

Direction de l'administration
pénitentiaire

Rapport d'activité 2007



Avertissement

Il n'y avait plus de rapport d'activité depuis 2001.

Et ce, au moment où pour la société civile, pour le Gouvernement et pour le Parlement, la sanction et au premier rang d'entre elle, la prison, fait débat.

Nous avons corrigé cette anomalie en 2007 après avoir recalé l'exercice en 2006.

Il y a un rapport d'activité, parce qu'il n'y a pas de confiance sans compte rendu, pas de progrès sans détermination d'objectif, parce que l'administration pénitentiaire, maître d'œuvre, mandataire de justice, participe pleinement de la performance du ministère de la justice, parce qu'elle sait les attentes du Gouvernement, du Parlement, de la société, parce qu'elle est déterminée à mener son action conformément aux règles pénitentiaires européennes. Les résultats sont là, cette brochure vous en rend compte

Sommaire		page
Introduction :		
- L'organisation de l'administration pénitentiaire		4
	Tableau A : La répartition par type de gestion	
- Le bilan de l'année 2007		7
A – Les chiffres clés 2007		
B- Les objectifs et indicateurs de performance 2007		10
	Tableau Aa : Les objectifs et indicateurs de performance	
1^{ère} partie : Une augmentation des publics pris en charge		
I - Les effectifs		
A- Le suivi du taux d'occupation des établissements pénitentiaires		13
annexes	Tableau 1 : Taux d'occupation par type d'établissement	
	Tableau 1a : Taux d'occupation par DISP	
	Tableau 1b : Taux d'occupation des MA et QMA par DISP	
	Tableau 1c : Taux d'occupation des CD et QCD par DISP	
	Tableau 1d : Taux d'utilisation des droits à tirage par DISP	
B- La population pénale		13
	Tableau 2 : Evolution de la population prise en charge depuis 1997	
	Tableau 2a : Population carcérale : structure par catégorie pénale au 1er janvier (effectifs)	
	Tableau 3 : Population carcérale : structure par sexe au 1er janvier	
	Tableau 4 : Population carcérale : structure par âge au 1er janvier (effectifs)	
	Tableau 5 : Structure selon la nationalité au 1er janvier	
	Tableau 5a : Durée moyenne en détention et détention provisoire	
	Tableau 5b : Répartition des condamnés par infraction	
	Tableau 5c : Répartition de la population écrouée par catégorie pénale	
C- Le nombre de JDD		18
annexes	Tableau 6 : Evolution annuelle du nombre de JDD depuis 2002	
	Tableau 6a : Evolution du nombre de JDD en 2007	
	Tableau 6b : Nombre de JDD par DISP en 2007	
II – Les actions associées à l'augmentation de la population pénale		
A – Les opérations de sécurité, le bilan ERIS et les incidents		19
annexes	Tableau 7 : Les évasions en nombre depuis 2005	
	Tableau 7a : Evolution des violences depuis 2005	
B – Le renseignement		22
C – La discipline		22
	Tableau 7 b : Le suivi des procédures disciplinaires	
2^{ème} partie : Une prise en charge au plus près des publics		
I - L'inscription des publics dans les politiques sociales et d'insertion		
A – La santé des détenus		23
annexes	Tableau 8 : Nombre d'hospitalisations)	
	Tableau 9 : Nombre annuel de suicides	
	Tableau 9a : Nombre d'agents formés à la prévention « suicide »	
	Tableau 10 : Taux de suspension de peine accordée pour raisons médicales	
B - Les activités socioculturelles, culturelles et sportives		30
C – Le travail		30
annexes	Tableau 11 : Répartition des activités travail et formation professionnelle en 2007	
	Tableau 11a : Relevé de la masse salariale et du temps de travail	
D – L'enseignement et la formation		35
	Tableau 12 : Formation professionnelle : heures réalisées et rémunérées en 2007	
	Tableau 12a : Nombre de personnes différentes entrées en formation sur l'année 2007 en flux.	
	Tableau 12b : Validations obtenues par les détenus en 2007*	

E – La collaboration AP ANPE	39
F – Maintien des liens familiaux	41
Tableau 13 : Maintien des liens familiaux	
G. Accès aux cultes	43
II – Organisation de la prise en charge des publics	45
A – Les services pénitentiaires d’insertion et de probation.	45
B – Les mesures restrictives de liberté	45
C – Les aménagements de peines	47
annexes	
Tableau 14 : Evolution de la structure des mesures suivies depuis 1997	
Tableau 14a : Répartition des personnes en aménagement de peine sous écrou	
3^{ème} partie : Une exigence d’efficacité pour les services pénitentiaires	54
I – Une réflexion sur les pratiques professionnelles : les règles pénitentiaires européennes	54
II – Une forte mobilisation des ressources humaines	54
A – Les effectifs et les crédits de personnels	54
B – La gestion des effectifs	56
C – L’accompagnement des effectifs et la formation	57
D – Les récompenses et les sanctions	58
E – Le dialogue social et l’action sociale.	59
annexes	
Tableau 15 : Effectifs physiques en personnels de l’AP	
Tableau 15a : Les entrées et sorties de personnel en 2007	
Tableau 15b : Dépenses de personnel en AE et	
Tableau 15 c : Masse salariale annuelle	
Tableau 15 d : Les absences des personnels de surveillance en 2006 et 2007	
Tableau 15e : Evolution du taux d’absentéisme des personnels de surveillance de 2002 à 2007	
Tableau 16 : Evolution du nombre d’heures supplémentaires et du montant des paiements de 2002 à 2007	
Tableau 16a : Heures perdues – personnels de surveillance	
Tableau 17 : Taux de couverture des concours de surveillants	
Tableau 18 : Les récompenses	
Tableau 18a : Répartition par DI des lettres de félicitations	
III – Une modernisation de la gestion financière	66
A – Les ressources budgétaires	64
Tableau 19 : Taux de consommation en 2006 et 2007	
Tableau 19a : les reports de crédits de la mission justice	
B – L’utilisation des moyens et les achats	68
C – Mise en œuvre de la LOPJ et gestion du patrimoine	69

Remarques : Les données chiffrées sont, en principe, au 1^{er} janvier 2008 sauf indication contraire. Les tableaux sur fond orange sont issus du RAP (rapport annuel de performance) 2007 du programme 107 : administration pénitentiaire

Introduction

I - Organisation de l'administration pénitentiaire

A - Organisation centrale

Organigramme de l'administration pénitentiaire : niveau central



Au 1^{er} janvier 2008, l'effectif physique de la DAP – niveau central - était de 361 agents (342,9 ETP).

B - Les services déconcentrés au 1er janvier 2008

1- Structure des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire

➤ 9 directions interrégionales et une mission Outre- mer

➤ 195 établissements pénitentiaires :

- **114 maisons d'arrêt (MA)** recevant les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an (non compris les 27 quartiers de maisons d'arrêts QMA) situés dans des centres pénitentiaires et les 13 centres de semi-liberté distingués ci-après).

- 60 établissements pour peines dont :

- 23 centres de détention (CD) et 33 quartiers (QCD) accueillant des condamnés qui sont considérés comme présentant les meilleures perspectives de réinsertion. A ce titre, ils comportent un régime principalement orienté vers la resocialisation des détenus ;
- 33 centres pénitentiaires, établissements mixtes comportant à la fois un quartier « maison d'arrêt » et/ou un quartier « maison centrale » et/ou un quartier « centre de détention ». Ils reçoivent à la fois des prévenus et des condamnés à de courtes et longues peines ;
- et 4 maisons centrales et 8 quartiers (QMC) recevant les condamnés les plus sensibles. leur régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité.

- **13 centres de semi-liberté (CSL)** autonomes, recevant les condamnés admis au régime de semi-liberté, leur permettant d'exercer une activité : travailler, recevoir un enseignement ou une formation professionnelle, apporter une participation essentielle à la vie de leur famille ou subir un traitement médical. Les condamnés sont astreints à rejoindre l'établissement pénitentiaire dès la cessation de cette activité.

- **1 centre pour peines aménagées (CPA) et 2 quartiers CPA dans des CP**

- **6 établissements pénitentiaires pour mineurs** ouverts en 2007 (EPM de Lavour, de Quiévrechain, de Marseille et du Rhône, Orvault et Porcheville).

La prise en charge pluridisciplinaire est assurée conjointement par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) avec le soutien de l'éducation nationale et les services hospitaliers. Ce travail d'équipe permet une prise en charge de qualité dans l'esprit des règles pénitentiaires européennes (règles 35-1 à 35-4), notamment en offrant aux mineurs plus de 20 heures d'activités extra -éducatives hebdomadaires.

- **et 1 établissement public de santé national à Fresnes.**

➤ 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les SPIP sont structurés en :

- 103 sièges ;
- 24 entités opérationnelles (services ou antennes) dédiées au milieu fermé, desservant un ou plusieurs établissements pénitentiaires ;
- 44 entités opérationnelles (services ou antennes) dédiées au milieu ouvert, desservant le ressort de compétences d'une juridiction ;
- 136 entités opérationnelles (services ou antennes) mixtes.

2 – Les modes de gestion des établissements pénitentiaires

- *Gestion publique* :

L'ensemble du fonctionnement des établissements est assuré par l'administration pénitentiaire.

- *Gestion déléguée (antérieurement gestion mixte)*

L'administration pénitentiaire a confié, dans le cadre d'un marché multiservices, à des groupements d'entreprises privées, la prise en charge de certaines tâches concourant au fonctionnement courant de 27 établissements pénitentiaires. Il s'agit des fonctions de restauration, hôtellerie, cantine, transport, maintenance, nettoyage, travail et formation professionnelle des détenus, les autres fonctions restant à la charge de l'Etat.

Par ailleurs, une solution similaire a été mise en œuvre à l'égard des établissements pour mineurs. Les quatre EPM ayant ouverts en 2007 sont donc également en gestion déléguée.

Tableau A : Répartition par type de gestion des condamnés et prévenus au 1^{er} janvier 2008

Type de gestion	CD		MA		CP		MC		Total
	condamnés	prévenus	condamnés	prévenus	condamnés	prévenus	condamnés	prévenus	
Gestion déléguée : 29,4 %	5 408		4 784	2 985	4 303	1 305			18 785
Gestion publique : 70,6%	4 499		18 245	10 203	8 340	2 891	1 040		45 218
Total	9 907		23 029	13 188	12 643	4 196	1 040		64 003

Source: DISP

II - Bilan de l'année 2007

A- Les chiffres clés de 2007

L'année 2007 s'est caractérisée par une augmentation des publics pris en charge en milieu ouvert et en milieu fermé accentuée par l'absence de décret de grâce du mois de juillet. Les aménagements de peine progressent également alors que les incidents constatés en détention diminuent grâce à une vigilance accrue des agents ainsi qu'à une prise en charge axée sur la sécurité dynamique et sur une véritable expertise pluridisciplinaire dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP).

L'administration pénitentiaire s'est par ailleurs résolument engagée dans l'expérimentation des règles pénitentiaires européennes au travers d'une charte d'action pour ses établissements qui devrait aboutir en 2008 à la labellisation qualité de 20 sites pénitentiaires.

Une progression de la population prise en charge tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé

Avec 64 003 personnes écrouées (61 076 détenus et 2 927 personnes non hébergées) et 148 077 personnes suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier 2008, les publics pris en charge par l'AP sont en hausse de 4,6 %.

