

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

JUSTICE : ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°17) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET DE TRANSITION	8
A. LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES : UNE APPROCHE PLUS PERTINENTE DE CERTAINS OBJECTIFS	8
¹ . <i>Placement sous surveillance électronique</i>	9
B. UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE	12
1. <i>Les effectifs : des créations largement déterminées par l'extension des capacités de détention</i>	13
2. <i>Les moyens de fonctionnement : un effort de sincérité</i>	17
II. LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE : QUELS MOYENS ?	18
A. DES PRISONS SURPEUPLÉES	18
B. UN PROGRAMME IMMOBILIER PROFONDÉMENT REVU.....	21
1. <i>L'échéance prochaine du programme « 13 200 places »</i>	22
2. <i>Un nouveau programme immobilier profondément révisé</i>	26
C. UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE EN QUÊTE DE DIVERSIFICATION ET DE MOYENS	30
1. <i>La nécessaire diversification des aménagements de peine</i>	32
2. <i>Quels effectifs de conseillers d'insertion et de probation pour quels besoins ?</i>	35
3. <i>La lutte contre la récidive et l'évaluation de la dangerosité</i>	36
III. LES CONDITIONS DE DÉTENTION : UN BILAN TRÈS CONTRASTÉ	37
A. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE	37
1. <i>Les indices d'une dégradation</i>	38
2. <i>La nécessité d'une nouvelle dynamique</i>	39
B. RENFORCER LA SÉCURITÉ DES PERSONNES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS	41
1. <i>Les fouilles : garantir la sécurité dans le respect des principes de la loi pénitentiaire</i>	41
2. <i>Les prisons, foyer actif de l'islam radical ?</i>	44
C. LES STRUCTURES DE SOINS DÉDIÉES AUX PERSONNES DÉTENUES : QUEL BILAN ?	45
1. <i>Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)</i>	45
2. <i>Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)</i>	47
3. <i>La participation des personnels soignants à la commission pluridisciplinaire unique</i>	49
IV. UNE MOBILISATION INSUFFISANTE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION	50
A. LE TRAVAIL : LES RISQUES DE LA RÉMUNÉRATION AU TAUX HORAIRE.....	51
1. <i>Le fragile bilan du travail pénitentiaire en 2011</i>	51
2. <i>La question de la rémunération</i>	54

B. LA FORMATION : ÉLARGIR LES POSSIBILITÉS D'INTERVENTION DE LA RÉGION	55
1. <i>Un partenaire fondamental : l'éducation nationale</i>	55
2. <i>La formation professionnelle : un potentiel de développement encore trop inexploité</i>	56
ANNEXE - AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR.....	59

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, Garde des Sceaux, ministre de la justice¹, le mardi 6 novembre 2012, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 21 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-René Lecerf², les crédits du **programme « administration pénitentiaire »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2013**.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis, a indiqué que les moyens consacrés à l'administration pénitentiaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 marquaient des inflexions plutôt qu'une rupture par rapport aux lignes directrices des budgets précédents. Parmi les motifs de satisfaction, il a relevé l'augmentation de 6 % des crédits de paiement.

Il a estimé cependant que le projet de budget laissait encore planer trois séries d'incertitudes :

- en premier lieu, la priorité politique donnée aux **aménagements de peine** dans la continuité des orientations de la loi pénitentiaire n'a pas vraiment sa traduction dans le projet de budget et l'effort consenti en faveur de la création des emplois de conseillers d'insertion et de probation reste décevant ;

- en deuxième lieu, la remise en cause, certes justifiée, du « nouveau programme immobilier » laisse cependant place à de **nombreuses interrogations sur les rénovations et les constructions à venir** ;

- enfin, le projet de budget ne donne pas encore les moyens financiers d'une politique pénitentiaire ambitieuse qui ne saurait se résumer ni à l'évolution des capacités de détention, ni, en matière d'aménagements de peine, à l'augmentation continue des bracelets électroniques.

Compte tenu de la volonté exprimée par la Garde des Sceaux de donner toute sa portée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, votre commission a considéré, sur l'avis de son rapporteur, que ce projet de budget devait être approuvé.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice - Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de l'audition du garde des sceaux est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/lois.html#toc2>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Les moyens consacrés à l'administration pénitentiaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 marquent des inflexions plutôt qu'une rupture évidente par rapport aux lignes directrices des budgets précédents. Il faut d'abord relever des motifs de satisfaction et, au premier chef, l'augmentation de 6 % des crédits de paiement que nombre d'administrations pourraient envier. En outre, avec des moyens de fonctionnement mieux ajustés aux dépenses constatées au cours des années passées, les dotations progressent dans la voie de la sincérité budgétaire.

Le projet de budget laisse encore planer trois séries d'incertitudes.

En premier lieu, les nouvelles orientations de la politique pénale –la priorité donnée aux **aménagements de peine** dans la continuité des orientations de la loi pénitentiaire- n'ont pas vraiment leur traduction dans le projet de budget. L'effort consenti en faveur de la création des emplois de conseillers d'insertion et de probation reste en effet décevant.

En deuxième lieu, le Gouvernement a renoncé à porter à 80 000 le nombre de places de détention à l'horizon 2017. Votre commission s'était déjà interrogée sur le bien fondé de cet objectif et les conditions de son financement. La remise en cause du « nouveau programme immobilier » laisse cependant place à de **nombreuses incertitudes sur les rénovations et les constructions à venir**.

Enfin, l'administration pénitentiaire et l'ensemble des acteurs intervenant dans les prisons ont besoin, aujourd'hui, d'un **projet de nature à mobiliser les énergies et les volontés**.

Dans cette perspective, les principes posés par la loi pénitentiaire ont, pour l'essentiel, conservé toute leur actualité. Pourtant, comme votre rapporteur a pu le constater à l'occasion du travail très approfondi conduit avec notre ancienne collègue, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, la dynamique des changements engagée avec cette loi s'est ralentie et, parfois, enrayée¹.

Il est indispensable que la politique pénitentiaire retrouve aujourd'hui un **nouveau souffle**.

¹ *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale par Nicole Borvo Cohen-Seat et Jean-René Lecerf au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, n° 629, 2011-2012 (consultable à adresse suivante : <http://senat.fr/notice-rapport/2011/r11-629-notice.html>).*

I. UN BUDGET DE TRANSITION

A. LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES : UNE APPROCHE PLUS PERTINENTE DE CERTAINS OBJECTIFS

L'administration pénitentiaire constitue l'un des six programmes de la mission justice¹. 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, aménagement de peine, alternatives à l'incarcération, parc immobilier, sécurité) ;

- l'action n° 2 « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » (outre les prestations d'hébergement et de restauration, cette action regroupe la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux ; elle comporte également la mission de réinsertion professionnelle) ;

- l'action n° 4 : « *soutien et formation* » (cette action concerne, d'une part, les moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires et des services pénitentiaires d'insertion et de probation ; d'autre part, la formation des personnels).

Ces actions représentent respectivement 65,1 %, 26 % et 8,8 % 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.

¹ 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, conseil supérieur de la magistrature- sont traités par Mme Catherine Tasca.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Cinq objectifs

Objectif n° 1	Objectif n° 2	Objectif n° 3
<p>Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • taux d'évasion (pour 10.000 détenus) sous garde pénitentiaire directe : En 2011 : 0,6. Prévision 2013 : <2 Cible 2015 : <2. - de détenu particulièrement signalé : En 2011 : 0. Prévision 2013 : < 1 Cible 2015 : <1. • taux d'évasions hors établissements pénitentiaires en aménagement de peine : En 2011 : 59,6. Prévision 2013 : < 60. Cible 2015 : <60. • taux d'évasions hors établissement pénitentiaire en sorties sous escortes pénitentiaires : En 2011 : 1,9. Prévision 2013 : <1. Cible 2015 : <1. • Taux d'incidents (pour 10.000 détenus), agressions contre le personnel : En 2011 : 20,4. Prévision 2013 : <15. Cible 2015 : <15. • Taux de formation à la prévention suicide - % de personnels formés « Terra » : en 2011 : 62. Prévision 2013 : <70. Cible 2015 : 75. - % de personnels de surveillance formés « Terra » : 2011 : 71. Prévision 2013 : < 78. Cible 2015 : 85. 	<p>Améliorer les conditions de détention Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • taux d'occupation de places : En 2010 : 124. Prévision 2013 : 128 Cible 2015 : 115 • % de places spécialisées créées depuis 2008 - nombre de places créées en centre de semi-liberté En 2011 : 7,24. Prévision 2013 : 11,30. Cible 2015 : 13,83 • nombre de détenus par cellule En 2011 : 1,30. Prévision 2013 : 1,24. Cible 2015 : 1,17. - nombre de détenus par cellule en maison d'arrêt En 2011 : 1,53. Prévision 2013 : 1,51. Cible 2015 : 1,47. - nombres de détenus par cellule en centre de détention En 2011 : 1,01. Prévision 2013 : 0,94. Cible 2015 : 0,89. - nombres de détenus par cellule en centre de semi liberté En 2011 : 1. Prévision 2013 : 0,93. Cible 2015 : 0,54. - nombres de détenus par cellule en maison centrale En 2011 : 0,67. Prévision 2013 : 0,58. Cible 2015 : 0,53. - nombres de détenus par cellule en établissement pénitentiaire pour mineurs En 2011 : 0,63. Prévision 2013 : 0,71. Cible 2015 : 0,71. • Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de prise en charge et accompagnement des personnes détenues En 2011 : 58,7. Prévision 2013 : 96,4. Cible 2015 : 100. • Maintien des liens familiaux - taux d'occupation des unités de vie familiale En 2011 : 65. Prévision 2013 : 72. Cible 2015 : 74. - Taux d'occupation des parloirs familiaux 2011 : 52. Prévision 2013 : 62. Cible 2015 : 64. • Améliorer l'accès aux soins - taux d'occupation des UHSI En 2011 : 63. Prévision 2013 : 65. Cible 2015 : 65 - taux d'occupation des UHSA En 2011 : 81. Prévision 2013 : 80. Cible 2015 : 80 	<p>Prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • % des personnes placées sous main de justice et bénéficiant d'un aménagement de peine (PSE¹, placements extérieurs, semi-liberté) : En 2011 : 18. Prévision 2013 : 22. Cible 2015 : 25. <p>Indicateur de contexte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - % de PSE dans le nombre total d'aménagement de peine En 2011 : 71. Prévision 2013 : 77. Cible 2015 : 79.² - % de SEFIP dans le nombre total de personnes condamnées et hébergées dont le reliquat de peine à purger est égal ou inférieur à 4 mois Prévision 2013 : « à la hausse » • % de propositions d'aménagement de peine avec avis favorable du SPIP Prévision 2013 : 58,5. Cible 2015 : 59,7 <p>¹ Placement sous surveillance électronique ² Surveillance électronique de fin de peine.</p>

Cinq objectifs (suite)	
<p style="text-align: center;">Objectif n° 4 Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des personnes détenues</p> <p style="text-align: center;">Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • % des détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle - % de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle En 2011 : 8,3. Prévision 2013 : 10,2. Cible 2015 : 10,2. - % des personnes détenues scolarisées par l'Education nationale En 2011 : 24,2. Prévision 2013 : 25. Cible 2015 : 25. <p style="text-align: center;">Indicateurs de contexte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre d'heures stagiaires de la formation professionnelle 2010 : 3 445 771 2011 : 3 487 979 - nombre d'heures professeurs de l'éducation nationale 2010 : 497 204 2011 : 500 492 <ul style="list-style-type: none"> • % des détenus à l'intérieur des établissements bénéficiant d'une activité rémunérée En 2011 : 39,1. Prévision 2013 : 33,8. Cible 2015 : 40. <p style="text-align: center;">Indicateurs de contexte (en millions d'euros)</p> <ul style="list-style-type: none"> - masse salariale des activités de production 2010 : 35,7. 2011 : 37,5. Prévision 2013 : 38,5. Cible 2015 : 40. - masse salariale du service général 2010 : 21,4. 2011 : 22,8 	<p style="text-align: center;">Objectif n° 5 Améliorer la qualité de prise en charge du condamné en milieu ouvert</p> <p style="text-align: center;">Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de personnes condamnées avec un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes : En 2011 : 59%. Prévision 2013 : 62 %. Cible 2015 : 65%

Les objectifs, au nombre de six dans les précédents projets de loi de finances, ont été ramenés à cinq dans le présent projet de budget avec la suppression de l'objectif relatif à l'adaptation du parc immobilier aux catégories de population accueillies (dont certains indicateurs ont été repris sous l'objectif « *améliorer les conditions de détention* »). Par ailleurs, l'objectif n° 3, précédemment intitulé « *Développer les aménagements de peine* », a été rebaptisé « *Prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice* ».

Cette présentation plus concentrée s'est accompagnée d'une **redéfinition de certains des indicateurs** comme l'avait souhaité votre rapporteur dans l'avis sur la loi de finances pour 2012. Ainsi l'indicateur -introduit voici deux ans- relatif au **nombre de détenus par cellule** ne distinguait pas entre les maisons d'arrêt qui connaissent une surpopulation

récurrente et les établissements pour peine où prévaut, en principe, l'encellulement individuel. Un nouvel indicateur porte spécifiquement sur le taux d'occupation des places en maison d'arrêt. Selon les documents budgétaires, les hypothèses de prévision pour 2013 et 2015 ont été calculées en tenant compte de la situation au 1^{er} juillet 2012, soit un taux d'occupation de 130 %. La cible retenue pour 2015 -un taux de 115 %- se fonde sur l'augmentation du nombre d'aménagements de peine et la création attendue de 3 129 places nettes entre 2013 et 2015.

Au titre de l'objectif « *prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice* », l'administration pénitentiaire a fait figurer un **nouvel indicateur** relatif au **pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)**. Il s'agit de mieux mesurer l'efficacité de la prise en charge comme l'avait préconisé en juin 2011 la mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires consacrée aux services d'insertion et de probation. L'indicateur prend en compte les libérations conditionnelles, les semi-libertés, les placements sous surveillance électronique, les placements extérieurs et les conversions en sursis et rapporte le nombre d'avis favorables prononcés par le SPIP au regard du nombre de dossiers examinés. Il est ainsi sensé mesurer la capacité du SPIP à mobiliser les ressources internes du service ainsi que les partenaires extérieurs. Selon votre rapporteur, il pourrait être utilement complété par un indicateur rapprochant les propositions assorties d'un avis favorable du SPIP des décisions d'aménagement de peine effectivement accordées.

Le projet annuel de performances a écarté l'indicateur concernant le pourcentage d'établissements pénitentiaires ayant actualisé leur protocole avec les services de soins. Cette mesure à caractère purement administratif ne permettait pas d'appréhender l'amélioration de l'accès aux soins.

A contrario, certaines **lacunes** persistent. Votre rapporteur avait observé l'an passé que la sécurité des établissements (objectif n° 1) devait s'apprécier non seulement à l'aune du nombre d'incidents dont les personnels sont victimes mais aussi à celle des **violences commises en détention sur les personnes détenues**. Dans les réponses au questionnaire budgétaire, l'administration pénitentiaire fait valoir que contrairement aux violences dont les personnels sont victimes (mesurées à travers les interruptions temporaires de travail), les agressions entre détenus ne peuvent être appréciées de manière objective. L'argument ne convainc pas. L'administration pénitentiaire qui suit dans un tableau de bord national le nombre d'agressions entre les codétenus (7 825 en 2010 et 8 365 en 2011) devrait être en mesure d'élaborer des critères incontestables pour élaborer un tel indicateur.

