

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

**JUSTICE - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung..*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 et 111 (annexe n° 16) (2010-2011)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN PROJET DE BUDGET CONTRAINT PAR DES LOGIQUES ANTÉRIEURES À LA LOI PÉNITENTIAIRE</b> .....	8
A. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES AUX GRANDES ORIENTATIONS DE LA LOI PÉNITENTIAIRE .....	8
B. UN EFFORT FINANCIER ENCORE LARGEMENT TRIBUTAIRE DE LA CRÉATION DE PLACES DE DÉTENTION SUPPLÉMENTAIRES .....	11
<b>II. UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE MOINS TOURNÉE VERS L'ENFERMEMENT</b> .....	17
A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE.....	17
B. UNE MOINDRE DENSITÉ CARCÉRALE .....	21
C. L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL : UN OBJECTIF RÉALISTE AU TERME DE L'ACTUEL PROGRAMME IMMOBILIER .....	25
<b>III. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION D'ACTIVITÉ, ENJEU CRUCIAL POUR LA RÉUSSITE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE</b> .....	32
A. L'EXIGENCE DE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE DIFFICILE.....	33
B. UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE DE L'EXPÉRIMENTATION DU TRANSFERT DE LA FORMATION AUX RÉGIONS .....	35
C. LES ACTIONS EN FAVEUR DU RETOUR À L'EMPLOI .....	38
<b>IV. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES</b> .....	39
A. UN NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF AMBITIEUX.....	39
B. LES EFFETS DES INTERVENTIONS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ .....	40
C. LES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES : L'EXIGENCE D'UN EFFORT CONTINU .....	42
D. UN CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITÉ EN DÉVELOPPEMENT .....	43
<b>V. LE MALAISE PERSISTANT DES PERSONNELS</b> .....	44
A. L'INQUIÉTUDE DES PERSONNELS DE SURVEILLANCE.....	44
B. LA RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DU CORPS DES CONSEILLERS D'INSERTION ET DE PROBATION.....	47
<b>ANNEXE 1 - AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR</b> ...	49
<b>ANNEXE 2 - STATISTIQUES RELATIVES À LA POPULATION PÉNITENTIAIRE</b> .....	51
<b>ANNEXE 3 - LE PROGRAMME DE RÉNOVATION DES GRANDES MAISONS D'ARRÊT</b> .....	53



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés<sup>1</sup>, le mercredi 17 novembre 2010, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 24 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, 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 2011**.

M. Jean-René Lecerf a observé que dans un contexte budgétaire pourtant difficile, les crédits de paiement du programme « administration pénitentiaire » -qui représentait 39 % de la mission justice- progressaient de 4,4 % par rapport à 2010. Cette évolution est toutefois encore largement commandée par l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires du programme « 13.200 places » et par la création des emplois qu'elle implique.

Elle ne prend pas en revanche toute la mesure des exigences nouvelles liées à la mise en œuvre de la loi pénitentiaire et, en particulier, le rééquilibrage des recrutements en faveur des services pénitentiaires d'insertion et de probation nécessaire pour assurer le développement des aménagements de peine.

Une telle réorientation, impérative en 2012, date de livraison des dernières prisons du programme « 13.200 », pourrait être difficilement compatible avec l'annonce de création de 5.000 places supplémentaires au titre du nouveau programme immobilier destiné à prendre le relais du programme « 13.200 ».

Le rapporteur a évoqué un deuxième motif de préoccupation lié au **transfert des escortes judiciaires de la police et de la gendarmerie nationales vers l'administration pénitentiaire**. En effet, de nombreuses incertitudes demeurent sur l'évaluation des effectifs actuellement consacrés à ces missions et les nouveaux moyens donnés à l'administration pénitentiaire pour y faire face.

M. Jean-René Lecerf s'est interrogé aussi sur les outils dont l'administration pénitentiaire s'est dotée pour évaluer son action. Les indicateurs de performance figurant dans les documents budgétaires, en particulier, ne paraissent pas suffisants.

Enfin, le choix des établissements appelés à fermer dans le cadre du nouveau programme immobilier au nom d'une interprétation radicale de l'encellulement individuel apparaît dans plusieurs cas contestable.

**Au bénéfice de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice - Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2011.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition de M. Michel Mercier est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc15>



Mesdames, Messieurs,

L'année 2011 devrait être placée pour l'administration pénitentiaire sous le signe de quatre interrogations.

La première présente un caractère financier. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une progression de 4,5 % des crédits du programme « administration pénitentiaire » au sein de la mission justice -dont la dotation augmente globalement de 4,1 %. Cette évolution est commandée pour une large part par l'ouverture des établissements pénitentiaires dans le cadre du programme 13.200 places et par la création des emplois de surveillant qu'elle implique.

L'exercice budgétaire apparaît ainsi contraint et ne permet pas encore de prendre en compte les exigences de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et, en particulier, le **rééquilibrage des recrutements en faveur des services pénitentiaires d'insertion et de probation** afin de favoriser le développement des mesures d'aménagement de peine. Une telle réorientation serait impérative en 2012, date de livraison des dernières prisons du programme « 13.200 ».

Elle apparaît cependant difficilement compatible avec l'annonce de création de 5.000 places supplémentaires au titre du nouveau programme immobilier destiné à prendre le relais du programme « 13.200 ». Comment dégager, dans ces conditions, la marge de manœuvre budgétaire qui a manqué jusqu'à présent ?

En deuxième lieu, le Gouvernement a arrêté en octobre dernier le principe d'un **transfert des escortes judiciaires de la police et de la gendarmerie nationales vers l'administration pénitentiaire**. Dans son principe, cette évolution rencontre les vœux d'une grande majorité des personnels pénitentiaires dès lors, du moins, qu'elle s'accompagne de la création des emplois nécessaires. Or de nombreuses incertitudes demeurent sur l'évaluation des effectifs actuellement consacrés à ces missions. Elles devront être levées rapidement afin de dissiper le malaise récurrent des personnels.

En troisième lieu, l'application de la loi pénitentiaire ne dépendra pas seulement des moyens financiers. L'adoption des mesures réglementaires a beaucoup tardé au risque de susciter une certaine déception après le large mouvement d'adhésion qui a accompagné l'examen et l'adoption du texte par le Parlement en 2009. La publication, cet automne, des premiers décrets d'application, devrait contribuer à lever les inquiétudes.

Cependant, la politique pénitentiaire se jugera à l'aune des objectifs assignés par le législateur : reconnaissance des personnels, respect et sécurité des

personnes détenues, obligation d'activité... L'administration pénitentiaire dispose-t-elle des **outils adaptés pour évaluer son action** ? La grille des indicateurs de performance figurant dans les documents budgétaires, quasiment inchangée malgré l'adoption de la loi pénitentiaire, soulève des interrogations à cet égard.

La dernière interrogation touche la **restructuration du parc pénitentiaire** dans le cadre du nouveau programme immobilier. Il convient de se réjouir du remplacement envisagé de 9.000 places obsolètes par des places conformes au respect de la dignité des personnes détenues. Le choix des établissements appelés à fermer semble toutefois reposer sur des critères interprétés de manière restreinte.

Aussi, au-delà de la présentation des moyens consacrés à l'administration pénitentiaire, votre rapporteur s'efforcera d'apporter les éléments d'analyse nécessaires pour répondre à ces différentes questions.

## **I. UN PROJET DE BUDGET CONTRAINT PAR DES LOGIQUES ANTÉRIEURES À LA LOI PÉNITENTIAIRE**

### ***A. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES AUX GRANDES ORIENTATIONS DE LA LOI PÉNITENTIAIRE***

L'administration pénitentiaire constitue l'un des six programmes de la mission justice<sup>1</sup>. Il se décline lui-même en trois actions :

- L'action n° 1 : « *garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* » (garde des détenus, contrôle des personnes placées sous main de justice, aménagements de peine, alternatives à l'incarcération, parc immobilier, sécurité) ;

- L'action n° 2 : « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » (accueil, y compris maintenance et entretien des bâtiments pénitentiaires, accès aux soins, maintien des liens familiaux, activités de réinsertion) ;

- L'action n° 4 : « *soutien et formation* » (moyens de l'administration générale, développement du réseau informatique, formation des personnels).

Ces actions représentent respectivement 68,6 %, 20 % et 11,5 % des moyens de l'administration pénitentiaire.

Le programme administration pénitentiaire comprend un **projet annuel de performances**. Ce document 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.

---

<sup>1</sup> Pour la commission des Lois, le programme consacré à la protection judiciaire de la jeunesse est traité dans l'avis présenté par M. Nicolas Alfonsi ; les quatre autres programmes -justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice- décomposés en deux programmes distincts, sont traités par M. Yves Détraigne.



OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE			
Six objectifs			
<p><b>Objectif n° 1</b> <b>Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires</b> Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Taux d'évasions sous garde pénitentiaire directe</b> (pour 10.000 détenus). En 2009 : 3,4. Cible 2013 : &lt;3.</li> <li>- <b>de détenu particulièrement signalé :</b> En 2009 : 0,2. Cible 2013 : &lt;1.</li> <li>- <b>de détenu autre :</b> En 2009 : 3,2. Cible 2013 : &lt;2.</li> <li>- taux d'évasions hors établissements pénitentiaires en aménagement de peine : En 2009 : 31,3. Cible 2013 : &lt;36.</li> <li>- taux d'évasions hors établissement pénitentiaire en sorties sous escortes pénitentiaires : En 2009 : 0,6. Cible 2013 : &lt;1.</li> <li>• <b>Nombre d'incidents</b> (pour 10.000 détenus), agressions contre le personnel : En 2009 : 18. Cible 2013 : &lt;15.</li> <li>• <b>Taux de formation à la prévention suicide (% des personnels formés par corps, grade et établissement)</b> - Taux de formation de personnels : prévision 2010 : 50. Cible 2013 : 75.</li> <li>- Taux de formation des personnels de surveillance affectés dans les quartiers sensibles : prévision 2010 : 100. Cible 2013 : 100.</li> </ul>	<p><b>Objectif n° 2</b> <b>Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies</b> Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Taux d'occupation des places spécialisées :</b> - taux d'occupation des places en centre ou quartier semi-liberté : En 2009 : 93. Cible 2013 : 96</li> <li>- taux d'occupation des places en centre ou quartier courte peine : En 2009 : 84. Cible 2013 : 95</li> <li>• <b>Taux d'occupation des places en établissements pour mineurs (nouveau) :</b> En 2009 : 67,2. Cible 2013 : 75.</li> <li>• <b>Taux de places spécialisées créées depuis 2008</b> - nombre de places créées en centre de semi-liberté En 2009 : 268. Cible 2013 : 738</li> <li>- nombre de places créées en quartier courte peine : En 2009 : 59. Cible 2013 : 648</li> <li>- nombre de places créées en centre pour peine aménagée : En 2009 : 32 -. Cible 2013 : 112</li> <li>- taux de places spécialisées créées/nombre total de places créées : En 2009 : 5,98. Cible 2013 : 11,58</li> <li>• <b>Nombre de détenus par cellule (nouveau).</b> En 2009 : 1,30. Cible 2013 : 1,19.</li> </ul>	<p><b>Objectif n° 3</b> <b>Développer les aménagements de peine</b> Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Taux des personnes placées sous main de justice et bénéficiant d'un aménagement de peine (PSE, placements extérieurs, semi-liberté) :</b> En 2009 : 13,4. Prévision 2011 : 20. Cible 2013 : 24.</li> </ul>	<p><b>Objectif n° 4</b> <b>Améliorer les conditions de détention</b> Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Maintien des liens familiaux :</b> - <b>Taux d'occupation des unités de vie familiale :</b> En 2009 : 58. Prévision 2011 : 70. Cible 2013 : 70</li> <li>• <b>Taux d'occupation des parloirs familiaux :</b> En 2009 : 42 Prévision 2011 : 60. Cible 2013 : 70 (total de ½ journées d'utilisation des parloirs familiaux/total de ½ journées d'ouverture)</li> <li>• <b>Améliorer l'accès aux soins</b> - <b>Taux d'actualisation des protocoles</b> (évaluation de l'adaptation des procédures de collaboration entre le ministère de la justice et celui de la santé) : En 2009 : 58 Prévision 2011 : 100. Cible 2013 : 100</li> <li>- <b>Taux d'occupation des UHSI et UHSA:</b> En 2009 : 66 Prévision 2011 : 92. Cible 2011 : 80</li> <li>- <b>Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues » (nouveau).</b> En 2010 : 56,6. Prévision 2011 : 83,7. Cible 2013 : 100.</li> </ul>

Six objectifs (suite)	
<p style="text-align: center;"><b>Objectif n° 5</b> <b>Favoriser les conditions</b> <b>d'insertion professionnelle</b> <b>des détenus</b> Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Taux de personnes bénéficiant d'une formation générale professionnelle</b> - <b>Taux de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle</b> En 2009 : 8,5 %. Prévision 2011 : 9,3. Cible 2013 : 10,2</li><li>• <b>Taux de personnes détenues scolarisées par l'éducation nationale</b> 2009 : 23,4. Prévision 2011 : 23,4. Cible 2013 : 25,2</li><li>• <b>Taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée :</b> En 2009 : 35,7 : Prévision 2011 : 37 . Cible 2013 : 37,4 (cet objectif était fixé à 44,2 % pour 2012 dans le PLF pour 2008 et à 41,5 % dans le PLF pour 2009)</li></ul>	<p style="text-align: center;"><b>Objectif n° 6</b> <b>Améliorer la qualité</b> <b>de prise en charge du condamné</b> <b>en milieu ouvert</b> Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Pourcentage de personnes condamnées avec un sursis avec mise à l'épreuve</b> ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes : En 2009 : 54. Prévision 2011 : 66. Cible 2013 : 72</li></ul>

Les indicateurs de performance sont-ils à la mesure des objectifs assignés à l'administration pénitentiaire par la loi pénitentiaire ?

Sans doute dans le cadre de l'objectif n° 4 (Améliorer les conditions de détention), un nouvel indicateur permettra d'évaluer le taux d'établissements pénitentiaires labellisés par un organisme extérieur (AFNOR Certification ou Bureau Veritas) au regard de la mise en œuvre d'une trentaine de règles pénitentiaires européennes. Après la labellisation de 24 sites en 2008 et 2009, 70 établissements devraient l'être en 2010, 45 en 2011 et 27 en 2012. Comme le précisent les documents budgétaires, l'« *acuité de cet indicateur ne s'éteint pas à la labellisation de l'ensemble des établissements pénitentiaires dans la mesure où il s'agit d'un processus devant être reconduit annuellement* ».

Cependant, en l'état, les outils d'évaluation de l'administration pénitentiaire semblent insuffisants à trois titres.

