements ou quartiers présentaient une densité inférieure à 100 %, tandis que **40 présentaient un taux d'occupation supérieur à 150 %**.

Par ailleurs, le taux d'occupation est en pratique sous-estimé car le nombre de places opérationnelles est calculé à partir non du nombre de cellules mais de leur surface (par exemple, une cellule dont la surface est comprise entre 11 m<sup>2</sup> et 14m<sup>2</sup> compte pour deux places).

Le défaut de pertinence de ces moyennes a conduit M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, à retenir la notion de « **détenus en**

**surnombre** » en ne prenant en compte que les établissements présentant un taux d'occupation supérieur à 100 %. D'après ses calculs, **le nombre de détenus en surnombre s'élevait au 1<sup>er</sup> octobre 2013 à 12 887**, soit une augmentation de 4,2 % sur un an.

Cet état de surpopulation chronique contraint les directeurs d'établissement à placer plusieurs personnes dans la même cellule, certaines d'entre elles étant même amenées à dormir sur des matelas posés à même le sol.

Ainsi, à la date de la visite de votre rapporteur, le quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire d'Aix-Luynes accueillait 900 détenus pour 615 places (taux d'occupation de 146 %) et comptait une soixantaine de matelas posés au sol. De même, avec un taux d'occupation supérieur à 200 %, le quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Longuenesse comptait 52 détenus dormant à même le sol le jour de la visite de votre rapporteur.

Au total, M. Pierre-Victor Tournier estime à **991 le nombre de détenus dormant sur un matelas posé à même le sol au 15 octobre 2013**, contre 657 l'année passée, soit une augmentation de près de 50 %.

La surpopulation reste le principal facteur de dégradation des conditions de détention. Elle nourrit de multiples tensions : comment, a par exemple demandé un détenu rencontré par votre rapporteur, suivre sérieusement une formation lorsque l'on partage une cellule de 9 m<sup>2</sup> avec deux autres détenus ?

La surpopulation soulève non seulement des difficultés de cohabitation entre détenus, elle complique également la gestion des déplacements au sein des établissements, suscitant de ce fait des retards aux entretiens avec les avocats, aux ateliers de formation, etc.

Le phénomène pèse également sur les conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire, dont les effectifs sont toujours insuffisants pour prendre en charge l'ensemble de la population détenue dans l'établissement.

### **3. La violence en détention**

La question de la violence en détention, que ce soit à l'encontre des personnels ou entre personnes détenues, demeure dans ce contexte un sujet d'inquiétude.

En 2012, à partir des comptes rendus d'évènements transmis par les directions interrégionales de l'administration pénitentiaires, on relève 778 agressions physiques à l'encontre de 1 033 personnels – soit un niveau quasiment constant par rapport à l'année précédente (775 agressions).

Le taux d'agressivité des mineurs reste le plus élevé : la probabilité pour un membre de l'administration pénitentiaire d'être agressé est presque 19 fois plus importante en détention pour mineurs qu'en détention générale.

Parallèlement, les comptes rendus d'évènements transmis par les directions interrégionales recensent 8 861 agressions entre personnes détenues en 2012, contre 8 365 en 2011. De janvier à juillet 2013, 5 082 agressions ont été constatées.

#### Nature des agressions commises entre personnes détenues

	Homicides	Agressions sexuelles	Prise d'otage / Séquestration	Actes de tortures ou de barbarie	Violences avec arme ou objet	Humiliation	Coups isolés	Rixes	Racket	Total
2010	4	41		15	291	81	3 793	3 511	89	7 825
2011	3	62		22	337	104	4 493	3 245	99	8 365
2012	2	66	5	17	424	144	4 463	3 670	70	8 861

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Confrontée à l'augmentation de la population carcérale, l'administration pénitentiaire peine de plus en plus à faire régner l'ordre dans ses établissements : les menaces, rackets et violences en tous genres se développent, comme l'a relevé M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lors de son audition par votre rapporteur, et restent trop souvent impunis. Dans cette situation, il paraît urgent de doter les établissements concernés d'un **bureau du renseignement**, dont la tâche consisterait à identifier les détenus qui menacent les autres et à les sanctionner.

De la même manière que votre rapporteur souhaite que les violences entre détenus soient intégrées dans les indicateurs de performance du programme n°107 : « administration pénitentiaire » (voir *supra*), **la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente de prévention et de sanction des violences commises entre détenus** dans les établissements pénitentiaires devrait être à ses yeux une priorité pour l'administration pénitentiaire.

À la violence contre les autres s'ajoute également la violence contre soi-même, même si les déterminants du suicide sont extrêmement complexes et doivent être interprétés avec les plus grandes précautions.

À cet égard, on constate en 2012 une baisse relative du nombre de suicides et des tentatives de suicide en détention : 106 suicides en 2012 contre 116 en 2011, 1 777 « actes suicidaires » (suicides et tentatives de suicide) en 2012 contre 2 048 en 2011. Ce phénomène demeure toutefois à un niveau préoccupant.

Cette diminution, dans un contexte de progression de la population carcérale, est-elle liée au plan d'action mis en œuvre par le ministère de la justice depuis juin 2009, qui s'est traduit par un renforcement de la formation du personnel pénitentiaire à ces questions ainsi que par l'adoption d'un certain nombre de mesures (« dotation de protection d'urgence », mise en place de cellules de protection d'urgence, expérimentation des « codétenus de soutien », etc.) ?

Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants de l'association des professionnels de santé exerçant en prison ont fait part de leurs réserves quant à un certain nombre de mesures décidées dans ce cadre (notamment le recours aux « codétenus de soutien » ou les instructions données pour surveiller régulièrement le détenu jugé fragile, qui se traduisent par des réveils réguliers pendant la nuit). Ils ont en revanche salué la création dans les établissements pénitentiaires de « quartiers arrivants », qui permettent de limiter l'effet du « choc carcéral » et ont sans doute contribué à réduire le nombre de suicides chez les détenus arrivants.

## **B. LE MALAISE DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES**

### **1. Le désarroi de certains personnels**

Ces difficultés entretiennent un climat de malaise – inégal selon les établissements pénitentiaires – dont M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, s'est fait l'écho dans son rapport annuel pour 2012 :

*« Soit un fait mesurable simplement. **L'absentéisme des personnels d'exécution.** Dans certains établissements, il atteint aujourd'hui des dimensions fortes. Dans un centre pénitentiaire visité, le nombre de jours d'absence pour cause de maladie ou d'accident du travail était ainsi de plus de 3 500 jours pour un seul semestre soit, rapporté aux 262 agents que comptait l'établissement et à l'année, 27 jours par an et par agent. Si l'on enlève des jours d'absence ceux décomptés pour accidents du travail, dans une profession qui compte beaucoup d'agressions, il reste encore une moyenne de 20 jours par an et par agent. **Ces absences ont un rapport direct avec les conditions de travail et, notamment, les choix architecturaux des bâtiments, répulsifs pour les personnels et le volume de la population carcérale.** Dans une maison d'arrêt déplacée d'une construction ancienne à des bâtiments flambant neufs du programme « 13 200 », le nombre de jours d'absence est passé de deux par agent et par an dans le vieil établissement à 22,8 dans le nouveau [...].*

*« Soit encore le rôle des cadres moyens du personnel pénitentiaire, « gradés », appelés premiers surveillants et majors pénitentiaires. Dans une profession dont le taux d'encadrement est nettement plus faible, dit-on, que chez les fonctionnaires de police, les premiers surveillants ont un rôle essentiel mais mal défini. Tous le disent : ils sont écartelés entre le fait que la nuit et le week-end, l'un d'entre eux, responsable de l'équipe en fonction, est de facto chef d'établissement et, dans la journée, les jours ouvrables, soumis à des tâches beaucoup plus restreintes. Au surplus, même ces jours-là, ils sont de moins en moins présents aux côtés des surveillants pour encadrer ces derniers dans leurs missions. On les voit lors des mouvements importants (mise en place ou remontées des promenades), guère plus, absorbés qu'ils sont par des tâches diverses, souvent paperassières, variant d'un établissement à l'autre. En réalité, leur rôle exact, pourtant central, reste quelque peu indéterminé. **Il y a un grand intérêt à redéfinir précisément leur rôle et, par conséquent, leurs obligations,***

*eux qui tous sortent du rang. Des efforts de définition ont été faits ici ou là, y compris par les organisations professionnelles. Il est souhaitable qu'ils débouchent sur des clarifications attendues des intéressés.*

*« Soit enfin le demi-millier de personnels de direction, chefs d'établissement ou adjoints, qui ont de lourdes responsabilités, exercées souvent dans une relative solitude. Un certain nombre d'entre eux, depuis deux ans, a choisi de quitter le métier. [...] On doit pourtant se demander si le nombre des partants aujourd'hui n'autorise pas à y voir le signe d'une difficulté partagée et d'un désarroi de responsables ayant très souvent choisi avec foi leur métier.*

*« Ce sont ces différents malaises qui vaudraient aujourd'hui la peine d'être pris en considération, sans laisser chacun les gérer comme il peut à son échelle »<sup>1</sup>.*

Ces constats n'ont guère surpris votre rapporteur, qui s'est entretenu à maintes reprises de ces questions avec les personnels pénitentiaires lors de ses visites d'établissement.

Les représentants du personnel de la maison d'arrêt d'Aix-Luynes ont par exemple fait état de difficultés liées à la pression constante exercée sur les effectifs (les départs en retraite n'étant, de surcroît, pas anticipés), alors que la population carcérale ne cesse d'augmenter. La surpopulation du quartier maison d'arrêt se traduit par une augmentation des infractions et des incidents, sans que l'établissement ait toujours les moyens d'y apporter une réponse immédiate. Face à une situation qu'ils ont qualifiée d'« épuisante moralement », le *turn-over* des personnels est important.

## **2. Des relations dégradées entre personnels de direction et représentants des personnels de surveillance**

C'est dans ce cadre que l'attention de votre rapporteur a été appelée sur les relations fortement dégradées qui pouvaient prévaloir dans certains établissements pénitentiaires entre personnels de direction, d'une part, et certains représentants des personnels de surveillance, d'autre part.

Les représentants des directeurs des services pénitentiaires entendus par votre rapporteur lui ont ainsi fait part de leur sentiment d'impuissance face au comportement parfois très virulent de certains représentants des personnels. Pratiquant l'invective et la mise en cause permanente, certains vont jusqu'à remettre en cause l'autorité des personnels de direction. Face à de tels comportements, ces derniers se sentent démunis, d'autant que la chancellerie ne leur apporte pas toujours le soutien que toute administration est pourtant tenue d'apporter à ses personnels en pareille situation.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel précité, pages 40-41.