Au-delà du choix des indicateurs, votre rapporteur est appelé à regretter de nouveau le **manque d'ambition des prévisions** retenues pour plusieurs d'entre eux. Ainsi le taux de personnes détenues supposées bénéficier d'une activité rémunérée en 2013 n'a cessé d'être revu à la baisse. Fixé à 44,2 % dans la loi de finances pour 2008, il ne dépasse pas 33,8 % dans le cadre du présent projet de loi de finances. Il convient cependant de noter que par souci de rigueur, ce taux est désormais apprécié à l'intérieur des établissements sans prendre en compte les actifs rémunérés hors détention dont la part au sein de l'ensemble des personnes placées sous main de justice rémunérées est passée de 14 % en 2010 à 17 % en 2011. La cible retenue pour la part des personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle reste fixée à 10,2 %.

En matière d'aménagement de peine, l'administration pénitentiaire table sur une progression constante de la proportion des placements sous surveillance électronique dans le nombre total de mesures (77 % en 2013, 79 % en 2015) alors même que la politique pénale engagée par la garde des sceaux entend diversifier ces mesures et développer notamment le placement extérieur et la semi-liberté.

B. UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE

Le programme « administration pénitentiaire » représente 41,5 % des crédits de la mission justice, soit, dans le projet de loi de finances initialement présenté par le Gouvernement devant le Parlement, une dotation en **crédits de paiement** de **3,2 milliards d'euros**, en augmentation de **6 %** par rapport à l'an passé.

Les **autorisations d'engagement** (2,8 milliards d'euros) demandées enregistrent une forte contraction (- 38,45 %).

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)	
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013
Titre 2 : dépenses de personnel	1 877	1 976	1 877	1 976
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	523	506	713	749
Titre 5 : dépenses d'investissement	2 210	307	336	370
Titre 6 : dépenses d'intervention	78	106	86	108
TOTAL	4 691	2 887	3 013	3 196

L'évolution des crédits apparaît **largement déterminée par les créations d'emplois liées à l'ouverture des nouveaux établissements** ainsi que par les **charges contractuelles dues au partenaire privé pour les établissements en gestion déléguée**.

1. Les effectifs : des créations largement déterminées par l'extension des capacités de détention

A périmètre constant, le plafond d'autorisation d'emploi pour 2013 s'élève à 35 750 ETPT¹ contre 35 511 ETPT en 2012. Cette progression correspond à l'extension en année pleine de 74 ETPT décidés en 2012 et à la création de 165 ETPT. 50 ETPT ont été transférés du programme « administration pénitentiaire » vers le programme « conduite et pilotage de la politique de la justice » dans le cadre de la mise en place des plateformes interrégionales du ministère de la justice.

Ce plafond se répartit de la manière suivante :

Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2012	Plafond autorisé pour 2013	Effet des mesures de transfert pour 2013	Variation 2012/2013
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	17		-
Personnels d'encadrement	1 391	1 386	- 11	+ 6
Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (catégorie B)	4 131	4 156		+ 25
Administratifs et techniques (catégorie B)	1 019	1 013	- 5	- 1
Personnels de surveillance (catégorie C)	26 033	26 247		+ 214
Personnels administratifs et techniques (catégorie C)	2 920	2 881	- 34	- 5
TOTAL	35 511	35 700	- 50	+ 239

M. Henri Masse, directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué à votre rapporteur que les crédits avaient été obtenus pour financer la création de **715 emplois sur trois ans**. Ces 715 emplois pourraient être complétés par des effectifs dégagés grâce à des redéploiements, soit au total :

- 787 emplois pour assurer l'ouverture des nouveaux établissements ;
- 288 emplois pour accompagner les actions d'insertion et de probation et favoriser la diversité des prises en charge ;
- 30 emplois pour lutter contre l'intégrisme dans les établissements pénitentiaires.

- **Les créations d'emplois**

L'augmentation des effectifs est encore principalement liée à l'ouverture ou l'extension d'établissements pénitentiaires :

- armement du centre pénitentiaire d'Orléans Saran et du centre pour peines aménagés de Nouméa ;
- mise en œuvre du dispositif d'accroissement des capacités du quartier « centre de détention » de Nantes ;

¹ 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 est perdu l'année n + 2, contrairement à la notion d'emplois budgétaires qui, une fois créés, demeurent acquis.

- dernière phase d'armement de la maison centrale de Condé-sur-Sarthe ;

- ouverture du quartier de semi-liberté de Saint-Martin-les-Boulogne et du quartier « nouveau concept » à Longuenesse.

L'évolution des effectifs appelle trois séries d'observations.

D'abord, l'effort réel déployé en faveur de la création d'emplois de surveillants ne doit néanmoins pas occulter deux difficultés. **L'organigramme des établissements** déterminant l'effectif nécessaire à son fonctionnement est souvent sous dimensionné au regard notamment de la surpopulation chronique rencontrée par certaines catégories de prisons. Ensuite, l'effectif réel des surveillants ne correspond pas, dans de nombreux cas, à l'organigramme théorique.

Lors de la visite par votre rapporteur du centre pénitentiaire de Châteauroux (15 mars 2012), il manquait ainsi 14 agents au regard de l'effectif prévu pour le fonctionnement de cet établissement.

Les vacances peuvent concerner toutes les catégories.

Ainsi comme l'avait déjà noté votre rapporteur, les premiers surveillants peuvent être remplacés par des « faisant fonction » qui n'ont ni la formation, ni l'expérience requises pour remplir ce rôle. La faiblesse de l'encadrement intermédiaire constitue une des fragilités de la gestion des établissements pénitentiaires.

La deuxième observation porte sur le **transfert des missions d'extractions judiciaires** précédemment assurées par les services de police et de gendarmerie décidé par le Gouvernement le 30 septembre 2010. Jusqu'alors, l'administration pénitentiaire ne prenait en charge que les transferts qu'elle avait initiés.

Le transfert de charge aurait dû s'échelonner sur trois années (2011-2013) en contrepartie d'un transfert d'emplois et de crédits du ministère de l'intérieur. Dès le départ, l'arbitrage n'a pas été favorable au ministère de la justice. Bien que, selon le ministère de l'intérieur, **1 200 EPT** aient été affectés à cette mission, **800 ETP** seulement ont été accordés au ministère de la justice pour exercer cette mission (200 emplois en 2011, 250 en 2012, 350 en 2013). Le Gouvernement avait alors fait valoir un « *gain de productivité* » d'un tiers en raison d'une part de « *l'intégration au sein du même ministère du prescripteur des opérations -les services judiciaires- et de l'opérateur -l'administration pénitentiaire* » ; d'autre part, du recours à la visioconférence.

L'évaluation des effectifs, faite au prorata des extractions judiciaires accomplies dans les trois premières régions de l'expérimentation (Lorraine, Auvergne et Basse-Normandie) et des ressources accordées, a d'abord conduit à affecter aux nouveaux pôles de rattachement d'extractions judiciaires (PREJ) **cinquante emplois de surveillants**. Néanmoins, le ministère de la justice et des libertés a constaté, sur la base de différentes études menées par les services de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires, l'insuffisance des effectifs alloués pour la reprise de ces missions.

La détermination des effectifs du PREJ est ainsi passée d'un calcul au prorata à un calcul par évaluation du poids réel des missions d'extraction judiciaire. Les régions Picardie et Franche-Comté ont fait l'objet d'un transfert de missions sur la base de ce nouvel arbitrage¹. Le transfert des missions d'extraction devrait être étendu d'ici la fin 2012 aux régions Champagne Ardennes, Midi-Pyrénées et aux départements franciliens du ressort de la cour d'appel de Versailles.

Votre rapporteur relève que, contrairement à la loi de finances pour 2012, le projet de budget ne prévoit **aucun transfert d'emplois** pour poursuivre ce transfert. Lors de son audition, le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué avoir obtenu un moratoire d'une année pour la reprise des extractions dans l'attente des conclusions d'un rapport commandé aux inspections générales.

Outre l'insuffisance des effectifs, l'administration pénitentiaire a été confrontée à trois autres séries de difficultés :

- **l'absence initiale d'encadrement** des agents affectés aux PREJ à laquelle il a fallu remédier dès lors que le nombre de surveillants affectés était réévalué ;

- **l'inadéquation de l'organisation du temps de travail** -inspirée du système retenu pour la détention- au regard de la forte variabilité journalière des extractions ; une charte du temps expérimentale a dû être élaborée. A titre d'exemple, en juin 2012, selon les jours, le nombre d'extractions judiciaires a pu varier de 1 à 15 en Aquitaine, de 11 à 31 en Picardie, de 3 à 14 en Basse-Normandie, de 11 à 36 en Lorraine et de 1 à 10 en Franche-Comté.

Afin de pouvoir anticiper la durée des missions et la mobilisation des moyens nécessaires, la circulaire du 2 septembre 2011 avait retenu le principe d'une **indication par l'autorité judiciaire de la durée prévisible de l'acte**. Or, sur 7 790 réquisitions traitées par l'administration pénitentiaire de septembre 2011 à juin 2012, 26,5 % seulement mentionnent une durée possible de l'acte. Ainsi une même équipe ne peut que rarement être réservée sur deux missions successives ;

- **l'inadaptation des moyens** : l'administration pénitentiaire a acheté des véhicules de transport de personnes détenues, soit d'occasion, auprès de la gendarmerie nationale, soit neuf. Néanmoins, compte tenu des besoins croissants de l'administration pénitentiaire et de la vétusté de certains véhicules cédés par la gendarmerie nationale, un marché national d'achat a été mis en place en janvier 2013.

Par ailleurs, les agents du PREJ communiquent depuis septembre 2011, et quelle que soit l'urgence, à partir d'équipements GSM standardisés qui ne comportent pas les fonctions « détresse », « urgence » et « géolocalisation ». La direction de l'administration pénitentiaire a décidé la

¹ Les effectifs des régions concernées par l'expérimentation de 2011 (Lorraine, Auvergne et Basse-Normandie) ont été également abondés en avril 2012.

mise en œuvre d'un système d'alerte articulé autour du recours à un dispositif GSM-protection travailleur isolé et la mise en place d'un centre de traitement des appels.

Cette nouvelle mission (comportant le port d'une arme à feu et des déplacements hors des établissements pénitentiaires) exige aussi une **formation adaptée** des personnels que l'administration pénitentiaire a dû organiser dans des délais très réduits. Des modules de formation de trois semaines (avec mises en situation) ont été mis en place.

La dernière observation touche à **l'insuffisance des créations d'emplois liés à l'insertion ou la prévention de récidive** -emplois qui peuvent relever des métiers de l'insertion et de l'éducatif mais aussi de surveillance (en effet, le contrôle du placement sous surveillance électronique relève des surveillants et non des conseillers d'insertion et de probation). Selon les documents budgétaires, **63 emplois** seraient consacrés à cette filière en 2013. Les créations ne paraissent pas à la mesure d'une politique d'aménagement de peine ambitieuse (*voir infra*).

• ***La revalorisation de la situation des personnels***

L'administration pénitentiaire a obtenu une enveloppe de 7 millions d'euros afin de financer les différentes mesures catégorielles.

Parmi les mesures catégorielles engagées antérieurement, il convient de relever :

- l'extension en année pleine de la mise en œuvre de l'indemnité de fonctions et d'objectifs pour les personnels d'insertion et de probation (0,2 million d'euros) ;

- la poursuite de la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation (1,3 million d'euros).

Les mesures nouvelles comprennent :

- une mesure catégorielle pour le personnel de surveillance (corps d'encadrement et d'application), soit 5 millions d'euros ;

- la mise en place de la prime de fonctions et de résultats des secrétaires administratifs, soit 0,5 million d'euros.

Les personnels de direction, traditionnellement discrets, sont ceux qui, au cours des entretiens de votre rapporteur avec les représentants des organisations syndicales et professionnelles, ont fait part de la plus vive insatisfaction.

Ce mécontentement trouve en partie son origine dans l'enlisement du dossier de l'intégration des directeurs dans la catégorie A + de la fonction publique. M. Jean-Michel Dejenne, premier secrétaire du syndicat national des directeurs pénitentiaires, a indiqué que les syndicats n'avaient obtenu aucune information sur la teneur du projet d'arrêté d'octobre 2011 et le devenir de ce texte. Les directeurs s'inquiètent également de la possible remise en cause de l'attribution de logements de fonction. Un décret du 9 mai 2012 a confié au préfet la compétence exclusive pour signer les demandes de baux après

instruction par France Domaine, sur la base d'un arrêté déterminant les fonctions ouvrant droit à logement par nécessité absolue de service ou convention d'occupation précaire. Le ministère de la justice n'a toujours pas publié cet arrêté. Selon le syndicat national des directeurs pénitentiaires, plusieurs personnels de direction sortant d'école ou mutés sont ainsi tenus d'acquitter intégralement leur loyer ou de contracter des baux privés pour se loger, ce qui peut réduire de manière très substantielle leur traitement. Votre rapporteur partage cette préoccupation : l'attribution d'un logement de fonction s'accorde avec le principe de mobilité et l'obligation de disponibilité.

Ces éléments, conjugués avec la raréfaction des perspectives de carrière, contribuent aux départs plus fréquents et plus précoces des personnels de direction vers d'autres secteurs -43 en deux ans. Ces mouvements seraient positifs s'ils se traduisaient aussi par des retours permettant un enrichissement d'expérience au bénéfice de l'administration pénitentiaire. Tel est rarement le cas.

2. Les moyens de fonctionnement : un effort de sincérité

Les crédits du programme administration pénitentiaire consacrés au fonctionnement s'élèvent à 506,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 749,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit, respectivement, une diminution de 3,2 % et une augmentation de 5 %.

La progression des crédits de paiement apparaît désormais comme un effet presque mécanique du paiement des **loyers des établissements construits en partenariat public-privé et des charges liées aux marchés de gestion déléguée**. A ce titre, les montants alloués à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances s'élèvent à 396,4 millions d'euros contre 383,2 millions d'euros en 2012 (347,6 millions d'euros en 2011).

Trois autres facteurs contribuent à la hausse des crédits de fonctionnement :

- le développement de la surveillance électronique qui devrait concerner 12 025 personnes en 2013, soit une dépense de 34,7 millions d'euros ;

- le financement des reports de charge lié à la sous-évaluation de la part des dépenses de santé prises en charge par l'Etat (ticket modérateur et forfait hospitalier journalier) - 35,11 millions d'euros contre 30 millions d'euros en 2012 et 26 millions d'euros en 2011 ;

- le rajustement des dotations de fonctionnement au niveau réel des dépenses de fonctionnement assumées par l'administration pénitentiaire dans les établissements en gestion publique.

Si votre rapporteur se félicite d'une présentation des dotations de fonctionnement plus conforme à **l'exigence de sincérité budgétaire**, il s'inquiète cependant de l'évolution de certaines dotations liées directement à la mise en œuvre de la loi pénitentiaire. Ainsi, l'enveloppe consacrée à la **lutte**

contre l'indigence, dont le montant avait été fixé en 2011 et 2012 à 4,8 millions d'euros, a été ramené à 2,8 millions d'euros afin de l'ajuster, selon les documents budgétaires, au niveau de sa consommation effective au cours des exercices précédents.