En premier lieu, comme votre rapporteur l'avait déjà souligné l'an passé, dans plusieurs domaines, la **cible fixée apparaît en-deça des objectifs souhaitables**. Tel est plus particulièrement le cas pour le **taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée** (travail et formation professionnelle). La cible pour 2011 -37,4 %- marque une progression bien modeste par rapport au résultat enregistré en 2009 -35,7-. Est-elle susceptible de mobiliser l'administration pénitentiaire autour de l'« *ardente obligation* » de développer des activités afin de répondre à l'article 27 de la loi pénitentiaire (obligation d'activité pour les détenus) ? On peut en douter.

En deuxième lieu, plusieurs indicateurs font l'objet d'une **approche réductrice**. Il en est ainsi du nouvel indicateur relatif au **nombre de détenus par cellule** (dans le cadre de l'objectif n° 2 – Adapter la gestion du parc immobilier aux catégories des populations accueillies) dont le calcul ne semble permettre qu'une approche partielle de l'encellulement<sup>1</sup> sans distinguer en outre entre les maisons d'arrêt qui connaissent une surpopulation récurrente et les établissements pour peine où prévaut, en principe, l'encellulement individuel.

De même est-il vraiment pertinent de calculer l'indicateur concernant l'**amélioration de l'accès aux soins** (objectif n° 4 – Améliorer les conditions de détention) sur la base du nombre d'établissements ayant actualisé leur protocole d'accord avec les services de soins (UCSA), mesure présentant un caractère purement administratif ? Le nombre d'emplois de médecins effectivement pourvus ou encore celui des consultations donnerait, comme l'a relevé M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, des éléments d'information plus utiles.

Enfin, les éléments de présentation actuels présentent des **lacunes évidentes** au regard de plusieurs orientations de la loi pénitentiaire. Ainsi s'il est indispensable, comme le prévoit le projet annuel de performance, de mesurer le taux d'incident dont les personnels sont victimes, la **sécurité des établissements** (objectif n° 1) doit aussi s'apprécier à travers les violences commises en détention sur les personnes détenues. Aux termes de l'article 44 de la loi pénitentiaire, en effet, « *l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels* ». Une évaluation des violences dont les détenus sont victimes, aujourd'hui inexistante, serait pourtant un indicateur précieux sur l'évolution des conditions de détention.

D'une manière plus générale, comme l'ont observé les représentants du syndicat national des directeurs pénitentiaires lors de leur audition par votre rapporteur, l'organisation de l'administration pénitentiaire -administration centrale et déconcentrée- articulée autour de deux pôles -l'état major « *sécurité* » d'une part, l'insertion d'autre part- perpétue une scission entre deux volets pourtant indissociablement liés. Elle ne favorise ni une vision globale de la politique pénitentiaire, ni son évolution.

## **B. UN EFFORT FINANCIER ENCORE LARGEMENT TRIBUTAIRE DE LA CRÉATION DE PLACES DE DÉTENTION SUPPLÉMENTAIRES**

Le programme « administration pénitentiaire » représente **39 %** de la mission justice, soit une dotation en **crédits de paiement de 2,8 milliards d'euros**, en augmentation de 4,4 % par rapport à l'an passé.

---

<sup>1</sup> Au numérateur figure la somme du nombre de personnes écrouées détenues au 1<sup>er</sup> janvier de l'année n et au 1<sup>er</sup> janvier de l'année n+1 divisée par 2 ; au dénominateur figure la somme du nombre de cellules mises en service au 1<sup>er</sup> janvier de l'année n et au 1<sup>er</sup> janvier de l'année n+1 divisée par 2.

Les autorisations d'engagement (**3,2 milliards d'euros**) progressent de 6,7 %.

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement (en million d'euros)		Crédits de paiement (en million d'euros)	
	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011
Titre 2 : dépenses de personnel	1.698,5	1.800,2	1.698,5	1.800,2
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	400,2	510	611,8	655,8
Titre 5 : dépenses d'investissement	886,6	879,2	296,5	268,4
Titre 6 : dépenses d'intervention	77,4	80,9	84,4	87,3
Total	3.062,8	3.270,4	2.691,4	2.813,3

### 1. Les effectifs de surveillance : une progression prioritaire et pourtant insuffisante au regard de l'évolution des missions

- *La progression des effectifs*

Le plafond d'autorisation d'emplois au titre du projet de loi de finances pour 2011 s'élève à 34.857 ETPT<sup>1</sup> contre 33.860 en 2010.

Ce plafond se répartit de la manière suivante :

Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2010	Demandes pour 2011	Variation 2009/2010
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	17	-
Personnels d'encadrement	1.345	1.392	+ 47
Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (catégorie B)	3.976	4.090	+ 114
Administratifs et techniques (catégorie B)	997	1.028	+ 31
Personnels de surveillance (catégorie C)	24.596	25.325	+ 729
Personnels administratifs et techniques (catégorie C)	2.929	3.005	+ 76
Total	33.860	34.857	+ 997

L'augmentation du plafond d'emplois concerne principalement les personnels de surveillance et correspond principalement :

- à la création de 207 ETPT permettant de faire face à l'ouverture des nouveaux établissements prévue en 2011 et de poursuivre la mise en place du placement sous surveillance électronique fixe et mobile ;

<sup>1</sup> Les équivalents temps plein travaillé correspondent aux effectifs pondérés par la quantité de travail des agents (un agent titulaire travaillant à temps partiel à 80 % correspond à 0,8 % ETPT). En outre, tout ETPT non consommé l'année n est perdu l'année n + 2, contrairement à la notion d'emplois budgétaires qui, une fois créés, demeuraient acquis.

- à une compensation de 375 ETPT au titre du nouveau mode de décompte en 2011 des agents non titulaires dans l'outil Chorus ;

- au financement de 150 emplois de surveillants pénitentiaires dans le cadre de la compensation des besoins du service prévue par le protocole signé avec plusieurs organisations syndicales des personnels après les mouvements sociaux du premier trimestre 2009.

Le coût budgétaire de la progression des effectifs est estimé à 18,7 millions d'euros.

L'évolution des effectifs soulève deux interrogations majeures.

En premier lieu, elle ne prend pas en compte la **création des emplois nécessaires pour permettre à l'administration pénitentiaire d'assumer de nouvelles missions à l'extérieur des établissements pénitentiaires**. En effet, en septembre 2010, le Gouvernement a arrêté le principe du transfert de la charge des extractions ainsi que de la garde de certains lieux -le ministère de la justice, place Vendôme à Paris, et des unités hospitalières sécurisées interrégionales- de la police et de la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire.

Le processus devrait s'échelonner sur les trois années à venir. A l'exception de la CGT, les organisations syndicales des personnels rencontrés par votre rapporteur se sont montrées favorables à ce transfert de compétences, conforme au souhait exprimé par la majorité d'entre elles, d'un enrichissement et d'une diversification des missions. Cependant, ce transfert doit avoir pour contrepartie la création des emplois ainsi que la mise en œuvre des moyens supplémentaires nécessaires. Or de **grandes incertitudes** pèsent encore sur les effectifs destinés à assumer ces tâches.

D'après les éléments communiqués par M. Jean-Amédée Lathoud, directeur de l'administration pénitentiaire :

- **22 agents** seront nécessaires pour la garde du ministère de la justice (emplois proposés lors de la prochaine commission administrative paritaire du mois de décembre prochain) ;

- **35 emplois** seront nécessaires pour la garde de l'UHSI de Lille (emplois proposés lors de la commission administrative paritaire de mars 2011).

En revanche, les données restent très discutées s'agissant des missions d'escorte. Ni la police, ni la gendarmerie ne semblent disposer d'éléments fiables sur les moyens humains mobilisés sur ces missions<sup>1</sup>. Les estimations peuvent beaucoup varier pour une même région d'un interlocuteur à l'autre, voire d'un jour à l'autre...

L'expérimentation du transfert des escortes devrait commencer en 2011 dans deux régions, l'Auvergne et la Lorraine, et justifier la création de 200 emplois. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen

---

<sup>1</sup> *Incertitudes pour partie compréhensible dès lors que ces missions d'escorte ne représentent actuellement qu'une partie de l'activité des agents qui y sont employés.*

du projet de loi de finances pour 2011 prévoit de majorer de 200 ETPT le plafond d'emplois du ministère de la justice et à minorer à due concurrence le plafond d'emplois du ministère de l'intérieur.

Au total, 800 emplois pourraient être ouverts sur 3 ans, soit un chiffre qui paraît bien en-deçà des effectifs actuellement mobilisés par la police et la gendarmerie nationales. Le développement de la visioconférence -dont la quasi-totalité des établissements est désormais équipée<sup>1</sup>- ne semble pas justifier une réduction aussi significative de la charge représentée par cette mission. M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice, a indiqué lors de son audition par votre commission, le 18 novembre dernier, que les échanges se poursuivaient entre le ministère de la justice et celui de l'intérieur afin de parvenir à l'évaluation la plus juste des moyens humains nécessaires.

Par ailleurs, si l'administration pénitentiaire dispose déjà des retours d'expérience de la garde statique de certaines UHSI dont la compétence lui avait été confiée à titre expérimental -comme l'UHSI de Marseille- elle ne dispose pas encore du même savoir-faire en matière d'extraction judiciaire -qui implique l'escorte lors du déplacement mais aussi de la comparution de la personne détenue devant l'autorité judiciaire. Le contenu des missions, la formation des personnels, la question de l'armement sont autant de thèmes de réflexion sur lesquels une réflexion doit s'engager rapidement en **concertation avec les personnels**.

La seconde interrogation soulevée par l'évolution des effectifs porte sur **l'insuffisance des personnels d'insertion et de probation** dont le rôle est pourtant fondamental pour le développement des mesures d'aménagement de peine. Selon l'étude d'impact accompagnant la loi pénitentiaire, l'augmentation du nombre d'aménagements de peine -en particulier l'extension à deux ans du quantum de peine ouvrant le bénéfice d'une telle mesure- devrait porter de 200.000 à 210.000 le nombre de personnes suivies en milieu ouvert et fermé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Selon cette étude, l'accroissement du nombre de personnes prises en charge et l'exigence d'un suivi plus attentif des dossiers -soit un ratio de 60 dossiers par conseiller d'insertion et de probation- nécessiterait « *la création de 1.000 postes de CIP pour un coût salarial total de 32.844.000 euros* ». A cette aune, les créations successives d'ETPT au titre des « *métiers de greffe, de l'insertion et de l'éducatif* » (148 dans la loi de finances pour 2010, 114 dans le présent projet de loi de finances) demeurent très modestes.

Selon certains interlocuteurs de votre rapporteur, le nombre moyen de dossiers suivi par les SPIP les plus chargés est de l'ordre de 130 à 180.

---

<sup>1</sup> Un deuxième plan de déploiement de la visioconférence au sein des établissements pénitentiaires devrait prochainement être mis en œuvre.

- *Mesures catégorielles*

Un montant de 6,25 millions d'euros (hors pensions) est consacré aux mesures catégorielles :

- le financement de l'extension en année pleine des mesures intervenues en 2010 (première tranche des réformes statutaires -1,4 million d'euros- et indemnitaire -0,5 million d'euros- de la filière d'insertion et de probation ; revalorisation de l'indemnité de surveillance de nuit et de l'indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et jour férié -1,3 million d'euros) ;

- le financement de mesures statutaires et indemnitaires dont la mise en œuvre est prévue en 2011 (reclassement dans le corps des secrétaires administratifs -0,3 million d'euros ; deuxième tranche de la réforme indemnitaire de la filière d'insertion et de probation -0,4 million d'euros- prime pour les personnels exerçant leurs fonctions dans les établissements surencombrés).

## **2. Une hausse des moyens de fonctionnement liée à l'extension de la gestion privée**

Entre 2010 et 2011, le budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire devrait croître de 3,5 %.

Cette progression traduit d'abord un effort particulier en faveur des mesures d'aménagement de peine, dotées d'un crédit de 24,5 millions d'euros (contre 18 millions d'euros en 2010) afin de financer près de **10.000 bracelets électroniques** en 2011. Le coût de location des bracelets dans le cadre du nouvel accord-cadre national, devrait en outre être plus onéreux que ceux des marchés régionaux actuels en matière de placement sous surveillance électronique (4,76 € contre 2,93 € pour les dispositifs PSE filaires et 3,68 € pour les dispositifs GSM).

L'évolution des moyens de fonctionnement reflète surtout l'augmentation des crédits consacrés à la **gestion déléguée** (291 millions d'euros contre 269 millions d'euros en 2010, soit + 8 %) en raison de la montée en charge des marchés correspondants.

En revanche, la dotation de fonctionnement destinée aux établissements en **gestion publique** se réduit (244 millions d'euros en 2011 contre 252 millions d'euros en 2010, soit -3 %).

La réduction des crédits de fonctionnement présente souvent des **conséquences très dommageables** pour la maintenance des infrastructures. Les économies réalisées de manière ponctuelle se soldent généralement *in fine* par l'exigence d'une réhabilitation d'ensemble coûteuse pour les finances publiques.

**Coût comparé de la journée de détention par type d'établissement  
entre gestion publique et gestion déléguée en 2009**

	<b>Centre de détention</b>	<b>Centre pénitentiaire</b>	<b>Maison d'arrêt</b>	<b>Maison centrale</b>	<b>Etablissement pour mineurs<sup>1</sup></b>	<b>Coût moyen</b>
Gestion publique	91,35	93,53	78,43	152,64	-	86,59
Gestion déléguée	83,42	83,40	67,85	-	370,15	81,63

Le coût de journée de détention a progressé globalement de près de 3 % entre 2008 et 2009. Cependant, à périmètre constant<sup>2</sup>, cette augmentation est ramenée à 8,4 % en gestion publique et à 4,1 % en gestion déléguée.

Le coût des établissements en gestion déléguée devrait s'accroître sous l'effet de quatre facteurs :

- l'échéance du marché relatif aux établissements pénitentiaires pour mineurs au cours de la période 2011-2012 ;

- la livraison de six nouveaux établissements au cours de la période 2011-2012 ;

- l'extension du périmètre des marchés de gestion déléguée aux quatre établissements témoins construits dans le cadre du programme « 13 000 » et placés jusqu'à aujourd'hui sous le régime de la gestion publique ;

- l'extension du périmètre des marchés de gestion déléguée à certaines fonctions telles que la prise en charge de la restauration des détenus de plusieurs établissements du parc classique.

Dans le rapport qu'elle a consacré au service public pénitentiaire, rendu public en juillet 2010<sup>3</sup>, la Cour des comptes, à la suite de l'Inspection générale des finances, a souhaité l'élaboration d'une **méthode fiable de comparaison entre la gestion déléguée et la gestion publique**, en intégrant des indicateurs de coûts mais aussi de qualité de service. Elle a insisté également sur la nécessité de **renforcer le contrôle de la gestion déléguée** sous la forme notamment d'audits des prestations sur les établissements rencontrant des difficultés sur certaines fonctions sensibles (restauration, maintenance, cantines, travail et formation professionnelle).

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur est très réservé sur cette évaluation du coût de journée dans les EPM qui ne prend en compte en particulier ni l'intervention de l'éducation nationale ni celle des personnels de santé.