Votre rapporteur juge cette situation **fortement regrettable** et invite le ministère de la justice à **prendre les mesures nécessaires pour conforter l'autorité des directeurs d'établissements pénitentiaires**.

Au-delà, il s'est interrogé sur l'opportunité de déconcentrer au niveau des chefs d'établissements une partie du pouvoir de sanction disciplinaire à l'égard des personnels affectés dans l'établissement (par exemple pour les sanctions du premier groupe).

En effet, à l'heure actuelle, les sanctions disciplinaires du premier groupe (avertissement et blâme) concernant les personnels de surveillance relèvent de la compétence des directions interrégionales, les sanctions plus sévères relevant de l'administration centrale. Dans ce cadre, les chefs d'établissement ne formulent que des propositions de sanctions.

Interrogé sur les conditions de faisabilité d'une telle déconcentration, le ministère de la justice a mis en avant des difficultés procédurales (tenant notamment au respect du principe du contradictoire : l'autorité de sanction ne peut pas être la même que celle qui a proposé la sanction) et rappelé l'opposition traditionnelle des organisations représentatives des personnels de surveillance à tout projet de déconcentration des sanctions disciplinaires...

En tout état de cause, votre rapporteur souhaite qu'une réflexion sérieuse ait lieu dans les mois à venir sur cette question qui lui paraît essentielle pour garantir l'autorité et la crédibilité de l'administration pénitentiaire face aux détenus.

De ce point de vue, il incombe à la direction de l'administration pénitentiaire de créer les conditions d'un dialogue social constructif en son sein.

### ***C. UN EFFORT DE SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES SANS DOUTE INSUFFISANT FACE AUX BESOINS***

La situation de sur-occupation chronique combinée au manque de personnel contribue dans un certain nombre d'établissements aux phénomènes de violence, à la persistance de trafics divers et à la reconstitution de bandes et de phénomènes de « caïdat ». Ces phénomènes prennent une dimension particulière dans certains établissements vétustes, où la disposition des locaux impose un grand nombre de déplacements (accès aux douches par exemple).

La question de la sécurité dans ces établissements se pose donc avec une acuité particulière. Plus que par les parloirs, c'est surtout grâce aux **projections** que des produits interdits (téléphones portables, produits stupéfiants, etc.) circulent dans les établissements pénitentiaires.

Une étude réalisée en 2012 par le ministère de la justice a montré **qu'un tiers des établissements était exposé à des projections systématiques**, et qu'un autre tiers y était régulièrement soumis.

La localisation de certains établissements en zone urbaine, en particulier en l'absence de glacis, constitue un facteur aggravant. Ainsi, la maison d'arrêt de Dunkerque est-elle entourée de logements et de bâtiments directement attenants, au point qu'il n'est pas rare que le personnel pénitentiaire y soit confronté, non seulement à des projections, mais aussi à des tentatives d'intrusion de personnes...

Votre rapporteur a pu, cette année encore, mesurer à quel point, dans ce contexte, la question de l'**encadrement des fouilles** voulu par le législateur (article 57 de la loi pénitentiaire) demeurerait un sujet d'inquiétude et de réticences majeur pour les personnels pénitentiaires<sup>1</sup>.

C'est dans ce contexte que la garde des sceaux a annoncé, le 3 juin 2013, **un plan pour la sécurité des établissements pénitentiaires** visant à la fois à améliorer la sécurité dans les établissements, mais également à accompagner l'application, par les personnels pénitentiaires, de cet article 57 de la loi pénitentiaire imposant des critères de nécessité et de proportionnalité pour la réalisation de fouille, en particulier dite « intégrale », sur une personne détenue.

S'inscrivant en renfort des travaux régulièrement conduits dans les établissements concernés (vidéosurveillance, pose de caillebotis, rehaussement des clôtures, etc.), il prévoit d'affecter **33 millions d'euros, dont 24 millions d'euros de crédits de paiement en 2014**, à la réalisation des mesures suivantes :

- création ou renforcement de dispositifs anti-projections dans 35 établissements identifiés (coût évalué à 12 millions d'euros) ;

- équipement des zones sensibles de tous les établissements pénitentiaires de 282 portiques de détection de masse métallique et 393 magnétomètres supplémentaires. Sur la base d'un recensement des besoins effectué en juin 2013, priorité a été donnée à l'équipement des secteurs parloirs, promenades et ateliers. 142 portiques doivent être installés avant fin 2013, 128 courant 2014. 399 magnétomètres doivent être livrés aux établissements concernés avant la fin de l'année 2013 ;

- équipement de l'ensemble des maisons centrales et quartiers maison centrale ainsi que neuf maisons d'arrêt de portiques de détection à ondes millimétriques ;

- création de deux équipes cynotechniques supplémentaires dans les directions interrégionales de Rennes et de Lyon.

En complément de ces mesures, le ministère de la justice continue de travailler à l'expérimentation de dispositifs de brouillage des téléphones portables dans les établissements pénitentiaires.

---

<sup>1</sup> Voir les développements que votre rapporteur a consacrés à cette question majeure dans le rapport d'évaluation de l'application de la loi pénitentiaire qu'il a co-signé avec Mme Borvo Cohen-Seat, rapport précité, pages 43 et suivantes.

Enfin, une circulaire relative à la prise en charge des détenus particulièrement signalés et un plan d'action en faveur des maisons centrales devraient être élaborés dans les mois qui viennent.