Cette hausse est de 4 % en milieu ouvert.

Elle s'élève à 6% pour les personnes écrouées et concerne surtout les condamnés pris en charge (47 206 contre 41 920 au 1^{er} janvier 2007, soit + 12,6 %) tandis que le nombre de prévenus continue de baisser (-9 % en un an). La proportion de mineurs et de femmes reste stable (respectivement 1,2 % et 3,7% de la population pénale détenue).

Conformément à la politique de développement des aménagements de peine, le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peines augmente de 34% entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008 et passe de 3692 à 4943. Cette augmentation résulte tout d'abord d'une utilisation accrue des placements sous surveillance électronique (+52% pour le bracelet fixe qui a dépassé les 2 500 mesures à ce jour) et de la mise en œuvre des premiers bracelets mobiles. Elle concerne aussi la semi-liberté (+22% en un an) et les placements extérieurs (14,2%). Le nombre de libérations conditionnelles prononcées (personnes placées hors écrou) progresse également (+9,1% en un an de 5 897 à 6 436).

Ces résultats sont la conséquence de la nouvelle impulsion donnée à la politique pénale en matière d'aménagement de peines. Désormais et en application de la circulaire du 27 juin 2007, une conférence régionale d'aménagement de peines examine chaque semestre les données relatives au suivi des décisions pénales et à la mise en œuvre des aménagements de peines. Dans le même esprit, le décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007 a facilité la mise en œuvre des aménagements de peines.

Une gestion des détentions dynamiques pour mieux protéger les publics pris en charge

Les règles pénitentiaires européennes constituent désormais la charte d'action pour l'administration pénitentiaire. Trois processus clés ont été expérimentés en 2007 dans 28 sites : l'accueil des arrivants, le traitement des requêtes ainsi que l'accompagnement et l'orientation des détenus. Cela s'est traduit par quatre avancées concrètes (l'accès au téléphone pour les condamnés en maison d'arrêt, la séparation prévenus –condamnés, la création de quartiers réservés pour les arrivants et le traitement des requêtes dans des délais prescrits) et la rédaction d'un référentiel sur certaines pratiques professionnelles. Afin de prolonger cette expérimentation, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une démarche de labellisation « qualité RPE » qui concernera en 2008, et dans un premier temps, une vingtaine d'établissements.

Malgré la hausse des publics, les incidents constatés dans les établissements pénitentiaires diminuent :

- un nombre d'évasions stable (12 contre 11 en 2006) : le 12 septembre 2007, un protocole de prévention des évasions par hélicoptères a été signé avec la direction de l'aviation civile et les représentants des hélicoptéristes.
- une baisse sensible de mouvements collectifs, 155 au lieu de 265 en 2006 (-41,5%) : six seulement ont nécessité l'intervention des forces de l'ordre et celle des ERIS
- une baisse confirmée du nombre de suicides, grâce à une politique de prévention de suicides menée depuis 5 ans. Le nombre de suicide a baissé de 28,2%, passant de 120 en 2003 à 96 détenus en 2007. On passe ainsi 21 suicides pour 10 000 détenus en 2003 à 15 pour 10 000 détenus en 2007 :
- une baisse des violences entre détenus (-2,1%) avec 367 agressions contre 376 en 2006
- une baisse des violences contre les personnels (-15,3 %) avec 550 agressions contre 648 en 2006.

Les droits des détenus sont garantis par un contrôle régulier de l'administration pénitentiaire qui s'exerce via les missions de l'inspection des services pénitentiaires, les délégués du médiateur de la république, les saisines de la commission nationale de déontologie de la sécurité ou le droit de visites des parlementaires. En 2007, 119 députés et 56 sénateurs ont exercé leur droit de visite dans 126 établissements (respectivement 30 et 29 en 2006 pour 39 établissements). Ce contrôle sera à l'avenir encore renforcé grâce à la loi du 30 octobre 2007 qui crée un contrôle général des lieux privés de liberté qui interviendra dans les établissements pénitentiaires au même titre que dans les locaux de garde à vue, les centres de rétention administratifs et les hôpitaux psychiatriques

Une gestion modernisée des services pénitentiaires pour faciliter l'ouverture des nouveaux établissements

L'administration pénitentiaire compte 31 838 agents au 1^{er} janvier 2008 (30 913 au 1^{er} janvier en 2007). 1 623 personnels ont été recrutés dont 1 255 surveillants. En 2007, a été mise en œuvre une réforme du statut des personnels de direction et des personnels administratifs de catégorie A et les régimes indemnitaires ont été profondément simplifiés.

L'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) a signé en mars 2007 avec le ministre de la justice un contrat triennal d'objectif (2007-2009) pour la formation des personnels nécessaires aux nouveaux établissements.

L'année 2007 a vu l'ouverture d'un type nouveau d'établissement pénitentiaire : les établissements pour mineurs (EPM). Prévus par la loi d'orientation et de programmation en septembre 2002, les 4 premiers EPM ont été mis en service à partir de juin 2007 (EPM de Lavour, du Rhône, de Quiévrechain et de Marseille). Les trois derniers EPM (Orvault, Porcheville et Meaux) accueilleront leurs premiers mineurs en 2008.

B - Les objectifs et indicateurs de performance 2007

Tableau Aa : objectifs et indicateurs de performance

Objectifs stratégiques 2007	Indicateurs 2007	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Prévision 2007	Réalisé 2007
Objectif 1. Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires, du point de vue du citoyen.	Nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe/ hors établissement)				
	Nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe	3,1	1,88	3,6	1,98
	- de détenu particulièrement signalé	0,7	0	1,2	0,16
	- de détenu autre	2,4	1,88	2,4	1,82
	- nombre d'évasions hors établissements : en aménagement de peine	36,8	32,8	35,8	22,24
	- nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	0,5	1,2	1,2	0,99
	Taux d'incidents				
- nombre d'agressions contre un personnel	96,6	103,2	158	80,9	
Objectif 2. Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs/majeurs).	Coût de la journée de détention				
	Coût en MA en gestion publique	12,31	14,85	13,59	11,33
	Coût en EP pour peine en gestion publique	15,25	15,49	14,26	12,28
	Coût en MA en gestion mixte	18,8	23,61		
	Coût en EP pour peine en gestion mixte	22,54	24,27		
	Coût en CSL				7,21
Coût en MC	23,9	23,56	24,66	21,44	
Objectif 3. Développer les aménagements de peine, du point de vue du citoyen.	Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (PSE, PE, SL)	6,4	8,2	10	10
Objectif 4. Permettre le maintien des liens familiaux (accueil des familles), du point de vue de l'utilisateur.	Pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles.	72	83	85	86
Objectif 5. Améliorer l'accès aux soins, du point de vue de l'utilisateur.	Nombre d'extractions médicales à l'extérieur par rapport à la population détenue, y compris affectation en UHSI		34 333	48 000	36 930
Objectif 6. Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus, du point de vue du citoyen.	Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle (avec un nombre d'heures plancher).				
	- pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale et/ou professionnelle	29,7	29	30	28,9
	- pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	9,6	8,9	9,3	9
	- pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Education Nationale	23,9	24	23,4	23,1
	Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	38,8	39,2	38,	38,2
Pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie.	31,7	23,9	22	28	
Objectif 7. Améliorer le délai de la mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert, du point de vue de l'utilisateur.	Pourcentage de personnes condamnées à u sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté l'obligation enjointe				

1ère partie : une augmentation des publics pris en charge

I . Les effectifs

A - Suivi du taux d'occupation des établissements pénitentiaires

Au 1^{er} janvier 2008, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires (rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles : $61\,076/50\,693 * 100$) est de 120,5 %, soit cinq points supplémentaires par rapport au 1^{er} janvier 2007 et 22 points par rapport au 1^{er} janvier 2001 (98,4 %).

Ce taux d'occupation varie en fonction de la localisation géographique puisqu'il est de 133 % à la direction interrégionale de Lyon et de 147 % à la mission Outre-mer où il gagne 9,7 points entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, alors qu'il n'est que de 107 % et 111 % respectivement à la direction interrégionale de Strasbourg et de Dijon.

Le taux d'occupation varie également selon la nature de l'établissement. Dans les centres de semi-liberté, il est de 74 % alors qu'il atteint 127 % dans les maisons d'arrêt. Au 1^{er} janvier 2007, 6 maisons d'arrêt et un quartier maison d'arrêt sur 142 affichent un taux d'occupation supérieur à 200 %. Pour les établissements pour peine (centres de détention et quartiers de centre de détention), le taux d'occupation moyen est de 95 % en métropole et de 118 % en Outre-mer.

La densité carcérale (métropole et outre-mer) en CD et QCD connaît une augmentation de 14,1 points par rapport au 1^{er} janvier 2002. Cette augmentation est de 16,8% en MA et QMA.

- Annexes relatives au taux d'occupation

Tableau 1 : Taux d'occupation par type d'établissements au 1er janvier 2008

Type	Capacité opérationnelle*	Taux
CD	10 163	96%
CP	13 873	118%
dont Q MA	6 952	139%
dont Q CD	5 852	97%
dont Q MC	905	92%
dont Q CPA	164	71%
CSL	572	91%
MA	24 630	135%
MC	1 155	90%
EPM	180	80%
CPA	120	98%
Total	50 693	120%

Taux d'occupation : nombre de détenus/capacité opérationnelle

La capacité opérationnelle correspond à la capacité dont dispose effectivement un établissement

Graphique 1 : Taux d'occupation par type d'établissement au 1 er janvier 2008

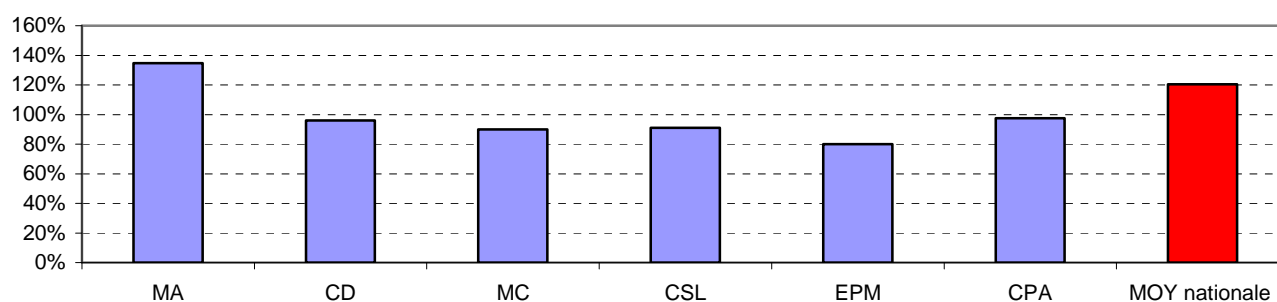


Tableau 1a : Taux d'occupation par DI au 1er janvier 2007 et 2008

DISP	2007	2008
Bordeaux	111%	116%
Dijon	107%	111%
Lille	114%	117%
Lyon	131%	133%
Marseille	107%	114%
MOM	134%	147%
Paris	116%	126%
Rennes	119%	121%
Strasbourg	107%	107%
Toulouse	117%	120%
Total	115%	120,5%

Tableau 1b : Répartition, par DI, des taux d'occupation dans les MA et les Q MA au 1er janvier 2008