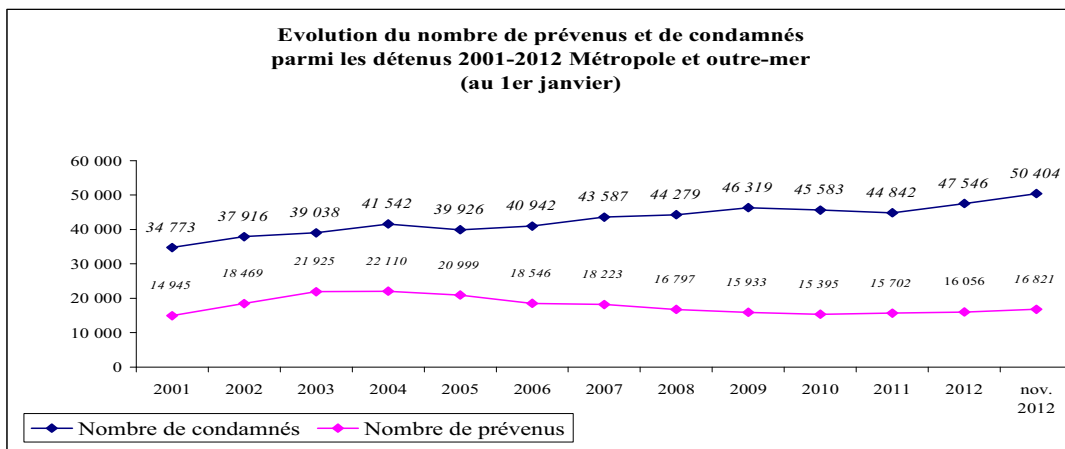
Votre rapporteur relève également que la subvention accordée à l'école nationale de l'administration pénitentiaire se réduit de près de 7 % (de 27,4 millions d'euros à 25,6 millions d'euros) alors que la formation -initiale et continue- des personnels devrait demeurer une priorité.

II. LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE : QUELS MOYENS ?

Au 1^{er} novembre 2012, le nombre de personnes écrouées détenues en métropole et outre-mer s'élevait à **67 225** contre 64 711 au 1^{er} novembre 2011 soit une nouvelle augmentation de 3,9 %.

Au sein de cette population on comptait :

- 16 821 prévenus (16 456 au 1^{er} novembre 2011),
- 2 759 femmes écrouées (2 597 au 1^{er} novembre 2011),
- 681 mineurs écroués (690 au 1^{er} novembre 2011).



A. DES PRISONS SURPEUPLÉES

L'augmentation du nombre de personnes détenues doit être interprétée avec prudence. Cependant, les données désormais disponibles pour 2011 permettent de confirmer que cette évolution résulte pour une large part de **l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement ferme** prononcées par les juridictions et du **taux de mise à exécution** de ce type de peine¹.

¹ L'application informatique Cassiopée, désormais déployée dans toutes les juridictions de province et en cours d'installation dans les juridictions franciliennes, a permis pour la première fois de produire des données statistiques plus fiables en matière de taux d'exécution des décisions en matière pénale.

En 2011, l'ensemble des juridictions a prononcé **123 700** peines exécutoires d'emprisonnement ferme (+ 10 % par rapport à 2010) et en ont exécuté 112 400. Le taux d'exécution -91 % en moyenne sur 2011- s'est amélioré à compter de novembre 2011.

L'effort a porté sur les peines les plus lourdes, exécutées plus rapidement -taux de mise à exécution de 77 %- entraînant une **réduction de 32 %** du stock en attente d'exécution.

Selon une étude récente du ministère de la justice¹, si l'application des peines plancher n'explique pas le recours plus important aux peines d'emprisonnement, elle s'est traduite néanmoins par un **allongement du quantum d'emprisonnement ferme** passé en moyenne de 8,2 à 11 mois -soit une augmentation d'environ 4 % des années de détention prononcées dans le cadre de cette loi.

Malgré cet allongement, les peines d'emprisonnement ferme portées à exécution restent, dans leur grande majorité, de courte durée.

Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012, le nombre de condamnés écroués pour des peines de un an à moins de trois ans a crû de 16,5 % pour représenter 30 % de l'ensemble des condamnés sous écrou ; celui des condamnés écroués pour des peines inférieures à un an a progressé de 17,7 % et regroupe 36 % de l'ensemble des personnes écrouées.

En revanche, les effectifs moyens des personnes condamnées à une peine de plus de cinq ans ont peu évolué par rapport à l'année précédente et s'établissent à 23 % du nombre total des condamnés écroués.

Si l'exécution des condamnations constitue une exigence de justice, elle doit intervenir dans des **délais rapides**. Au cours de ses déplacements, l'attention de votre rapporteur a été attirée sur plusieurs cas où la personne avait été placée sous écrou plusieurs mois, voire plusieurs années, après avoir été condamnée. Ainsi, lors de la table ronde organisée au centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis, certains de ses interlocuteurs ont fait état de mise à exécution de condamnations dont les plus anciennes remontaient à 2007. Or, dans l'intervalle, le condamné, surtout s'il est jeune, a pu, à la faveur d'un emploi notamment, se stabiliser et échapper à la délinquance. Dans cette hypothèse, une détention retardée peut provoquer une vraie rupture sociale.

La **durée moyenne de détention**² -soit 16,4 mois en 2011-, connaît un léger infléchissement par rapport à 2010 (17,4 mois). La durée moyenne de la détention provisoire -4,1 mois- n'a, quant à elle, jamais été aussi élevée depuis 2004.

¹ *Peines plancher : application et impact de la loi du 10 août 2007, Fabrice Leturcq, Infostat justice, octobre 2012, n° 118.*

² *(population moyenne/entrées) x 12*

Les **violences volontaires** expliquent plus du quart (26 %) des personnes sous écrou. Suivent les infractions à la législation sur les stupéfiants (14 %), les viols et autres agressions sexuelles -qui constituaient la première cause de condamnation jusqu'en 2007 (13 %, les vols qualifiés (11 %), les escroqueries (8 %), les vols simples (7 %), les homicides volontaires (6 %).

• *Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires*

Au 1^{er} novembre 2012, les établissements pénitentiaires disposaient de **56 933 places opérationnelles**. Le taux d'occupation s'élevait ainsi à 115,23 % (contre 112,4 % en 2011). Parmi les établissements pénitentiaires, 11 présentaient une densité supérieure ou égale à 200 % (7 en 2011), 27 (contre 31 en 2011) une densité comprise entre 150 % et 200 % et 59 (contre 55 en 2011) une densité comprise entre 120 et 150 %.

Ces moyennes recouvrent de **fortes disparités** selon les catégories d'établissements. Les établissements pour peine, régis en principe par un *numerus clausus*, possèdent pour certains d'entre eux des capacités de détention supérieures au nombre de détenus accueillis. Ainsi, avec un taux d'occupation de 71 % au moment de la visite de votre rapporteur (15 mars 2012), la maison centrale de Saint-Maur présente néanmoins un des taux d'occupation les plus élevés pour une structure de ce type.

Les maisons d'arrêt sont au contraire surpeuplées. Avec 262 personnes détenues pour 105 places lors de la visite de votre rapporteur et du président Jean-Pierre Sueur, la maison d'arrêt d'Orléans présente un taux d'occupation approchant 250 % -situation obligeant à systématiser la présence de trois personnes détenues par cellule et à installer des lits superposés. Le taux d'occupation a pu atteindre 311 % en 2003 (aux trois lits superposés, il a fallu alors ajouter un matelas à terre).

Le taux d'occupation est d'ailleurs en pratique sous-estimé car le nombre de places opérationnelles est calculé à partir non du nombre de cellules mais de leur surface (par exemple, une cellule dont la surface est comprise entre 11 m² et 14 m² compte pour deux places).

Le défaut de pertinence de ces moyennes a conduit M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, à retenir la notion de « *détenus en surnombre* » en ne prenant en compte que les établissements surpeuplés.

Le phénomène de surpopulation s'est encore aggravé par le **maintien, dans les maisons d'arrêt, de personnes condamnées au-delà du délai maximal de durée** prévue par la loi pénitentiaire (article 88). En principe, une personne condamnée détenue en maison d'arrêt à laquelle il reste à effectuer une peine d'une durée supérieure à 2 ans, peut obtenir, à sa demande, son transfert dans un établissement pour peine dans un délai de 9 mois à compter du jour où sa condamnation est devenue définitive. Le délai d'attente moyen

est de 5 mois et de 6,5 mois pour accéder respectivement à une maison centrale ou à un centre de détention. Toutefois, certaines demandes ne sont satisfaites qu'à l'issue d'un délai de 25 mois dans la région lilloise (17 mois pour la direction interrégionale de Dijon, 12 mois pour celle de Bordeaux).

Au 1^{er} août 2012, **13 %** des 28 743 personnes condamnées détenues en maison d'arrêt purgeaient une peine supérieure à 2 ans d'emprisonnement.

La surpopulation reste le principal facteur de dégradation des conditions de détention. Elle nourrit de multiples tensions. Dans le quartier des femmes de la maison d'arrêt d'Orléans, par exemple, 21 détenus occupent 11 places, cette situation interdisant d'isoler les personnes qui souffrent de troubles psychiatriques.

Le phénomène pèse également 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 selon un ratio prédéterminé.

Face à cette pression carcérale, les réponses ont combiné jusqu'à présent l'augmentation des capacités de détention et le développement des aménagements de peine.

B. UN PROGRAMME IMMOBILIER PROFONDÉMENT REVU

La France disposait au 1^{er} janvier 2012 de 191 établissements pénitentiaires¹, soit 57 236 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^{ème} 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 1980². 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 six établissements pénitentiaires pour mineurs désormais en service et une quinzaine d'établissements pour majeurs dont les premiers ont ouvert en 2008.

¹ 101 maisons d'arrêt, 82 établissements pour peine –dont 6 maisons centrales-, 11 centres de semi-liberté, 4 quartiers centres pour peines aménagées, 6 établissements pénitentiaires pour mineurs, un établissement public de santé national à Fresnes.

² 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.

1. L'échéance prochaine du programme « 13 200 places »

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)¹, un lot en partenariat public privé (PPP)².

Le programme 13 200 a prévu la création de 13 200 places brutes et la fermeture de 2 485 places, soit un solde net d'environ 10 800 places.

Ce programme touchera à son terme en 2015. A l'exception du nombre de quartiers « nouveau concept », initialement fixé à 7 et désormais ramené à 4, il n'a fait l'objet d'aucun réaménagement de la part du nouveau Gouvernement.

Les places construites se répartissent en trois catégories :

- 360 places pour mineurs au sein de six établissements spécialisés ;

- 10 523 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires pour majeurs ;

Programme de construction d'établissements pénitentiaires pour majeurs (plan 13 200)³

Etablissements ouverts	Nombre de places créées	Etablissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
Extension CP Ducos (2008)	80	/	/	80
CP Mont de Marsan (2008)	703	MA Mont de Marsan	84	619
CP Saint-Denis (2008)	574	MA Saint Denis	123	451
CD Roanne (2009)	602	/	/	602
MA Lyon (2009)	690	MA Lyon	390	300
CP Nancy-Maxéville (2009)	693	MA Nancy	262	531
CP Béziers (2009)	810	MA Béziers	48	762
CP Poitiers Vivonne (2009)	578	MA Poitiers	95	483
MA Le Mans les Croisette (2010)	401	MA Le Mans MA Alençon	62 49	290
CP le Havre (2010)	690	MA le Havre	189	501
CP Bourg en Bresse (2010)	690	MA Bourg en Bresse	63	627
CP Rennes-Vézin (2010)	690	MA Rennes	324	366
CP Lille Annœullin (2011)	686	QCD et QMA Loos	(cf. NPI)	

¹ 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.

² 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).

³ CP : centre pénitentiaire ; MA : maison d'arrêt ; CD : centre de détention ; MC : maison centrale.

Etablissements ouverts	Nombre de places créées	Etablissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
CP Sud Francilie(2011)	798	/	/	798
MA Nantes (2012)	510	MA Nantes	342	168
MC Condé-sur-Sarthe (2012)	249	/	/	249
MA Rodez (2013)	100		55	
Extension CP Rémire-Montjoly	75	/	/	75
MC Vendin-le-Vieil (2014)	238	/	/	238
Extension MA Majicavo (2015)	162	/	/	162
Draguigan (2016)	504			
TOTAL	10 523		2 086	

- 744 places orientées vers la réinsertion (quartiers « nouveau concept », quartiers de semi-liberté).

**Programme de construction
d'établissements pénitentiaires dédiés à la réinsertion¹**

Quartiers ouverts	Nombre de places créées
QCP Nantes	60
QSL-QPA de Gradignan	82
QSL-QPA d'Aix en Provence	82
Quartier de semi-liberté d'Avignon	51
QCP Muret	59
<i>CPA Nouméa</i>	<i>80</i>
<i>QNC Longuenesse</i>	<i>90</i>
<i>QNC Lorient</i>	<i>90</i>
<i>QNC Brest</i>	<i>90</i>
TOTAL	684

En italique, structures restant à livrer après 2012.

Le **coût** respectif de ces programmes est le suivant :

- 108,2 millions d'euros pour les établissements pénitentiaires pour mineurs, soit un coût moyen à la place de 280 000 € constant, valeur janvier 2008) ;

- 1 406 millions d'euros pour les établissements pour majeurs².

Dans le cas de la partie du programme construit sur la base d'un montage AOT et PPP, seule la partie investissement a été intégrée au coût (hors frais financiers, coût d'exploitation, maintenance, voire services à la personne). Le coût moyen de la place est de 120 000 d'euros hors maisons centrales et établissements outre-mer ; le coût moyen à la place pour les deux maisons centrales est de 290 000 €.

¹ QCP : quartier centre pénitentiaire ; QSL : quartier de semi-liberté ; QPA : quartier pour peine aménagée ; QNC : quartier « nouveau concept ».

² Il s'agit de la part investissement.

- 68,4 millions d'euros pour la construction de quartiers dédiés à la réinsertion, soit un coût moyen à la place de 110 000 € pour les quartiers « nouveaux concepts » et 85 000 € pour les quartiers de semi-liberté.

Ainsi, au total, le coût du programme « 13 200 » s'élève à 1 582 millions d'euros (le montant des autorisations de programme prévu par la loi de programmation s'élevait à 1 750 millions d'euros).

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, 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 en 2014 la capacité d'hébergement à 264 places ;

- 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 (livraison programmée au 1^{er} semestre 2015).

- 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.

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 2.722 places supplémentaires (dont 609 places en semi-liberté).

Au 1^{er} janvier 2007, l'administration pénitentiaire disposait de 51 076 places théoriques. Depuis lors, 11 481 places ont été mises en service et 3 900 autres ont été fermées, soit un solde net de **7 581 places**.