<sup>2</sup> La baisse du nombre de journées de détention en 2009 a entraîné mécaniquement une augmentation de leur coût. En effet, le coût des établissements en gestion publique intègre un socle de dépenses d'infrastructures et d'exploitation indépendants de l'évolution des effectifs de détenus ; de même, les marchés de gestion déléguée prévoient le paiement d'une part fixe quel que soit le taux d'occupation des sites.

<sup>3</sup> Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, juillet 2010.



## II. UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE MOINS TOURNÉE VERS L'ENFERMEMENT

### A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

La loi pénitentiaire ouvre un cadre juridique très favorable aux aménagements de peine.

Elle fixe deux principes directeurs (art. 132-24 du code pénal) :

- en matière correctionnelle et en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en **dernier recours** si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ;

- lorsqu'une telle peine est prononcée, elle doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une **mesure d'aménagement de peine** (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, fractionnement de peines).

Ces principes se concrétisent principalement sous quatre formes :

- **l'allongement**, sauf dans le cas où la personne a été condamnée en état de récidive, **de un à deux ans du quantum de peine susceptible de faire l'objet d'un aménagement** (total ou partiel) par la juridiction de jugement *ab initio* ou par le juge de l'application des peines en cours d'exécution de la peine (article 132-25 du code pénal) ;

- **l'abaissement** de 40 à 20 heures du **plancher d'un travail d'intérêt général** (dont la durée maximale est restée fixée à 210 heures) -article 131-8 du code pénal- afin d'assouplir les conditions d'utilisation de ce dispositif ;

- des **dispositions plus incitatives en faveur de la libération conditionnelle** : possibilité d'accorder cette mesure à une personne âgée de **soixante-dix ans** même si elle n'a pas accompli l'intégralité du temps d'épreuve requis par la loi à la condition, d'une part, que son insertion ou sa réinsertion soit assurée, d'autre part, que sa libération ne risque pas de causer un trouble à l'ordre public ; faculté de prendre en compte l'implication du condamné dans « *tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion* » (article 729 du code de procédure pénale) ; utilisation du placement sous surveillance électronique (PSE), au même titre que la semi-liberté, comme mesure probatoire à la libération conditionnelle des personnes condamnées à une peine privative de liberté (article 720-5 du code de procédure pénale) ;

- la **simplification des procédures** : de nouvelles procédures simplifiées d'aménagement des peines sont appelées à se substituer aux dispositifs introduits par la loi du 9 mars 2004.

Les principales concernent les condamnés incarcérés. Les modifications apportées par la loi pénitentiaire consistent pour l'essentiel à étendre le champ des personnes concernées et à confier au ministère public un rôle de filtre des propositions d'aménagement du SPIP.

L'aménagement de peine pourrait être prononcé dès lors que la durée d'emprisonnement restant à subir est inférieure ou égale à deux ans et non plus à trois ou six mois suivant les cas. Il appartient, comme par le passé, au SPIP d'examiner en temps utile le dossier de chaque détenu et de proposer une mesure d'aménagement de peine qui, toutefois, ne sera pas transmise au juge de l'application des peines (JAP), comme tel était le cas selon les règles antérieures, mais au procureur de la République qui, s'il estime la proposition justifiée, la transmet pour homologation au JAP. En cas de non homologation à l'issue du délai de trois semaines, le directeur du SPIP peut mettre en œuvre la mesure d'aménagement sur instruction du parquet (article 723-20).

Les différentes mesures d'aménagement de peine tendent à progresser en 2008 :

**Aménagements de peine  
(hors placement sous surveillance électronique)**

	2006	2007	2008	2009
Libération conditionnelle	5.648	6.057	7.494	7.871
Permissions de sortir (flux)	*	53.111	53.201	60.513
Placements à l'extérieur	1.980	2.289	2.608	2.890
Placement en semi-liberté	4.655	5.283	5.928	5.578

\* données incomplètes pour 2005

\*\* changement des règles de comptage

- Les mesures de **libération conditionnelle** ne tiennent pas compte des libérations conditionnelles *ab initio* qui ne donnent pas lieu à écrou et ne sont par conséquent pas connues de l'administration pénitentiaire. Le rapport entre le nombre de mesures prononcées (7.871) et le nombre moyen annuel des condamnés écroués permet cependant une approche pondérée, soit un ratio de l'ordre de 0,15, stable par rapport à 2008. Ainsi, un peu plus d'un écroué sur 10 bénéficie d'une libération conditionnelle.

- Les **placements en semi-liberté** sont pour une large part déterminés par les places opérationnelles dans les centres de semi-liberté<sup>1</sup> ou les quartiers de semi-liberté au sein des établissements pénitentiaires, soit au total 2.629 places. Le nombre de places opérationnelles dans les centres de semi-liberté a progressé après la baisse enregistrée en 2007 (576) et le taux d'occupation s'établit à 91 % au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (contre 73,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2007). Cette moyenne masque cependant des disparités entre les établissements en centre-ville pour la plupart

---

<sup>1</sup> Il existe en France 11 centres de semi-liberté et 5 quartiers de semi-liberté.

surencombrés et ceux qui sont plus excentrés et ne bénéficient pas d'un accès aussi favorable aux lieux de travail et au réseau de transport.

Les capacités ont continué de progresser avec :

- la création, dans le cadre du dispositif d'accroissement des capacités, de 277 places de semi-liberté sur les sites de Saint-Etienne, Melun, Caen, Angers, Seysses et Nouméa ;

- l'ouverture à compter de 2010 de trois nouveaux quartiers de semi-liberté à Gradignan, Aix-en-Provence et Avignon (au total, 210 places) ;

- la création, à l'horizon 2012, de 1.700 places au sein des nouveaux quartiers courtes peines (dont un tiers dédiés à la semi-liberté).

• Le **placement sous surveillance électronique**. Cette mesure est devenue la principale mesure d'aménagement de peine au cours des trois dernières années. Avec la loi pénitentiaire, il pourrait devenir la **modalité la plus usuelle d'exécution des fins de peine**. En effet, aux termes du nouvel article 723-28 du code de procédure pénale, la personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 5 ans, lorsqu'aucune mesure d'aménagement de peine n'a été ordonnée six mois avant la fin de peine, et qu'il lui reste 4 mois d'emprisonnement à subir<sup>1</sup> exécute le reliquat de la peine selon les modalités du PSE, sauf en cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, ou d'incompatibilité entre sa personnalité et la nature de la mesure ou le risque de récidive. Afin d'éviter toute dérive vers une « grâce électronique », le Parlement a prévu que cette disposition est mise en œuvre par le directeur du SPIP sous l'autorité du procureur de la République qui peut fixer les mesures de contrôle et les obligations auxquelles la personne condamnée devra se soumettre. Par ailleurs, en l'absence de décision de placement, la personne condamnée peut saisir le juge de l'application des peines qui statue par jugement après débat contradictoire.

Le seuil des 5.000 placements sous surveillance électronique simultanés a été atteint pour la première fois en mars 2010.

Au cours des 12 derniers mois, cette croissance se ralentit mais s'établit encore à 25,6 %.

Au 1<sup>er</sup> août 2010, 67,5 % des personnes sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine sont placées sous surveillance électronique. Ainsi, au total, un condamné sous écrou sur dix exécute sa peine sous le régime du PSE.

En flux, le PSE représente de loin le premier aménagement de peine prononcé sur l'ensemble du territoire national, avec 46% de l'ensemble des mesures accordées au cours de l'année 2009.

---

<sup>1</sup> Ou pour les peines inférieures ou égales à 6 mois, les personnes à laquelle il reste les deux tiers de la peine à subir.

### Placements effectués depuis le début de la mesure

Année	Placements effectués
2000	13
2001	130
2002	359
2003	948
2004	2 915
2005	3 575
2006	5 562
2007	7 900
2008	11 259
2009	13 994
<b>Total</b>	<b>46 655</b>

*Champ : France entière. Source : DAP/PMJ5*

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la surveillance électronique de fin de peine, l'expérimentation commencée en septembre 2008 dans les maisons d'arrêt d'Angoulême et de Béthune, prévoyant l'examen systématique de la situation des condamnés en fin de peine s'est poursuivie dans 10 sites.

Au 6 août 2010, 384 PSE « fin de peine » ont été accordés dans l'ensemble des sites expérimentaux.

La publication longtemps attendue des décrets d'application<sup>1</sup> devrait renforcer encore la place du PSE dans les mesures d'aménagement de peine.

Cependant, comme l'a noté le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, M. Jean-Marie Delarue, la marge d'extension de ce **dispositif n'est pas sans limite** : la mesure n'est pas adaptée à tous les profils et elle n'est supportable en pratique que pour une durée limitée. L'administration pénitentiaire devrait en conséquence être également attentive au développement du placement extérieur ou en semi-liberté.

• **Le placement sous surveillance électronique mobile.** Malgré l'élargissement progressif de l'éventail des dispositifs juridiques dans lesquels il peut être utile, le PSEM connaît encore des débuts modestes.

L'expérimentation du dispositif a débuté en juin 2006 dans le cadre de la libération conditionnelle. Le personnel de l'administration pénitentiaire assure la pose et la dépose des émetteurs sur les placés. Il reçoit et traite les alarmes de violation des interdictions et obligations liées aux déplacements de la personne sous PSEM. Il procède à la saisie des décisions judiciaires relatives à la surveillance électronique mobile, et notamment des zones d'inclusion (par exemple, le domicile du placé, le lieu de formation), des zones d'exclusion (notamment le domicile des victimes), des zones tampons situées autour des zones d'exclusion ou encore des horaires d'assignation. Ce sont les agents des

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1276 du 27 octobre 2010 relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions concernant l'application des peines et décret n° 2010-1278 du 27 octobre 2010 relatif aux modalités d'exécution des fins de peines d'emprisonnement en l'absence de tout aménagement de peine.

pôles centralisateurs du placement sous surveillance électronique (PSE) qui assurent le suivi du PSEM. Les autres prestations liées à la surveillance électronique mobile sont entièrement externalisées.

La durée d'application du PSEM est en principe de deux ans renouvelable une fois pour les délits et de deux ans renouvelable deux fois pour les crimes, dans la limite de la durée de la libération conditionnelle, du suivi socio-judiciaire ou de la surveillance judiciaire<sup>1</sup>.

Depuis l'été 2006 et jusqu'au 29 juin 2010, 80 mesures de PSEM avaient été prononcées, dont 17 dans le cadre d'une libération conditionnelle et 63 dans le cadre d'une surveillance judiciaire. 52 mesures étaient en cours à cette date.

Sur les 37 placements terminés, 14 seulement sont parvenus à leur terme. Les autres mesures ont fait l'objet d'un retrait total ou partiel en raison d'un manquement aux obligations assignées à la personne sous placement (deux PSEM ayant été toutefois retirés en raison de dysfonctionnements techniques).

A ce jour, aucune nouvelle condamnation n'est intervenue pour des faits de même nature que ceux à l'origine de la condamnation initiale.

Le coût de location d'un PSEM est actuellement de **861 euros TTC** par mois. Il sera de **199 euros TTC** par mois dans le cadre du nouveau marché national. Ce prix comprend la location du dispositif, les prestations de maintenance des logiciels et des dispositifs, et de télésurveillance. La réduction très significative de ce coût devrait favoriser le développement du PSEM.

## ***B. UNE MOINDRE DENSITÉ CARCÉRALE***

Au 1<sup>er</sup> octobre 2010, le nombre des **personnes écrouées détenues** en métropole et outre mer s'élevait à 61.142 contre 61.781 au 1<sup>er</sup> octobre 2009, soit une quasi stabilité. Cette population se répartissait de la manière suivante :

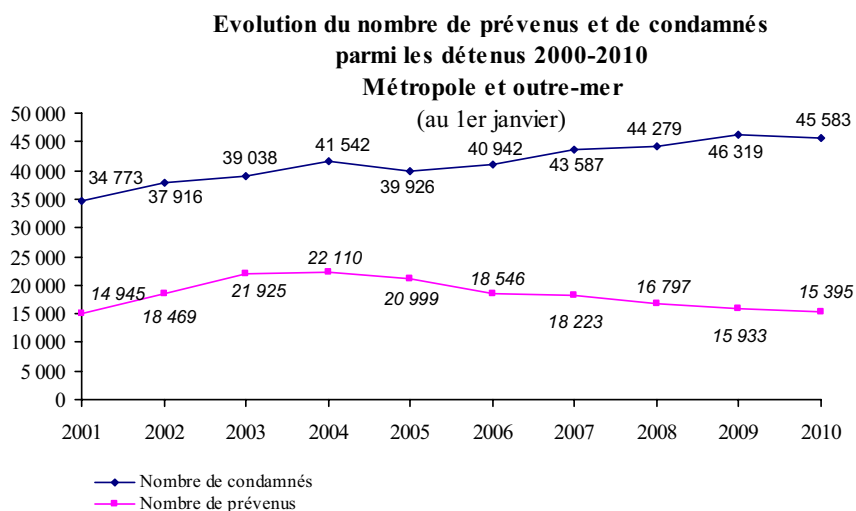
- 15.851 prévenus (contre 15.602 au 1<sup>er</sup> octobre 2009), soit 26 % ;
- 2.336 femmes (contre 2.115 au 1<sup>er</sup> octobre 2009), soit 3,8 % ;
- 692 mineurs (contre 630 au 1<sup>er</sup> octobre 2009), soit 1 %.

Au total, le nombre de **personnes écrouées** (effectif de personnes détenues auquel s'ajoute les personnes condamnées sous surveillance électronique ou en placement à l'extérieur) s'élevait à 66.925 (soit + 0,9 %)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La loi du 25 février 2008 prévoit que le PSEM peut être appliqué, durant toute la durée du suivi socio-judiciaire et de la surveillance judiciaire, sans limite de temps, pour toutes les personnes condamnées à une réclusion criminelle supérieure ou égale à quinze ans pour l'une des infractions visées à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> 5.104 condamnés placés sous surveillance électronique (contre 3.984 -+ 28 %) et 679 condamnés en placement à l'extérieur (contre 542 en 2009 -+ 28 %).