DISP	Nombre total de MA et QMA		Nombre de MA et Q MA dont le taux est					
			01/01/2006			01/01/2007		
	2007	2008	< 110 %	entre 110 et 120 %	> 120 %	< 110 %	entre 110 et 120 %	> 120 %
Bordeaux	14	14	4		10	4		10
Dijon	15	15	7	2	6	5	2	8
Lille	17	17	6		11	5		12
Lyon	18	18	3	2	13	2	1	15
Marseille	12	12	5	3	4	4	4	4
MOM	13	13	4	1	8	3		10
Paris	15	15	6	2	7	4	1	10
Rennes	17	17	1	4	12	1	3	13
Strasbourg	8	8	2	1	5	1	1	6
Toulouse	13	13	2	3	8	4		9
Total	145	142	40	18	84	33	12	97

Tableau 1c : Taux d'occupation des établissements pour peine (CD et Q CD) au 1^{er} janvier 2008

DISP	Capacité		Effectifs		Taux d'occupation	
	CD	Q CD	CD	Q CD	CD	Q CD
Bordeaux	1 778		1 758		99%	
Dijon	1 010	299	955	278	95%	93%
Lille	1 952	1 205	1 817	1 163	93%	97%
Lyon	164	392	156	378	95%	96%
Marseille	1 483	628	1 410	583	95%	93%
Paris	910	464	867	451	95%	97%
Rennes	640	1 150	608	1 108	95%	96%
Strasbourg	1 692		1 608		95%	
Toulouse	736	343	718	332	98%	97%
Métropole	10 365	4 481	9 897	4 293	95%	96%
MOM		1 169		1 269		109%
Total	10 365	5 650	9 897	5 562	95%	98%

Tableau 1d : Taux d'utilisation des droits à tirage par DI

DISP	2006			2007		
	Nombre de droits alloués	Nombre de droits utilisés	en %	Nombre de droits alloués	Nombre de droits utilisés	en %
Bordeaux						
Dijon	76	28	37%	65	35	54%
Lille						
Lyon	711	659	93%	818	733	90%
Marseille						
MOM						
Paris	920	647	70%	1 040	775	75%
Rennes	59	50	85%	74	68	92%
Strasbourg						
Toulouse	497	397	80%	497	369	74%
Total	2 263	1 781	79%	2 494	1 980	79%
Droits de l'AC*	4 869			4 764		

B – La population pénale

1- L'évolution de la population détenue en métropole et en outre-mer depuis 1998.

Au 1^{er} janvier 2008, 212 080 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. 70 % le sont au titre d'une mesure ou d'une sanction suivie en milieu ouvert, 30 % sont incarcérées.

Le milieu ouvert et le milieu fermé ont connu ces dix dernières années des évolutions différentes :

- la population prise en charge en milieu ouvert n'a cessé d'augmenter, la politique de développement des alternatives à l'incarcération est à l'origine de cette forte progression (20,4 % entre 1998 et 2008).
- En revanche, après avoir connu une période de baisse significative entre 1997 et 2001, la population détenue a fortement augmenté entre 2002 et 2004, pour connaître depuis cette date une relative stabilité. La tendance revient à la hausse entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2007 puisque le nombre global d'écroués est passé de 60 403 à 64 003 soit une augmentation de 6 % avec 3 600 PPSMJ supplémentaires. Ainsi, au 1^{er} janvier 2008, le nombre de personnes écrouées au regard de celui des quatre années précédentes progresse de plus de 8%.

Au 1^{er} janvier 2008, sur un nombre total de 64 003 personnes écrouées en milieu fermé, en métropole et outre-mer, 61 076 sont des détenus hébergés et 2 927 écroués non hébergés. Le taux de personnes écrouées est de 100,3 % pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2008.

Les prévenus (16 797) représentent 26,24 % des détenus soit le taux le plus bas jamais constaté. A noter la forte baisse des prévenus (- 9,1 %) entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008.

Entre 1998 et 2008, alors que le nombre des condamnés marquait, derrière des mouvements irréguliers, une croissance de 47,6 %, le nombre des prévenus a baissé régulièrement depuis 1996 jusqu' en 2002, Après une forte croissance entre 2002 et 2003 (29,3 %), la population des prévenus connaît une nouvelle baisse significative en nombre et en proportion (-23 % entre 2004 et 2008). Cette tendance traduit les effets des débats sur la détention provisoire et confirme la pratique actuelle des parquets consistant à privilégier les comparutions immédiates, permettant une exécution plus rapide des condamnations pénales. Cette évolution de la « démographie » pénitentiaire justifie d'une part le travail entamé pour augmenter le nombre d'aménagements de peine et la politique volontaire en ce domaine avec notamment la circulaire ministérielle du 27 juin 2007 qui crée la conférence régionale d'aménagement de peine et le décret du 16 novembre 2007 et d'autre part la création de quartiers « courtes peines », propres à permettre une prise en charge personnalisée et axée sur la préparation à la sortie.

En 2007, les entrées des détenus en détention sont passées de 86 594 en 2006 à 90 268 en 2007 soit en progression de 4,2 %. La durée moyenne de détention reste relativement stable depuis 2003 (8,4 mois en 2007) alors que la durée moyenne de détention provisoire diminue légèrement passant de 4,0 mois en 2006 à 3,8 en 2007.

2- Les caractéristiques sociodémographiques et pénales de la population détenue.

- Caractéristiques sociodémographiques

La population détenue est essentiellement masculine (96,3 % d'hommes) et françaises (80,1%). La proportion de étrangers continue à baisser passant de 25,2% au 1^{er} janvier 1998 à 19,1 % au 1^{er} janvier 2008

Au 1^{er} janvier 2008, 2 379 femmes étaient détenues contre 2 152 au 1^{er} janvier 2007, soit une augmentation de 10,5 %, alors que le taux de féminité reste stable à 3,7%. Le taux des prévenues est de 37,7 % soit 11,9 points de plus que le taux de la population masculine des prévenus. Ceci

s'explique par un taux plus élevé chez les femmes, d'infractions demandant des procédures plus longues (trafic de stupéfiants, crimes de sang...) que chez les hommes. Ainsi, pour ces deux types d'infractions, la proportion des femmes condamnées est de 34,60% alors qu'elle n'est que de 16,5 % chez les hommes.

En 2007, l'âge médian de la population écrouée est de 31,9 ans pour les hommes et 35,1 ans pour les femmes¹.

45,5 % des détenus ont entre 25 et 40 ans.

Parallèlement au vieillissement de la population française, on note une forte augmentation en nombre et en proportion des détenus de plus de 50 ans. Ainsi entre le 1^{er} janvier 1998 et le 1^{er} janvier 2008, le taux des détenus âgés de plus de 50 ans est passé de 9,5 % à 12 % de la population carcérale. Par contre le taux de mineurs détenus reste sensiblement identique soit 1,14 % de la population carcérale au 1^{er} janvier 2008.

Les mineurs de moins de 16 ans représentent 10,6% de la population mineure écrouée au 1^{er} janvier 2008, contre 12,3 % en 2007 et 9,7% en 2006.

- Caractéristiques pénales

Au 1^{er} janvier 2008, 38 928 des condamnés le sont en matière correctionnelle (progression de 15,2 % par rapport au 1^{er} janvier 2007) et 8 273 en matière criminelle. Parmi ces derniers 523 sont des condamnés à perpétuité.

La structure par quantum s'est modifiée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008. Le nombre des condamnés à une peine de 1 à moins de 3 ans a augmenté de 31 %, celui des condamnés à une peine inférieure à 6 mois et celui des peines de 6 mois à moins d'un an ont augmenté respectivement de 13, 2 % et de 16,4 %.

Les violences volontaires demeurent la première cause d'incarcération des condamnés (22 %) suivi par le viol et autres agressions sexuelles (17,6%). La proportion pour cette dernière forme d'agression tend à diminuer puisqu'elle ne représente plus respectivement de 2005 à 2008 que 22,2%, 21,4 %, 19,7 % et 17, 6% des condamnés.

Chez les mineurs, les violences volontaires demeurent également la principale infraction (36,5 % au 1^{er} janvier 2008 en progression de 3,6 points par rapport au 1^{er} janvier 2007).

¹ l'âge médian sépare l'effectif cumulé considéré en 2 parties égales

Annexes relatives à la population pénale

Tableau 2 : Evolution de la population prise en charge depuis 1997

Au 1er janvier	Nombre de personnes écrouées en milieu fermé	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Ensemble des personnes prises en charge par l'AP	Taux de personnes suivies en milieu ouvert	Evolution de la PPSMJ*
1997	54 269	117 061	171 330	68	
1998	53 845	122 959	176 804	70	3,20%
1999	52 961	131 367	184 328	71	4,30%
2000	51 441	135 020	186 461	72	1,20%
2001	47 837	141 697	189 534	75	1,60%
2002	48 594	140 622	189 216	74	-0,20%
2003	55 407	129 269	184 676	70	-2,40%
2004	59 246	123 492	182 738	68	-1,00%
2005	59 197	129 784	188 981	69	3,40%
2006	59 522	146 567	206 089	71	9,10%
2007	60 403	142 285	202 688	70	-1,65%
2008	64 003	148 077	212 080	70	4,63%
Evolution 1998-2008	18,9%	20,4%	20%		

●par rapport à l'année précédente.

Source : GIDE pour le milieu fermé, statistiques semestrielles du milieu ouvert jusqu'au 1er janvier 2007 puis à partir du 1er janvier 2008 requête unique d'extraction APPI. Champ: France entière

Tableau 2a : Population carcérale* : structure par catégorie pénale au 1er janvier (effectifs)

au 1er janvier					Taux de prévenus (%)
	Prévenus	Condamnés	CPC**	Ensemble	
1997	22 521	31 506	242	54 269	41,5
1998	21 591	31 984	270	53 845	40,1
1999	20 452	32 261	248	52 961	38,6
2000	18 100	33 126	215	51 441	35,2
2001	16 107	31 631	99	47 837	33,7
2002	16 124	32 444	26	48 594	33,2
2003	20 852	34 529	26	55 407	37,6
2004	21 749	37 479	18	59 246	36,7
2005	20 134	39 041	22	59 197	34
2006	19 732	39 784	6	59 522	33,2
2007	18 483	41 916	4	60 403	30,6
2008	16 797	47 201	5	64 003	26,2

* Contrainte par corps, puis contrainte judiciaire à partir du 1^{er} janvier 2005

Tableau 3 : Population carcérale : structure par sexe au 1er janvier

au 1er janvier	Hommes	Femmes	Ensemble	taux de féminité (en %)
1997	52 046	2 223	54 269	4,1
1998	51 709	2 136	53 845	4
1999	50 932	2 029	52 961	3,8
2000	49 559	1 882	51 441	3,7
2001	46 099	1 738	47 837	3,6
2002	46 879	1 715	48 594	3,5
2003	53 322	2 085	55 407	3,8
2004	56 991	2 255	59 246	3,8
2005	56 959	2 238	59 197	3,8
2006	57 335	2 187	59 522	3,7
2007	58 251	2 152	60 403	3,7
2008	61 624	2 379	64 003	3,7