Parmi ces mesures, votre rapporteur salue tout particulièrement la décision de la garde des sceaux tendant à **installer des portiques à ondes millimétriques** dans plusieurs établissements pénitentiaires - solution qu'il a maintes fois préconisée en **alternative aux fouilles corporelles**.

Sans doute le coût d'un tel dispositif est-il relativement élevé (150 000 à 160 000 euros l'unité), mais ce coût est susceptible de diminuer sensiblement dans le cas d'un achat en nombre.

À l'heure actuelle, deux des 20 établissements concernés sont déjà équipés (il s'agit du centre pénitentiaire de Lannemezan et de la maison centrale de Saint-Maur), un autre doit être installé en novembre 2013 à la maison centrale de Moulins. Les maisons centrales de Clairvaux et d'Arles ainsi que les centres pénitentiaires de Condé sur Sarthe et Sud Francilien devraient être équipés en début d'année 2014, les 13 portiques restants devant être installés dans le courant de l'année prochaine.

Les neuf maisons d'arrêt concernées seront quant à elle sélectionnées en fonction du profil des détenus hébergés - priorité étant donnée à celles accueillant, dans le cadre d'une détention provisoire, des « détenus particulièrement signalés ».

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, l'utilisation de cette technologie en alternative à la fouille intégrale présenterait toutefois certaines limites : d'une part, elle ne permet de détecter que les objets métalliques, plastiques, liquides, semi-liquides ou en papier dissimulés entre les vêtements et la peau de la personne ; d'autre part, le temps de détection serait relativement long (une à deux minutes par personne), rendant l'utilisation de cette technologie peu envisageable dans les parloirs d'établissements pénitentiaires surpeuplés notamment.

Votre rapporteur estime à cet égard qu'un premier bilan de l'utilisation de ces appareils dans les établissements équipés devra être rapidement tiré afin d'évaluer l'opportunité de leur généralisation aux autres établissements pénitentiaires.

En tout état de cause, la sécurisation des établissements pénitentiaires ne peut à long terme que reposer sur des **réformes de structure**. Outre la lutte contre la sur-occupation des maisons d'arrêt, il paraît également nécessaire de faire de la sécurité un élément essentiel du bâti des établissements pénitentiaires, lorsque cela est possible.

Depuis 2012, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) promeut en particulier la réalisation de **glacis intérieurs**, qui constituent une réponse plus adaptée au problème des projections et des « parloirs sauvages ».

Cette préconisation a été intégrée dans le cahier des charges des nouveaux établissements, notamment celui concernant l'extension de Luynes (voir *supra*).

#### **IV. DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DES PERSONNES DÉTENUES ENCORE INSUFFISAMMENT ASSURÉS**

En 2013, la conjoncture économique et sociale a fortement pesé sur les actions conduites par l'administration pénitentiaire pour garantir les droits économiques et sociaux des personnes détenues. Votre rapporteur souligne toutefois qu'un certain nombre de mesures pourraient être mises en œuvre sans mobiliser des moyens humains ou budgétaires excessifs.

##### **A. UN ACCÈS AUX SOINS EN VOIE D'AMÉLIORATION**

###### **1. Un partenariat à renforcer**

Le ministère en charge de la santé est un partenaire essentiel de l'administration pénitentiaire. Depuis la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, c'est à lui qu'il revient de doter les établissements pénitentiaires en personnel médical, et les crédits dédiés à la prise en charge des soins aux personnes détenues relèvent de l'assurance maladie.

Pour l'essentiel, la réalisation des soins relève des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et le cas échéant des services médico-psychologiques régionaux (SMPR), installés dans les établissements pénitentiaires. Lorsque cela est nécessaire, il est fait appel aux établissements hospitaliers avec lesquels l'établissement pénitentiaire a conclu une convention. Des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), récemment créées, sont spécialisées dans l'accueil des détenus (voir *infra*). Enfin, il existe un établissement public de santé national à Fresnes, d'une capacité de 80 lits.

L'état de santé de la population carcérale est largement connu : les personnes détenues sont très souvent issues de milieux défavorisés et présentent de nombreuses carences sur le plan sanitaire. La question des addictions (traitement de la toxicomanie) et de la maladie mentale est également prégnante. Les travaux de la mission sénatoriale commune à la commission des lois et à la commission des affaires sociales de mai 2010 avaient notamment établi qu'environ 10 % de la population carcérale était atteinte de troubles mentaux d'une gravité particulière<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « Prison et troubles mentaux : comment remédier aux dérives du système français », rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois par le groupe de travail sur la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux ayant commis des

Face à cela, les relations entre personnels de santé et administration pénitentiaire ne sont pas toujours simples et dépendent pour une large part de la **qualité des relations** nouées au sein de chaque établissement, en fonction des personnalités et des tempéraments de chacun. La circulation de l'information dépend pour une part essentielle de la **confiance** établie entre les différents partenaires.

Les administrations centrales elles-mêmes peinent souvent à s'accorder, même si des efforts ont été réalisés et qu'un certain nombre de circulaires communes, notamment sur le partage d'informations entre professionnels, ont pu être élaborées. Toutefois, il est regrettable qu'en réponse à une question posée par votre rapporteur dans le questionnaire budgétaire, le ministère de la justice renvoie au ministère de la santé le soin d'indiquer le nombre de personnels de santé (médecins, infirmiers, etc.) intervenant au sein des UCSA et des SMPR... La mise en œuvre d'une politique pénitentiaire globale et cohérente exige en effet que l'administration pénitentiaire soit en mesure de communiquer elle-même ces informations.