Le bilan des ouvertures/ fermetures depuis 2007, avec les projections jusqu'en 2018, est présenté dans le tableau ci-après :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Construction de places brutes dans l'année	291	1 808	4 582	3 184	1 808	1 612	1 004	1 786	2 504	472	1 404	1 300	21 755
Fermeture de places dans l'année	0	-685	-1 312	-1 163	-271	-1 644	-493	-700	-972	-619	-492	-100	-8 451
Solde net (création nette de places)	291	1 123	3 270	2 021	1 537	-32	511	1 086	1 532	-147	912	1 200	13 304

L'évolution du nombre de places et de cellules théoriques est le suivant :

Année (au 1er janvier)	Nombre total de places de détention (places théoriques)	Nombre total de cellules de détention
2005	50 717	41 059
2006	51 854	42 424
2007	51 076	42 370
2008	51 489	42 370
2009	54 195	44 700
2010	56 161	46 557
2011	57 383	47 939
2012	58 353	48 785
1er juillet 2012	58 657	49 160
2013	58 321	49 004
2014	58 832	49 443
2015	59 918	50 492
2016	61 450	52 335
2017	61 303	52 490
2018	62 215	53 352
2019	63 415	54 550

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Au total, à l'échéance du programme « 13 200 », le parc pénitentiaire comprendra **61 303 places théoriques** (résultant de la création entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2017 de 16 608 places et de la fermeture sur la même période de 6 381 places, soit un solde net de 10 227 places).

M. Jean-Pierre Weiss, directeur de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), a indiqué à votre rapporteur que les cellules individuelles représentaient 95 % des cellules construites dans le cadre du programme « 13 200 » (soit une surface moyenne de 10,5 m²) -même si beaucoup d'entre elles sont occupées *de facto* par plusieurs détenus.

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. Le sentiment de sécurité ne s'est pas renforcé.

Personnels, comme personnes détenues, regrettent parfois paradoxalement les établissements souvent vétustes auxquels les nouvelles prisons ont succédé.

2. Un nouveau programme immobilier profondément révisé

Un nouveau programme de construction aurait dû prendre le relais du « 13 200 » places sur la période **2012-2017** à l'issue duquel la France aurait été dotée de 70.400 places de prison (réparties dans 62 500 cellules).

Il envisageait la construction de **25 nouveaux établissements** (dont 2 outre-mer), plusieurs réhabilitations (la maison d'arrêt de Paris-La Santé et le centre pénitentiaire de Nouméa) et extensions de capacité (le centre pénitentiaire de Ducos) ainsi que la réhabilitation de 15 établissements. Parallèlement, 36 sites devaient fermer.

Les sites initialement envisagés

DISP	Nouvelle construction	Nombre de places créées
DIJON	Orléans-Saran	770
LYON	Valence	456
LYON	Riom	554
STRASBOURG	Lutterbach	732
BORDEAUX	Bordeaux	589
LILLE	Lille	762
LILLE	Beauvais	594
LILLE	Béthune	672
DIJON	Dijon	476
DIJON	Aube/Troyes	514
PARIS	Est Parisien	732
BORDEAUX	Saint Jean d'Angély	336
LILLE	Rouen	612
RENNES	Angers	504
RENNES	Manche	366
STRASBOURG	Oermingen/Bas-Rhin	336
Outre mer	Ducos (Martinique)	160
Outre mer	Saint-Pierre (La Réunion)	200
Outre mer	Nouméa (Nouvelle Calédonie)	500
Outre mer	Papeari (Polynésie)	410
PARIS	Construction d'un établissement Nord Parisien	630
PARIS	Réhabilitation de la MA Paris la Santé	900
PARIS	Construction d'un 3è établissement Nord Est Parisien	339
MARSEILLE	Construction d'un établissement à Marseille Baumettes III	640
TOULOUSE	Sauzet	336
RENNES	Caen	569
RENNES	Vendée	336
BORDEAUX	Eysses (Villeneuve/Lot)	504
TOTAL	27 opérations	

Nota : la construction de Baumettes II (528 places) et de Aix II (672 places) n'est pas rattachée au programme NPI mais au programme « grandes réhabilitations ».

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le nombre de sites désarmés avait, à la suite d'une concertation parfois difficile, été ramené à 36.

Direction interrégionale des services pénitentiaires	Projets de fermetures et nombre de places
Bordeaux	MA Rochefort – 51 (2016) MA Saintes – 83 (2016) MA Bordeaux-Gradignan – 405 (2015) MA Agen – 146 (2017-18)
Dijon	MA Orléans – 105 (2014) MA Troyes – 116 (2016) MA Dijon – 187 (2016) MA Chartres – 112 (2014)
Lille	MA Compiègne – 82 (2015) MA Beauvais – 117 (2015) QCD de Liencourt – 162 (2015) QMA et QCD de Loos – 807 (2011) MA Rouen – 649 (2016) MA Béthune – 180 (2016) MA Dunkerque - 105 (2016)
Lyon	MA Riom – 114 (2015) CD Riom – 168 (2015) MA Clermont-Ferrand – 86 (2015) MA Valence – 137 (2015)
Paris	CD Melun – 310 (2016) MC Poissy – 309 (2016) MA Paris-la-santé – 483
Rennes	MA Fontenay-le-Comte – 39 (2017-18) MA Caen – 310 (2017) CP Caen – 467 (2017) MA Coutances – 48 (2017) MA Cherbourg – 46 (2017) MA Angers – 267 (2017) MA La Roche-sur-Yon – 40 (2017-18)
Strasbourg	MA Sarreguemines – 71 (2017) CD Oermingen – 268 (2017) MC Ensisheim – 216 (2015) MA Colmar – 120 (215) MA Mulhouse – 283 (2017)
Toulouse	MA Cahors – 59 (2012)

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Ce nouveau programme immobilier soulevait, dans son principe, de **nombreuses réserves** :

- l'objectif de porter à 70 400 le nombre de places théoriques ne pouvait pas être justifié seulement par la volonté de garantir l'encellulement individuel. Il risquait de nourrir une politique pénale tournée vers le « tout carcéral » au rebours des priorités retenues par le législateur dans le cadre de la loi pénitentiaire ;

- le financement de ce programme (estimé à 3,5 milliards d'euros) n'était pas assuré ;

- le nouveau programme reposait sur la construction de grandes structures de l'ordre de 700 places sans tenir compte, sur ce chapitre, des enseignements du programme « 13 200 ».

La nouvelle garde des sceaux, Mme Christiane Taubira a ainsi souhaité revoir de manière substantielle ce programme mais aussi, de manière plus générale, les modalités de financement des nouvelles constructions. Les opérations trop avancées pour être interrompues sans présenter un coût de dédit prohibitif pour les finances publiques seront poursuivies.

Ainsi, le périmètre du « nouveau programme immobilier » comprendra désormais :

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

- la restructuration et la réhabilitation de la maison d'arrêt de La Santé à Paris ;

- la construction de la future structure « Aix 2 » afin de permettre la fermeture de l'actuelle maison d'arrêt des Baumettes à l'échéance de la construction de « Aix 2 » et des « Baumettes 2 » ;

- la mise en conformité des établissements de Riom, Valence et Lutterbach (Lot A) et de Beauvais (Lot B), les deux contrats devant toutefois être confirmés au quatrième trimestre 2012.

Le tableau suivant récapitule les projets du programme ainsi redéfini :

Etablissements ouverts	Nombre de places créées	Etablissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
Aix 2	735	(fermeture de Baumettes à l'ouverture d'Aix 2 et Baumettes 2)		/
CP Orléans-Saran	768	MA Chartres	112	551
		MA Orléans	105	
CP Beauvais	594	MA Beauvais	117	233
		« Vieux Liencourt »	162	
		MA Compiègne	82	
CP Valence	456	MA Valence	137	319
CP Riom	554	MA Riom	123	177
		CD Riom	168	
		MA Clermont Ferrand	86	
CP Lutterbach (tranche conditionnelle)	732	MA Colmar	120	113
		MA Mulhouse	283	
		MC Ensisheim	216	
/		MA Loos	438	-807
/		CD Loos	369	
/		MA Cahors	59	-59
MAPLS	808		483	325
CP Ducos (extension)	160	/	/	160
Papeari (Polynésie)	410	/	/	410
TOTAL	5 217		3060	

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Ainsi, à la fin de l'année 2018, la France sera dotée de **63 500 places de prison** dont 40 600 construites après 1990.

- ***Les modalités de financement en question***

21 des 25 établissements prévus dans le cadre du nouveau programme immobilier devaient être construits en **partenariat public-privé**.

Selon un rapport de la cour des comptes annexé au rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la loi de finances pour 2012 (« mission Justice »), le recours au secteur privé s'explique par la **volonté de soulager les comptes de l'Etat**. L'administration pénitentiaire peut ainsi lancer des investissements très lourds sans avoir à obtenir les autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances, nécessaires à des travaux en maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Toutefois, comme l'observe la Cour, *« les contrats de partenariat public-privé entraînent pour l'Etat une obligation juridique de paiement de loyers au cours de très longues périodes, et pour des montants croissants qui pèseront lourdement sur les capacités budgétaires dans ces années à venir. En quelque sorte, on préempte par avance les capacités budgétaires futures alors que celles-ci seront fortement réduites dans un contexte de contrainte budgétaire croissante »*.

Contrairement aux préconisations de la Cour des comptes, la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ne donne aucune indication sur la *« soutenabilité budgétaire »* des projets de PPP envisagés.

Il est vrai que les contrats de partenariat public-privé imposent au partenaire privé des obligations de maintenance et de gros entretien que l'Etat semble rarement en mesure de réaliser pour les établissements en gestion publique. La dégradation rapide de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis -dont la réhabilitation complète et coûteuse est aujourd'hui engagée- en fournit l'exemple édifiant.

Votre commission a confié à nos deux collègues, MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, une mission d'information sur les partenariats public-privé qui permettra de mieux mesurer les avantages et inconvénients de ces mécanismes.

Votre rapporteur estime indispensable, par ailleurs, de revoir la **taille** et l'**architecture** des futurs établissements pénitentiaires.

Sans doute le coût de construction d'une cellule est-il en proportion inverse de la capacité de la prison, comme l'a confirmé, lors de son audition, M. Jean-Pierre Weiss (147 000 euros dans un établissement de 700 places, 190 000 euros dans une prison de 490 places comme celle de Valence). Cependant, plusieurs pistes peuvent être explorées pour aérer les structures pénitentiaires : plantation des cours, extension des murs de protection pour disposer d'une surface constructible plus grande, plus grande ouverture à la

lumière du jour des coursives dont le plan doit aussi mieux garantir la co-visibilité des personnels de surveillance. La **localisation des nouvelles prisons** -trop éloignée des centres urbains et difficiles d'accès pour les prisons les plus récentes- mérite aussi réflexion.

C. UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DE PEINE EN QUÊTE DE DIVERSIFICATION ET DE MOYENS

L'aménagement de peine peut constituer une alternative à l'accroissement des capacités de détention. Au 1^{er} janvier 2012, les personnes écrouées condamnées à une peine inférieure à un an d'emprisonnement représentaient 36 % de l'ensemble de la population sous écrou. A l'exception des peines prononcées à l'encontre des personnes condamnées en état de récidive légale, une partie de ces condamnations pourraient sans doute faire l'objet d'un aménagement de peine. Il convient de rappeler qu'une **peine aménagée est une peine exécutée**.

Les aménagements de peine ne sont pas seulement un moyen de desserrer le phénomène de surpopulation carcérale. Ils sont aussi un **instrument efficace de réinsertion**. Par ailleurs, ils apparaissent **moins coûteux** pour le budget de l'Etat qu'une détention.

Les deux tableaux suivants mettent en évidence les coûts comparés d'une journée de détention et un aménagement de peine.

Coût JDD par type d'établissement et mode de gestion (hors PPP)

Mode de gestion	Type de contrat	Centre de détention	Centre pénitentiaire	Maison d'arrêt	Maison centrale	Moyenne
Délégée gestion	Classique	89,86 €	93,94 €	74,55 €	309,75 €	89,94 €
	AOT-LOA	149,32 €	115,91 €	131,71 €	-	124,24 € ¹
Gestion publique	-	102,04 €	93,40 €	84,97 €	183,86 €	92,53 €
Moyenne		98,08 €	96,01 €	85,44 €	196,14 €	93,92 €

¹ Les établissements en gestion déléguée « AOT-LOA » ont été distingués des établissements en gestion déléguée « classique » car leurs dépenses intègrent les coûts d'investissement (remboursement des coûts de construction et frais financiers associés) aux charges d'exploitation. Ainsi, ils affichent un coût JDD plus important (124,24 €).

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Coût des aménagements de peine

Placement	Placement extérieur avec facturation	Semi-liberté (coûts de fonctionnement des centres de semi-liberté)	Placement sous surveillance électronique
2010	29,04 €	47,68 €	15,50 €
2011	ND	48,61 €	10,43 € ¹

¹ La diminution affichée entre 2010 et 2011 du coût à la journée du PSE s'explique par la méthode de compilation des coûts qui a été modifiée entre ces deux exercices. En effet, la valorisation des dépenses de personnel relatives à la surveillance électronique a été affinée pour 2011 et notamment le montant de la masse salariale des personnels d'insertion et de probation qui a été défini sur la base du rapport entre les ETPT de conseillers d'insertion et de probation et le nombre de personnes suivies.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La loi pénitentiaire a ouvert 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).

Cependant, hormis le placement sous surveillance électronique dont le développement au cours des quatre dernières années a été considérable, les autres mesures d'aménagement de peine -principalement la libération conditionnelle, la semi-liberté et le placement à l'extérieur- stagnent ou se réduisent. Or l'éventail des dispositifs devrait être pleinement utilisé car il correspond à la diversité des profils des personnes condamnées. Surtout comme votre rapporteur en a eu maints témoignages au cours de ses rencontres, le placement sous surveillance électronique est rarement lié à un accompagnement socio-éducatif.

L'objectif affiché par Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, de doubler le nombre de bracelets -aujourd'hui 8 000- durant le quinquennat, suscite, à cet égard, une certaine perplexité.

De la même manière qu'une politique pénitentiaire ne saurait se réduire à l'évolution des capacités de détention, la politique d'aménagement de peine ne se résume pas à l'augmentation des bracelets électroniques.

Aménagements de peine

	2007	2008	2009	2010	2011
Libération conditionnelle	6 057	7 494	7 871	8 167	7 481
Permissions de sortir (flux)	53 111	53 201	60 513	62 266	57 199
Placements à l'extérieur	2 289	2 608	2 890	2 651	2 258
Placements en semi-liberté	5 283	5 928	5 578	5 331	4 889
PSE en cours (au 1 ^{er} décembre)	-	-	4 578	5 633	7 800

* données incomplètes pour 2005.

** changement des règles de comptage.

1. La nécessaire diversification des aménagements de peine

• *Le placement sous surveillance électronique*

En 2011, l'effectif des personnes condamnées sous écrou a augmenté de 12 %. La part des personnes détenues bénéficiant d'un aménagement de peine a parallèlement progressé de 33 %, principalement en raison de la hausse du placement sous surveillance électronique. Le nombre de placements croît en moyenne de 44 % par an depuis 2005. Entre le 1^{er} novembre 2011 et le 1^{er} novembre 2012, il a augmenté de 20,4% (passant de 10 237 à 11 693).