Tableau 4 : Population carcérale : structure par âge au 1er janvier (effectifs)

au 1er janvier	-16	16 - 18	18 - 21	21 - 25	25 - 30	30 - 40	40 - 50	50 - 60	60 et +	Ensemble
1997	83	545	4 434	9 056	11 462	15 750	8 584	3 251	1 104	54 269
1998	76	593	4 147	8 484	10 698	15 621	9 132	3 673	1 421	53 845
1999	78	636	4 376	8 119	10 223	15 058	9 275	3 754	1 442	52 961
2000	62	656	4 240	7 731	9 750	14 527	9 020	3 891	1 564	51 441
2001	64	552	3 927	7 254	8 672	13 242	8 560	3 960	1 606	47 837
2002	96	730	4 405	7 926	8 763	12 817	8 340	3 952	1 565	48 594
2003	81	727	5 110	9 469	10 233	14 413	9 084	4 509	1 781	55 407
2004	79	660	4 954	10 415	10 893	15 695	9 717	4 853	1 980	59 246
2005	49	574	4 716	10 220	10 698	15 735	10 005	5 130	2 070	59 197
2006	71	661	4 817	10 154	10 883	15 373	10 075	5 246	2 242	59 522
2007	90	639	4 661	10 519	11 413	15 700	10 035	5 139	2 207	60 403
2008	77	650	4 894	10 867	12 382	16 689	10 685	5 395	2 364	64 003

Tableau 5 : Population carcérale Structure selon la nationalité au 1er janvier

au 1er	Français	Etrangers	Ensemble	Etrangers (%)
1997	39 149	15 120	54 269	27,9
1998	40 288	13 557	53 845	25,2
1999	40 436	12 525	52 961	23,6
2000	39 914	11 527	51 441	22,4
2001	37 603	10 234	47 837	21,4
2002	38 087	10 507	48 594	21,6
2003	43 489	11 918	55 407	21,5
2004	46 123	13 123	59 246	22,2
2005	46 455	12 742	59 197	21,5
2006	47 331	12 191	59 522	20,5
2007	48 498	11 905	60 403	19,7
2008	51 766	12 237	64 003	19,1

Tableau 5a: Evolution de l'indicateur de durées moyennes de détention et de détention provisoire T

Années	Durée moyenne de détention *			Durée moyenne de détention provisoire **		
	Entrées de détenus	Population moyenne de détenus	Durée moyenne de détention	Entrées de prévenus	Population moyenne de prévenus	Durée moyenne de détention provisoire
1997	79 334	54 057	8,2	59 462	22 057	4,5
1998	76 455	53 403	8,4	55 326	21 022	4,6
1999	77 214	52 202	8,1	54 590	19 276	4,2
2000	68 765	49 640	8,7	50 963	18 172	4,3
2001	67 308	48 216	8,6	46 471	16 116	4,2
2002	81 533	52 001	7,7	58 410	18 488	3,8
2003	81 905	57 327	8,4	59 348	21 301	4,3
2004	84 710	59 222	8,4	58 591	20 942	4,3
2005	85 540	59 360	8,3	60 948	19 309	3,8
2006	86 594	59 963	8,3	56 752	19 108	4,0
2007	90 268	63 268	8,4	55 564	17 804	3,8

Population moyenne - $P = 1/2 \times [P (1.1.n) + P (1.1.n+1)]$

(*) Durée moyenne de détention : [(population moyenne de détenus)/(entrées de détenus)]*12 (en mois)

(**) Durée moyenne de détention provisoire : [(population moyenne de prévenus)/(entrées de prévenus)]*12 (en mois)

Tableau 5b: Répartition des condamnés par infraction au 1er janvier 2007 et 2008

Infractions	Métropole et Outre-mer au 01/01/2007		Métropole et Outre-mer au 01/01/2008	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Infraction à la législation sur les stupéfiants	5 751	13,7	6 442	13,6
Homicide volontaire	3 608	8,6	3 628	7,7
Coups et blessures volontaires	8 588	20,5	10 396	22
viol et autres agression sexuelle	8 268	19,7	8 311	17,6
homicide et atteinte involontaire	2 218	5,3	2 808	5,9
vol qualifié	4 232	10,1	4 437	9,4
vol simple	3 313	7,9	3 893	8,2
escroquerie, abus de confiance, recel, faux	3 112	7,4	3 588	7,6
infraction à la police des étrangers	585	1,4	706	1,5
autres	2 241	5,3	2 992	6,3
Ensemble	41 916	100	47 201	100

Tableau 5c : Répartition de la population écrouée par catégorie pénale au 1er janvier 2007 et 2008

	Métropole et Outre-mer au 01/01/ 2007		Métropole et Outre-mer Au 01/01/2008	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Prévenus	18 483	30,6	16 797	26,2
- instruction terminée	2 119	3,5	1 825	2,9
- instruction non terminée	12 584	20,8	11 174	17,5
- comparution immédiate	2 001	3,3	2 125	3,3
- en appel ou pourvoi	1 779	2,9	1 673	2,6
Condamnés	41 920	69,4	47 206	73,8
- correctionnels	33 796	56	38 928	60,8
- criminels	8 120	13,4	8 273	12,9
- contrainte judiciaire	4	0	5	0
Ensemble	60 403	100	64 003	100

C- Le nombre de JDD

Le nombre de Journées De Détention (JDD) est comptabilisé à partir du registre quotidien tenu au greffe de chaque établissement. Il est égal à l'intégralité des journées de détention qui sont financièrement prises en charge par l'établissement : détenus écroués à l'établissement lors de l'appel du matin, détenus hospitalisés sans levée d'écrou, détenus en permission de sortir, détenus ayant fait l'objet d'une extraction avant l'appel du matin.

Annexes relatives aux JDD :

Tableau 6 : Evolution annuelle du nombre de JDD depuis 2002

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2002/2007
Nombre de JDD	19 631 792	21 384 352	22 210 992	21 724 598	21 673 956	23 054 487	17,4 %

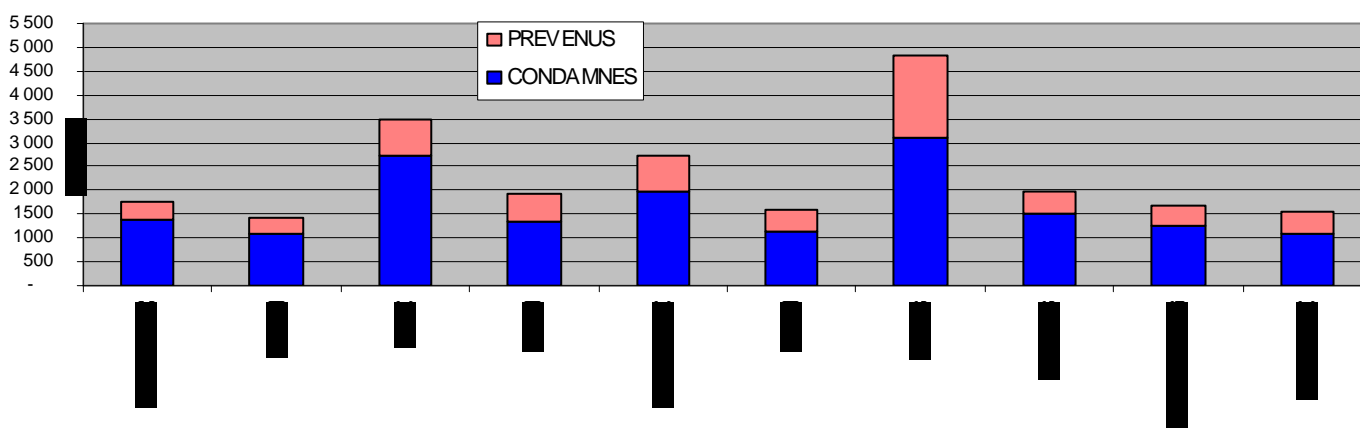
Tableau 6a: Evolution du nombre de JDD en 2007

janv	févr	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
1 846 273	1 733 136	1 899 196	1 909 388	1 970 310	1 925 026	1 980 519	1 950 526	1 893 484	1 983 557	1 941 985	2 021 087

Tableau 6b : Nombre de journées de détention (JDD) en 2007 par DISP

DR	CONDAMNES	PREVENUS	TOTAL	%
BORDEAUX	1 386 879	395 961	1 782 840	7,7%
DIJON	1 094 015	339 437	1 433 452	6,2%
LILLE	2 720 227	752 803	3 473 030	15,1%
LYON	1 353 615	595 250	1 948 865	8,5%
MARSEILLE	1 973 110	762 569	2 735 679	11,9%
MOM	1 143 223	456 218	1 599 441	6,9%
PARIS	3 113 229	1 735 530	4 848 759	21,0%
RENNES	1 522 033	445 109	1 967 142	8,5%
STRASBOURG	1 279 817	414 325	1 694 142	7,3%
TOULOUSE	1 085 133	486 004	1 571 137	6,8%
Total	16 671 281	6 383 206	23 054 487	100%

Graphique 2 : Répartition des JDD par DISP



II – Les actions associées à l’augmentation de la population pénale

A- Les opérations de sécurité, le bilan ERIS et les incidents

1 – Le bilan des ERIS.

Les équipes régionales d’intervention et de sécurité ont été créées par circulaire du 27 février 2003.

A ce jour, elles comptent plus de 400 agents répartis en 10 équipes.

Il est fait appel aux ERIS pour intervenir sur des mouvements collectifs ou individuels, de non réintégration (ou d’insoumission) pouvant dégénérer ainsi que pour certains transferts à hauts risques. Leur arrivée sur les lieux entraîne généralement la fin des mouvements par un effet de dissuasion avéré. De plus, leur présence lors des fouilles générales ou pendant certaines fouilles sectorielles ou opérations spécifiques (opérations anti-drogue, renfort lors de perquisition des forces de l’ordre, etc.) ont eu un impact dissuasif certain.

Par ailleurs, les ERIS sont intervenues en soutien aux établissements pour assurer la sécurité pendant certaines sessions d’assises, suite à des informations mettant en danger la sécurité des sites, pour la garde temporaire de détenus sensibles, ou lors de travaux importants pouvant fragiliser les structures et la sécurité des établissements.

De par leur formation à l’ENAP, au centre de formation des forces de gendarmerie et au centre d’entraînement du GIGN, les agents font preuve de sang froid et de calme lors des interventions. Ils emploient la force strictement nécessaire et apparaissent comme des vecteurs apaisants lorsqu’ils interviennent préventivement. Leurs interventions sont filmées dans des conditions qui préservent la dignité des personnes détenues.

Il convient également de constater que différentes équipes ont été sollicitées pour aider à la formation de personnels de surveillance, de CRS, de gendarmes mobiles mais également de polices municipales. Elles participent aussi activement dans le cadre d’exercices concernant les plans d’intervention (POI et PPI).

L’impact de ces opérations pour l’institution pénitentiaire est certain. Les agents des différentes structures se sentent plus soutenus et rassurés dans leur action car ils peuvent très rapidement compter sur des renforts pénitentiaires spécialisés en cas de nécessité.

Les modalités d’emploi des ERIS ainsi que le cadre de leurs interventions sont fixés par une circulaire générale portant doctrine d’emploi en date du 9 mai 2007 .