Des évolutions positives sont toutefois en cours, comme l'ont souligné les représentants de la direction générale de la santé lors de leur audition. Au sein du ministère de la santé, une direction de projet coordonne désormais les différents services en charge de la santé des personnes détenues et constitue un interlocuteur unique pour le conseiller santé du directeur de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, alors que les médecins étaient majoritairement hostiles à leur participation à la commission pluridisciplinaire unique (CPU), instituée par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, chargée de définir le parcours d'exécution de la peine du détenu, les données communiquées par le ministère de la justice montrent qu'au 1<sup>er</sup> mai 2013, **70 % des équipes sanitaires participaient systématiquement à l'ensemble des CPU** organisées au sein des établissements pénitentiaires ; 24 % sont présentes de façon ciblée, notamment sur la prévention du suicide ; seules 6 % des équipes (11 CSA sur 176 établissements pénitentiaires) ne participent jamais aux CPU.

Dans son rapport annuel pour 2012, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, attire par ailleurs l'attention sur les conditions, souvent incompatibles avec la dignité des détenus, dans lesquelles se déroulent encore trop souvent les extractions hospitalières<sup>1</sup>.

---

*infractions, par M. Gilbert Barbier, Mme Christiane Demontès, MM. Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Michel, n°434, 2009-2010, Sénat.*

<sup>1</sup> Rapport annuel précité, pages 41 et suivantes.

## 2. Les structures de soins spécialement dédiées aux détenus

### *a) Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)*

L'arrêté du 24 août 2000 a prévu la création de 8 UHSI, qui ont vocation à rassembler la majorité des hospitalisations programmées de personnes détenues, hors urgences et hospitalisation de jour qui demeurent du ressort des chambres sécurisées des hôpitaux de proximité. Depuis l'ouverture de la huitième UHSI à Rennes en décembre 2012, on compte 182 places disponibles, auxquelles il convient d'ajouter les 80 lits de l'établissement public de santé national de Fresnes.

À l'exception de l'UHSI de Bordeaux, l'ensemble des UHSI présentent **un taux d'occupation inférieur à 70 %** - celle de Toulouse n'étant même occupée en 2012 qu'à hauteur de 50 %.

Un rapport d'évaluation commun aux inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires a été réalisé en juin 2011. Soulignant en particulier la difficulté des extractions et la nécessité de renforcer le lien entre les UCSA et les UHSI, celui-ci formule un certain nombre de préconisations qui sont toujours en cours d'expertise au sein des ministères concernés.

### *b) Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)*

L'année 2013 a été caractérisée par une montée en charge du dispositif des UHSA.

Prévues par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les UHSA sont des unités implantées sur un site hospitalier permettant d'assurer la prise en charge psychiatrique de personnes détenues souffrant de troubles mentaux. Cette prise en charge s'effectue dans un cadre sécurisé, puisque les locaux sont aménagés pour l'accueil de personnes détenues et que le personnel pénitentiaire est présent pour en assurer la sécurité (sur site et lors des transferts).

Elles accueillent exclusivement des personnes détenues, des deux sexes, souffrant de troubles psychiatriques et nécessitant une hospitalisation, avec ou sans consentement. Par exception au principe de séparation des majeurs et des mineurs, elles peuvent accueillir des détenus mineurs.

La première UHSA a ouvert à Lyon en mai 2010, celles de Nancy et Toulouse ont ouvert en janvier et mars 2012, celle d'Orléans le 4 mars 2013, celle de Villejuif le 25 avril 2013 et celle de Lille le 21 juin 2013.

Une circulaire datée du 18 mars 2011 relative à l'ouverture et au fonctionnement des UHSA a précisé les modalités d'échanges entre équipes sanitaires et pénitentiaires. Une première évaluation sera conduite au cours du premier trimestre 2014.

Trois structures doivent encore ouvrir d'ici 2015 (à Rennes, Marseille et Bordeaux). Compte tenu des arbitrages budgétaires, le calendrier d'ouverture initialement prévu a dû être revu (construction de 705 lits au total). La seconde tranche de construction, prévoyant 265 places, sera examinée dans le cadre du prochain budget triennal.

Les six structures ouvertes à l'heure actuelle ont privilégié une ouverture progressive des unités de soins. Leur capacité totale d'accueil est de 300 lits, répartis en unités de 20 lits (trois unités pour les UHSA de Lyon, Villejuif et Lille, 2 pour celles de Nancy, Toulouse et Orléans).

Les premiers éléments d'évaluation montrent que les hospitalisations en provenance des établissements pénitentiaires de rattachement et de leur SMPR représentent une part importante des hospitalisations à l'UHSA.

Une très grande majorité des admissions sont programmées. Les durées moyennes de séjour ont tendance à augmenter : à l'UHSA de Lyon, la durée moyenne de séjour est ainsi passée de 46 jours en 2010 à 63,5 jours en 2011 et 76 jours en 2012.