L'analyse de la composition de la population confirme trois caractéristiques :

- la **baisse continue du nombre de prévenus**. En outre, avec la possibilité introduite par la loi pénitentiaire de prévoir l'**assignation à résidence des personnes prévenues** contrôlées par un bracelet électronique fixe ou mobile, le nombre de personnes prévenues détenues pourrait diminuer. Ce dispositif constitue une formule intermédiaire entre la détention provisoire et le contrôle judiciaire. Contrairement au régime retenu pour ce dernier, la durée de l'assignation serait intégralement déduite de la durée de la peine qui pourrait être prononcée (art. 137 à 142-13 du code de procédure pénale). Par ailleurs, la durée moyenne de la détention provisoire reste élevée (de l'ordre de 4 mois en 2009), légèrement supérieure à celle constatée en 2008 (3,8 mois). Votre rapporteur regrette que la commission de suivi de la détention provisoire semble avoir arrêté ses travaux depuis la nomination de son président, M. Jean-Marie Delarue, comme Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2008, alors qu'elle apportait des éclairages très utiles sur les évolutions de la détention provisoire. A l'heure où se dessine une réforme d'ampleur de notre procédure pénale, ces analyses seraient encore plus nécessaires ;

- la forte **prépondérance des courtes peines** : parmi les personnes condamnées incarcérées, celles condamnées à une peine de moins d'un an représentent **34,4 %** de l'ensemble ; 27,9 % sont condamnées à des peines comprises entre 1 et 3 ans ; 11,1 % à des peines comprises entre 3 et 5 ans et 26,5 % à des peines d'une durée égale ou supérieure à 5 ans<sup>1</sup>. La durée moyenne de détention (population moyenne de détenus rapportée aux entrées de détenus sur douze mois) tend cependant à progresser en 2009, s'établissant à 9,4 mois (contre 8,8 mois en 2008).

<sup>1</sup> Au sein de cette dernière catégorie, la composition est la suivante : de 5 ans à moins de 10 ans : 2,7 % ; de 10 ans à moins de 20 ans : 71,1 % ; de 20 ans à moins de 30 ans : 19,9 % ; perpétuité : 6,3 %.

Une analyse plus fine fait apparaître la réduction de la part des condamnés à une peine de moins de 6 mois (- 0,6 point) comme celle des condamnés à plus de 5 ans (- 1,4 point). Inversement, le nombre de condamnés à une peine comprise entre 1 an et 3 ans d'emprisonnement a progressé de 3,3 % pour représenter 28 % de la population des condamnés (14.174). L'augmentation du nombre de condamnés à une peine comprise entre 3 et 5 ans d'emprisonnement est encore plus forte : + 10 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (5.628 personnes contre 5.103)<sup>1</sup>.

L'application des « *peines plancher* » instaurées par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive n'est sans doute pas étrangère à ces évolutions bien qu'il soit encore délicat d'en mesurer toutes les conséquences. En effet, d'après les éléments statistiques comparés entre 2008 et 2009, si le **taux d'application des peines plancher a légèrement augmenté**, le **taux des peines d'emprisonnement ferme prononcées sur cette base s'est réduit**.

Une comparaison entre les résultats de l'année 2008 et 2009 des juridictions du premier degré témoigne des tendances et évolutions de l'application des peines plancher. Au cours de l'année 2008 le taux d'application des peines planchers a été de 47,9 %. Le taux de peine plancher est de 48,7 % pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 15 juin 2009. En 2008, pour 35,5 % des condamnations, il s'agissait d'une peine d'emprisonnement entièrement ferme. En 2009, le taux d'emprisonnement ferme est de 33,3 %.

L'application des peines planchers dans les cours d'appel pour les majeurs et mineurs entre août 2007 et juin 2009 (soit 22 mois) : 2.421 condamnations en récidive pour lesquelles la peine plancher est applicable ; un taux de peines planchers de 65,1 % correspondant à 1.576 décisions ; emprisonnement ferme dans 48,3 % des condamnations (soit 761 décisions). L'application des peines planchers par les juridictions pour enfants au 15 juin 2009 : juridictions de première instance : 600 mineurs condamnés en récidive pour lesquels la peine plancher est applicable, 259 mineurs ont été condamnés à une peine supérieure ou égale à la peine minimale prévue par la loi. Le taux de peine plancher est de 43,2 %. La peine d'emprisonnement minimal ferme est prononcée dans 21,2 % des condamnations (55 mineurs). Le parquet a fait appel de 33 condamnations ce qui représente un taux d'appel de 9,7 % ; juridictions d'appel : 31 mineurs condamnés en récidive pour lesquels la peine plancher est applicable. Le taux de peine plancher est de 54,8 % (soit 17 peines prononcées). 7 peines d'emprisonnement minimal ferme ont été prononcées, représentant un taux de 41,2 %. Les infractions donnant lieu au prononcé d'une peine plancher : principalement des vols et atteintes aux biens (58,3 % des peines planchers prononcées) ainsi que des violences (22,3 % des peines planchers prononcées) ; s'agissant des violences, le taux d'application des peines plancher est le plus important (66,9 % pour des violences sexuelles, 65,6 % pour les violences sur conjoint ; 62,3 % pour les violences autres que sexuelles et sur conjoint). Les modalités de prononcé des peines planchers : 37,5 % sont des peines entièrement fermes ; 57,4 % sont des peines mixtes assorties d'un sursis avec ou sans mise à l'épreuve partiel ; 0,5 % sont des peines assorties d'un sursis total.

Source : réponse à la question écrite n° 48 588 de M. Eric Raoult, Journal officiel, 13<sup>e</sup> législature.

---

<sup>1</sup> Voir annexe 2.

- les **violences volontaires** (24,6 % des personnes condamnées) prévalent depuis 2007 sur les viols ou autres agressions sexuelles (15,5 %). Suivent les infractions à la législation sur les stupéfiants (14,4 %), les vols qualifiés (10 %), les escroqueries et abus de confiance (7,8 %). Les homicides volontaires représentent 6,8 %.

• ***Une diminution du taux de densité carcérale***

Au 1<sup>er</sup> octobre 2010, les établissements pénitentiaires disposaient de **56.426 places opérationnelles** (53.764 au 1<sup>er</sup> octobre 2009). Le taux d'occupation s'élevait ainsi à 108,3 % (contre 114,9 % au 1<sup>er</sup> octobre 2009). Parmi les établissements pénitentiaires, 5 présentaient une densité supérieure ou égale à 200 % (11 en 2009) et 17 une densité comprise entre 150 % et 200 % (33 en 2009).

Cette évolution est le résultat combiné de la **stabilisation du nombre de personnes écrouées** et de **l'augmentation des capacités de détention** liées à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires du programme « 13.200 ».

Comme l'indiquent les statistiques produites par le professeur Pierre-Victor Tournier, le taux de détention en France au 1<sup>er</sup> septembre 2007 était de **99,3 pour 100.000<sup>1</sup>, plus faible** que le taux global de **122 pour 100.000 habitants** dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Par ailleurs, à la même date, la France connaissait un taux de densité carcérale de **120 pour 100 places, supérieur** en revanche au taux moyen de densité carcérale à l'échelle européenne de l'ordre de **106 pour 100 places**.

En l'absence de données plus récentes sur le taux moyen de densité carcérale en Europe, il n'est pas possible de savoir si la baisse de ce taux en France lui permet un rapprochement de la moyenne européenne.

Cependant, le phénomène de surpopulation affecte encore beaucoup de **maisons d'arrêt** avec un taux d'occupation souvent supérieur à 130 %<sup>2</sup>.

En outre, **la capacité opérationnelle correspond au nombre de places d'un établissement et n'équivaut pas au nombre de cellules** (par exemple une cellule dont la surface est comprise entre 11 m<sup>2</sup> et 14 m<sup>2</sup> compte pour deux places). Elle sous estime par conséquent le phénomène de densité carcérale.

La surpopulation, il convient de le rappeler de nouveau, constitue le principal facteur de dégradation des conditions de détention. Elle limite considérablement les activités proposées aux détenus et la faculté, en particulier, d'occuper un emploi.

Elle est facteur des violences qui sévissent trop souvent dans le milieu carcéral.

---

<sup>1</sup> 95,4 si on exclut les personnes condamnées sous écrou mais non détenues en raison d'un aménagement de peine.

<sup>2</sup> Centres de détention et maisons centrales bénéficient en pratique d'un numerus clausus justifié par le fait qu'il ne serait pas admissible de maintenir des détenus pour de longues durées dans des conditions de surpopulation et de promiscuité.



Elle pèse aussi sur les conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire dont les effectifs ne s'ajustent pas à l'évolution du nombre de personnes écrouées sur la base d'un ratio prédéterminé.

**C. L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL : UN OBJECTIF RÉALISTE AU TERME DE L'ACTUEL PROGRAMME IMMOBILIER**

La France disposait au 1<sup>er</sup> janvier 2009 de 191 établissements pénitentiaires<sup>1</sup>, soit 54.988 places « opérationnelles » (nombre de places de détention disponibles dans les établissements pénitentiaires).

**Le parc immobilier** présente un contraste fort entre, d'une part, des établissements vétustes du fait de leur ancienneté (tel est le cas des maisons d'arrêt situées dans les centres-villes construites au XIX<sup>ème</sup> siècle) ou du manque d'entretien, et d'autre part, des bâtiments beaucoup plus modernes issus des trois programmes immobiliers qui se sont succédé depuis les années 1980<sup>2</sup>. Le dernier d'entre eux, décidé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, prévoit la création de **13.200 places** réparties entre 6 établissements pénitentiaires pour mineurs désormais en service et une quinzaine d'établissements pour majeurs dont les premiers ont ouvert en 2008.

Les investissements immobiliers de l'administration pénitentiaire comportent actuellement trois volets :

- la poursuite du programme 13.200 places ;
- l'accroissement des capacités au sein d'établissements existants ;
- la rénovation des établissements pénitentiaires parmi lesquels les structures les plus importantes (Fleury-Mérogis, Fresnes, Les Baumettes, La Santé).

**Dotations PLF pour 2011**

<b>Investissements immobiliers en maîtrise d'ouvrage publique</b>	<b>AE (365,24 M€)</b>	<b>CP (235,04 M€)</b>
Entretien du gros œuvre et sécurisation des établissements pénitentiaires	65,24 M€	70,83 M€
Programme de construction « 13.200 »	300 M€	164,2 M€
<b>Investissements immobiliers en maîtrise d'ouvrage privée</b>	<b>AE (504 M€)</b>	<b>CP (28,4 M€)</b>
Loyers des établissements construits en partenariat public-privé et AOT-LOA	0	23,4 M€
Nouveaux programmes en partenariat public-privé	504 M€	10 M€

Au terme du programme « 13.200 » en 2012, la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires devrait atteindre **61.200 places**.

<sup>1</sup> 106 maisons d'arrêt, 79 établissements pour peine –dont 6 maisons centrales-, 12 centres de semi-liberté, 4 quartiers centre pour peines aménagées, 6 établissements pénitentiaires pour mineurs, un établissement public de santé national à Fresnes.

<sup>2</sup> Le programme « Chalandon » (1987) de 13.000 places avec la construction de 25 établissements et le programme « Méhaignerie » (1994) de 4.000 places avec la construction de 6 établissements.

Comme l'avait indiqué Mme Rachida Dati, alors garde des Sceaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, 30 % des cellules des maisons d'arrêt du programme « 13.200 » seront des cellules doubles. Cette proportion permet, selon votre rapporteur, de **répondre au principe de l'encellulement individuel** compte tenu des dérogations prévues par le législateur et dès lors que le nombre de détenus écroués demeure stable. Cette condition n'apparaît pas hors de portée avec le développement des mesures d'aménagement de peine.

Néanmoins, le ministère de la justice a souhaité la mise en œuvre d'un nouveau programme immobilier non seulement pour remplacer les places les plus vétustes mais aussi pour garantir un nombre de cellules individuelles de **62.000** -soit la création de 5.000 places supplémentaires.

• ***Le programme « 13.200 » en voie d'achèvement***

Ce programme est réalisé en quatre lots : un lot en maîtrise d'ouvrage publique, deux lots successifs en AOT-LOA (autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat)<sup>1</sup>, un lot en partenariat public privé<sup>2</sup>.

Le financement disponible pour la réalisation du programme de 12.800 places pour majeurs et de 420 places pour mineurs est de **1.130 M€** obtenus au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice auquel il convient d'ajouter 160 M€ en complément du financement de 1.800 places annoncées antérieurement à la LOPJ.

Le calendrier de ces réalisations s'établit de la manière suivante en métropole<sup>3</sup>.

Année de mise en service	Site*
2007	EPM Quiévrechain (60) EPM Meyzieu (60), EPM Marseille (60), EPM Lavour (60)
2008	EPM Orvault (60), EPM Porcheville (60), <b>CP Mont de Marsan (690)</b> , CP La Réunion (576)

<sup>1</sup> Alors que dans la conception réalisation l'Etat est propriétaire du bâtiment dès sa livraison, il doit dans le cadre de la procédure AOT-LOA s'acquitter des loyers pendant une période de 27 ans avant d'en devenir propriétaire.

<sup>2</sup> Le partenariat public-privé comprend non seulement les prestations comprises dans le cadre du contrat AOT-LOA mais aussi les services correspondant aux marchés actuels de gestion déléguée (les services à la personne étant remis en concurrence tous les 8 ans).

<sup>3</sup> Les caractères de couleur noire signalent les établissements réalisés en maîtrise d'ouvrage publique, les caractères de couleur marron les établissements réalisés selon la procédure de conception-réalisation, les caractères de couleur bleue le premier lot de construction en AOT-LOA, les caractères de couleur rouge le second lot de construction en AOT-LOA, les caractères de couleur verte le troisième lot en partenariat public-privé.

Année de mise en service	Site*
2009	CD Roanne (600), MA Lyon-Corbas (690), CP Nancy (690), CP Poitiers (560), CP Béziers (810)
2010	CP Le Mans (400), CP Le Havre (690), CP de Rennes (690), CP Bourg-en-Bresse (690)
2011	CP Lille-Annoeullin (688), CP Île de France-Réau (798)
2012	MA Nantes (570), MC Vendin-le-Vieil (220) MC Condé sur Sarthe (249)

Dans les collectivités d'**outre-mer**, la LOPJ a prévu la création de 1.600 places. Le nouveau centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion (574), réalisé en conception réalisation, a été mis en service en décembre 2008.

Les autres projets en cours sont :

- la réhabilitation et l'extension de l'établissement de Majicavo à **Mayotte** qui permettra ainsi de porter à terme la capacité d'hébergement à 264 places. Le lauréat du marché sera connu début 2011. Le démarrage des travaux est prévu en 2012 pour une livraison en 2014 ;

- en **Guadeloupe**, la réhabilitation et l'extension de la maison d'arrêt de Basse-Terre pour une capacité d'environ 180 places ainsi que l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault dont la capacité sera augmentée au moins de 150 places, voire de 250 places dans le cas de la non-construction d'un établissement sur l'île de Saint-Martin. Ces projets sont au stade des études de faisabilité dont les conclusions sont attendues pour le dernier trimestre 2010 ;

- la réhabilitation du centre pénitentiaire de Faa'a en **Polynésie** pour une capacité de 135 places ;

- l'extension du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane pour un gain de 220 places supplémentaires. La livraison de la première tranche (75 places) est prévue en 2012. La seconde tranche de 145 places fait actuellement l'objet d'études de programmation fonctionnelle et technique.

Sur la période 2007-2010, 7.587 places auront été créées et 1.681 places supprimées, soit un solde net de création de **5.906**.

En deux ans (2008-2009), 5.109 places prévues par la LOPJ auront été livrées et mises en service dont **4.146** en 2009. En 2010, s'ajouteront **3.025 places** et en 2011, **1.931 places**. Parallèlement, entre 2009 et 2011,

2.406 places auront été fermées, soit un **solde net** de créations de **7.659** au titre du programme « 13.200 ».