Depuis leur création, les ERIS ont réalisé 3056 opérations dont 963 en 2007, 991 en 2006 (758 en 2005 et 344 en 2003/2004) soit une progression de 31 % entre 2005 et 2006 et une légère baisse entre 2006 et 2007 (-2,8 %). Les interventions à la suite d’un incident en établissement représentent uniquement 6 % des missions des ERIS

Les missions des ERIS en pourcentage se répartissent de la manière suivante :

- sécurisation d’opérations de transfèrements (22%),
- sécurisation de travaux (18%),
- soutien aux établissements (14%),
- exercices (14%),
- sécurisation d’opérations de fouille (14%)
- et interventions en établissement suite à un incident (6%)

Le reste de l’activité se répartissant entre la garde de détenus sensibles et la sécurisation d’opérations particulières

15 % des opérations réalisées par les ERIS ont pour origine une demande de l’administration centrale. 85 % sont réalisées sur l’initiative des directions régionales.

2 – Les opérations de sécurité : les fouilles générales et sectorielles

Une circulaire ministérielle du 26 juillet 2004 est venue institutionnaliser et réglementer minutieusement les opérations de fouilles générales et sectorielles. Elle a été complétée par une note du 5 octobre 2005 qui renforce la traçabilité des opérations de fouilles des établissements pénitentiaires.

Ces opérations de fouilles sont réalisées soit selon le plan annuel défini et validé par l'administration centrale soit suite à des informations laissant présumer de la présence de produits interdits, objets dangereux ou d'un préparatif d'évasion

En 2007, 16 fouilles générales ont été réalisées et 114 fouilles sectorielles ont été menées par les directions interrégionales.

3 – Les incidents : les agressions envers les autres détenus et envers le personnel et autres incidents

OBJECTIF n° 1 : Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires (du point de vue du citoyen)

INDICATEUR 1.2 : Taux d'incidents (du point de vue du citoyen)

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Réalisation
Nombre d'agressions contre un personnel	Ratio	96,6	103,2	80,9

Le taux d'incident est calculé par rapport à 10 000 détenus.

Il est en baisse par rapport à l'année 2006. Concernant les agressions sur personnel, les chiffres utilisés comptabilisent les agressions donnant lieu à un dépôt de plainte ou une ITT.

Face à ces comportements, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre des formations afin de sensibiliser les agents aux gestes appropriés pour prévenir les risques d'agression.

Dans le cadre de la construction des établissements pénitentiaires, elle a mené une réflexion sur la meilleure adaptation de l'espace de circulation et de travail des agents (large champ de vision, ...) afin de limiter les risques d'agression.

La création des Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS), équipes particulièrement formées dans l'intervention pour le maintien de la sécurité dans les établissements, a été également une réponse forte face aux agressions des agents dans le cadre de leur activité professionnelle et principalement dans la détention.

4 - Les évasions

OBJECTIF n° 1 : Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires (du point de vue du citoyen)

INDICATEUR 1.1 : Nombre d'évasions (sous garde pénitentiaire/hors de l'établissement)

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Réalisation
Nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe	Ratio	3,1	1,88	1,98
- de détenu particulièrement signalé	Ratio	0,7	0	0,16
- de détenu autre	Ratio	2,4	1,88	1,82
Nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en aménagements de peine	%	36,8	32,8	22,24
Nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	%	0,2	1,2	0,99

Le nombre d'évasions au cours de l'année considérée est calculé pour 10 000 détenus.

En 2007, les ratios sont calculés à partir d'une population moyenne de 60 714 détenus.

Le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe est passé de 11 en 2006 à 12 en 2007. Cette augmentation n'est pas significative et doit en outre être relativisée dans un contexte d'augmentation de la population pénale. Ces résultats marquent l'efficacité d'une politique de gestion des affectations des détenus et de sécurisation des établissements dans leur ensemble. Comme il avait été indiqué l'année précédente, l'évasion de détenu particulièrement signalé (DPS) présente par nature un risque permanent. Cette année, le recours à un hélicoptère et à des armes de guerre par une complicité extérieure a permis l'évasion d'un DPS, qui a par la suite été repris. Parmi le 12 évasions, 6 ont été réalisées par escalade, 3 par bris, 1 par ruse, le détenu profitant du défaut de vigilance des personnels et 2 avec complicité extérieure (dont 1 par aéronef).

Ainsi, le 12 septembre 2007, un protocole de prévention des évasions par hélicoptères a été signé avec la direction de l'aviation civile et les représentants des hélicoptéristes.

Un seuil quasi-incompressible en deçà duquel il sera difficile de descendre semble atteint. Concernant les évasions hors établissement, la tendance à la baisse entamée depuis 2004 se confirme.

Tableau 7 : Les évasions depuis 2005

EVASIONS	2005	2006	2007
Sous garde pénitentiaire directe	12	11	16*
Hors établissement pénitentiaire	211	183	135
- dont détenu en aménagement de peine	210	180	132
- dont détenu en sortie sous escorte pénitentiaire	1	3	3
TOTAL	223	194	151

* 12 évasions concernant 16 détenus

Tableau 7a : Evolution des violences depuis 2005

Violences entre détenus et envers les surveillants (données générales)	2005	2006	2007
- événements collectifs en détention	306	265	155
- agressions envers co détenus *	395	376	367
- agressions contre le personnel	689	648	550

* dont 3 homicides en 2006 contre 5 en 2005

B - Le renseignement

Le développement du renseignement pénitentiaire devient une obligation à plus d'un titre. D'une part l'information est devenue une véritable matière première stratégique pour garantir la sécurité des personnes et des biens. D'autre part, la composition de la population pénale évolue, et fait apparaître de nouveaux risques : détenus originaires des pays de l'Est (mafia russe), réseaux islamistes...

Ainsi, les échanges d'information pendant la détention avec les partenaires institutionnels sont de nature à assurer une meilleure connaissance des détenus à risques.

Les établissements ont mis en place ou nommé un gradé ou officier chargé du renseignement et des formations ont été mises en place dans les régions avec les préfets de police, directeurs des R.G., la D.S.T.

C – La discipline

1.1. Tableau 7b : Le suivi des procédures disciplinaires

	2006		2007	
Nombre de procédures disciplinaires	43 825		49 132	
Nombre de procédures disciplinaires avec recours d'un avocat		15 609		19 143
Nombre de recours administratifs préalables (RAP) enregistrés	909		873	
Nombre de RAP enregistrés n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision au 31.12.2006	54		36	
Nombre de rejets pour dépassement des délais	23		32	
Nombre de décisions implicites de rejet	75		194	
Nombre de décisions de confirmation de la sanction	560		557	
Dont décision du tribunal administratif		24		5
Nombre de décisions d'annulation de la sanction	85		97	
Dont décision du tribunal administratif		0		1
Nombre de réformations (requalification, modification du quantum)	41		53	

On constate en 2007 une augmentation des procédures disciplinaires de 12,1% par rapport à 2006. Les recours à un avocat ont fortement progressé (+22,6%), mais ne représentent que 39% des procédures disciplinaires (35,6% en 2006). Le nombre des décisions annulées par rapport au nombre de RAP diminue. Cette relation s'explique par la présence des avocats en commissions de discipline, qui oblige à présenter des dossiers rigoureusement étayés, aussi bien du point de vue de la forme que de celui du droit.

2^{ème} partie : Une prise en charge au plus près des publics

I - L'inscription des publics dans les politiques sociales d'insertion

A - La santé des détenus

Objectif 5. Améliorer l'accès aux soins, du point de vue de l'utilisateur.

Nombre d'extractions médicales à l'extérieur par rapport à la population détenue, y compris affectation en UHSI

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation
Nombre d'extractions médicales à l'extérieur par rapport à la population détenue, y compris affectation en UHSI	Nombre	34 333	36 930

La requête GIDE prend en compte les flux d'hospitalisations et les flux liés aux consultations externes. En 2006, le résultat obtenu sur ce périmètre atteint 34 333 extractions médicales et concerne 17 218 détenus. Pour les résultats 2007, on note une progression de 7,6 % du nombre des extractions alors que le nombre des détenus concernés ne progresse que de 5 % (36 930 extractions concernant 18 072 détenus).

Au demeurant, cet indicateur est exogène à l'administration pénitentiaire puisqu'elle n'est pas prescripteur des extractions médicales. Pour toutes ces raisons, il a été décidé dans le PAP 2008 de supprimer cet indicateur et de le remplacer par un indicateur plus pertinent .

1- La protection sociale des personnes détenues et les crédits de santé.

Depuis le 1er janvier 1994, toute personne détenue est obligatoirement affiliée à l'assurance maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale, à compter de la date de son incarcération. L'Etat doit acquitter les cotisations sociales correspondantes et financer également la part qui n'est pas prise en charge par l'assurance maladie : le ticket modérateur pour les soins lors des consultations et des hospitalisations et le forfait journalier lors des hospitalisations.

A ce titre, l'administration pénitentiaire a versé en 2007 à l'A.C.O.S.S. les frais d'inscription des détenus au régime général de la sécurité, pour un montant de 70 171 514€.

2- La prise en charge médicale des détenus.

La prise en charge médicale des personnes détenues est un élément déterminant de la gestion de l'incarcération. En effet, on assiste à une dégradation importante de l'état de santé des publics, notamment pour ce qui relève des pathologies psychiatriques. Par ailleurs, les personnes dont l'administration pénitentiaire a la charge sont majoritairement jeunes, souvent en proie aux addictions, peu enclins à prendre en compte leur santé, peu informés du fait de carences sociales et éducatives.

Si la majorité des personnes détenues a moins de 40 ans, il ne faut pas occulter la présence en nombre de personnes âgées, dont les effectifs sont en augmentation et qui requièrent des soins particuliers liés aux maladies du vieillissement.

La collaboration active avec les services de santé est l'un des enjeux prioritaires pour ce qui relève de la prise en charge des publics, en terme de repérage et de préparation à la sortie.

Il faut également souligner que la promiscuité carcérale engendre des pathologies particulières compte tenu du stress lié à la cohabitation avec d'autres détenus, des troubles du sommeil et du comportement.

Le développement des actions d'éducation à la santé, la continuation du travail de collaboration avec les partenaires sanitaires dans le cadre des réunions de coordination peuvent permettre d'assurer une prise en charge adaptée des personnes détenues.

Le service public hospitalier assure les soins dispensés aux personnes détenues dans tous les établissements pénitentiaires

103 décès par mort naturelle ont été constatés en 2007 soit une diminution de 13,5 % par rapport à 2006.

a- en matière psychiatrique

Les soins psychiatriques aux personnes détenues relèvent du ministère chargé de la santé.

- Les SMPR

Les personnes détenues souffrant de troubles mentaux sont prises en charge :

- pour les soins ambulatoires : par le secteur psychiatrique hospitalier dont dépend l'unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) de l'établissement pénitentiaire, laquelle est une unité hospitalière ou par le service médico-psychologique régional (SMPR) spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordonnateur au sein de la région pénitentiaire. Il existe 26 SMPR implantés dans des établissements pénitentiaires. Parallèlement, à la prise en charge psychiatrique assurée par les SMPR, les secteurs de psychiatrie générale et le cas échéant les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile sont susceptibles d'intervenir en milieu pénitentiaire dans le cadre des UCSA (unités de consultations et de soins ambulatoires

- pour les soins en hospitalisation complète :

- o s'agissant des soins avec le consentement du malade : par le SMPR ;

- o s'agissant des soins sans le consentement du malade en hospitalisation d'office : toujours en milieu hospitalier, soit par le secteur psychiatrique habilité de l'hôpital de rattachement, soit en unité pour malades difficiles (UMD).