Contrairement aux UHSI (voir *supra*), leur taux d'occupation est déjà élevé : l'UHSA de Lyon connaît un taux d'occupation de 90,5 % en 2012 ; à Nancy et Toulouse, ces taux s'élèvent respectivement à 84 % et 89,9 %. Des taux d'occupation de 95 % sont constatés ponctuellement au sein de ces UHSA. Ces chiffres montrent que les UHSA **répondent à un besoin réel de prise en charge des détenus souffrant de troubles mentaux.**

Le personnel pénitentiaire, en soutien au personnel hospitalier, a procédé en 2012 à 33 interventions à l'UHSA de Lyon (150 agents mobilisés), 30 interventions à celle de Nancy (90 agents mobilisés), 16 interventions à Toulouse (sur neuf mois d'ouverture). La majorité de ces interventions concerne des conduites en chambre d'isolement et des aides à la mise en contention ou la maîtrise d'un malade difficile, ou encore des opérations de fouille pour recherche d'objets prohibés et des refus de réintégrer. La pratique montre que les demandes de prêt de main forte ont tendance à diminuer au fil des mois, une fois la structure mise en service.

Les transports pénitentiaires occupent une part très importante de l'activité pénitentiaire. À Lyon, 201 accompagnements ont été réalisés à destination des différents plateaux techniques, 909 missions d'escortes pénitentiaires ont été effectuées. À Nancy, 595 accompagnements et escortes ont été réalisés en 2012, dont 176 extractions médicales. Toulouse a organisé 234 transports sur neuf mois d'ouverture.

Le ministère de la justice constate par ailleurs la part croissante des extractions judiciaires devant le juge des libertés et de la détention (environ 3% des transports), résultant de l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2011 relative à l'hospitalisation sous contrainte.

La formation des personnels de santé et pénitentiaires de l'UHSA a constitué une priorité pour l'ensemble des structures, avec l'organisation de formations destinées à l'ensemble des personnels avant l'ouverture de la structure.

Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants de l'association des professionnels de santé exerçant en prison ont dressé un premier bilan plutôt positif du fonctionnement des UHSA, estimant notamment que celles-ci faciliteraient les hospitalisations sous contrainte et amélioreraient les conditions de prise en charge des patients présentant des troubles mentaux. M. Fadi Meroueh a toutefois souligné leur éloignement d'un certain nombre de structures pénitentiaires, aggravé par le manque de moyens alloués au transport des patients (un seul véhicule pour l'UHSA de Toulouse par exemple, alors que 25 établissements pénitentiaires en relèvent).

## ***B. UN ACCÈS À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ENTRAVÉ PAR LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE***

### **1. Une obligation d'activité encore imparfaitement mise en œuvre**

Afin de privilégier l'accès des détenus au travail ou à une formation et de lutter contre l'oisiveté en prison, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a posé le principe d'une obligation d'activité dont la mise en œuvre repose sur l'administration pénitentiaire. Le décret en Conseil d'État du 23 décembre a prévu que cette obligation d'activité pourrait revêtir différentes modalités : travail, formation professionnelle, enseignement, mais également programmes de prévention de la récidive ou activités éducatives, culturelles, socio-culturelles, sportives et physiques.

La mise en œuvre effective de cet objectif ne peut toutefois incomber aux seuls personnels pénitentiaires et nécessite l'implication des différents acteurs publics et privés concernés : Éducation nationale, ministère de la culture, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), ainsi que des nombreuses structures associatives engagées dans des partenariats avec les établissements pénitentiaires et les SPIP.

Une enquête réalisée auprès des établissements pénitentiaires en février 2012 indiquait que, sur une semaine, l'offre moyenne d'activités par détenu, tous types d'établissements confondus, était de **4 h 30**. Ce volume global ne paraît pas à la hauteur de l'objectif de réinsertion auquel doit tendre l'administration pénitentiaire.

En outre, cette situation risque de s'aggraver sous l'effet d'une conjoncture économique défavorable et des restrictions budgétaires imposées à nombre d'administrations. Ainsi, comme le note dans son rapport annuel pour 2012 M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de

liberté, un certain nombre d'institutions ont tendance dans ce contexte à diminuer ou supprimer leurs prestations : les permanences de Pôle Emploi se raréfient, l'AFPA a presque totalement disparu des actions de formation professionnelle, tandis que l'absence de crédits conduit à mettre fin au contrat de certains « coordonnateurs » dont le rôle consistait à promouvoir des activités socio-culturelles.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner les initiatives prises localement ou au niveau central par l'administration pénitentiaire pour tâcher de favoriser le développement d'activités.

La maison d'arrêt d'Angers a par exemple mis en place un dispositif permettant d'attribuer une bourse d'étude de 80 euros par mois à des personnes détenues, repérées comme indigentes, en échange de leur investissement dans une démarche de scolarisation. Une enveloppe budgétaire est spécifiquement dédiée à cette action.

Au niveau national, l'enveloppe budgétaire allouée aux associations s'établira à 4,6 millions d'euros en 2014, contre 3,1 millions d'euros en 2012 et 3,7 millions d'euros en 2013. Cet effort budgétaire mérite d'être salué.

## **2. Un droit au travail en détention confronté à un climat économique défavorable et à des incertitudes juridiques**

L'article 717-3 du code de procédure pénale institue un droit au travail pour la population pénale et fixe à l'administration pénitentiaire une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux personnes détenues qui en font la demande.

En 2012, 25 125 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle), soit 191 de plus qu'en 2011. Toutefois, le taux global d'activité diminue légèrement en raison de l'augmentation de la population pénale et s'établit en 2012 à **37,7 %**. Ce taux varie en fonction du type d'établissement : 28,4 % en maison d'arrêt et 52,6 % en établissement pour peine.