La livraison des premiers établissements du programme « 13.200 » n'intervenant qu'à partir de 2008, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place un dispositif d'accroissement des capacités au sein des établissements pénitentiaires destinés à créer 2.732 places supplémentaires (dont 609 places en semi-liberté). Au 31 juillet 2010, 2.256 places avaient été réalisées dans des quantités très variables selon les établissements (de 10 places à la maison d'arrêt d'Angoulême à 200 places au centre de détention de Villenaux La Grande). 139 places sont prévues pour 2011 dont 60 pour le centre de détention de Châteauroux et 40 pour le quartier de semi-liberté de Bourg-en-Bresse.

Il est sans doute prématuré de dresser un bilan du programme « 13.200 ». Incontestablement, les conditions matérielles de détention se sont améliorées –avec notamment l'installation de douches dans les cellules.

Néanmoins, les nouvelles structures sont apparues **surdimensionnées** ; l'organisation des déplacements des personnes détenues requiert des délais plus longs interdisant parfois en pratique aux détenus de participer à certaines activités ou de se rendre aux rendez-vous qui peuvent leur être fixés (soins, travailleur social, etc.). Cette situation suscite des frustrations. En outre, les modes de surveillance fondés pour l'essentiel sur les moyens électroniques ont éloigné le détenu du surveillant sans renforcer le sentiment de sécurité. Ce phénomène participe de cette « *deshumanisation* » qui nourrit un regret paradoxal pour les établissements souvent vétustes auxquels les nouvelles prisons ont succédé.

• ***Le nouveau programme immobilier***

Un **nouveau programme** de construction devrait prendre le relais du « 13.200 » places sur la **période 2012-2017**. Il vise la réalisation de **14.000 places nouvelles** et la **fermeture de 9.000 places vétustes**. A l'issue de ce programme, la France sera dotée de 68.000 places de prison dont plus de la moitié ouvertes après 1990.

**Fermeture de 23 établissements** : maison d'arrêt (MA) Compiègne, MA Nevers, MA Rochefort, MA Saintes, MA Fontenay-le-Comte, MA Caen, MA Lure, MA Sarreguemines, MA Cahors, centre de détention (CD) Ecrouves, MA Montluçon, MA Agen, MC Ensisheim, MA Niort, MA Vannes, MA Aurillac, MA Saint-Malo, MA Digne, MA Privas, MA Châlons-en-Champagne, MA Guéret, MA Béthune, MA Chartres.

**Fermeture de 22 établissements avec création d'établissements à proximité** : MA Colmar, MA Mulhouse, MA Orléans, MA Beauvais, Quartier CD Liancourt (correspondant à l'ancien centre de détention), MA Valence, MA Dunkerque, MA Dijon, MA et CD Riom, MA Clermont-Ferrand, MA Limoges, MA et CD Loos, CD Melun, MA Pau, MA Angers, MA Cherbourg, MA Coutances, CD Oermingen, MA Bordeaux-Gradignan, MC Saint-Martin de Ré, MA Rouen, MA Troyes. Par ailleurs, il est prévu la fermeture de la MA Saint-Pierre avec la reconstruction d'un établissement à proximité.

<b>Les nouveaux sites</b>	
DISP	Nouvelle construction
DIJON	Orléans-Saran
LYON	Valence
LYON	Riom
STRASBOURG	Lutterbach
BORDEAUX	Bordeaux
BORDEAUX	Limousin
LILLE	Lille
LILLE	Beauvais
LILLE	Dunkerque (lieu sous réserve)
DIJON	Dijon
DIJON	Aube
PARIS	Est Parisien
BORDEAUX	La Rochelle
BORDEAUX	Pau
LILLE	Rouen
RENNES	Angers
RENNES	Manche
STRASBOURG	Oermingen/Bas-Rhin
Outre mer	Ducos (Martinique)
Outre mer	Saint-Pierre (La Réunion)
Outre mer	Nouméa (Nouvelle Calédonie)
Outre mer	Papeari (Polynésie)
PARIS	Construction d'un établissement Nord Parisien
PARIS	Réhabilitation de la MA Paris la Santé
PARIS	Construction d'un 3ème établissement Parisien : Nord Est Parisien
MARSEILLE	Construction d'un établissement à Marseille (Baumettes III)

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadaptation fonctionnelle, sauf à engager d'importants travaux de restructuration, et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes. La fermeture de 45 sites a été annoncée. Sept établissements (950 places) sont maintenus sous condition soit d'un plan de rénovation à négocier avec les collectivités locales (Clairvaux, Bar le Duc, Poissy), soit dans l'attente d'une expertise complémentaire sur le coût de mise aux normes (Versailles, Château-Thierry, Laval et Vesoul).

La fermeture de la plupart de ces établissements devrait intervenir entre 2015 et 2017. Certaines opérations seront anticipées : fermeture de la MA de Cahors en 2011, de la MA de Chartres et d'Orléans en 2013 (lié à l'ouverture du futur établissement de Orléans-Saran), et de la MA et du CD de Lille-Loos

mi-2011 (lié à l'ouverture du CP Annœullin). La planification de la livraison des nouveaux établissements n'est pas encore arbitrée.

Afin de répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009, la réalisation du nouveau programme immobilier s'appuie sur le concept d'« *établissement à réinsertion active* » élaboré sur la base des retours d'expérience du fonctionnement des établissements des deux derniers programmes de construction et des missions effectuées à l'étranger (Suède, Espagne, Angleterre).

Il s'articule autour de sept axes :

- la création de **5.000 places nettes** qui permettra d'assurer un taux d'encellulement individuel de 95% de la population hébergée<sup>1</sup>. Par ailleurs, la superficie des cellules, dont l'agencement garantira la fonctionnalité et la présence de douches, sera fixée à 8,5 m<sup>2</sup> afin de rendre quasiment impossible l'installation de deux détenus.

- la **mise en œuvre des régimes différenciés** afin de permettre un mode de détention adapté à la dangerosité et à la personnalité de chaque détenu qui fera l'objet, à son arrivée au sein de l'établissement, d'une évaluation préalable.

Deux régimes de détention seront mis en œuvre. Le régime de détention mode « ouvert » repose sur l'autonomie et la libre circulation du détenu au sein du quartier dont l'organisation reproduit le plus possible les conditions de vie à l'extérieur afin de faciliter sa resocialisation. Le mode « fermé » prévoit à l'inverse un encadrement renforcé de la population pénale dont les déplacements seront accompagnés par les personnels.

- l'organisation d'un **volume d'activité de 5 heures** par jour pour tous les détenus, qu'ils soient affectés en mode ouvert ou fermé. En conséquence, le nombre de locaux dédiés à l'insertion sera augmenté de 40 % par rapport au programme « 13.200 ».

- une capacité maximale de 160 places par quartier qui se déclinera en unités de 40 places.

- la construction au sein de chaque établissement d'un nombre suffisant d'unités de vie familiale et de parloirs familiaux afin de permettre aux détenus de rencontrer leur entourage sur des périodes longues.

- la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux améliorée par la création systématique, en accord avec le ministère de la santé, de locaux destinés aux services de psychiatrie au sein des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA).

- enfin, l'installation systématique des dispositifs de vidéosurveillance dans les coursives des unités d'hébergement et les cours de promenades afin de limiter les phénomènes de violence.

---

<sup>1</sup> C'est à dire 95% des détenus seuls en cellule.

Selon votre rapporteur, le nouveau programme immobilier soulève deux interrogations.

La première porte sur le choix des établissements appelés à fermer. Les critères retenus, particulièrement **restrictifs**, n'ont tenu compte ni de la qualité de l'infrastructure -comme la maison d'arrêt de Châlons en Champagne-, gage d'une détention plus sereine, ni de la proximité géographique dans des départements enclavés -comme la maison d'arrêt d'Aurillac- ni des expériences remarquables développées par certains établissements tels que Château-Thierry accueillant une majorité de personnes souffrant de graves troubles psychiatriques. S'il est incontestable que des structures de taille réduite sont plus coûteuses pour la collectivité, elles peuvent aussi présenter davantage d'efficacité en matière de réinsertion et de lutte contre la récidive.

Votre rapporteur a attiré l'attention du Gouvernement sur le nécessaire maintien de la maison d'arrêt de Château-Thierry dans l'attente du moins de la construction d'un établissement -ou, comme cela serait souhaitable, de plusieurs structures remplissant les mêmes fonctions.

Il souhaite que la liste des fermetures puisse être revue dans le cadre d'une **réflexion plus large** intégrant les objectifs d'une politique pénitentiaire ambitieuse, sur la base d'une réelle **concertation** avec tous les acteurs concernés -certaines fermetures ont été annoncées sans même qu'un représentant de l'administration centrale ne se rende sur place pour examiner la situation de l'établissement.

Le principal argument avancé pour justifier les fermetures tient à l'impossibilité de garantir dans les structures concernées l'encellulement individuel. Il justifie aussi la création des **5.000 places supplémentaires** afin de garantir à l'horizon 2017 un encellulement individuel de 95 % à 100 %.

Ces créations sont-elles justifiées ?

Il est paradoxal que le Gouvernement, opposé lors de l'examen de la loi pénitentiaire au maintien du principe de l'encellulement individuel, défende désormais un objectif aussi radical que le législateur lui-même n'a pas envisagé.

A l'initiative du Sénat, la loi pénitentiaire a rappelé le principe de l'encellulement individuel (article 87) tout en permettant qu'il y soit dérogé dans trois hypothèses :

- lorsque les intéressés en font la demande ;
- lorsque leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ;
- lorsqu'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent.

Ces conditions permettent de penser que 30 % des places en maisons d'arrêt pourraient être en cellule double.

Les commissions d'enquête parlementaire du Sénat et de l'Assemblée nationale avaient souhaité « *rompre le cercle vicieux entre l'accroissement du*

*nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison* »<sup>1</sup>. La création de 5.000 places supplémentaires alors que la population pénale écrouée se stabilise et que se développent les aménagements de peine risque de reconduire ce cercle vicieux. Elle concentrera de nouveau les moyens sur la création d'emplois de personnels de surveillance au détriment des emplois de conseillers d'insertion et de probation et, partant, des mesures d'aménagement de peine, encourageant ainsi l'incarcération. Aussi les orientations du nouveau programme immobilier doivent, selon votre rapporteur, faire l'objet d'un réexamen approfondi.

### III. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION D'ACTIVITÉ, ENJEU CRUCIAL POUR LA RÉUSSITE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, l'article 27 de la loi pénitentiaire prévoit une **obligation d'activité** pour les personnes détenues condamnées.

L'exercice d'une activité –emploi, formation professionnelle, cours, activité socio-culturelle ou sportive, participation à un groupe de parole dans le cadre d'un programme de prévention de la récidive– demeure en effet le meilleur gage de la réinsertion. Or, dans une majorité de cas, le temps de la peine demeure un temps mort. La disposition introduite dans la loi pénitentiaire poursuit deux objectifs : ne pas permettre que des détenus restent inoccupés alors que des activités leur sont proposées, encourager l'administration pénitentiaire à rechercher, le cas échéant avec des partenaires extérieurs, la palette la plus large possible d'occupation.

Le législateur a assorti l'obligation de trois conditions : elle ne s'applique que si l'établissement est en mesure de proposer plusieurs activités ; elle a pour finalité de poursuivre la **réinsertion** de la personne ; elle doit être adaptée à son âge, ses capacités et sa personnalité. Enfin, la loi a prévu que *« sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées »*.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de l'article 27 de la loi pénitentiaire, des dispositions réglementaires prises par décret en Conseil d'Etat et une circulaire d'application devraient entrer en vigueur avant la fin de l'année 2010.

L'application de ces dispositions devrait s'inscrire dans le cadre progressivement mis en place par l'administration pénitentiaire pour définir un **parcours d'exécution de la peine**. Au sein des quartiers arrivants, des entretiens sont menés par les différents services (détention, service pénitentiaire d'insertion et de probation - SPIP - santé, enseignement, formation, travail, etc.) afin de

---

<sup>1</sup> *La France face à ses prisons, commission d'enquête sur les prisons françaises, MM. Louis Mermaz et Jacques Floch, rapporteurs, rapport de l'Assemblée nationale, p. 25.*



repérer les compétences, les besoins et les demandes des personnes détenues. Une commission pluridisciplinaire unique assure la synthèse de ces observations et, en fonction du profil des personnes et du nombre de places, valide les propositions d'inscriptions dans le souci, selon l'administration pénitentiaire, de combiner des activités sans chevauchement.

Bien que l'obligation fixée à l'article 27 s'applique sur toute activité sans exclusive, votre rapporteur estime que la priorité doit porter sur le travail et la formation professionnelle en raison de leur contribution à la réinsertion des personnes détenues.

#### ***A. L'EXIGENCE DE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE DIFFICILE***

Au regard des objectifs fixés par la loi pénitentiaire, le bilan de l'année 2009 apparaît préoccupant : la masse salariale enregistre une diminution de 13 % pour les activités de production, le nombre d'emplois en production<sup>1</sup> ayant connu une contraction de 1.033 emplois par rapport à 2008.

A titre d'illustration, le centre de détention de Nantes, pourtant exemplaire en matière d'emploi et de formation, a connu une contraction de 25 % du taux d'activité de production en 2009 – dont le niveau est revenu à celui atteint en 2005.

#### **Bilan du travail pénitentiaire en 2009**

Les **activités de service général**, générées par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements, ont employé 34,3 % de personnes détenues en 2009, soit **7.661** postes de travail en moyenne mensuelle. La rémunération s'effectue sur la base de tarifs journaliers fixés dans le cadre de crédits budgétaires de fonctionnement attribués à chaque établissement. La rémunération mensuelle moyenne par poste de travail, sur la base de 295 jours travaillés dans l'année entre 2008 et 2009 (233 euros contre 193 euros) – la durée quotidienne de travail variant entre 3 et 7 heures selon les postes et les activités.

Le travail effectué dans les **ateliers du service de l'emploi pénitentiaire** (SEP) par l'intermédiaire du compte « régie industrielle des établissements pénitentiaires » (RIEP) a employé **1021** personnes détenues en moyenne chaque mois pour une rémunération par poste de travail en équivalent temps plein de 525 euros par mois (521 euros en 2008).

Les activités de travail gérées par les **entreprises privées** concessionnaires de l'administration pénitentiaire ou titulaire des marchés de fonctionnement des établissements à gestion déléguée, ont employé en moyenne annuelle **7 265** personnes détenues (8 390 en 2008) pour une rémunération mensuelle moyenne par poste de travail en équivalent temps plein de 370 euros (équivalente à celle de 2008).

---

<sup>1</sup> Moyenne mensuelle de 6 772 postes en équivalent temps plein.

Face à cette situation, il est impératif de développer de nouvelles initiatives.