Toutefois ce dispositif , s'il a considérablement amélioré la prise en compte des pathologies et des troubles mentaux, se révèle encore insuffisant du fait de l'ampleur des besoins des prisons

- Les UHSA

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice 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 constitueront, à terme, une amélioration de l'offre d'accès aux soins en hospitalisations psychiatrique :

- les malades détenus sont accueillis au sein de services disposant de moyens sanitaires adaptés ;

- les hospitalisations ont lieu dans des unités hospitalières désormais sécurisées.

Le programme d'implantation des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) comporte deux tranches :

- la première tranche prévue pour les années 2008 à 2011 porte sur 440 places. Les implantations envisagées pour cette première tranche sont les suivantes :

DRSP concernée	Ville	Capacité	Remarques
DRSP Paris	Villejuif	60	
DRSP Marseille	Marseille	60	
DRSP Lille	Lille	60	
DRSP Paris	Orléans	40	
DRSP Dijon/Lyon	Lyon	60	Compétence interrégionale dans l'attente de la création d'une UHSA dans la DRSP de Dijon
DRSP Toulouse	Toulouse	40	
DRSP Strasbourg	Nancy	40	
DRSP Bordeaux	Bordeaux	40	
DRSP Rennes	Rennes	40	
Capacité totale de la 1 ^{ère} tranche		440 places	

- la deuxième tranche à partir de 2010/2011 porte sur 265 places. Les lieux d'implantation pressentis pour cette seconde tranche sont les suivants :

DRSP concernée	Ville ou Région	Capacité	Remarques
DRSP Dijon	Dijon ?	40	
DRSP Lille	Rouen ?	40	
DRSP Paris	Etablissement de santé à définir	60	
DRSP de Bordeaux	Bordeaux ou Poitiers ?	40	
DRSP Marseille	Nice ?	40	
MOM	Guadeloupe, Martinique Réunion	45	UHSA de 15 places chacune
Capacité totale de la 2 ^{ème} tranche :		265 places	

Parallèlement à la mise en place des UHSA, en cours de réalisation, la RGPP (révision générale des politiques publiques) préconise une évaluation du dispositif de prise en charge des détenus souffrant de pathologie mentales.

b- en matière somatique

- Les UCSA

Une unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), qui est une unité fonctionnelle d'un service hospitalier, est implantée dans chaque établissement pénitentiaire. Les soins, tant somatiques que psychiatriques, sont prodigués par des équipes pluridisciplinaires de l'hôpital. Au plan local, cette organisation nouvelle est formalisée au travers d'un protocole, signé par le directeur de l'établissement pénitentiaire et le directeur de l'hôpital, sous l'égide des autorités régionales sanitaires (agence régionale de l'hospitalisation) et pénitentiaires (direction régionale des services pénitentiaires).

En matière de soins psychiatriques, 26 établissements pénitentiaires disposent de services médico-psychologiques régionaux. Les autres établissements bénéficient de l'intervention des secteurs de psychiatrie définis dans les protocoles.

- Les hospitalisations d'urgence et de courte durée : les chambres sécurisées

Elles sont réalisées dans l'établissement public de santé signataire du protocole avec l'établissement pénitentiaire au sein de chambres sécurisées. Un programme de mise aux normes ou de création de 208 chambres sécurisées est en cours de réalisation sur les années 2007 à 2009.

- Les hospitalisations programmées : les UHSI

L'arrêté du 24 août 2000 a prévu la création de 8 unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) dans les centres hospitaliers universitaires de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Toulouse et dans le groupe hospitalier de la Pitié Salpêtrière, au sein de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Paris.

Cette réforme vise à intégrer la population pénale dans le système général de santé, d'une part en lui accordant une couverture sociale et d'autre part en lui permettant d'accéder à des soins comparables à ceux dispensés en milieu libre, en transférant l'organisation des soins du service public pénitentiaire au service public hospitalier.

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

A terme, 181 lits seront créés dans les huit CHU, répartis de la manière suivante :

Bordeaux :	16 lits	Marseille :	45 lits
Lille :	21 lits	Nancy :	17 lits
Lyon :	23 lits	Rennes :	19 lits
Toulouse :	16 lits	Pôle Parisien :	25 lits

Sur les 8 unités hospitalières sécurisées interrégionales qui sont prévues, 6 sont d'ores et déjà en service. Il s'agit des UHSI de :

Nancy :	mise en service en février 2004,
Lille :	mise en service en décembre 2004,
Lyon :	mise en service en février 2005,
Bordeaux :	mise en service en mai 2006,
Marseille et Toulouse :	mises en service en décembre 2006.

L'UHSI de Paris ouvrira en octobre 2008 et celle de Rennes devrait ouvrir fin 2009.

La sécurisation des unités d'hospitalisation est à la charge de l'administration pénitentiaire.

Aussi, conformément à l'arrêté du 24 août 2000, les dépenses concernant les travaux et équipements supplémentaires rendus nécessaires du fait de la prise en charge de personnes détenues, y compris les aménagements et les installations spécifiques concernant les accès, relèvent de l'administration pénitentiaire. Le coût de la sécurisation à la charge de la DAP pour les 6 unités ouvertes s'élève à près de 5,4 millions d'euros financées par une subvention de l'Etat qui couvre la totalité de la dépense.

Actuellement, le taux d'occupation des UHSI de Nancy, Lille, Lyon et Bordeaux varie de 60% à 80% selon les sites. L'UHSI de Marseille est occupée à plus de 90% du fait de son ouverture partielle. L'UHSI de Toulouse est occupée à 80%, mais certains patients détenus sont sur liste d'attente.

A la suite des réunions interministérielles tenues dans le courant du dernier trimestre 2006, la décision a été prise de confier à l'administration pénitentiaire, à compter du 1^{er} avril 2007, les missions exercées par la police et la gendarmerie dans les UHSI de Marseille (ouverture de 17 lits sur 45) et Toulouse. Pour assurer ces missions, l'administration pénitentiaire a affecté 20 surveillants supplémentaires (en provenance des ERIS) dans chacune de ces UHSI. En outre, elle a décidé de faire effectuer les escortes aller-retour entre les établissements et l'UHSI par les personnels des établissements, au détriment de l'encadrement des détentions. Enfin, elle a mobilisé les ERIS afin d'assurer les hospitalisations sur les plateaux techniques qui ne pourront être couvertes par le personnel dédié à l'UHSI.

3- L'expérimentation de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC)

2 cas de figure peuvent se présenter dans la DISP : la CMUC établie durant la détention et la CMUC sollicitée en vue de la sortie du détenu.

1. durant la détention, il s'avère qu'elle est demandée par l'UCSA en cas de dépassement pour l'optique, le dentaire, les prothèses auditives... La CMUC, comme l'indique le guide méthodologique, n'intervient que pour les dépassements concernant ces soins ; le ticket modérateur étant toujours à la charge de l'AP.

2. à la sortie, afin de permettre à la personne de bénéficier d'une couverture maladie complémentaire. La CMUC prend en charge le ticket modérateur, le forfait journalier ainsi que les frais en sus cités au 1^{er} point.

4- Les suspensions de peine pour raisons médicales

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, ouvre la possibilité de suspendre, pour une durée indéterminée, l'exécution d'une peine privative de liberté. Elle prévoit que les personnes condamnées atteintes d'une pathologie engageant le pronostic vital ou dont l'état de santé est durablement incompatible avec le maintien en détention, hors les cas d'hospitalisation des personnes détenues en établissement de santé pour troubles mentaux, peuvent bénéficier d'une mesure de suspension de peine, quelle que soit leur situation pénale.

Les conditions d'octroi de cette mesure sont précises et cumulatives : conclusions concordantes de deux expertises médicales, et en fonction de l'infraction commise, une expertise psychiatrique. La suspension est ordonnée par le juge d'application des peines si la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans, dans les autres cas elle est prononcée par le tribunal de l'application des peines. La mise en œuvre de cette mesure requiert en tout état de cause les délais nécessaires à la réalisation d'expertises, notamment psychiatriques, et s'appuie sur un travail partenarial entre les services pénitentiaires et les services médico-sociaux en particulier pour la recherche éventuelle d'un lieu de vie adéquat pour la sortie de la personne bénéficiaire de la mesure.

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales précise que la suspension de peine peut être ordonnée « *Sauf s'il existe un risque grave de renouvellement de l'infraction* » et que « *si la suspension de peine a été ordonnée pour une condamnation prononcée en matière criminelle, une expertise médicale destinée à vérifier que les conditions de suspension sont toujours remplies doit intervenir tous les 6 mois* »

Depuis la parution de la loi, les services pénitentiaires ont été mobilisés et le suivi des mesures est assuré par les services de la direction de l'administration pénitentiaire. Un bilan trimestriel précis est établi par les directions régionales des services pénitentiaires.

La demande de suspension de peine appartient à la personne détenue ; toutefois, compte tenu de la spécificité du public susceptible de bénéficier d'une telle mesure, qui se caractérise par sa

particulière vulnérabilité et la diminution de ses facultés physiques et/ou intellectuelles, les chefs d'établissements sont tout à fait fondés à attirer l'attention du juge d'application des peines et du parquet sur le cas de personnes posant de graves problèmes d'ordre sanitaire dans la gestion de la détention.

81 personnes ont bénéficié de cette mesure en 2007.

Globalement, le délai moyen d'instruction des demandes variait de 4 jours à 8 mois, 75 % des personnes ayant obtenu leur décision de suspension de peine dans un délai inférieur à 3 mois.

Les principaux motifs de rejet sont le « pronostic vital non engagé » et/ou « état de santé compatible avec le maintien en détention » (environ 80% des motifs) viennent ensuite les « expertises non concordantes » et « l'absence d'hébergement spécialisé pour accueillir la personne ».

5- La prévention au suicide

« Actuellement l'administration pénitentiaire tente de porter un regard courageux sur l'ensemble des décès par suicide avec la commission centrale de suivi des actes suicidaires. Le ministère de la Santé doit se joindre activement à cette analyse pour apporter un éclairage sur l'adéquation des soins avec les troubles psychiques de la personne. »

source : Rapport Terra

96 suicides ont été constatés en 2007, on passe ainsi de 21 suicides pour 10 000 détenus en 2003 à 15 suicides pour 10 000 détenus en 2007 :

Les actions menées en matière de formation des personnels, de repérage et prévention du suicide et la diminution du nombre de prévenus, public particulièrement à risque, contribuent sans doute à ce résultat. Ainsi l'administration pénitentiaire a mis en œuvre des plans de formation à la prévention « suicide », avec pour objectif la formation de l'ensemble du personnel pénitentiaire (hors personnel administratif).

Enfin, dans certains établissements, une ligne téléphonique CRED (Croix Rouge Ecoute Détenus) a été mise en place.