Les tendances enregistrées en 2013 semblent indiquer une nette dégradation de la situation, liée à la combinaison d'un contexte juridique et économique défavorable et de la poursuite de l'augmentation de la population carcérale : l'indicateur 4.2 du programme de performance prévoit qu'en 2013, seuls **31 %** des détenus auront bénéficié d'une activité rémunérée (travail ou formation professionnelle).

A ce contexte économique s'ajoutent deux sources d'incertitude :

- d'une part, la **mise en œuvre d'une rémunération fondée sur un taux horaire au lieu d'une rémunération à la pièce**, prévue par la loi

pénitentiaire du 24 novembre 2009, n'est pas encore appliquée<sup>1</sup>. Elle suscite des résistances dans la mesure où un tel dispositif risque d'évincer des postes de travail les personnes détenues les plus fragiles afin de répondre aux objectifs de rentabilité des entreprises concessionnaires.

- d'autre part, l'année 2013 a été marquée par une **incertitude quant au droit applicable au travail en détention**. Lors de l'examen de la loi pénitentiaire, le législateur avait estimé que la situation particulière dans laquelle se trouvent les détenus ne permettait pas de leur appliquer les règles du code du travail relatives au contrat de travail. Il a alors été prévu que les conditions de travail du détenu feraient l'objet d'un **acte d'engagement**, signé par l'administration pénitentiaire et la personne détenue, énonçant ses droits et obligations professionnels ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération.

En l'état du droit, les personnes détenues ne peuvent bénéficier de l'application du code du travail. Par exemple, les relations collectives telles que le droit de grève ou la liberté syndicale sont proscrites ; les détenus ne peuvent pas prétendre au versement d'une rémunération équivalente au SMIC, ni percevoir d'indemnités au titre des congés payés ou d'indemnités journalières durant un arrêt de travail ; elles ne peuvent davantage se prévaloir du respect de la procédure de licenciement.

Cet état du droit a donné lieu à des contentieux. Le 8 février 2013, le conseil des prud'hommes de Paris a ainsi, pour la première fois, **requalifié en contrat de travail** la relation de travail entre une détenue et une entreprise concessionnaire.

Toutefois, saisi d'une question similaire par le conseil des prud'hommes de Metz par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a infirmé cette analyse et conclu à la **conformité du droit en vigueur aux droits garantis par la Constitution**. Dans sa décision n°2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, le Conseil a jugé « *qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, les dispositions contestées [...], qui se bornent à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946 ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage le principe d'égalité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* ».

---

<sup>1</sup> Les taux minimum ont été déterminés par un décret du 23 décembre 2010 : 45 % du SMIC pour les activités de production (4,25 euros bruts de l'heure), 33 % du SMIC pour le service général de classe I (3,11 euros bruts de l'heure), 25 % du SMIC pour le service général de classe II (2,36 euros bruts de l'heure) et 20 % du SMIC pour le service général de classe III (1,89 euros bruts de l'heure).

### 3. Formation professionnelle des détenus : une décentralisation au point mort

À la différence de la formation professionnelle « de droit commun » qui relève de la compétence des régions depuis la loi du 13 août 2004, la formation professionnelle des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire relève de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail.

En 2012, 28 144 personnes détenues ont bénéficié d'une formation professionnelle, soit une progression de plus de 10 % par rapport à 2011.

L'article 9 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a prévu de confier, à titre expérimental, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle des personnes détenues aux régions qui le souhaitent. À ce jour, deux régions - **Pays de la Loire** et **Aquitaine** - se sont engagées dans une telle expérimentation qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour une durée initiale de trois ans.

Les premiers éléments d'évaluation tendent à montrer l'intérêt réel de cette expérimentation - qui se s'applique pour l'instant qu'aux établissements pénitentiaires en gestion publique -, tant sur le volume de l'offre de formation que sur la qualité et l'adéquation des prestations offertes, comme cela a été confirmé à votre rapporteur lors de sa visite à la maison d'arrêt d'Angers.

Par ailleurs, la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a assoupli les conditions de transfert aux régions de la formation professionnelle des personnes détenues : la durée de l'expérimentation a été portée de trois à quatre ans, et le législateur a autorisé la mise à disposition du personnel contractuel actuellement en charge de la formation professionnelle dans les directions interrégionales des services pénitentiaires.

Afin de ne pas interrompre cette expérimentation, la loi du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école a prévu d'en reporter l'échéance au 1<sup>er</sup> janvier 2015, en attendant le vote du projet de loi sur la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi, déposé sur le Bureau du Sénat le 10 avril 2013.

Votre rapporteur, convaincu que l'intervention des régions en cette matière ne peut que permettre d'améliorer les parcours d'insertion des personnes détenues dans une perspective d'embauche au niveau du bassin d'emploi, souhaite qu'un bilan précis de l'expérimentation soit rapidement établi afin, le cas échéant, d'envisager au plus vite une généralisation du dispositif, le cas échéant en y associant les partenaires privés. À cet égard, il prendra connaissance avec la plus grande attention des conclusions de la mission commune IGAS - IGSJ, dont le rapport d'évaluation devrait être remis prochainement.

### **C. UN MANQUE D'INTERACTIONS ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE TERRAIN**

Autrefois tournées vers le travail social, les missions des conseillers d'insertion et de probation ont évolué pour se concentrer sur l'exécution des peines et la mise en œuvre des aménagements de peine. La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP a fait de la mission de prévention de la récidive la finalité essentielle de l'action de ces services.