L'administration pénitentiaire a engagé en 2008 la mise en œuvre du **plan « Entreprendre »** afin d'accroître l'offre de travail pénitentiaire. Ce plan vise à assouplir les modalités d'organisation du travail (facilités d'accès des véhicules de livraison et mise en place de la journée continue), développer les infrastructures dédiées au travail, la formation du personnel, l'alternance travail/formation au service général ou encore la promotion du travail pénitentiaire.

Selon l'administration pénitentiaire, ce plan aurait permis d'atténuer en partie les effets de la crise économique.

La situation reste cependant très inégale entre les établissements pour peine dont les espaces consacrés aux activités couvrent une surface importante<sup>1</sup> et les maisons d'arrêt dotées de locaux insuffisants, vétustes et difficiles d'accès. En outre, le taux de rotation beaucoup plus rapide de la population pénale en maison d'arrêt rend plus complexe la mise en œuvre d'activités rémunérées. A Nantes, alors que 60 % des détenus accomplissent une activité rémunérée au centre de détention, 68 % des demandes d'activité ne peuvent être satisfaites dans la maison d'arrêt pour hommes.

**L'évolution encourageante de la situation financière de la RIEP** pourrait aussi favoriser l'offre d'emplois en milieu pénitentiaire. En 2009, le SEP a géré 48 ateliers de production implantés dans 27 établissements pénitentiaires recevant majoritairement des détenus condamnés à de longues peines -les ateliers de la RIEP représentent ainsi 63 % de l'emploi en production des maisons centrales.

Le SEP intervient dans plus de 11 secteurs d'activité différents (confection, menuiserie, boissellerie, métallerie, mécanique générale, imprimerie, informatique, numérisation d'activités audiovisuelles, travail à façon, cuir, exploitation agricole et diverses activités liées aux plans de sauvegarde du patrimoine). Le chiffre d'affaires –réalisé pour 72 % avec le secteur public dont 56,5 % avec l'administration pénitentiaire (confection des uniformes des personnels de surveillance, fabrication du mobilier de détention) a progressé légèrement en 2009 (+ 0,3 % après une hausse de 3 % en 2008). Après plusieurs exercices déficitaires, le SEP-RIEP a rétabli ses équilibres financiers et dispose des marges de manœuvre nécessaires à la poursuite de ses activités et à la modernisation de ses équipements industriels.

Comme votre rapporteur a pu le constater lors de la visite du centre de détention de Nantes, la RIEP est en mesure d'organiser des **activités à forte valeur ajoutée** : élaboration de plan pour les services d'incendie et de secours ou encore **centre d'appel**. Ce dernier, animé par sept personnes détenues, a pour mission de contacter les entreprises d'un secteur géographique déterminé afin de leur présenter le SEP et les prestations qu'il est en mesure de proposer.

---

<sup>1</sup> A Nantes, par exemple, 3.000 m<sup>2</sup> pour la zone atelier et 2.000 m<sup>2</sup> pour la zone formation.

L'expérience, encore récente, semble néanmoins donner des résultats plus satisfaisants que lorsque cette action de promotion était confiée à une entreprise privée.

Selon votre rapporteur, différentes pistes peuvent ainsi être explorées afin d'enrichir les tâches confiées aux détenus et permettre de couvrir une palette d'activités plus diversifiées.

Par ailleurs, lors de l'examen de la loi pénitentiaire, votre rapporteur avait souhaité qu'une **priorité** soit donnée dans le cadre des attributions de marchés publics, aux **productions des établissements pénitentiaires** et obtenu des engagements en ce sens du Gouvernement.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, le ministère de la justice et des libertés a demandé au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi que le droit de préférence prévu par l'article 53 IV du code des marchés publics soit étendu au SEP et aux entreprises concessionnaires des établissements pénitentiaires pour les produits ou services assurés par les personnes détenues.

Par un courrier en date du 22 avril 2010, ce ministère a précisé que le SEP n'ayant pas de personnalité morale distincte de celle de l'Etat, il n'est pas soumis au code des marchés publics lorsqu'il lui fournit des prestations. En revanche, le **droit de préférence devrait être étendu aux entreprises concessionnaires des établissements pénitentiaires** sous la forme d'une modification par voie réglementaire du code des marchés publics.

Enfin, la loi pénitentiaire a prévu l'implantation au sein des établissements pénitentiaires de structures d'insertion par l'activité économique dans les conditions de travail en concession afin d'élargir l'offre de travail (art. 33). Les décrets d'application attendus avant la fin de cette année permettront la mise en œuvre de ces dispositifs dont l'intérêt est de permettre aux personnes détenues de s'engager dans un parcours professionnalisant afin de préparer au mieux leur sortie.

## ***B. UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE DE L'EXPÉRIMENTATION DU TRANSFERT DE LA FORMATION AUX RÉGIONS***

La formation comprend deux volets distincts : l'enseignement et la formation professionnelle

### ***• L'enseignement***

Dans le cadre de la loi pénitentiaire, le législateur a précisé que *« lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail »* (article 27). Conformément à ces orientations, une attention particulière s'attache au **repérage de**

**l'illettrisme** assumé désormais principalement par les services pénitentiaires eux-mêmes -afin de permettre au dispositif d'enseignement de se concentrer sur son action pédagogique. Une procédure, organisée dès l'accueil des personnes détenues, a ainsi été déployée en 2009 dans 56 maisons d'arrêt représentant 70 % du flux des entrants de toutes les maisons d'arrêt et des centres pénitentiaires.

**Niveaux de diplômes  
selon le diplôme le plus élevé<sup>1</sup>**

	<b>Effectifs</b>	<b>Total (en pourcentage)</b>
<b>Sans diplôme</b>	20.087	44
<b>CFG</b>	4.491	10
<b>Brevet</b>	3.561	8
<b>CAP</b>	7.198	16
<b>BEP</b>	3.387	7
<b>Bac-Daeu</b>	2.125	5
<b>Supérieur</b>	1.336	3
<b>Non-réponse</b>	2.995	7
<b>Total</b>	<b>45.180</b>	<b>100</b>

Compte tenu du niveau général de la population pénale, les **formations de base** apparaissent **prioritaires** dans la mesure où elles déterminent pour une large part les autres apprentissages. Au centre de détention de Nantes, un système de bourse (50 euros par mois) incite les détenus, souvent tentés de privilégier le travail plus rémunérateur, à suivre un enseignement au titre de la lutte contre l'illettrisme.

Votre rapporteur regrette que ces dispositifs incitatifs peu coûteux ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique pénitentiaire nationale et soient laissés à la seule initiative des chefs d'établissement.

En 2009, un flux annuel de 47.594 personnes détenues a été scolarisé contre 46.684 en 2008, soit une hausse de près de 2 % :

- 62,5 % d'entre elles ont suivi une formation de base, d'alphabétisation, de lutte contre l'illettrisme, de Français langue étrangère, de remise à niveau ou de préparation au certificat de formation générale ;

- 27,5 % ont préparé des diplômes de niveau CAP-BEP ou brevet ;

- 8 % ont préparé des diplômes de niveau baccalauréat ou d'accès à l'université ;

- 1,6 % étaient inscrits dans l'enseignement supérieur.

Plus de **10 % des personnes scolarisées** ont obtenu un **diplôme** en 2009.

---

<sup>1</sup> Statistiques établies à partir de 45.180 entrants observés en 2009 par des enseignants lors de l'accueil « arrivants/repérage des illettrés », soit un peu plus de la moitié des 84.354 entrants en 2009.

• *La formation professionnelle*

Compte tenu de la part largement majoritaire au sein des détenus de personnes sans formation, la priorité porte sur les **actions de formation de base**, de **remise à niveau** et de **préqualification** -soit 75 % des dispositifs de formation professionnelle au sein des établissements pénitentiaires.

Le faible niveau des publics détenus ne permet pas toujours de mettre en place des formations avec des qualifications au-delà de niveau CAP/BEP. Ces formations sont principalement orientées vers le bâtiment, la restauration ou l'informatique.

En 2009, **20.455 personnes** ont bénéficié d'une formation professionnelle. Sur les 1.339 d'entre elles qui se sont présentées à un examen, 1.003 ont été reçues.

La décentralisation de la formation professionnelle prévue à titre expérimental par la loi pénitentiaire devrait contribuer à relancer une dynamique qui s'est un peu essoufflée au cours des dernières années du fait de la raréfaction des moyens financiers étatiques (ainsi les crédits de rémunération se sont encore réduits entre 2008 et 2009 passant de 9.374.056 euros à 9.055.024 euros).

L'expérimentation de ce dispositif a connu un **obstacle** imprévu : la nécessité **d'indemniser les partenaires privés** des établissements en gestion déléguée compétents en matière de formation. Il a donc été décidé de borner le champ de l'expérimentation aux seuls établissements en gestion publique. Cette évolution a conduit la région Provence-Côte d'Azur, initialement intéressée à revenir sur son accord de principe. D'autres régions, comme le Nord-Pas de Calais, ont estimé que le périmètre même des actions de formation transférées apparaissait trop restrictif (exclusion, par exemple, du bilan de compétences que l'Etat entend se réserver). En définitive, à ce jour, seules les régions Pays de Loire et Aquitaine se sont engagées dans l'expérimentation. La région Aquitaine a indiqué qu'elle consacrerait en 2011 1,2 million d'euros, dont un million d'euros de crédit d'Etat, à cette opération triennale qui devrait bénéficier à près de 2.000 détenus<sup>1</sup>.

Votre rapporteur estime qu'il est indispensable de donner toutes ses chances à ces dispositions de la loi pénitentiaire en ouvrant une discussion avec les partenaires privés afin de ne pas réduire la portée du transfert de compétences aux seuls établissements en gestion publique.

En effet, l'intervention des régions dans la gestion et le pilotage des actions de formation professionnelle devrait permettre d'améliorer les parcours d'insertion des personnes détenues dans une perspective d'embauche au niveau du bassin local ou régional d'emploi.

---

<sup>1</sup> La proposition de loi de simplification et d'amélioration du droit en cour d'examen par le Sénat a été complétée par votre commission à l'initiative du Gouvernement afin de prévoir l'assouplissement des conditions de transfert aux régions de la formation professionnelle des personnes détenues : d'une part, la durée de l'expérimentation serait portée de 3 à 4 ans, d'autre part, la mise à disposition du personnel contractuel actuellement en charge de la formation professionnelle dans les directions interrégionales des services pénitentiaires serait autorisée.

### ***C. LES ACTIONS EN FAVEUR DU RETOUR À L'EMPLOI***

En effet, l'effort accordé à l'emploi et la formation n'a de sens que s'il améliore les perspectives de réinsertion de la personne détenue à sa libération. Ils doivent être complétés par des actions spécifiques destinées à favoriser le retour à l'emploi des personnes détenues.

Ces actions sont aujourd'hui de deux sortes, celles conduites avec Pôle emploi et celles menées dans le cadre d'un protocole d'accord avec le MEDEF.

#### ***• Les actions avec Pôle emploi***

Une nouvelle convention a été signée au premier trimestre 2010 entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de Pôle emploi, nouvel opérateur né le 19 décembre 2008 de la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC.

En 2009, les conseillers Pôle emploi/justice ont rencontré en entretien professionnel 19.361 personnes détenues en fin de peine ou susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine (15.579 en 2008). Chacune de ces personnes a pu bénéficier d'un bilan professionnel, permettant de définir la distance à l'emploi de ces personnes et, le cas échéant, d'initier en détention les premières étapes d'un parcours professionnel, selon trois axes distincts :

- dans la perspective de construction de projets professionnels, 24.580 actions d'aide à l'orientation professionnelle ont été réalisées ;

- dans un cadre d'accompagnement à la recherche d'emploi, 15.519 actions de techniques de recherche d'emploi ont été effectuées ;

- s'agissant des liens et relais extérieurs, 18.868 actions de mise en relation avec des structures extérieures (missions locales, entreprises d'insertion ...) ont été organisées.

Parmi l'ensemble des personnes détenues suivies par un correspondant Pôle emploi/justice, 24.3 % ont pu obtenir une solution directe d'insertion professionnelle au moment de leur sortie de détention définitive ou dans le cadre d'un aménagement de peine. Ainsi, à leur sortie de détention, 1.695 personnes avaient un emploi, 1.241 ont intégré une formation professionnelle, et 1.796 ont été accueillies dans une prestation d'accompagnement Pôle emploi.

#### ***• Le partenariat avec les entreprises privées***

Le 28 mai 2008 a été conclu un protocole d'accord national entre la garde des sceaux et la présidente du MEDEF à la maison d'arrêt de Villepinte afin de faciliter le retour à la vie active des personnes détenues. Cet accord a fait l'objet de déclinaisons locales au cours de l'année 2009.

Ainsi, le MEDEF nord - Pas-de-Calais a été le premier (le 13 octobre 2008) à signer un protocole d'accord suivi par le MEDEF Bourgogne et, au niveau départemental, par les MEDEF des Bouches-du-Rhône, de Gironde, d'Alsace, des Yvelines, de Côte d'Or, du Limousin, de Moselle. En outre, un accord a été conclu avec le MEDEF du Cambrais (Nord) le 23 mars 2009.

Trois séries d'actions ont été conduites en 2009/2010 :

- des actions d'information en milieu carcéral : des forums emploi et des journées de découvertes de métiers ont permis aux personnes détenues de se rapprocher du monde de l'entreprise. La présentation aux entreprises du travail au sein des établissements pénitentiaires a contribué à leur sensibilisation au travail en concession ;

- des actions de préparation à la sortie des personnes détenues : la préparation à la sortie s'appuie sur le dispositif de parrainage, sur la formation professionnelle (préqualification et contrats de professionnalisation) ainsi que sur l'accompagnement à la validation acquis de l'expérience (VAE) ;

- des actions pour une réinsertion professionnelle durable : les actions de réinsertion professionnelle se construisent par le partenariat avec les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) mais aussi en lien avec le ministère de la jeunesse qui, dans le cadre de ses appels à projets, a permis d'expérimenter des démarches innovantes en matière d'insertion comme avec le dispositif A.P.R.E.S. Jeunes porté par l'Association Entrepreneurs et Développement.

Le partenariat avec le MEDEF devrait prochainement se renforcer dans quatre domaines : l'élargissement des pratiques de parrainage, l'accompagnement à la VAE, la sensibilisation des entreprises membres du MEDEF au travail en concession, la création de passerelles vers l'emploi par l'intermédiaire des entreprises d'insertion (comme le prévoit la convention régionale de Bourgogne).

#### **IV. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES**

##### ***A. UN NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF AMBITIEUX***

La loi pénitentiaire, grâce aux initiatives conjuguées du Sénat et de l'Assemblée nationale, a permis de mieux assurer dans notre droit la pleine reconnaissance de la dignité de la personne détenue. Parmi les différentes dispositions adoptées, à ce titre, par le Parlement, il convient de citer plus particulièrement :

- l'encadrement des conditions dans lesquelles les détenus peuvent faire l'objet de **fouilles** ;

- le renforcement des garanties reconnues aux détenus menacés de **sanctions disciplinaires** (notamment avec la présence d'une personne extérieure à l'administration pénitentiaire au sein de la commission de discipline) ;

- l'obligation pour l'administration pénitentiaire de garantir la **sécurité** des personnes détenues et l'institution d'un régime de responsabilité sans faute de l'Etat pour les décès en détention survenus du fait d'une agression commise par un détenu.