- Annexes relatives à la prise en charge médicale des détenus

Tableau 8 : Nombre d'hospitalisations*

DR	Nombre d'extractions				Taux d'extractions (**)			
	2006		2007		2006		2007	
	1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre
Bordeaux	48	59	85	70	1,0%	0,8%	1,7%	1,4%
Dijon	6	7	10	8	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Lille	355	364	379	14	3,9%	0,6%	3,9%	0,1%
Lyon	25	21	13	11	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%
Marseille	538	492	586	532	7,4%	6,8%	7,6%	7,0%
MOM	91	134	138	122	2,9%	4,1%	4,0%	3,4%
Paris	98	147	116	102	0,7%	0,6%	0,8%	0,7%
Rennes	96	104	143	130	1,9%	2,0%	2,6%	2,4%
Strasbourg	85	73	98	116	1,9%	1,7%	2,1%	2,5%
Toulouse	6	1	5	13	0,1%	0,0%	0,1%	0,3%
total	1 348	1 402	1 573	1 118	2,2%	1,7%	2,5%	1,8%
	2 750		2 691					

Source : données GIDE - * nombre de placements en hospitalisation, nombre d'hospitalisation en région parisienne et nombre de placements en UHSI.

(**) : Nombre d'extractions / effectifs des détenus

Tableau 9 : Nombre annuel de suicides

	En détention	Hors détention	Total
2004	109	6	115
2005	117	5	122
2006	82	11	94
2007	76	20	96

Tableau 10 : Taux de suspension de peine accordée pour raisons médicales (art.L720-1-1 du CPP hors suspension pour motif grave d'ordre médical

ANNEE	ACCORDS	REJETS
2002	23	2
2003	67	54
2004	73	54
2005	57	26
2006	62	nd
2007	81	19

*nd = non disponible. comptz

B – Les activités socioculturelles, culturelles et sportives

1- les activités culturelles

Le développement culturel est l'une des composantes de la mission d'insertion confiée à la direction de l'administration pénitentiaire. Des actions diversifiées existent dans tous les domaines artistiques. elles sont pilotées par les SPIP en lien avec les chefs d'établissement. Elles concernent les pratiques individuelles en amateur, l'initiation ou la formation ainsi que les créations partagées dans le cadre d'ateliers. Elles favorisent ainsi un meilleur accès à l'offre culturelle : bibliothèque, programmation de spectacles et de concerts, diffusion audiovisuelle.

2- les activités physiques et sportives

Les activités physiques et sportives pratiquées par les personnes placées sous main de justice n'ont cessé de se développer selon deux logiques parallèles : d'une part, le droit des détenus de pratiquer des activités physiques et sportives et d'autre part l'intégration des activités physiques et sportives dans la mission d'insertion dévolue à l'administration pénitentiaire.

L'encadrement des activités physiques et sportives a toujours été partagé entre le personnel de l'administration pénitentiaire et des intervenants extérieurs, du secteur public ou du secteur privé associatif.

Des disparités importantes existent entre d'une part, les centres de détention et les maisons centrales favorisés par leurs installations et mode de fonctionnement et, d'autre part, les maisons d'arrêt pénalisées par les mouvements incessants de détenus et un taux d'occupation souvent supérieur à leur capacité théorique.

C – Le travail

INDICATEUR 6.2 : Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle).

	Unité	2005	2006	2007
		Réalisation	Réalisation	Réalisation
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle).	%	38,8	39,2	38,2

La cible prévisionnelle pour 2007 du pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle), fixée à 38,8%, n'a pas été atteinte (-0,6 points). Cela s'explique là encore par l'augmentation plus forte de la population pénale que du nombre d'emplois. Le nombre moyen des actifs rémunérés progresse donc en 2007 pour s'établir à 22 155, contre 21 543 en 2006 avec une augmentation notable du nombre de détenus qui perçoivent une rémunération au titre d'une activité exercée à l'extérieur des établissements.

Quant à la formation professionnelle, il convient de noter un recul de près de 10% du nombre moyen de places rémunérées.

1- La présentation générale des activités rémunérées

Le code de procédure pénale (article 717-3) institue un droit au travail et à la formation professionnelle pour la population pénale et fixe à l'administration une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux détenus qui en font la demande. Ces activités, outre la rémunération qu'elles procurent, contribuent à maintenir un lien entre la société civile et les détenus, et concourent à maintenir leur équilibre personnel en détention.

Le travail et la formation professionnelle rémunérée :

- ont une valeur économique - la rémunération résorbe les situations de dépendance et d'indigence. Elle permet aux détenus d'améliorer la vie quotidienne en achetant en cantine des produits de consommation courante, voire d'adresser des mandats à leur famille - ;
- sont un outil de réinsertion - ils permettent, au-delà d'un revenu immédiat, d'acquérir des compétences et de fixer des repères aux personnes déstructurées et concourent à la réinsertion professionnelle et à la lutte contre la récidive - ;
- contribuent à l'individualisation des peines - les activités de travail et le suivi de formations professionnelles peuvent être prises en considération par le juge de l'application des peines pour l'octroi de remises de peine, voire d'un aménagement de peine - ;
- permettent la réparation - une part progressive (de 20 à 33% de la rémunération perçue) est affectée à l'indemnisation des parties civiles - .

2- Les modalités de mise en oeuvre du travail dans les établissements pénitentiaires²

Les modalités de mise en oeuvre du travail sont diverses. Certaines sont gérées par l'administration, selon deux formes :

- en premier lieu, il s'agit des activités de service général. Les détenus sont employés par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements. Ils effectuent des tâches d'hôtellerie (*restauration, blanchisserie, nettoyage, cantine*) ou de maintenance (*peinture, maçonnerie, plomberie...*).

En 2007, le service général emploie 33,6 % des actifs rémunérés en détention, soit environ 6 736 postes de travail en moyenne annuelle (données RMA).

La rémunération s'effectue sur la base de tarifs journaliers fixés dans le cadre de crédits budgétaires de fonctionnement attribués à chaque établissement. La durée de travail quotidienne utile est de 3 à 7 heures.

La masse salariale distribuée au service général en 2007 s'est élevée à 18.848.982 €. La rémunération mensuelle moyenne par poste de travail, sur la base de 295 jours travaillés dans l'année, est de 226 euros.

- en second lieu, il s'agit du travail en production, réalisé dans les ateliers du Service de l'Emploi Pénitentiaire (SEP), par l'intermédiaire du compte «Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires» (RIEP), compte spécial du Trésor. En 2007, le SEP a géré 45 ateliers implantés dans 28 établissements pénitentiaires recevant majoritairement des détenus condamnés à de longues peines : les ateliers de la RIEP représentent 56% de l'emploi en production des maisons centrales.

Le SEP intervient dans plus de 10 secteurs d'activités différents (confection, menuiserie boissellerie, métallerie, mécanique générale, imprimerie, informatique, travail à façon, reliure, cuir, exploitation agricole et diverses activités liées aux plans de sauvegarde du patrimoine. Le chiffre d'affaires a été de 22 086 124 € en 2007, en progression de + 4,4% par rapport à 2006. Le chiffre d'affaires du compte de commerce RIEP est réalisé pour 67% avec le secteur public dont l'administration pénitentiaire (confection des uniformes des personnels de surveillance, fabrication de mobilier).

En 2007, le travail du SEP a employé 5,9 % de l'effectif des actifs rémunérés en détention. En effet, 1200 détenus, en moyenne annuelle (données RMA), y sont employés et encadrés par 130 personnels affectés au SEP.

² source des données chiffrées : rapport mensuel d'activités pour le nombre de détenus en activités rémunérées, suivi PACTE pour les autres données

La masse salariale distribuée par le SEP en 2007 s'est élevée à 6.298 628 € pour 232 280 journées travaillées. La rémunération mensuelle moyenne par poste de travail est de 508 euros.

Il existe, par ailleurs, des activités de travail gérées par des entreprises privées. Ainsi, des entreprises privées, concessionnaires de l'administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements à gestion déléguée, gèrent des ateliers de production. Elles font réaliser différents types de travaux à la population pénale, notamment des travaux techniques (montages, assemblages), du conditionnement ou du façonnage, pouvant être effectués par une main d'œuvre à faible niveau de qualification.

En 2007, le travail en concession a employé 43,9 % des actifs rémunérés en détention, soit en moyenne annuelle 8 842 détenus (données RMA).

La masse salariale distribuée par les entreprises privées en 2007 s'est élevée à 30.657.721€. La rémunération mensuelle moyenne par poste de travail est de 359 euros.

Enfin, il convient de mentionner le travail à l'extérieur, dans le cadre de certains aménagements de peine (les placements à l'extérieur, la semi-liberté et le PSE)

Ces mesures d'aménagement de peine visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés et leur permettent de travailler, au moyen d'un contrat de travail (CDD, CDI, CES, CIE...) pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises.

En 2007, 2 137 détenus, en moyenne annuelle, travaillaient selon ces deux modalités, à l'extérieur des établissements pénitentiaires, en augmentation de 38,7% du fait de la montée en puissance du dispositif de PSE.

En 2007, les activités rémunérées (travail et formation professionnelle) ont concerné 32,1% de la population pénale en maison d'arrêt et 51,3% en établissement pour peines, soit en moyenne annuelle 22 154 détenus.

3- Les résultats des activités en production (SEP et concessions en métropole)³

Les rémunérations brutes versées durant l'année 2007 au titre des activités de production se sont élevées à 36 956 349 €, en augmentation (+ 1,6 %) par rapport à 2006. Sur 3 années, la progression est de + 2,7 %. Le nombre de journées travaillées durant l'année 2007 s'est établi à 1 832 644, en recul de 3,8%.

S'agissant des emplois en production, avec une moyenne de 8145 postes en équivalent temps plein, on constate une diminution par rapport à 2006 de 58 emplois. Sur 3 années, de 2005 à 2007, la situation reste stable avec un recul qui se situe à -35 postes de travail.

Ces résultats laissent apparaître des disparités selon le mode de gestion des activités, le type d'établissement, et les régions.

- selon le mode de gestion :

Dans le parc public, la diminution, toujours sur ces mêmes 3 années, est de -4,4 % pour l'ensemble des rémunérations et de -5,1 % pour le nombre de journées travaillées.

Depuis 2005, la baisse en volume d'activité (journées travaillées) atteint - 6,7 % en maison d'arrêt et - 3,4 % dans les établissements pour peine.

Pour les établissements à gestion déléguée, dans lesquels la fonction travail est gérée par un contractant, le montant global des rémunérations versées continue à enregistrer, en 2007, une hausse de + 7,9 % et de + 9,8 % pour le nombre de journées travaillées.

³

source des données chiffrées : Suivi PACTE

-selon le type d'établissement (dans les établissements à gestion publique)

Dans les maisons d'arrêt en gestion publique, on constate entre 2006 et 2007 une diminution (-1,6%) de l'ensemble des rémunérations, le nombre de journées travaillées diminue également (-2,2%). En comparant les résultats de l'année 2007 avec ceux de l'année 2005, ces mêmes valeurs s'établissent à -5% pour la masse salariale et à -6,5% pour le nombre de journées travaillées.

Dans les établissements pour peine en gestion publique, la diminution de la masse salariale est de -0,8%, les journées travaillées augmentant de +2%. En comparant les résultats de l'année 2007 avec ceux de l'année 2005, ces mêmes valeurs s'établissent à -2,1% pour la masse salariale et à -3,2% pour le nombre de journées travaillées.

-selon les directions interrégionales :

Concernant les régions pénitentiaires, l'évolution, mesurée par écart au montant des rémunérations constatées en 2006, est également différenciée : elle est en retrait (entre -3,0% et -4,0%) à Lille et Strasbourg, en évolution (+0,5% à +1,2%) à Marseille, Paris et Bordeaux, voire en évolution très positive à Dijon, Rennes, Toulouse, et Lyon (+5,0% à +12,3%).