En flux, le placement sous surveillance électronique représente le premier aménagement de peine prononcé sur l'ensemble du territoire national avec 58 % de l'ensemble des mesures accordées en 2011.

Le **placement sous surveillance électronique mobile** continue d'occuper une place résiduelle par rapport au placement sous surveillance électronique. Au 1^{er} août 2012, 54 mesures étaient en cours (41 surveillances judiciaires, 3 libérations conditionnelles, 9 assignations à résidence sous surveillance électronique mobile et un suivi socio-judiciaire). Depuis le début de l'expérimentation en 2006, 156 personnes ont été placées sous cette modalité de surveillance. L'abaissement du coût du bracelet, à la faveur de la passation, en 2010, d'un nouveau marché devrait favoriser l'essor du dispositif (176 euros TTC par mois -prix comprenant la location du dispositif, les prestations de maintenance des logiciels et des dispositifs de télésurveillance).

Si l'enquête sur la faisabilité de la mesure et le contrôle du respect des obligations relève des conseillers d'insertion et de probation, la gestion logistique des dispositifs a, quant à elle, été confiée au personnel de surveillance (207 surveillants au 1^{er} juillet 2012).

- ***Le placement à l'extérieur***

Le placement à l'extérieur (art. 132-25 du code pénal et 723 et suivants du code de procédure pénale) est une mesure particulièrement adaptée aux personnes détenues les plus vulnérables qui rencontrent des difficultés d'insertion importantes. En effet, il permet une prise en charge d'ensemble de la personne (travail, formation, traitement médical, etc).

Au 1^{er} juillet 2012, 989 personnes seulement bénéficiaient de ce dispositif, soit 5,2 % de l'ensemble des condamnés dont la peine est aménagée -une fraction sans doute bien inférieure au public que cette mesure pourrait concerner compte tenu de la situation de grande précarité d'une majorité de personnes détenues.

Les difficultés rencontrées par le placement à l'extérieur trouvent principalement leur origine dans la **faiblesse et l'incertitude des moyens qui lui sont dévolus**. La mesure repose pour l'essentiel sur un partenariat avec les associations chargées à la fois de l'accompagnement social, de l'hébergement, de la restauration, de l'emploi ou de la formation¹. Or, les crédits dont ces structures disposent connaissent une lente érosion. Elles sont non seulement dans l'incapacité de prendre en charge de nouvelles personnes détenues mais aussi fragilisées dans leur équilibre financier². Dans certains départements, comme l'Eure ou la Seine-Maritime, selon les témoignages recueillis par votre rapporteur, les conseillers d'insertion et de probation ne préparent plus de placements à l'extérieur faute de crédits.

Selon les responsables de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS) rencontrés par votre rapporteur, la qualification de marché public que devrait revêtir désormais les prestations de placement à l'extérieur impliquerait un financement intégral de la mesure par l'administration pénitentiaire, ce qui pourtant ne semble pas envisagé.

- ***La semi-liberté***

La semi-liberté permet à des personnes détenues de sortir de l'établissement à des horaires préalablement définis afin d'exercer une activité professionnelle.

La part des personnes en semi-liberté parmi l'ensemble des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine est passée de 43,8 % au 1^{er} août 2005 à 15,4 % au 1^{er} août 2012 (soit 1 916 personnes).

Dans un avis du 26 septembre 2012³, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté met en évidence les délais parfois très longs nécessaires à l'exécution de la semi-liberté : « *dans douze cas examinés lors de la visite d'un centre, il était en moyenne de deux ans et trois mois [...]. Durant ce laps*

¹ Le prix de la journée est de l'ordre de 50 à 60 euros dont 35 euros pris en charge par l'Etat, le solde devant être assuré par les associations sur la base de financements complémentaires.

² Elles doivent en effet faire face à des coûts fixes, lourds à assumer lorsque toutes les places ne sont pas occupées.

³ JO, 23 octobre 2012.

de temps, d'une part, le jugement n'est pas exécuté, d'autre part, le condamné (souvent inséré) et les siens vivent dans l'incertitude (et l'angoisse) des dispositions à prendre. La réduction de ces délais peu acceptables, en vérité, passe par une meilleure coordination entre parquet et juge du siège, par une transmission rapide des éléments nécessaires et par un renforcement des effectifs de fonctionnaires chargés de la mise en forme des décisions prévues par les magistrats ».

Le développement de la mesure rencontre en outre deux freins. Beaucoup de centres ou de quartiers de semi-liberté sont éloignés des bassins d'emploi. Au reste, le taux d'occupation peut varier fortement selon les centres -certains d'entre eux disposent encore de places vacantes (au jour de la visite de votre rapporteur (2 mai 2012), le quartier de semi-liberté d'Avignon-le-Pontet accueillait 42 détenus pour 51 places).

L'avis du Contrôleur général plaide, à cet égard, pour une affectation de la personne détenue plus en rapport avec le lieu d'insertion.

Ensuite, l'amplitude horaire d'ouverture de certains quartiers de semi-liberté ne répond pas toujours au rythme de travail des semi-libres. Les adaptations ne sont guère possibles dans les petits quartiers (moins de dix places) compte tenu de l'organisation du service de nuit. Or, comme le relève M. Jean-Marie Delarue, l'une des principales causes de révocation de la semi-liberté réside dans le manquement aux horaires de présence dans l'établissement. Le quartier de semi-liberté du centre pénitentiaire d'Avignon-Le-Pontet est ainsi ouvert jusqu'à 21 heures. Les responsables de la structure ont observé que, depuis la loi pénitentiaire, la faculté donnée au conseiller d'insertion et de probation de modifier les horaires de présence de l'intéressé avait apporté un élément de souplesse très appréciable.

• ***La libération conditionnelle***

Créée par la loi du 14 août 1888, la libération conditionnelle, la plus ancienne des mesures d'individualisation de la peine, autorise la mise en liberté d'un détenu, avant la date d'expiration normale de l'emprisonnement, assortie de mesures de contrôle et d'assistance.

En 2011, 7 481 mesures ont été accordées, soit une réduction de 8,4 % par rapport à l'année précédente. L'encadrement renforcé des modalités de mise en œuvre de cette disposition -avis obligatoire de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, mesures probatoires au placement sous surveillance électronique mobile obligatoire- a pu expliquer cette évolution.

Une récente étude de l'administration pénitentiaire¹ a pourtant confirmé l'impact positif des aménagements de peine et plus particulièrement

¹ Annie Kensey, Abdelinalik Benaouada, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation, Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011, n° 36. Cette recherche porte sur un échantillon national des sortants de prison entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002.*

de la libération conditionnelle. Ainsi, les **risques de recondamnation des libérés n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine restent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'une libération conditionnelle**. Les risques d'une recondamnation à une peine privative de liberté sont deux fois plus élevés. L'étude n'établit pas pour autant un lien de causalité, la sélection des libérés favorisant, en principe, ceux dont le risque de récidive est estimé le plus bas.

2. Quels effectifs de conseillers d'insertion et de probation pour quels besoins ?

Mme Christiane Taubira a annoncé devant votre commission des lois la création de 120 postes afin de développer les alternatives à l'incarcération (70 juges de l'application des peines, 10 parquetiers et 40 greffiers ainsi que 63 emplois de conseillers dans les services d'insertion et de probation). Les effectifs de CIP demeurent néanmoins encore insuffisants.

L'étude d'impact annexée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 estimait nécessaire de réduire de **80 à 60 le nombre de dossiers suivis par chaque conseiller d'insertion et de probation, ce qui supposait la création de 1 000 postes supplémentaires**.

Or les créations successives d'ETPT au titre des « *métiers de greffe, de l'insertion et de l'éducation* » se sont élevées à 148 dans la loi de finances pour 2010, 114 dans la loi de finances pour 2011, 41 seulement dans la loi de finances pour 2012.

Au 1^{er} janvier 2011, 2 716 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation suivaient 239 996 placés sous main de justice, soit un ratio de 88,4 dossiers par CIP.

La mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection des services judiciaires retient un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation de 2 931 à 3 004 ETPT -soit une quasi stabilité au regard des effectifs actuels. Cette évaluation paraît toutefois très en retrait par rapport aux indications de l'étude d'impact de la loi pénitentiaire. Le groupe de travail sur les SPIP mis en place au ministère de la justice à la suite de l'affaire dite « *de Pornic* », sur la base de l'étude menée par la direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes, également utilisée par les inspections, estimait nécessaire d'atteindre un effectif de 3 110 à 3 528 CIP. Soit une insuffisance évaluée de 204 à 622 postes par rapport aux effectifs constatés en juin 2011 (2 716 ETPT).

Les organisations syndicales des personnels d'insertion et de probation ont regretté, lors de leur rencontre avec votre rapporteur, **l'absence de données fiables sur la répartition des effectifs sur le territoire national et la charge de travail effective**. Ces informations constituent pourtant le préalable nécessaire à une juste appréciation des besoins des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

3. La lutte contre la récidive et l'évaluation de la dangerosité

Si la lutte contre la récidive passe par le développement des aménagements de peine, elle implique aussi une **évaluation de la dangerosité pendant la détention**. A l'initiative de votre rapporteur, le champ de cette évaluation a progressivement été élargi, à la faveur des modifications récentes du code de procédure pénale¹. Cette évolution a conduit à renforcer le rôle des centres nationaux d'évaluation (CNE).

Trois structures de ce type existent d'ores et déjà. La première, ancienne, au sein de la maison d'arrêt de Fresnes ; la deuxième, ouverte en 2011, dans le centre pénitentiaire de Réau (Seine-et-Marne), dans laquelle votre rapporteur² s'est rendu le 18 octobre dernier, et la troisième, implantée sur le site du quartier maison centrale de Lille Sequedin (30 places permettant l'évaluation de 240 personnes par an).

Le CNE assume deux missions distinctes. En premier lieu, et telle est sa vocation originelle, il doit éclairer l'administration pénitentiaire sur l'orientation vers l'établissement pour peine le plus adapté, dans l'année de la condamnation définitive, de la personne condamnée à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans pour les infractions les plus graves.

A cette mission s'est ajoutée, avec la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, l'évaluation des personnes condamnées en vue de l'obtention d'une libération conditionnelle. Aux termes de l'article 730-2 du code de procédure pénale³, ce dispositif vise les personnes condamnées à la **réclusion criminelle à perpétuité** ou celles condamnées soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à **quinze ans** pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à **dix ans** pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale.

Les intéressés ne peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle qu'après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et assortie d'une expertise médicale.

Le CNE présente plusieurs atouts au premier rang desquels une **approche pluridisciplinaire**. Structuré autour de quatre pôles -surveillance, psychotechnique, psychologique et SPIP- le centre accueille dans le cadre de **cycles de six semaines** une cinquantaine de personnes condamnées. Au terme

¹ Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 relative à la récidive criminelle, loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale.

² Accompagnée de notre collègue, M. Jean-Yves Leconte.

³ Dans sa nouvelle rédaction issue de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

du cycle, une synthèse pluridisciplinaire, effectuée sur la base de nombreux entretiens individuels et des tests, est rédigée.

Le savoir-faire du CNE demeure pour partie empirique. L'évaluation se fonde sur une analyse clinique. Selon les interlocuteurs de votre rapporteur, les outils actuariels, tels qu'ils sont pratiqués en Amérique du nord, ne sont pas adaptés car ils n'ont pas été étalonnés sur la population française. Par ailleurs, l'absence de psychiatre au sein de l'équipe d'encadrement affecte sa dimension pluridisciplinaire.

L'équipe du CNE a particulièrement insisté sur l'exigence d'une **évaluation dans la durée** qui, seule, autorise une meilleure connaissance de la personne et permet, par ailleurs, le recul nécessaire pour rédiger la synthèse des observations pluridisciplinaires.

Cette durée aujourd'hui est généralement de six semaines. Elle n'est toutefois qu'un maximum selon les textes réglementaires¹. La pression croissante exercée sur les deux CNE pourrait conduire à la réduire. Selon votre rapporteur, il est souhaitable de la maintenir fut-ce au prix d'une révision du caractère systématique du passage au CNE selon les critères établis par la loi.

La loi du 27 mars 2012 relative à l'exécution des peines a prévu également la création d'un centre national d'évaluation à Aix-en-Provence (50 places soit 400 personnes évaluées par an) - et la diversification de la capacité d'accueil du CNE de Réau (30 places supplémentaires permettant l'évaluation chaque année de 240 personnes).

La lutte contre la récidive passe aussi par une connaissance statistique plus complète du système pénitentiaire. La loi pénitentiaire avait prévu de confier à un observatoire indépendant l'élaboration d'un rapport annuel *« comportant les taux de récidive et de réitération par établissement pour peines »*.

Votre rapporteur regrette une nouvelle fois que les services n'aient pas été encore en mesure de mettre en œuvre le travail interministériel nécessaire pour appliquer cette disposition importante de la loi du 24 novembre 2009.

III. LES CONDITIONS DE DÉTENTION : UN BILAN TRÈS CONTRASTÉ

A. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE

L'ouverture de nouvelles places de prison s'est accompagnée d'une amélioration des conditions matérielles de détention (douche dans les cellules, espaces collectifs dévolus au travail et au sport...). Toutefois, la densité carcérale a pour une part neutralisé les efforts ainsi déployés. Dans le même

¹ Article D. 147-34 du code de procédure pénale.

temps, la dynamique initiée par l'application des règles pénitentiaires européennes et la mise en œuvre de la loi pénitentiaire, s'est ralentie et parfois enrayée. La politique pénitentiaire est aujourd'hui en attente d'un nouveau souffle.

1. Les indices d'une dégradation

Lors de ses échanges avec votre rapporteur, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, M. Jean-Marie Delarue, a observé que l'érosion des moyens de fonctionnement de l'administration pénitentiaire se traduisait par une détérioration des conditions matérielles de détention. Il a cité ainsi des difficultés inédites dans l'organisation de la blanchisserie de certains établissements ou dans la distribution, devenue parfois irrégulière, de produits d'hygiène. Les personnes détenues peuvent être appelées à cantiner des produits qui leur étaient auparavant fournis -comme les sacs poubelle. Selon le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le progrès qu'a représenté la fixation à 8 euros par mois pour chaque personne détenue du coût de la prestation télévision (fourniture d'un poste et accès à un panel de chaînes payantes)¹ ne doit pas dissimuler la somme des « régressions quotidiennes ».

Au-delà de ces considérations factuelles, la mise en cause de la responsabilité de l'Etat en raison des conditions de détention a connu une forte augmentation depuis 2008. Le montant des condamnations² qui n'avait pas excédé 47 000 euros sur la période 2007-2009, a atteint 322 850 euros pour la seule année 2011³. Il représente déjà 275 891 euros en 2012.

Par l'arrêt *Plathey* du 10 novembre 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France au titre des conditions matérielles de détention (état d'une cellule disciplinaire après son incendie)⁴.

La dégradation des conditions matérielles de détention favorise un **climat de tension** sur lequel d'autres indicateurs peuvent utilement nous éclairer : le nombre d'incidents entre détenus et personnels pénitentiaires ainsi qu'entre co-détenus et le nombre de suicides.

En 2011, sur la base des comptes-rendus d'évènements transmis par les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, **775 agressions physiques** touchant **1 016 membres du personnel** ont été recensées. Rapporté à l'effectif des détenus, le nombre d'agressions reste stable (de l'ordre de 1,22 %). Toutefois, les agressions apparaissent **plus violentes** : les incapacités temporaires totales de travail ont augmenté par rapport à 2010 (+ 21).