D'une manière générale, la loi pénitentiaire a permis de relever au niveau législatif plusieurs dispositions qui relevaient du règlement voire de la

circulaire alors même qu'elles affectaient directement l'exercice des droits et libertés. Par ailleurs, à l'initiative du Sénat, la loi prévoit, afin de favoriser l'harmonisation de l'application de la règle de droit entre les établissements pénitentiaires, que des « *règlements intérieurs-types, prévus par décret en Conseil d'Etat, déterminent les dispositions prises pour le fonctionnement de chacune des catégories d'établissements pénitentiaires* » (article 728 du code de procédure pénale).

Lors de son audition par votre commission le 17 novembre dernier, M. Michel Mercier, ministre de la justice, garde des Sceaux, a indiqué que le décret sur les droits des détenus et la procédure disciplinaire était actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat. Il est impératif que l'intégralité de ces dispositions puisse s'appliquer effectivement au début de l'année 2011.

L'encadrement des **fouilles** est, parmi les différentes mesures en faveur des personnes détenues, celle qui soulève chez les personnels de surveillance les réserves les plus vives au regard des exigences de sécurité. Hormis les fouilles corporelles internes, les fouilles ne sont pas interdites mais doivent répondre au principe de nécessité et de proportionnalité. La mise en œuvre de ces dispositions serait favorisée par le déploiement de matériels de détection électroniques efficaces dont le coût est aujourd'hui évalué à 150.000 euros par l'administration pénitentiaire. Il est regrettable que le projet de loi de finances pour 2011 ne prévoie aucun financement pour permettre une expérimentation limitée de ce type d'équipement<sup>1</sup>.

L'application des principes posés par la loi pénitentiaire pourra s'appuyer en particulier sur l'action du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

## ***B. LES EFFETS DES INTERVENTIONS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ***

L'activité du Contrôleur général revêt deux formes principales :

- les **réponses aux saisines** dont il est l'objet -en vertu de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007, toute personne physique ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du Contrôleur général des faits ou des situations susceptibles de relever de sa compétence ; le Contrôleur général peut être saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les parlementaires ainsi que par différentes autorités administratives indépendantes ; il peut enfin se saisir de sa propre initiative. Au 1<sup>er</sup> juillet 2010, 485 saisines sur des situations individuelles avaient été transmises au garde des sceaux (contre 124 au 1<sup>er</sup> août 2009). Le Contrôleur général, M. Jean-Marie Delarue, a indiqué à votre rapporteur que 573 dossiers étaient actuellement examinés par cette autorité.

---

<sup>1</sup> D'après les représentants de l'UFAP, un portique performant aurait été aménagé à la maison centrale de Saint-Maur.



- les **visites**. Au 1<sup>er</sup> juillet 2009, le Contrôleur général avait effectué 75 contrôles en établissement pénitentiaire. Selon le rapport d'activité rendu public par le Contrôleur général le 8 avril 2009, ces contrôles ont donné lieu à 44 rapports de visite. Les observations formulées par le Contrôleur général portent principalement sur l'amélioration des conditions de détention et les travaux à réaliser dans ce cadre. Elles concernent aussi en ordre décroissant : l'information des personnes détenues sur leurs droits et devoirs, notamment lors de leur accueil au sein de l'établissement, l'offre d'activités et l'accès au travail, le lien avec l'extérieur et avec les familles, le recours aux moyens de contrainte.

Selon les informations communiquées par le ministre de la justice à votre rapporteur, l'administration pénitentiaire s'est attachée à « *répondre précisément et promptement aux observations du Contrôleur général et à suivre avec attention leur mise en œuvre et les engagements pris par le Garde des Sceaux* ».

Ainsi, après un premier bilan transmis au contrôleur général dès le 12 mai 2009, la direction de l'administration pénitentiaire lui a adressé le 22 mars dernier le bilan de mise en œuvre des observations contenues dans les rapports de visite déposés en 2009. Sur les 288 observations contenues dans les 28 rapports remis au 31 décembre 2009, 158 sont d'ores et déjà effectives et 73 le seront en 2010, soit au total 80 % de ces observations.

En outre, les inspecteurs territoriaux de l'inspection des services pénitentiaires ont été chargés de vérifier in situ leur réalisation effective, à l'occasion de chaque inspection portant sur les établissements pénitentiaires concernés. Ces rapports de contre-visite sont transmis au Contrôleur général.

Le Contrôleur général avait attiré l'attention de votre commission sur l'exigence de confidentialité des échanges entre les détenus et le Contrôleur général ou ses représentants. Par une note du 27 avril 2010, le directeur de l'administration pénitentiaire a permis que les appels passés par les personnes détenues au contrôleur général, à l'instar des appels aux avocats, bénéficient d'une totale confidentialité, et ne fassent l'objet d'aucun enregistrement ni écoute. Il a également rappelé que, conformément aux dispositions de la circulaire précitée du 18 juin 2010, les courriers des personnes détenues adressés au Contrôleur général et les lettres reçues du Contrôleur à leur attention, ne doivent faire l'objet d'aucun contrôle.

L'administration pénitentiaire a parallèlement engagé une réflexion sur la protection des biens des personnes détenues à l'issue de laquelle des instructions seront données aux services pénitentiaires. Il sera notamment rappelé aux services qu'il convient de veiller au respect des procédures de prise en compte des affaires personnelles des détenus lors de l'écrou, des fouilles de cellules, ainsi qu'à l'occasion des transferts.

### ***C. LES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES : L'EXIGENCE D'UN EFFORT CONTINU***

L'administration pénitentiaire a souhaité s'appuyer sur les règles pénitentiaires européennes (RPE) -dont la deuxième version a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006- comme aiguillon non seulement pour améliorer concrètement les conditions de prise en charge des personnes détenues mais aussi pour moderniser les pratiques professionnelles des agents du service public pénitentiaire.

L'année 2009 aura été marquée par la généralisation à l'ensemble des établissements pénitentiaires des sept règles pénitentiaires européennes d'abord expérimentées sur une trentaine de sites pilotes. Des progrès sensibles ont été encore accomplis entre 2009 et 2010. Au 1<sup>er</sup> mars 2010, le bilan suivant peut être dressé :

- la **séparation -totale ou partielle- des prévenus et des condamnés** est mise en œuvre dans 112 établissements pénitentiaires (85 % des sites concernés contre 5 % en 2007) ;

- des quartiers accueillant des détenus arrivants et une **procédure d'accueil** sont mis en place dans 136 établissements (77 % des sites contre 42 % en 2007) ;

- des **commissions pluridisciplinaires uniques** composées de l'ensemble des acteurs de la vie en détention (administration pénitentiaire, enseignement, UCSA, prestataire privé...) ont été créées dans 171 établissements pénitentiaires (99 % des sites contre 30 % en 2007) ;

- une **procédure formalisée de traitement des requêtes des personnes détenues** (assurant une meilleure « traçabilité » des requêtes et de la prise en compte de la demande formulée) est désormais garantie dans 45 % des sites ;

- un système d'**interphonie** complet permettant aux personnes détenues d'entrer en contact de jour comme de nuit avec un personnel pénitentiaire est installé dans 76 établissements (contre 51 en 2007), 82 établissements disposant par ailleurs d'un système d'interphonie partiel ;

- le **téléphone** équipe 121 maisons d'arrêt (91 % des sites concernés) ; jusqu'alors ce droit n'était pas ouvert aux détenus dans ce type d'établissement.

En revanche, la **durée des parloirs** et la rénovation des lieux d'accueil réservés aux familles et/ou aux parloirs n'ont pas progressé entre 2009 et 2010.

Par ailleurs, 48 établissements –contre 19 en 2009- ont obtenu une labellisation délivrée par un organisme indépendant, AFNOR, qui certifie le respect d'une vingtaine de règles pénitentiaires européennes relatives à la prise en charge et à l'accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil.

D'après les informations communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire, la mise en œuvre des RPE aurait permis une division par deux du nombre d'incidents au quartier arrivants et une réduction

d'un quart en détention. Le coût des dépenses liées aux dégradations a été divisé par trois au quartier arrivants.

L'application des RPE a pu, parfois, faire l'objet d'une application quelque peu dogmatique -ainsi de la séparation des condamnés et des prévenus qui ne semble pas toujours le critère le plus pertinent pour organiser une détention harmonieuse. Elle ne doit pas moins rester un axe prioritaire de la politique pénitentiaire. A cet égard, votre rapporteur souhaite se faire l'écho de l'inquiétude suscitée par le rattachement de cette mission à un bureau au sein d'une sous-direction de l'état major « *sécurité* ».

Au-delà du bilan quantitatif, les progrès apportés par l'introduction des RPE dépendent beaucoup de l'**implication des personnels**, ce qui, à l'évidence, votre rapporteur l'a constaté, suppose un changement d'état d'esprit dans certains établissements. Néanmoins, les premiers éléments statistiques font aussi apparaître une division par trois du taux d'absentéisme des agents du quartier arrivants.

#### ***D. UN CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITÉ EN DÉVELOPPEMENT***

Le contentieux en matière de responsabilité de l'Etat du fait des conditions de détention connaît depuis plusieurs mois une importante augmentation.

Ainsi, depuis l'été 2009, près de 150 personnes détenues ont saisi les juridictions administratives dans le cadre de requêtes relatives à leurs conditions de détention. A titre de comparaison, en 2008, une trentaine de personnes détenues environ avaient saisi les juridictions administratives de recours au fond ou de référés expertise en la matière.

Les requêtes en matière de conditions de détention se concentrent sur une quinzaine d'établissements pénitentiaires à ce jour, tant en métropole qu'outre-mer. Toutefois, certains établissements font l'objet de nombreux recours, et en particulier la maison d'arrêt de Rouen et celle de Caen.

Plusieurs de ces recours se caractérisent par leur caractère collectif. Ainsi à la maison d'arrêt de Rouen, deux requêtes formées respectivement par trente-huit et vingt-cinq détenus ont été déposées à quelques semaines d'intervalle.

La plupart des personnes détenues sollicitent du juge administratif, par la procédure de référé constat ou expertise, la désignation d'un expert aux fins de constater les conditions de détention au sein de l'établissement fréquenté.

Les frais liés à ces expertises sont particulièrement importants : l'expert établit un état des frais et honoraires qui peut varier de 2.000 € à 4.000 € par requérant, et tient compte du nombre de visites effectuées et de la taille de l'établissement.

Par la suite, à l'appui de ces rapports d'expertise, les personnes détenues peuvent saisir le juge des référés dans le cadre d'un référé provision aux fins de condamnation de l'Etat à leur verser une provision en réparation du préjudice qu'elles estiment avoir subi du fait de leurs conditions de détention.

Parallèlement, les requérants peuvent adresser au ministère de la justice et des libertés des demandes d'indemnisation préalable, et enfin exercer un recours au fond en cas de réponse négative.

Près de la moitié des 150 personnes détenues qui se sont manifestées ont saisi le juge d'une demande d'expertise ; les autres requérants se sont appuyés, au soutien de leur demande, sur les conclusions d'expertise réalisées dans le cadre d'autres affaires.

Par ailleurs, à ce jour, les deux tiers des 150 détenus ont sollicité du juge administratif le versement d'une provision.

Les juridictions administratives font généralement droit aux requêtes déposées par les personnes détenues en matière de conditions de détention.

Ainsi, les demandes de référé expertise ou de référé constat sont satisfaites dans plus de 80% des cas.

Par ailleurs, jusqu'alors, la totalité des référés provision a abouti. Le montant des provisions allouées s'échelonne de 250 € à 4.000 €, pour une moyenne d'environ 1.800 € alloués pour chaque requérant par les deux juridictions principalement saisies.

Enfin, à ce jour, seules six décisions ont été rendues au fond ; cinq d'entre elles ont fait droit aux demandes des requérants, en allouant des sommes variant entre 1.000 et 10.000 €.

L'évaluation prospective de ce contentieux, et des sommes auxquelles l'Etat est susceptible d'être condamné, demeure délicate. Potentiellement, toutes les personnes détenues, qu'elles soient prévenues ou condamnées, et quel que soit le type d'établissement dans lequel elles sont écrouées, sont susceptibles de réclamer le versement de provisions dans le cadre d'un référé et d'exercer un recours au fond, dès lors qu'elles estimeraient que leurs conditions de détention leur ouvrent droit à réparation. En outre, une même personne a la possibilité de solliciter le versement de plusieurs provisions au cours de sa détention.

## **V. LE MALAISE PERSISTANT DES PERSONNELS**

La mobilisation, en novembre 2010, d'une partie des personnels de l'administration pénitentiaire au sein d'une entente syndicale -à laquelle le syndicat majoritaire, l'UFAP, ne s'est toutefois pas associé- traduit la persistance d'un malaise que le protocole d'accord signé en mai 2009 à l'issue d'un précédent mouvement social, n'a pas apaisé.

### ***A. L'INQUIÉTUDE DES PERSONNELS DE SURVEILLANCE***

#### ***• Une réponse insuffisante au malaise social***

Les suites de protocole du 11 mai 2009, signé avec les deux organisations syndicales majoritaires (l'UFAP - UNSA et le SNP-FO) n'ont pas été à la hauteur des attentes des personnels.

**L'indemnité de surveillance de nuit et l'indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et des jours fériés** font l'objet d'une revalorisation progressive.

Ainsi l'indemnité de surveillance de nuit (exercice des fonctions entre 21 h et 6 h et pendant une durée au moins égale à 6 h consécutives) lorsque le service de nuit précède ou suit un dimanche ou un jour férié a été portée en 2010 à 20 euros, le montant restant fixé à 17 euros pour les nuits en semaine.

L'indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et des jours fériés (exercice des fonctions pendant au moins 6 h de travail consécutif) fixée pour 2008 à 23 euros a été revalorisée à compter du 1<sup>er</sup> août 2009 à 24 euros et passera en 2010 à 26 euros. Cette indemnité est majorée d'un montant de 2,64 euros par heure au-delà de la huitième heure.

L'actualisation des organigrammes de référence des établissements afin de prendre en compte les nouvelles missions (quartiers arrivants, écoutes téléphoniques, etc.) a conduit à un **audit auprès de 35 établissements** désignés comme prioritaires faisant apparaître un besoin évalué à 288 emplois supplémentaires<sup>1</sup> dont la création devrait être intégrée dans le cadre d'un plan pluriannuel ;

Au titre du renforcement du service de nuit dans les petits établissements (généralisation d'un service de nuit minimum de quatre agents) : 174 emplois seraient nécessaires. 60 emplois ont été ouverts au printemps 2010, les 114 restant à pourvoir devraient être proposés aux personnels d'ici la fin de l'année 2010.