Ce recentrage a créé un vide en matière d'accompagnement social des personnes détenues : dans de nombreux établissements pénitentiaires, le personnel compétent pour accompagner les détenus dans leurs démarches et les aider à préparer leur sortie (recherche d'un logement, d'un emploi, affiliation aux caisses de sécurité sociale, etc.) fait défaut.

Comme notre collègue député Dominique Raimbourg<sup>1</sup>, votre rapporteur estime que ces actions devraient relever **des services d'action sociale de droit commun**, ce qui implique la signature de **partenariats** entre l'administration pénitentiaire et les différents acteurs concernés (organismes de sécurité sociale, Pôle emploi, services sociaux municipaux ou départementaux, etc.).

En outre, il conviendrait de favoriser l'intervention des **assistants sociaux de secteur** en milieu pénitentiaire afin d'assurer le lien « dedans - dehors ».

Des initiatives ont été prises pour améliorer ce lien. Ainsi, la CPAM du Maine-et-Loire a-t-elle conclu une convention avec le SPIP du Maine-et-Loire et la maison d'arrêt d'Angers afin d'assurer l'effectivité de l'accès aux soins des personnes détenues, pendant et à l'issue de la détention (étude des droits à la couverture maladie universelle complémentaire et à l'aide médicale d'État, information des personnes sur leurs droits sociaux à la sortie, attention portée à l'affiliation des personnes après la détention, etc.).

Au niveau central, les choses évoluent également. L'administration pénitentiaire a ainsi signé avec Pôle Emploi le 11 juin 2013 une convention-cadre pour la période 2013-2015 qui permettra notamment aux personnes incarcérées souhaitant préparer leur retour à la vie active de s'inscrire sur la liste de demandeurs d'emploi avant leur sortie.

Parallèlement, l'administration pénitentiaire fait valoir que des assistants de service social dont les missions sont ciblées exclusivement sur l'accompagnement social des personnes placées sous main de justice

---

<sup>1</sup> « Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale », rapport d'information n°652, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par MM. Dominique Raimbourg, président-rapporteur, et Sébastien Huygue, vice-président et co-rapporteur, janvier 2013.

rejoindront prochainement certains SPIP afin, notamment, d'y assurer le lien avec les organismes sociaux. 16 postes ont été dégagés à cette fin en 2013.

Votre rapporteur souhaite qu'un état des carences et des besoins en matière de politiques partenariales, en particulier s'agissant des liens avec les organismes sociaux et les différentes collectivités territoriales, soit établi rapidement. Celui-ci permettrait en effet d'éclairer utilement la représentation nationale lors de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, dont l'article 12 prévoit de compléter la loi pénitentiaire afin de rappeler que *« chacun veille, en ce qui le concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent de façon effective à l'ensemble des droits de nature à faciliter leur insertion »*.

\*

\* \*

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n°107 : « administration pénitentiaire » de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2014.**



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

- **M. Jean-Marie Delarue**, contrôleur général

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### Direction de l'administration pénitentiaire

- **Mme Isabelle Gorce**, directrice

- **M. Francis Le Gallou**, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés

- **Mme Fabienne Deboux**, sous-directrice des ressources humaines et des relations sociales

#### École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

- **M. Philippe Lemaire**, président du conseil d'administration

#### Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

- **Mme Marie-Luce Bousseton**, directrice générale

- **M. Paul-Luc Dinnequin**, directeur

### AUTRES MINISTÈRES

#### Ministère de la santé - Direction générale de la santé

- **Mme Christine Barbier**, chargée de la coordination du dossier « santé des personnes détenues »

- **M. Patrick Ambroise**, chef du bureau santé des populations

#### Ministère de la Défense

- **Général Frédéric Blachon**, directeur du recrutement de l'Armée de terre

ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES ET ASSOCIATIONS DE PROFESSIONNELS

Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

- **Mme Lara Danguy des Déserts**, secrétaire générale, vice-présidente chargée de l'application des peines au TGI de Melun

- **M. Ludovic Fossey**, vice-président de l'ANJAP, vice-président chargé de l'application des peines au TGI de Paris

Syndicat national des directeurs pénitentiaires

- **M. Jean-Michel Dejenne**, premier secrétaire

SNP FO Direction

- **M. Jimmy Delliste**, secrétaire général et directeur de la maison d'arrêt de Nanterre

- **M. Bernard Levy**, secrétaire général adjoint et directeur à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille

SNEPAP-FSU

- **M. Olivier Caquineau**, Secrétaire général

CGT pénitentiaire

- **M. Fabrice Dorions**, CPIP au SPIP de l'Oise

Association des professionnels de santé exerçant en prison

- **Dr Catherine Fac**, médecin US Fresnes

- **Dr Fadi Meroueh**, médecin US Montpellier

- **Dr Patrick Serre**, responsable de l'UCSA de la maison d'arrêt du Mans

PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

- **M. Pierre-Victor Tournier**, professeur

## **LISTE DES DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR**

### **15 février 2013**

- Visite du **centre pénitentiaire de Longuenesse**
- Visite de la **maison d'arrêt de Dunkerque** (avec M. Michel Delebarre)

### **17 mai 2013**

- Visite de la **maison d'arrêt d'Aix-Luynes** (avec Mlle Sophie Joissains)

### **5 juillet 2013**

- Visite de la **maison d'arrêt d'Angers** (avec M. Christophe Béchu)