¹ Votre rapporteur observe avec inquiétude que ces nouvelles conditions d'accès à la télévision ont eu pour effet de priver les associations culturelles en détention d'une partie substantielle de leurs ressources et de menacer leurs activités.

² Condamnations qui peuvent être prononcées par les juridictions administratives dans le cadre d'instances au fond comme d'instances en référé.

³ Il demeure un montant de 22 650 euros en 2011 non payé soit 10 % des condamnations prononcées au titre de cette année.

⁴ CEDH, affaire *Plathey c. France*, 10 novembre 2011.

Par ailleurs, les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire recensent, en 2011, 8 365 agressions **entre personnes détenues** contre 7 825 en 2010 (+ 7 %). De janvier à juillet 2012, 5 217 agressions ont été relevées, soit 1 124 de plus que sur la même période en 2011 (+ 27 %). Cette évolution qui dépasse de loin l'augmentation du nombre de détenus ne laisse pas d'inquiéter. Comme votre rapporteur a pu le constater, notamment lors de son déplacement à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, les violences s'exercent surtout dans les cours de promenade. Les surveillants ne jugent pas toujours possible d'intervenir pour faire cesser une rixe ou un règlement de comptes qui se conclue en quelques minutes. La vidéosurveillance permet, dans certaines situations, d'identifier les responsables et peut à ce titre jouer un rôle dissuasif.

Le **nombre de suicides en détention** reste élevé (121 en 2010, 123 en 2011) même si, rapporté à la population carcérale moyenne, il connaît un léger infléchissement (17,1 suicides pour 10 000 personnes en 2011 contre 18 en 2010). Au 30 juin 2012, le nombre de suicides en détention est de 50 contre 54 en 2011 à la même date. Une appréciation plus complète devrait également prendre en compte les tentatives de suicide sur lesquelles cependant votre rapporteur n'a pas eu d'éléments d'information. **L'augmentation du nombre de suicides de personnes en aménagement de peine** -9 entre janvier et juin 2012 contre 3 sur la même période en 2011¹- conduit à s'interroger sur la « *supportabilité* » du bracelet électronique pour certains détenus et invite à une certaine prudence sur la généralisation de ce dispositif. Dans le prolongement des recommandations du « *rapport Terra* » (2002) et de la « *commission Albrand* » (2009), l'administration pénitentiaire s'est efforcée de prendre la mesure de ce phénomène et a pris plusieurs initiatives dont l'intérêt respectif devra sans doute être évalué. Tous les établissements ont été dotés d'une « *dotation de protection d'urgence* » (couvertures spécifiques, vêtements déchirables et jetables) qui, selon l'administration pénitentiaire, ne constitue pas un « *kit anti-suicide* » mais a pour objectif de retarder l'issue de la crise suicidaire en raison de la nature des éléments qu'elle comprend. Une cinquantaine de prisons disposent par ailleurs d'une cellule de protection d'urgence. En outre, l'expérimentation de « *co-détenus de soutien* » est en cours dans trois établissements et devrait être étendue.

2. La nécessité d'une nouvelle dynamique

L'élan que l'application des règles pénitentiaires européennes ou la mise en œuvre de la loi pénitentiaire avait donné à la politique pénitentiaire s'est ralenti.

¹ 5 sous placement sous surveillance électronique, 2 en milieu hospitalier.

Sans doute un nouveau marché a-t-il été conclu¹ au 1^{er} juin 2012 afin de poursuivre la labellisation des établissements au regard d'une vingtaine de règles portant principalement sur l'accueil des personnes détenues (131 établissements labellisés au 31 mai 2012, 168 devraient l'être à la fin de l'année 2015). La démarche a porté ses fruits mais elle demeure cantonnée à un segment de la vie en détention. Elle pourrait être utilement élargie à d'autres règles, d'ailleurs initialement identifiées par l'administration pénitentiaire comme présentant un enjeu fort, en particulier la mise en œuvre d'un projet d'exécution de peine dès l'admission (règle 103.2).

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les difficultés d'application de la loi pénitentiaire analysées dans le rapport établi avec notre ancienne collègue Mme Nicole Borvo Cohen-Seat au nom de votre commission des lois et de la commission sénatoriale de l'application des lois.

Il se bornera ici à signaler de nouveau le retard pris pour l'adoption du décret en Conseil d'Etat sur les **règlements intérieurs types** prévu par l'article 86 de la loi pénitentiaire. Ces textes ont vocation à déterminer respectivement les modalités de fonctionnement des maisons d'arrêt, des centres de détention, des maisons centrales et des centres pour peine aménagée. Il s'agit de limiter les risques d'inégalité dans le traitement d'une personne détenue selon l'établissement auquel il est affecté et de permettre aux intéressés de mieux appréhender leurs droits et devoirs ainsi que les règles touchant au quotidien de la détention (par exemple en matière de « *cantine* »).

Selon les dernières précisions apportées par la direction de l'administration pénitentiaire « *le Conseil d'Etat a été saisi du projet de décret le 28 décembre 2011* » et le travail est toujours en cours avec les rapporteurs désignés. « *Par ailleurs, deux autres projets de décrets, relatifs d'une part aux modalités de fonctionnement des établissements pénitentiaires pour mineurs et des quartiers mineurs et, d'autre part, au fonctionnement des centres et quartiers de semi-liberté* » font l'objet d'une saisine complémentaire du Conseil d'Etat au cours de l'automne 2012.

Certaines dispositions de la loi pénitentiaire sont encore lettre mortes comme le principe de consultation des personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées. Le rapport remis par Mme Cécile Brunet-Ludet sur ce sujet en avril 2012 semble avoir fait l'objet d'une diffusion des plus restreintes.

L'aiguillon que représente l'action du Contrôleur général des lieux de privation de liberté rencontre certains freins. M. Jean-Marie Delarue a déploré que plusieurs de ses recommandations -relatives au courrier, aux cultes ou à l'informatique- soient demeurées sans effet alors que certaines d'entre elles -comme la mise en place d'un menu casher ou hallal- auraient pu être mises en œuvre sans mobiliser de ressources supplémentaires.

¹ Avec le Bureau Véritas.

B. RENFORCER LA SÉCURITÉ DES PERSONNES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS

Un des axes prioritaires de la politique pénitentiaire doit porter sur le renforcement de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires.

Votre rapporteur observait dans le rapport consacré à la loi pénitentiaire que « *la réinsertion passe pour des personnes qui ont gravement méconnu la loi, par le respect de règles sociales de base en un lieu où les droits et la sécurité sont garantis. Tel n'est pas toujours le cas (...), trop souvent encore, les violences perdurent en détention au bénéfice du droit du plus fort.* »

1. Les fouilles : garantir la sécurité dans le respect des principes de la loi pénitentiaire

La sécurité des personnes est le premier argument avancé par les personnels pour justifier la pratique systématique des **fouilles intégrales** en contradiction avec les principes posés par la loi pénitentiaire.

En 2009, le législateur, s'inspirant directement de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, a entendu encadrer cette pratique sur le fondement des principes de nécessité d'adaptation au motif poursuivi et de proportionnalité.

Ainsi les fouilles doivent être **justifiées** par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement.

D'autre part, leur nature et leur fréquence doivent être strictement **adaptées** à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues.

Enfin, au regard du principe de **proportionnalité**, la loi précise que les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes. En outre, les investigations corporelles internes sont proscrites, « *sauf impératif spécialement motivé* », elles ne peuvent être alors réalisées que par un médecin exerçant en dehors de l'établissement pénitentiaire et requis à cet effet par l'autorité judiciaire.

Les articles R. 57-7-79 à R. 57-7-82 du code de procédure pénale issus du décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010, interprètent *a minima* les prescriptions de la loi pénitentiaire. Ils énoncent la nécessité d'adapter la nature de la fouille et sa fréquence, au profil de la personne détenue mais aussi aux « *circonstances de la vie en détention et de la spécificité de l'établissement* » (art. R. 57-7-79).

¹ Conseil d'Etat, 14 novembre 2008, El Shennawy.

Le maintien quasi-systématique des fouilles intégrales est motivé par l'administration pénitentiaire de deux manières :

- il contribue à éviter l'intrusion d'objets dangereux au sein des établissements. Selon les données communiquées par l'administration pénitentiaire, les mesures de fouilles intégrales réalisées sur les personnes détenues ont permis la découverte de plus de 10 000 objets ou substances interdites en détention en 2011 (8 000 en 2010). Près de la moitié de ces objets ont été trouvés lors des fouilles intégrales réalisées à l'issue des parloirs familles. Certains de ces objets –détournés de leur nature pour en faire des armes par destination, par exemple des lames de rasoir ou des morceaux de verre- ne peuvent être détectés par les portiques de masse métalliques utilisés en détention ;

- par ailleurs, le choix d'effectuer les fouilles intégrales sur l'ensemble des personnes détenues à l'issue du parloir, y compris celles ne présentant pas un comportement laissant penser qu'elles ont commis une infraction ou dont le comportement fait courir un risque à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement, s'explique aussi, selon l'administration pénitentiaire, par la nécessité de protéger les personnes détenues les plus fragiles, soumises à des pressions de la part d'autres détenus aux profils plus dangereux afin qu'elles servent de « mules », selon le jargon en cours dans les prisons.

La juridiction administrative a enjoint dans plusieurs décisions l'administration pénitentiaire de cesser ces pratiques¹. Cependant, ces décisions n'ont qu'une portée individuelle. En outre, la jurisprudence admet que l'établissement pénitentiaire établisse de manière spécifique que sa situation justifie « *pour tous les détenus sans distinction, une fouille corporelle intégrale répétée à la sortie de chaque parloir autorisé* ». Aussi, les chefs d'établissement se mettent-ils en conformité avec ces arrêts en prenant des notes de service reconduites de manière périodique (tous les trimestres généralement) autorisant les fouilles systématiques sur la base d'objets découverts à l'occasion de fouilles pratiquées à l'issue des parloirs.

Néanmoins, cette position dictée par les circonstances n'est pas satisfaisante.

Les préoccupations exprimées par les personnels doivent être prises en considération. Le législateur, il convient de le rappeler, n'a jamais entendu écarter le recours aux fouilles intégrales. Les principes de nécessité et de proportionnalité ne sauraient pour autant être oubliés. Pour votre rapporteur, la conciliation entre ces différentes exigences reste possible.

¹ Le Conseil d'Etat n'admet pas davantage un régime aléatoire de fouilles à l'issue des parloirs qui expose les détenus à une fouille intégrale en moyenne une fois sur deux sans autoriser une modulation en fonction de la personnalité du détenu (Conseil d'Etat, 26 septembre 2012).

Elle passe notamment par le recours aux **portiques à ondes millimétriques** permettant de visualiser les contenus du corps et de repérer la présence à la fois de substances illicites ou d'objets dangereux sans que la personne détenue ait besoin de se dévêtir. L'administration pénitentiaire pourrait s'engager dans cette voie : un portique de ce type est déjà installé à la maison centrale de Lannemezan. Un second est en cours d'installation à la maison centrale de Saint-Maur. Le coût unitaire de ce dispositif est de l'ordre de 150 000 euros comparable à celui de la construction d'une cellule. Une dotation de 600 000 euros est prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 pour financer l'acquisition de **quatre nouveaux portiques**. L'objectif défendu par l'administration pénitentiaire d'équiper « *d'au moins deux portiques les établissements dont la capacité d'accueil théorique est supérieure à 800 personnes détenues* » apparaît encore très éloigné. Selon votre rapporteur, si le coût de cet équipement est élevé, l'investissement est pleinement justifié au regard des enjeux qu'il représente tant vis-à-vis des personnels que des personnes détenues.

La sécurité des établissements ne saurait par ailleurs se réduire à la question des fouilles.

Au demeurant, malgré les fouilles de nombreux objets pénètrent à l'intérieur des prisons. La focalisation sur les parloirs ne doit pas conduire à occulter à cet égard le phénomène très préoccupant **d'objets illicites projetés de l'extérieur dans l'enceinte pénitentiaire**. Ainsi au cours du week-end précédant la visite de votre rapporteur au centre pénitentiaire d'Avignon (2 mai 2012), 110 colis introduits de cette façon avaient pu être retrouvés par les surveillants. Près d'un tiers des prisons, principalement des maisons d'arrêt, sont confrontées fréquemment à cette situation. Les projections portent pour moitié sur des téléphones portables, pour moitié sur des substances addictives (drogues, boissons alcoolisées), beaucoup plus rarement sur des armes même si quelques cas ont été répertoriés.

Il est indispensable de mieux prendre en compte ce risque dans la conception des nouvelles prisons (glacis, filins de protection) et d'apporter les aménagements nécessaires aux structures existantes les plus concernées par le phénomène. L'attention accordée à la lutte contre les projections devrait aussi contribuer à répondre aux inquiétudes, légitimes, des personnels quant à la sécurité des établissements.

L'administration pénitentiaire pourrait aussi réfléchir sur les moyens de neutraliser le trafic, florissant, des téléphones portables dans les prisons. Le **brouillage** de ces matériels constitue une première piste. Toutefois, à terme plus ou moins rapproché, l'ingéniosité des détenus parvient à déjouer les techniques mises en œuvre. Un accès plus souple et ouvert aux points phone des établissements pénitentiaires en particulier en soirée ou en fin de semaine où il est plus facile d'appeler sa famille, réduirait pour une large part l'intérêt de se procurer un portable. Enfin, selon M. Olivier Reillon, chef du bureau du renseignement pénitentiaire, les avancées techniques permettraient à l'administration pénitentiaire d'établir autour de chaque établissement son

propre réseau et de contrôler les échanges y compris ceux effectués sur téléphone mobile.

D'une manière plus générale, il importe qu'une réflexion d'ensemble puisse être conduite sur les moyens de maintenir ou de rétablir l'état de droit au sein de la détention, trop souvent réglé par le rapport de forces.

2. Les prisons, foyer actif de l'islam radical ?

L'amélioration des conditions de détention passe aussi par le respect de la liberté de conscience et de culte. Ce principe, affirmé par l'article de la loi pénitentiaire, doit se conjuguer avec l'exigence de sécurité et du bon ordre des établissements et apparaît incompatible, à cet égard, avec toute dérive prosélyte. L'incarcération marque-t-elle une étape décisive dans le processus de radicalisation d'un individu ? L'affaire Merah a nourri la polémique sur cette question.

La prison peut incontestablement favoriser la rencontre entre des personnalités en mal de repères et d'autres prêtes à saisir cette opportunité pour recruter dans les rangs de l'extrémisme. Cependant, les détenus n'ont pas accès à l'un des principaux vecteurs de l'islamisme radical, le réseau internet, proscrit en détention.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du responsable du bureau du renseignement pénitentiaire, l'administration pénitentiaire suit, au titre de la menace islamiste radicale, entre 100 et 150 individus. Elle apporte à ce phénomène une réponse en trois temps.

En premier lieu, à l'exception des personnes incarcérées en raison de leur appartenance à une mouvance radicale -sur le fondement, principalement, de l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste-, les autres doivent être **défectées** au terme d'une observation de terrain. L'administration pénitentiaire ignore si un détenu fait l'objet d'un suivi par la direction centrale du renseignement intérieur. Ce défaut d'information est regrettable.