Enfin, un **bureau de l'action sociale** a été créé, le 1<sup>er</sup> juillet 2009, au sein de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, la direction de l'administration pénitentiaire anime un groupe de travail auquel sont associées les organisations professionnelles sur le référentiel métier des personnels de surveillance. Le référentiel actuel, élaboré en 2004, doit en effet être actualisé en raison de l'évolution des structures, des missions et des fonctions conférées aux agents. Le champ d'intervention respectif des personnels de chacun des grades doit être défini plus clairement.

• *Un impératif : faire diminuer les violences à l'encontre des personnels*

Une des raisons du mécontentement des personnels de surveillance tient à la **montée des violences** dont les agents sont victimes en détention.

Le nombre d'agressions en 2009 (739) a augmenté de 24,20 % par rapport à 2008.

A la suite du rapport, remis en mai 2010, du groupe de travail présidé par M. Philippe Lemaire, procureur général près la cour d'appel de Riom, plusieurs initiatives ont été adoptées.

---

<sup>1</sup> *Emplois auxquels devraient s'ajouter, à la suite du rapport de l'inspection générale des finances relatif au renforcement du taux de calcul de la compensation des besoins du service, 540 emplois.*

Une circulaire du garde des Sceaux en date du 4 août 2010<sup>1</sup> a été adressée aux procureurs généraux afin d'améliorer les échanges d'informations entre l'autorité judiciaire (visite d'établissements, conférences régionales au sein des cours d'appel) et l'administration pénitentiaire et **renforcer la réponse pénale aux infractions commises en détention.**

Le groupe de travail a mis en avant certaines des **raisons structurelles** de la violence en détention. Il a ainsi relevé le manque de temps pour prendre en charge les personnes placées sous main de justice et préconisé certains changements dans les pratiques professionnelles. Comme votre rapporteur l'avait souhaité à plusieurs reprises, l'administration pénitentiaire s'efforcera de mieux diffuser les bonnes pratiques de certains établissements. Ainsi un film d'une durée de vingt minutes sur le savoir faire des personnels du centre pénitentiaire de Château-Thierry accueillant une grande majorité de détenus atteints de troubles mentaux, devrait être présenté à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire ainsi que dans le cadre de la formation continue, dans tous les établissements pénitentiaires<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le nouveau programme immobilier intègre des éléments d'« *humanisation* » destinées à réduire les tensions (encellulement individuel, limitation de la capacité à 700 places, développement des activités...). En particulier, il comporte l'exigence de co-visibilité entre les agents d'un même quartier.

Les exigences de sécurité ont été prises en compte également pour les agents du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Ainsi dans le cadre du programme 2009-2010 d'équipement en véhicules de service, les déplacements professionnels dans les zones considérées comme sensibles ont été sécurisés par un dispositif de géolocalisation. Un téléphone portable étant mis à disposition de chaque agent appelé à utiliser un véhicule de réserve.

Ces efforts, indéniables, ne sont toutefois pas à la mesure de la dégradation des conditions de travail d'une partie des personnels de surveillance chargés, en particulier dans les établissements nouveaux, du contrôle d'un plus grand nombre de personnes détenues. La fermeture des établissements anciens, le transfert de nouvelles responsabilités –escortes judiciaires- nourrissent, faute d'une concertation suffisante, de réelles inquiétudes chez des personnels qui, par ailleurs, apparaissent ouverts à l'évolution de leurs missions.

---

<sup>1</sup> Circulaire NOS JUSK D 1021004 C du 4 août 2010 relative à l'amélioration des échanges, à la circulation de l'information entre les parquets et l'administration pénitentiaire, et au traitement des infractions commises en détention.

<sup>2</sup> Un chargé de mission a également été nommé en mai 2010 auprès du cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire afin de recenser les bonnes pratiques visant à modifier les rapports sociaux en détention de façon à faire diminuer les tensions. Les conclusions de la mission devraient être connues à la fin de l'année 2010.

## ***B. LA RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DU CORPS DES CONSEILLERS D'INSERTION ET DE PROBATION***

Le corps des conseillers d'insertion et de probation est aujourd'hui exactement aligné sur celui des assistants de service social. Cette quasi assimilation fonctionnelle et indiciaire présente un double inconvénient : elle interdit toute modification de la grille indiciaire des seuls conseillers d'insertion et de probation, elle ne correspond plus à l'évolution des fonctions de ces professionnels désormais orientés vers le champ pénal. L'inscription des personnels dans la filière de sécurité autorise désormais une revalorisation indiciaire.

Ce projet de réforme s'appuie sur une réorganisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation, structure pluridisciplinaire, associant des personnels d'insertion et de probation (contrôle pénitentiaire de l'exécution des peines et prévention de la récidive), des assistants de service social (travail social), des personnels de surveillance et des personnels administratifs.

Le coût de la réforme statutaire est estimé à environ 5,5 millions d'euros sur cinq ans, hors charges sociales et cotisations.

La réforme entrera en vigueur au dernier trimestre de l'année 2010.

Par ailleurs, l'indemnité de fonctions et d'objectifs devrait être étendue aux personnels d'encadrement de la filière insertion et probation.

Cette évolution vise à différencier les niveaux différents de responsabilité et d'emploi.

L'indemnité de fonctions et d'objectifs comprendra deux parts :

- la part fonctionnelle : celle tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise, et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées ;
- la part individuelle : celle liée aux résultats de la procédure d'évaluation de l'agent et de sa manière de servir.

Par grade, le montant individuel annuel est déterminé par addition des deux parts auxquelles il a été appliqué un coefficient multiplicateur (coefficient de gestion décidé par l'administration chaque année) dans la limite d'un plafond.

La fixation des montants individuels fera l'objet d'une négociation en 2011 avec les organisations syndicales.

\*

\* \*

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme pénitentiaire de la mission justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011.**





**ANNEXE 1**  
**AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS**  
**EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR**

---

**Auditions**

---

Ministère de la justice

- **M. Jean-Amédée Lathoud**, directeur de l'administration pénitentiaire

Personnalités qualifiées

- **M. Jean-Marie Delarue**, Contrôleur général des lieux de privation de liberté

SNP-FO des personnels techniques

- **M. René Berthier**, secrétaire national

Syndicat national des directeurs pénitentiaires

- **M. Olivier Calvet**, directeur adjoint à la maison d'arrêt de Rouen
- **M. Arnaud Soleranski**, directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy
- **M. Boris Targe**, directeur adjoint au centre pénitentiaire de Nantes

Syndicat national pénitentiaire FO direction

- **M. Bernard Lévy**, secrétaire général adjoint

Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP)

- **M. Jean-François Forget**, secrétaire général
- **M. Stéphane Barraut**, secrétaire général adjoint
- **M. Claude Tournel**, secrétaire général adjoint

Union générale des syndicats pénitentiaires - CGT

- **Mme Céline Verzeletti**, secrétaire général

---

**Déplacements**

---

- Le 18 juin 2010 : Centre de détention de Châteaudun
- Le 5 novembre 2010 : Centre de détention de Nantes - Etablissement pénitentiaire pour mineurs d'Orvault (avec M. Nicolas Alfonsi et Mme Alima Boumediene-Thiery)
- Le 10 novembre 2010 : Maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne (avec M. Yves Détraigne)



## ANNEXE 2

### STATISTIQUES RELATIVES À LA POPULATION PÉNITENTIAIRE

#### 1. Nombre de personnes écrouées aux différents stades de la procédure

Année	Comparution immédiate	Prévenus en instruction	Condamnés	Contrainte judiciaire	Autres	Ensemble
2009	22.085	25.976	35.603	19	671	84.354

#### 2. Nombre de condamnés en fonction du quantum de la peine prononcée :

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Peine correctionnelle						Peine criminelle				Total
	Moins de six mois	Six mois à moins d'un an	Un an à moins de trois ans	Trois ans à moins de cinq ans	Cinq ans et plus	Total	Cinq ans à dix ans	Dix ans à trente ans	Perpétuité	Total	
2009	9.086	8.336	13.716	5.103	5.696	41.937	227	7.553	526	8.306	50.243
2010	8.882	8.563	14.174	5.628	5.496	42.743	173	7.252	521	7.946	50.689

#### 3. Nombre de condamnés en fonction de la nature de l'infraction :

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Crimes de sang (*)	Infraction à la législation sur les stupéfiants	Violence sur les personnes	Viols et autres agressions sexuelles	Homicide involontaire	Vol qualifié	Escroquerie, abus de confiance, faux et usage, recel	Vol simple	Autres (**)	Ensemble
2009	3.579	6.990	11.522	8.108	2.881	5.021	3.937	4.006	4.199	50.243
2010	3.493	7.325	12.491	7.902	2.735	5.143	3.985	3.891	3.724	50.689

(\*) Meurtre, assassinat, assassinat ou meurtre commis sur mineur de moins de quinze ans, empoisonnement

(\*\*) Infraction à la législation sur chèques, infraction à la législation sur étrangers, incendie volontaire, atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, infractions d'ordre militaire, proxénétisme.

#### 4. Répartition, par tranche d'âge, des personnes écrouées :

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	- 16 ans	16-18 ans	18-21 ans	21-25 ans	25-30 ans	30-40 ans	40-50 ans	50-60 ans	60 ans et +	Ensemble
2009	57	624	4.886	11.480	13.212	17.143	11.069	5.242	2.465	66.178
2010	65	607	4.883	11.438	13.399	17.146	10.874	5.321	2.356	66.089

5. Nombre de personnes écrouées selon la nationalité depuis 2000 (stock métropole et outre-mer) :

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Français	Etrangers	Ensemble	Etrangers (en pourcentage)
2009	54.146	12.032	66.178	18,2
2010	54.349	11.740	66.089	17,8

6. Nombre de personnes écrouées selon le sexe depuis 2000 (stock métropole et outre-mer)

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Hommes	Femmes	Ensemble	Taux de féminité (en pourcentage)
2009	63.902	2.276	66.178	3,4
2010	63.814	2.275	66.089	3,4

### ANNEXE 3

#### LE PROGRAMME DE RÉNOVATION DES GRANDES MAISONS D'ARRÊT

Ce programme décidé en 1998 concerne les plus grands établissements pénitentiaires français (maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et de Paris-La Santé, centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes et centre de détention de Nantes).

A **Marseille**, le programme de rénovation a pris un tel retard qu'il a dû être entièrement réexaminé. Le projet de réhabilitation des Baumettes est abandonné. Le centre pénitentiaire de Marseille devrait être remplacé par deux établissements nouveaux :

- le premier à proximité de l'emprise de la maison d'arrêt d'Aix Luynes (670 places pour un coût de 102 M€) ;

- le second à Marseille, constitué du terrain de sport de la carrière dite « *Martini* », des ateliers et enfin de l'espace libéré par la démolition du centre pénitentiaire des femmes, soit 2,5 hectares sur lequel sera implantée une maison d'arrêt des hommes d'une capacité de 300 places et un centre pénitentiaire femmes de 150 places (171.43 M€).

Par ailleurs, le foncier libéré sur les Baumettes pourrait être utilisé pour la construction d'un nouvel ensemble pénitentiaire d'environ 675 places (Baumettes 3) à l'horizon 2019, dans le cadre du nouveau programme immobilier (NPI).

Le programme de rénovation de la maison d'arrêt de la **Santé** a connu également des vicissitudes.

La procédure de passation du contrat de partenariat public-privé engagée par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour la réhabilitation de 1 300 places sur la maison d'arrêt de Paris-la Santé avait été suspendue fin 2007, dans l'attente des conclusions de la révision générale des politiques publiques. Le scénario envisagé par la RGPP consistait en la réalisation de 1 000 nouvelles places en Ile-de-France avec maintien de 300 places sur le quartier bas de la Santé. L'APIJ a conduit une étude de faisabilité sur le site de Fleury-Mérogis puis a engagé la recherche d'un nouveau site francilien. Aucun des sites identifiés initialement ne répondait strictement au cahier des charges fixé notamment en terme de proximité avec le Palais de Justice de Paris.

La garde des Sceaux a annoncé le 18 janvier 2010 :

- l'arrêt définitif de la procédure suspendue en 2007 ;
- l'intégration de la réhabilitation de la Santé dans le nouveau programme immobilier avec un établissement de 1.000 places maximum.

Les travaux devraient commencer en 2013 et la livraison interviendrait au premier trimestre 2017.

Afin de reconstituer la capacité initiale de 1 300 places, il est envisagé en complément un établissement de 350 places environ en région parisienne.

464 millions d'euros sont déjà affectées en autorisation d'engagement (AE) pour couvrir la réalisation de cette opération. Toutefois, le besoin en AE nécessaire à la signature du contrat a été revalorisé par l'APIJ et atteint désormais 521 M€<sup>1</sup> ; la différence de 57 M€ a été programmée sur l'exercice 2012.

La remise en état de cellules de **Fleury-Mérogis** a commencé en mars 2005. Les travaux proprement dits de rénovation ont commencé en janvier 2006, pour une durée de l'ordre de 11 ans. Ils sont réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité de la structure. Le coût estimé de cette opération est de 471,27 M€. A l'issue de la rénovation, prévue en 2017, la capacité théorique d'hébergement de Fleury-Mérogis devrait être de l'ordre de 3 574 places.

Le **centre pénitentiaire de Fresnes** a fait l'objet d'un audit technique et fonctionnel au cours de l'année 2001.

Contrairement aux trois autres grands établissements (Baumettes, Paris la Santé, Fleury-Mérogis), n'a fait l'objet à ce jour d'aucun programme de réhabilitation, plus coûteux, en tout état de cause, qu'une construction nouvelle.

Cependant, en l'absence d'opportunité foncière dans la petite couronne parisienne<sup>2</sup>, il n'existe pas d'alternative à une réhabilitation qui, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, pourrait être mise en œuvre au-delà de 2013.

A court terme, des travaux d'urgence et de gros entretien sont entrepris afin de remplacer les installations les plus vétustes (remplacement de fenêtres des cellules -2,6 M€-, réfection du réseau de chauffage et d'eau chaude sanitaire, études et travaux sur le réseau d'eau chaude afin de supprimer la légionnelle -3,3 M€-, cloisonnement de sanitaires en cellules pour 1 M€, ..). Une cuisine relais vient d'être livrée en 2010 pour un coût de 3,85 M€.

Le centre national d'observation sera maintenu à Fresnes. Cette structure sera dupliquée au centre pénitentiaire de Réau dont l'ouverture est prévue en 2011 ainsi qu'à plus long terme au niveau régional afin de répondre aux exigences d'évaluation des personnes détenues telles qu'elles résultent des lois du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et de la loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle.

---

<sup>1</sup> CFE janv 2008 = 180,2 M€ / CFE mai 2012 = 208 M€.

<sup>2</sup> Deux emprises foncières de l'ordre de 10 ha chacune seraient nécessaires, susceptibles d'accueillir les deux établissements à créer (760 places chacun).