Dans un deuxième temps, l'intéressé peut être changé de cellule ou de quartier, voire transféré vers un autre établissement. Contrairement aux pratiques anglo-saxonnes, l'administration pénitentiaire se refuse à concentrer les détenus islamistes dans un même lieu : face à un groupe ainsi constitué, la gestion de la détention pourrait rapidement se révéler impraticable. En outre, ce choix aurait pour effet d'affaiblir la capacité de détection du risque de radicalisation dans les autres établissements.

Selon les interlocuteurs de votre rapporteur, la réponse de fond au phénomène du radicalisme en prison réside dans la **présence renforcée d'aumôniers musulmans**. Au regard de la proportion de personnes de confession musulmane en détention -à titre indicatif, en 2012, 18 000 détenus ont souhaité observer le ramadan- l'effectif actuel d'imams -80 ETP- apparaît insuffisant. Ainsi, lors de la visite du centre pénitentiaire du Havre (10 mai 2012), il a été indiqué à votre rapporteur que l'imam ne se rendait dans cet établissement qu'une ou deux fois par an.

Comme l'a indiqué Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, lors de son audition par votre commission le 31 octobre dernier, des moyens supplémentaires ont été dégagés pour financer l'activité de 15 ETP pour couvrir 30 établissements en 2013 et 30 supplémentaires en 2014. Le recrutement de ces aumôniers -dont l'initiative appartient très largement à l'administration pénitentiaire- se heurte souvent à l'insuffisance de candidats suffisamment formés. L'enjeu pour la détention est néanmoins décisif : l'intervention d'un aumônier musulman se traduit par une pratique religieuse apaisée et l'éviction d'imams autoproclamés. L'administration pénitentiaire n'a pas mis en place, contrairement au Royaume-Uni, des modules de « déradicalisation ». Elle observe qu'en-dehors de la prison, la personne peut s'affranchir assez rapidement des interdits que la privation de liberté l'amenait plus facilement à respecter.

Le bureau du renseignement pénitentiaire rattaché à l'état major de sécurité de la direction de l'administration pénitentiaire assure la surveillance des islamistes radicaux ainsi que des détenus liés à toutes les formes de criminalité organisée -soit quelque 800 personnes. Il comprend un effectif de 11 agents complété par un délégué par direction interrégionale et des délégués locaux au sein de chaque établissement. Ces derniers sont toutefois loin de s'impliquer de la même manière, faute de temps ou d'intérêt, dans cette mission qu'ils assument en sus de leur activité principale. Au niveau local, les besoins ont été estimés à 44 ETPT supplémentaires.

C. LES STRUCTURES DE SOINS DÉDIÉES AUX PERSONNES DÉTENUES : QUEL BILAN ?

La prise en charge de la santé des personnes détenues a connu de réels progrès au cours des deux dernières décennies. La mise en place des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) pour les soins somatiques et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour les soins psychiatriques appelle une première évaluation.

1. Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)

La loi du 18 janvier 1994, relative à la prise en charge sanitaire des personnes détenues prévoit la mise en place d'un schéma national d'hospitalisation pour répondre aux besoins d'hospitalisation des personnes incarcérées, assurant une couverture du territoire national autour de 8 pôles hospitaliers.

L'arrêté du 24 août 2000 a ainsi prévu la création de 8 UHSI (182 lits au total) dans les centres hospitaliers universitaires de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Toulouse et le groupe hospitalier Pitié Salpêtrière (Assistance Publique-Hôpitaux de Paris) en complémentarité avec l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).

Ces UHSI ont vocation à rassembler la majorité des hospitalisations programmées (entre 60 et 80%), hors urgences et hospitalisation de très courte durée (inférieure à 48 heures) qui demeurent du ressort des établissements de santé de proximité, ayant conclu un protocole avec l'établissement pénitentiaire, en chambres sécurisées.

Les huit UHSI ont ouvert selon le calendrier suivant :

Bordeaux	mai 2006 (16 lits)	Marseille	décembre 2006 (45 lits)
Lille	décembre 2004 (21 lits)	Nancy	février 2004 (17 lits)
Lyon	février 2005 (23 lits)	Pôle Parisien	décembre 2008 (25 lits)
Toulouse	décembre 2006 (16 lits)	Rennes	fin 2012 (prévision) (19 lits)

Taux d'occupation : années 2007 à 2011

UHSI	Capacités autorisées	Capacités installées				Taux occupation			
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Bordeaux	16	16	16	16	16	73%	73%	67%	83%
Lille	21	20	20	21	21	58%	56%	48%	62%
Lyon	23	23	24	23	23	73%	73%	64%	64%
Marseille	45	17	17	27	27	87%	79%	65%	63%
Nancy	17	17	17	17	17	62%	63%	52%	65%
Paris	25	12	14	20 ¹	25		60%	70%	61%
Rennes	19								
Toulouse	16	16	16	16	16	45%	45%	36%	42%
Ensemble	182	121	124	140	145	62%	65%	56%	63%

Source : DGOS, Rapport d'activité uniformisé des UHSI : mission IGAS/IGSJ, juin 2011 & actualisation bureau des politiques sociales et d'insertion (SDPMJ, DAP).

Les UHSI de Lille, Lyon, Paris, Marseille, Nancy et Toulouse ont un **taux d'occupation encore insuffisant** au regard de l'objectif d'un taux d'occupation de 80 %.

En raison de la fermeture annoncée en 2008 de l'établissement public de santé national de Fresnes, d'une capacité de 80 lits, les ministères de la santé et de la justice ont envisagé de créer une nouvelle UHSI. Elle devait être implantée dans le nouveau centre hospitalier Sud Francilien (Evry). Ce projet n'a pu se concrétiser, en raison d'un différend opposant le concepteur et la direction générale de l'offre de soins portant sur les coûts de construction de la structure.

Depuis lors, aucune nouvelle décision concernant l'EPSNF n'a été présentée par le ministère de la santé. Le ministère de la justice souhaite, quant à lui, le maintien de cet établissement qui, après un renforcement en personnel médical, offre une prise en charge adaptée des patients détenus souffrants de pathologies somatiques importantes.

¹ 15 lits jusqu'au 30/06 puis 25 lits.

Afin de favoriser une approche commune, le ministère de la santé et le ministère de la justice ont confié en 2011 aux inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires la mission d'évaluer le dispositif d'hospitalisation en soins somatiques des personnes détenues.

Le rapport des inspections, rendu en 2011, propose d'améliorer leur fonctionnement interne et de donner davantage de responsabilités aux acteurs régionaux en développant le comité de coordination locale des UHSI.

2. Les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a modifié les conditions d'hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux en créant les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour les accueillir en hospitalisation complète avec ou sans leur consentement. Les UHSA sont des unités hospitalières implantées sur un site hospitalier permettant d'assurer une prise en charge psychiatrique des personnes détenues souffrant de troubles mentaux dans un cadre sécurisé.

Elles accueillent, en outre, des personnes détenues mineures, par exception au principe pénitentiaire de séparation des détenus majeurs et mineurs.

La sécurisation des unités d'hospitalisation est à la charge de l'administration pénitentiaire. Les unités de soins étant sous l'entière responsabilité de l'équipe soignante, les portes des chambres sont ouvertes et fermées exclusivement en fonction des considérations thérapeutiques sans intervention directe de l'administration pénitentiaire.

Les échanges entre équipes sanitaires et pénitentiaires ont été précisés par une circulaire interministérielle¹ qui prévoit notamment des réunions pluridisciplinaires de travail ainsi que l'échange de toute information nécessaire au bon fonctionnement de l'UHSA.

Les UHSA de Lyon, Nancy et Toulouse ont ouvert respectivement en mai 2010, janvier et mars 2012).

Les trois structures ont privilégié une **ouverture progressive** des unités de soins. La capacité totale d'accueil des UHSA en service est de 140 lits répartis en unités de 20 lits (3 unités pour l'UHSA de Lyon, 2 unités pour les structures de Nancy et Toulouse).

Les premiers éléments d'évaluation laissent apparaître que la **population prise en charge** se compose d'une majorité d'hommes entre 20 et 40 ans (75 % pour Lyon), d'une proportion de femmes plus importante qu'en service médico-psychologique régional (SMPR) ou en détention (10 % en

¹ Circulaire DGOS/R4/PMJ2 n°2011-105 du 18 mars 2011 relative à l'ouverture et au fonctionnement des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).

moyenne en UHSA contre moins de 5 % en détention), que les hospitalisations de patients mineurs sont hétérogènes (30 mineurs accueillis à Lyon en 2 ans, aucun patient mineur à Nancy en 4 mois).

Les **hospitalisations en provenance des établissements pénitentiaires de rattachement** et de leur SMPR représentent une part importante des hospitalisations à l'UHSA. Cette part, majoritaire lors de l'ouverture, tend à diminuer au fil du temps au profit des admissions depuis les autres établissements pénitentiaires de l'interrégion (24 % à Lyon, 31 % à Nancy, 34 % pour Toulouse).

Une très grande majorité des **admissions** sont programmées. Cependant, la circulaire du 18 mars 2011 rappelle la nécessité de pouvoir organiser des accueils 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. De ce fait, des admissions sont réalisées durant la nuit et en week-end.

Les **durées moyennes de séjour ont tendance à augmenter**. Ainsi, à l'UHSA de Lyon, cette durée est passée de 46 jours en 2010 à 63,5 jours en 2011 et 71,9 jours sur les premiers mois de 2012.

Cette évolution s'expliquerait par plusieurs facteurs : attente de décisions portant sur l'irresponsabilité pénale, rechutes et retours rapides en UHSA, retour en détention avec une moindre observance thérapeutique dans un milieu moins favorable aux soins.

Les **taux d'occupation** sont, par ailleurs, **élevés**. Ainsi, l'UHSA de Lyon constate un taux d'occupation de 95,5% sur les premiers mois de 2012 (94,6% sur 2011). A Nancy et Toulouse, les taux sont respectivement de 90% et 89,9%.

A l'UHSA de Lyon, les **hospitalisations sans consentement** représentent une part plus importante que les **hospitalisations libres** pour les premiers mois de 2012 : 58% contre 42%. Toutefois cette tendance doit être confirmée par des constats ultérieurs car la proportion était stable en 2010 et 2011 (équilibre aux environs de 50%). A Nancy, la part des hospitalisations à la demande d'un représentant de l'Etat constitue 34%, contre 66% d'hospitalisations consenties. A Toulouse, les hospitalisations sans consentement représentent 41,6%, contre 58,4% pour les hospitalisations libres.

Le programme de construction porte sur 705 lits et comporte deux tranches de construction. La première tranche, d'une capacité de 440 places, couvre la période de 2010 à 2014. Toutefois, des arbitrages financiers nécessaires ainsi que des mises en chantier ont retardé le calendrier d'ouverture à 2014 pour certains sites.

Les lieux d’implantation et dates prévues d’ouverture sont les suivants :

DISP	Localisation	Commune	Capacité	Mise en service
Lyon	CH Le Vinatier	Bron	60	21 mai 2010
Toulouse	CH Gérard Marchand	Toulouse	40	06 janvier 2012
Strasbourg	Centre Psycho-thérapeutique de Nancy Laxou	Laxou	40	05 mars 2012
Dijon	CH Georges Daumezon	Fleury Les Aubray	40	sept-2013
Rennes	CH Guillaume Régnier	Rennes	40	2^{ème} trim-2013
Marseille	CH Edouard Toulouse	Marseille	60	mai- 2014
Lille	CH Seclin	Seclin	60	2^{ème} trim-2013
Bordeaux	Centre Hospitalier spécialisé Cadillac	Cadillac sur Garonne	40	2^{ème} sem-2014
Paris	Paul Guiraud Villejuif	Villejuif	60	1^{er} sem-2013

La seconde tranche de construction, comportant 265 places, sera réalisée à partir de 2014, les sites restant à déterminer par les services du ministère de la justice et du ministère en charge de la santé à partir de septembre 2012. Une évaluation sera réalisée à l’issue de la construction de la première tranche. Selon les éléments d’information communiqués à votre rapporteur, en fonction de l’évolution de la situation carcérale et du retour d’expérience des premières UHSA, un réajustement portant sur la seconde tranche sera proposé, le cas échéant.

3. La participation des personnels soignants à la commission pluridisciplinaire unique

L’échange pluridisciplinaire et le partage d’informations opérationnelles constituent un élément essentiel de la prise en charge adaptée des personnes détenues. L’administration pénitentiaire a souhaité que ces échanges soient formalisés dans le cadre de la commission pluridisciplinaire unique (CPU)¹.

Cette instance entend favoriser une connaissance partagée de la situation globale d’une personne détenue tout au long de son parcours de détention.

La circulaire interministérielle santé justice du 21 juin 2012² prévoit que les professionnels de santé -représentant des équipes soignantes de l’UCSA ou SMPR désigné par l’établissement de santé de rattachement- participent aux CPU en fonction de l’ordre du jour et apportent les éléments permettant une prise en charge et une gestion quotidienne plus adaptées des patients détenus, dans le respect du secret médical garanti aux personnes détenues par l’article 45 de la loi pénitentiaire de 2009.

¹ L’article D. 90 nouveau du code de procédure pénale (CPP), issu du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 précise les modalités de participation à la CPU.

² N°DGS/MCI/DGOS/R4/DAP/DPJJ/2012/94.

Au 1^{er} août 2012, 76% des équipes sanitaires participent systématiquement à l'ensemble des commissions pluridisciplinaires uniques organisées au sein des établissements pénitentiaires. Par ailleurs 18% des équipes sont présentes de façon ciblée notamment sur la prévention du suicide). Enfin 6% des équipes ne participent jamais aux CPU (10 unités sur 175 établissements pénitentiaires).

La circulaire du 21 juin 2012 précise par ailleurs les informations pouvant ou devant faire l'objet d'un partage entre professionnels sanitaires et pénitentiaires (L. 6141-5 du code de la santé publique), afin de préserver la santé et la sécurité de la personne détenue mais également de participer à la sécurité des codétenus et de l'ensemble des personnes intervenant en milieu pénitentiaire.

Votre rapporteur a relevé des positions très variables du corps médical d'un établissement à l'autre sur la question de la participation à ces commissions. Certains médecins regrettent que la composition de la CPU, trop ouverte à leurs yeux, ne garantisse pas le principe de confidentialité.

IV. UNE MOBILISATION INSUFFISANTE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION

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'occupations.

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* ».

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**.

Si le législateur a entendu ménager une réelle souplesse dans l'éventail des activités susceptibles d'être proposées en détention, il a souhaité que l'administration pénitentiaire s'efforce surtout de développer le **travail** et la **formation** professionnelle en raison de leur contribution à la réinsertion professionnelle.

En 2011, 24 934 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) soit 933 de plus qu'en 2010 (+ 3,9 %). Le taux d'activité rémunérée reste stable par rapport à 2010 et s'élève à **39,1 %**. Il est traditionnellement plus élevé dans les établissements pour peine (48,4 % - 53,2 % en 2010) que dans les maisons d'arrêt (34,7 % - 32,2 % en 2010).

A. LE TRAVAIL : LES RISQUES DE LA RÉMUNÉRATION AU TAUX HORAIRE

Le développement du travail en détention doit constituer un axe prioritaire de l'administration pénitentiaire. Il pourrait toutefois être compromis par le passage à la **rémunération horaire** prévu par l'article 32 de la loi pénitentiaire. Les interlocuteurs de votre rapporteur, au cours de ses déplacements ou auditions, ont systématiquement attiré son attention sur cette difficulté.

1. Le fragile bilan du travail pénitentiaire en 2011

Les **activités de service général**, générées par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements, ont employé 33,7 % de personnes détenues rémunérées en 2011, soit **8 399** 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 s'élève à 245 euros.

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 5,1 % des actifs rémunérés écroués, soit **1 281** personnes détenues en moyenne chaque mois pour une rémunération par poste de travail en équivalent temps plein de 552 euros par mois (535 euros en 2010).

Les activités de travail gérées par les **entreprises privées** concessionnaires de l'administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements à gestion déléguée, ont employé 32,3 % des actifs rémunérés écroués soit en moyenne annuelle **8 065** personnes détenues pour une rémunération mensuelle moyenne par poste de travail en équivalent temps plein de 385 euros (374 en 2010).

La masse salariale a augmenté de 6,5 % pour les activités du service général (22 820 152 millions d'euros), et de 5 % pour la production (37 483 953 millions d'euros). 7 613 postes en production ont été occupés en 2011 (soit une progression de 115 ETP par rapport à 2010).

Dans la période récente, à la faveur notamment du plan « Entreprendre » engagé en 2008, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre plusieurs mesures incitatives telles que l'institution de la **journée continue** ou le développement des **facilités d'accès pour les véhicules**. La journée continue permet de diminuer les ruptures dans le processus de production et d'optimiser l'utilisation des machines une demi-heure de plus tous les jours. Elle facilite en outre la participation des travailleurs détenus aux autres activités proposées par l'établissement en particulier l'enseignement ou la formation. Même si seuls 37 établissements ont adopté aujourd'hui la journée continue, ce système devrait progressivement se généraliser.

La situation de l'emploi reste cependant très inégale entre les établissements pour peine dont les espaces consacrés aux activités couvrent en principe une surface importante 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 titre d'exemple, à la maison d'arrêt d'Orléans, un délai de quatre mois est en moyenne nécessaire pour obtenir un emploi.

Des prisons plus récentes peuvent aussi rencontrer des difficultés. Ainsi, au centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet, à la date de la visite de votre rapporteur, une cinquantaine de personnes sur 760 détenus travaillaient dans les ateliers (en 2011, cet effectif a même chuté à deux !). De manière encore plus surprenante, les espaces consacrés au travail des établissements du « programme 13 200 » ont parfois été sous-dimensionnés comme tel est le cas au nouveau centre pénitentiaire du Havre où, du fait de ces limitations matérielles, il sera impossible de dépasser -comme le voudrait pourtant les clauses du contrat souscrit avec le partenaire privé- l'effectif actuel d'une centaine de travailleurs.

• *Quels sont les moyens de relancer l'emploi pénitentiaire ?*

L'évolution encourageante de la situation financière de la RIEP pourrait favoriser l'offre d'emplois en milieu pénitentiaire. En 2011, le SEP a géré 49 ateliers de production implantés dans 24 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.

A titre d'exemple, en partenariat avec le centre pénitentiaire de Lannemezan, le SEP-RIEP a mené un projet de diversification des activités de son atelier métal en investissant dans des machines performantes -deux centres d'usinage à commande numérique et deux tronçonneuses de barres d'aluminium acquises en juillet 2011.

Par ailleurs, dans le cadre des ateliers de production, le SEP, agréé organisme de formation depuis le 13 juillet 2010, propose des actions de formation professionnelle d'adaptation à l'emploi.

Cependant la RIEP n'intervient que dans les établissements en gestion publique. Dans le rapport établi avec Mme Nicole Borvo Cohen-Seat¹ sur l'application de la loi pénitentiaire, votre rapporteur avait regretté que le choix de la gestion privée ait généralement eu pour effet de laisser au seul partenaire privé la prospection de nouveaux emplois. Or, celui-ci est souvent loin de remplir les objectifs assignés par le contrat. Ainsi au centre pénitentiaire de Réau, à la date de la visite de votre rapporteur (18 octobre 2012), 25 détenus travaillaient en atelier alors que cet effectif aurait dû s'élever à 90 -soit selon les termes contractuels, 20 % du taux d'occupation de l'établissement. **Le mode de gestion privée ne devrait pas écarter les initiatives complémentaires de l'administration pénitentiaire.**

Selon votre rapporteur, différentes pistes peuvent aussi être explorées afin **d'enrichir les tâches confiées aux détenus** et permettre de couvrir une palette d'activités plus diversifiées. Il souhaiterait citer à cet égard la plateforme de tri sélectif en cours d'installation à la maison d'arrêt de Douai (après avoir été initiée au centre pénitentiaire de Lille-Loos).

• Quelle priorité pour les productions des établissements pénitentiaires ?

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.

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 du code des marchés publics² 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.

Cependant, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par l'administration pénitentiaire, la commission européenne a rappelé à la France que l'article 53 du code des marchés publics était contraire au droit européen. Un élargissement de ces dispositions à de nouveaux bénéficiaires ne saurait, dans ce contexte, être envisagé.

¹ Rapport cité, p. 29.

² L'article 53 ouvre la faculté d'accorder un droit de préférence, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, à l'offre présentée par un groupement de producteurs agricoles, par un artisan, par une société coopérative d'artisans ou par des entreprises adaptées.

Toutefois, l'administration pénitentiaire déduit des termes du courrier du 22 avril 2010 que tous les services de l'Etat sont en droit de commander des prestations au SEP en dehors des dispositions du code des marchés publics. Aussi selon elle, aucune modification législative ou réglementaire n'est nécessaire pour autoriser les autres administrations de l'Etat à commander des prestations au SEP.

Votre rapporteur observe néanmoins que les **marchés des collectivités territoriales** ne sont pas évoqués par ces éléments de réponse alors qu'ils pourraient constituer un débouché tout à fait intéressant pour les productions du SEP.

• L'implantation des structures d'insertion par l'activité économique : les textes d'application de la loi pénitentiaire toujours attendus

La loi pénitentiaire a prévu l'implantation au sein des établissements pénitentiaires de structures d'insertion par l'activité économique afin d'élargir l'offre de travail (article 33). En 2008, plus de 39 % des personnes ayant suivi un parcours d'insertion ont bénéficié d'un emploi ou d'une formation à la sortie de ces dispositifs. Si des discussions ont été engagées entre l'administration pénitentiaire et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, les textes d'application tardent. Or, ces structures sont essentielles pour permettre aux personnes détenues de s'engager dans un parcours professionnalisant afin de préparer au mieux leur sortie.

2. La question de la rémunération

La loi pénitentiaire a prévu que la **rémunération du travail pénitentiaire** ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret, indexé sur le SMIC et variable en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées. Les taux minimum ont été déterminés par le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 : 45 % du SMIC pour les activités de production, 33 % du SMIC pour le service général, classe 1 (poste d'ouvrier qualifié), 25 % du SMIC pour le service général, classe 2 (poste d'appui aux professionnels qualifiés), 20 % du SMIC pour le service général, classe 3 (postes constitués de tâches simples ne requérant pas de connaissances professionnelles particulières)¹.

La mise en œuvre d'une rémunération fondée sur un taux horaire au lieu d'une rémunération à la pièce n'a pas encore été appliquée. Elle rencontre de vives résistances. Plusieurs des chefs d'établissement rencontrés par votre rapporteur craignent que la généralisation du dispositif ne conduise à évincer des postes de travail les personnes détenues les plus fragiles afin de répondre aux objectifs de rentabilité des entreprises concessionnaires.

¹ La répartition des emplois entre les différentes classes du service général a été précisée par l'arrêté du 23 février 2011.

Ces préoccupations sont d'ailleurs partagées par les entreprises concessionnaires elles-mêmes. Votre rapporteur en a rencontré les représentants réunis au sein de l'association des concessionnaires et prestataires de France (ACPF)¹. M. Jean-Luc Noll, président de l'ACPF, estime qu'une rémunération horaire conduirait non seulement à écarter une partie des travailleurs (estimée entre 60 et 70 % des effectifs actuels) n'ayant pas les qualités requises, mais obligerait aussi à procéder à une mesure effective du temps de travail accompli, ce qui serait source de tensions supplémentaires au sein de la détention. Les concessionnaires redoutent une moindre motivation des travailleurs et une perte de productivité globale.

Au regard du risque d'éviction qu'emporte le passage à la rémunération au taux horaire -mesure dont les effets négatifs avaient sans doute été sous-estimés lors de l'examen de la loi pénitentiaire- votre rapporteur estime indispensable une **évaluation objective** du nouveau système. Si cette étude devait corroborer les préoccupations des entreprises concessionnaires, le législateur serait sans doute conduit à intervenir de nouveau.

B. LA FORMATION : ÉLARGIR LES POSSIBILITÉS D'INTERVENTION DE LA RÉGION

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

1. Un partenaire fondamental : l'éducation nationale

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**. Une procédure de repérage assumée désormais principalement par les services pénitentiaires eux-mêmes a été organisée dès l'accueil des personnes détenues dans 124 maisons d'arrêt représentant 98 % du flux des entrants de toutes les maisons d'arrêt et des centres pénitentiaires.

Au cours de l'année 2010-2011, l'encadrement a été assuré par **460 enseignants à temps plein**, auxquels s'ajoutaient des vacances représentant 239 équivalents temps plein, soit un total de 699 équivalents temps plein.

¹ Cette association représente 55 concessions employant quelques 2 430 personnes détenues en équivalent temps plein.

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.

En 2011, en flux annuel, 49 517 personnes détenues ont été scolarisées contre 48 478 en 2010, soit une hausse de plus de 2 % :

- 63 % 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. Cette formation est un préalable à l'insertion et, en détention, comme plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteur l'ont noté, elle donne les moyens d'une capacité d'expression -notamment dans le cadre des groupes de parole- dont les détenus sont parfois totalement privés ;

- 27,7 % ont préparé des diplômes de niveau CAP-BEP ou brevet ;

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

- 1,4 % étaient inscrits dans l'enseignement supérieur.

5 466 personnes détenues (contre 6 139 en 2011) ont été candidates à un examen scolaire ou universitaire. 74 % d'entre elles ont été reçues complètement (7 % partiellement). Le diplôme le plus fréquemment détenu est le certificat de formation générale (CFG).

2. La formation professionnelle : un potentiel de développement encore trop inexploité

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 66 % des formations professionnelles servies 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 2011, **25 437 personnes** ont bénéficié d'une formation professionnelle, soit une progression de plus de 6,5 % par rapport à 2010. Sur les 1 662 d'entre elles qui se sont présentées à un examen, 1 369 ont été reçues.

L'année 2011 a encore été marquée par une forte augmentation des personnes inscrites dans des actions de formation de préparation à la sortie (20,5 % du nombre total d'entrées en formation contre près de 6 % en 2010).

La formation professionnelle n'occupe pas encore la place qui devrait lui revenir dans l'activité des personnes détenues. Or comme l'avait observé Mme Nicole Maestracci, première présidente de la cour d'appel de Rouen à l'occasion de la visite de votre rapporteur au centre pénitentiaire du Havre, si l'Etat dispose d'une marge de manœuvre réduite en matière d'emploi, il maîtrise en revanche les leviers d'action en matière de formation professionnelle.

Or l'effort budgétaire consacré à la formation n'a cessé de se contracter au fil des années. Les crédits de rémunération sont passés de 9,08 millions d'euros en 2010 à 8,6 millions d'euros en 2011. Au centre pénitentiaire de Réau, moins de la moitié des détenus en formation bénéficient aujourd'hui d'une rémunération -en 2011, toutes les formations étaient rémunérées. Par ailleurs, l'érosion constante du corps des personnels techniques de l'administration pénitentiaire a privé celle-ci de relais très précieux pour assurer, « sur le tas », une formation efficace aux personnes détenues.

La **décentralisation de la formation professionnelle** prévue à titre expérimental par la loi pénitentiaire devait précisément contribuer à relancer une dynamique qui s'est essoufflée au cours des dernières années du fait de la raréfaction des moyens financiers étatiques.

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 loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a prévu 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.

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.

*

Votre 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 2013.

ANNEXE

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Auditions

Administration pénitentiaire

- **M. Henri Masse**, directeur

Bureau du Renseignement de l'administration pénitentiaire

- **M. Bruno Clément**, sous-directeur de l'état-major de sécurité
- **M. Olivier Reillon**, directeur des services pénitentiaires, chef du bureau du Renseignement pénitentiaire

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

- **M. Jean-Marie Delarue**, Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- **Mme Aude Muscatelli**, secrétaire générale

Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)

- **M. Jean-Pierre Weiss**, directeur général
- **Mme Marie-Luce Bousseton**, directrice, adjointe du Directeur général
- **M. Paul Luc Dinnequin**, directeur

Syndicat national des directeurs pénitentiaires

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

FO-Direction

- **M. Jimmy Delliste**, secrétaire général
- **Mme Catherine Ehlacher** et **M. Bernard Levy**, secrétaires généraux adjoints
- **MM. Michel Beuzon** et **Jean-François Louaver**, secrétaires nationaux

Union fédérale autonome pénitentiaire

- **M. Jean-François Forget**, secrétaire général
- **M. David Besson**, secrétaire général adjoint

CGT Pénitentiaire (syndicat SPIP)

- **M. Fabrice Dorions**, bureau national, référent travailleurs sociaux

SNPPT FO

- **M. René Berthier**, secrétaire général (Centre pénitentiaire de Moulins)
- **M. Paul Bono**, secrétaire général adjoint (DISP Marseille)

SNEPAP FSU

- **Mme Charlotte Cloarec**, CPIP, secrétaire générale
- **M. Sylvain Roussilloux**, CPIP, secrétaire général adjoint

Association des concessionnaires et prestataires de France (ACPF)

- **M. Jean-Luc Noll**, président
- **M. Vincent Heuchel**, vice-président
- **M. Yvan Franchet**, trésorier
- **M. Arnaud Morel**, secrétaire-adjoint
- **M. Stéphane Soutra**, secrétaire

C.N.R.S.

- **M. Pierre-Victor Tournier**, directeur de recherche

Déplacements

15 mars 2012

- Visite du **centre pénitentiaire de Châteauroux** et de la **maison centrale de Saint-Maur***

27 mars 2012

- Visite du **centre des jeunes détenus (CJD)** et de la **maison d'arrêt pour femmes (MAF) de Fleury-Mérogis***

5 avril 2012

- Visite de la **maison d'arrêt d'Orléans** (avec le Président Jean-Pierre Sueur)

2 mai 2012

- Visite du **centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet***

10 mai 2012

- Visite du **centre pénitentiaire du Havre***

22 mai 2012

- Visite du **centre de détention de Casabianda***

18 octobre 2012

- Visite du **centre pénitentiaire Sud francilien**

**Ces déplacements ont été effectués conjointement avec Mme Nicole Borvo Cohen-Seat dans le cadre du contrôle de l'application de la loi pénitentiaire.*