Pour mémoire, un objectif triennal ayant été fixé en 2007, (plan « entreprendre »), de créer 2 000 postes de travail en production supplémentaires d'ici fin 2009, des cibles annuelles ont été déclinées pour chacune des directions. Le tableau suivant a été réalisé afin d'évaluer le positionnement de chaque direction interrégionale par rapport aux cibles COB 2007 arrêtées.

Résultats 2007 comparés aux objectifs COB						
Métropole	Masse Salariale 2007	Objectif M.S 2007	E.T.P 2007	Objectif E.T.P 2007	Ecart M.S / Objectif	Ecart E.T.P / Objectif
DR de Bordeaux	3 430 665	3 330 412	644	676	103,0%	95,2%
DR de Dijon	2 856 960	2 717 235	666	643	105,1%	103,6%
DR de Lille	4 980 717	5 547 549	1 376	1 516	89,8%	90,8%
DR de Lyon	3 530 028	3 281 066	804	767	107,6%	104,9%
DR de Marseille	2 395 418	2 219 993	515	523	107,9%	98,5%
DR de Paris	7 967 276	8 543 591	1 983	2 212	93,3%	89,7%
DR de Rennes	3 914 682	3 572 309	796	815	109,6%	97,6%
DR de Strasbourg	4 716 968	5 660 594	776	903	83,3%	86,0%
DR de Toulouse	3 163 634	3 101 839	585	595	102,0%	98,3%
Total métropole	36 956 349	37 974 588	8 145	8 650	97,3%	94,2%

Les objectifs COB pour 2007 ont été atteints à 97,3% pour la masse salariale et à 94,2% pour le nombre d'E.T.P. attendus.

Ces résultats sont obtenus dans un contexte de forte hausse de la population pénale au cours de l'année 2007

Les résultats des activités de production dans les établissements pénitentiaires restent toutefois influencés par l'évolution économique générale en 2007. L'indice de la production industrielle corrigé des variations saisonnières est passé de 102,9 à 104,5 en moyenne annuelle entre 2006 et 2007, soit une progression de +1,6%.

4 – Les perspectives

Outre la poursuite de l'objectif triennal 2007-2009 de créer 2000 emplois supplémentaires en production, les orientations concernant le développement du travail pénitentiaire reposent sur le Plan Entreprendre qui vise à améliorer les aspects structurants du fonctionnement des établissements dans le domaine de l'organisation du travail.

A ce titre, un travail de fond s'inscrivant dans une approche globale a été réalisé, les principaux objectifs en sont les suivants :

- Développer le principe du travail en continu;
- Organiser un contrôle fiable du temps de travail;
- Instaurer davantage de flexibilité pour faire face aux pics d'activité et améliorer le fonctionnement des ateliers;
- Identifier les zones de travail susceptibles de faire l'objet d'extensions;
- Permettre un accès facilité des véhicules et ainsi réduire les délais d'attente à l'entrée des établissements;
- Harmoniser le fonctionnement des commissions de classement;
- Informer et former les personnels.

Enfin, le dernier axe tend à favoriser les conditions d'insertion professionnelle des personnes détenues. Le projet de loi pénitentiaire prévoit d'introduire les entreprises d'insertion en détention afin d'assurer l'accompagnement, dans ses dimensions sociale et professionnelle, des détenus qui travaillent. Cette orientation figure au titre des chantiers prioritaires issus du Grenelle de l'insertion.

Annexes relatives au travail des détenus

Les données relatives à la population pénale et à la répartition de l'activité entre travail en production et travail au service général sont issues des statistiques établies à partir du rapport mensuel d'activité (RMA).

Tableau 11 : Répartition des activités de travail et de formation professionnelle

<i>Année</i>	<i>Service général</i>	<i>Production</i>	<i>Formation</i>	<i>Activités à l'extérieur</i>	<i>Population</i>
2007	6 736	10 043	3 239	2 137	58 052
2006 / 2007	+ 2,19 %	=	- 4,5%	+ 38,7%	+ 5,73%

* recouvre les activités de travail et de formation professionnelle dont celles exercées dans le cadre de mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de PSE.

Taux d'activité rémunérée	Maisons d'arrêt	32,1 %
	Etablissements pour peines	51,3 %

Relevé de la masse salariale et du temps de travail exprimé en journées, en production (RIEP et concession) et au service général. (Chiffres issus du suivi PACTE ; pour la MOM, rapport annuel)

Tableau 11a : Relevé de la masse salariale et du temps de travail par type d'établissement

	Production du SEP			Autres productions			Service général		
	Jours travaillés	Masse salariale brute	RJ*	Jours travaillés	Masse salariale brute	RJ*	Jours travaillés	Masse salariale nette	RJ*
TOTAL toutes DISP + MOM	232 280	6 298 628	27,11	1 600 364	30 657 721	19,15	2 051 575	18 848 982	9,19

*RJ : rémunérations journalières

D- L'enseignement et la formation

OBJECTIF n°6 : Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus (du point de vue du citoyen).

INDICATEUR 6.1 : Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle (avec un nombre d'heures plancher)

	Unité	2005	2006	2007
		Réalisation	Réalisation	Réalisation
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale et/ ou professionnelle	%	29,7	29	28,9
Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	%	9,6	8,9	9
Pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Education Nationale	%	23,9	24	23,1

Le résultat 2007 pour chacun des trois ratios est légèrement inférieur à la cible prévisionnelle.

L'explication majeure est l'augmentation de la population pénale, élément qui ne peut-être maîtrisé par l'administration pénitentiaire, et qui n'a pas pu être accompagné, dans les mêmes proportions, par celle de la prise en charge en formation

Pour autant, il convient de signaler le double effort réalisé par les services, tant pour augmenter le nombre de détenus formés que pour leur garantir une offre de formation de qualité (notamment en nombre d'heures) aboutissant à l'obtention de diplômes.

En effet, en valeur absolue, le nombre de personnes détenues en formation professionnelle a augmenté de 5,8% et de 0,4% en formation générale ce qui a permis de maintenir le niveau obtenu en 2006. Ces efforts ont également permis de préserver le nombre d'heures moyen de formation par personne détenue. Ainsi, le nombre moyen d'heures hebdomadaires a été maintenu à 17 heures pour un stagiaire, et à 7 heures pour un détenu scolarisé. Enfin, la priorité donnée aux personnes détenues sans qualification, qui représentent environ la moitié de la population pénale, a continué d'être respectée, puisque le nombre de personnes formées est passé de 9 791 en 2006 à 11 249 en 2007, soit une progression de 15%.

1- La formation professionnelle

a- Les effectifs : quelques chiffres

En 2007, 3 628 660 heures stagiaires ont été dispensées, dont 2 993 837 sont des heures rémunérées (82.5%) suivies par 20 506 détenus.

S'agissant des heures non rémunérées, elles concernent d'autres actions (BEO, Accueil, repérage de l'illettrisme, certaines actions de préparation à la sortie et d'adaptation à l'emploi). La répartition des détenus stagiaires rémunérés entre établissements à gestion publique et établissements en gestion déléguée est la suivante :

- Etablissements publics : 15 711 détenus (76,6 %)
- Etablissements en gestion déléguée : 4 795 détenus (23,4 %)

b- Les financements

Les actions de formation professionnelle sont mises en place sur la base d'une part, de crédits de fonctionnement, et d'autre part de crédits de rémunération.

S'agissant des crédits de fonctionnement, l'année 2007 a connu une baisse des crédits insertion réinsertion lutte contre l'illettrisme, (IRILL) de 11%. Les crédits DGEFP dans le cadre du programme d'action subventionné public (PASP) ont connu une légère augmentation de 12 %. L'administration pénitentiaire bénéficie également des crédits du fonds social européen (FSE). Par rapport à la programmation 2000-2006, ceux-ci vont subir une baisse de 27 % en moyenne nationale pour la programmation 2007-2013. S'agissant des crédits de rémunération des personnes détenues, stagiaires de la formation professionnelle, l'enveloppe mise à la disposition de l'administration pénitentiaire par les DRTEFP est stabilisée à 10,1 millions d'euros en 2007, dont la consommation a été de 8, 819 millions d'euros.

Financements	Gestion publique	Gestion déléguée	Total
Actions de formation	18 205 000	19 445 000	37 650 000
Rémunérations (consommées)	5 689 830	3 128 978	8 818 808

c- La typologie des formations

12 621 (61,6%) détenus ont bénéficié de formations qualifiantes et pré qualifiantes

4 026 (19,5%) détenus ont bénéficié d'une action de remise à niveau, APP, EAD, remobilisation ou d'adaptation à l'emploi.

2 262 (11,2%) détenus ont participé à une action de préparation à la sortie.

1 597 (7,7%) détenus ont suivi une action de lutte contre l'illettrisme, alphabétisation, français langue étrangère.

Quatre projets européens EQUAL ont été mis en place par les DISP en lien avec le groupement privé GEPSA pendant la programmation des crédits du FSE 2000-2006 : Ancre en région Aquitaine (établissements d'Agen, Gradignan, Mauzac et Neuvic), Paspord en Languedoc Roussillon (établissements de Perpignan, Villeneuve lès Maguelonne), Flora en Midi Pyrénées dans l'établissement de Seysses et Dedans/dehors accès à l'emploi en région Rhône Alpes (établissements de Aiton et Chambéry). Ils ont trait à l'insertion professionnelle des détenu(e)s et mettent en place un suivi des dispositifs en milieu fermé et ouvert. Ces projets sont entrés en 2007 dans une phase de diffusion des bonnes pratiques, dite Action 3, qui requiert la participation à la fois de l'administration centrale, des services déconcentrés et la participation des partenaires (GEPSA, AFPA, Associations)

d- Les perspectives 2008

Depuis le début de l'année 2008 un certain nombre de réunions se sont déroulées entre l'Administration pénitentiaire et l'Association des Régions de France pour la mise en place de la décentralisation des crédits de fonctionnement et de rémunération sur trois régions expérimentales (PACA, Basse Normandie et Aquitaine), dont la date reste à déterminer

Par conséquent, un principe de veille doit être mis en place pour maintenir les financements du ministère de l'emploi et permettre ainsi le développement de nos politiques d'insertion.

2- L'enseignement

Conformément au code de procédure pénale et aux règles pénitentiaires européennes, l'enseignement est assuré dans tous les établissements pénitentiaires. L'obligation scolaire est de règle pour les moins de 16 ans et une démarche incitative est adoptée vis à vis des mineurs de 16 à 18 ans et des jeunes détenus. Les condamnés qui ne savent ni lire ni écrire ou calculer couramment bénéficient prioritairement de cet enseignement. Les autres détenus doivent y être admis sur leur demande (Art.D.452 du CPP).

Le repérage des personnes illettrées, initié depuis 1995, a concerné la majorité des sites pénitentiaires en 2007 : 166 établissements pénitentiaires ont fourni des informations sur 43 946 personnes détenues rencontrées par les enseignants à l'accueil des établissements.

Sur l'ensemble des 43 946 personnes détenues :

- 3 % ne parlent pas du tout le français et 4,6 autres % le parlent de manière rudimentaire,
- 49 % sont sans diplôme et 75 % ne dépassent pas le niveau CAP,
- 32 % des personnes sont issues de cursus courts ou d'échec du système scolaire.
- 11,5 % sont en situation d'illettrisme grave ou avéré au regard du test.
- 13,7 autres % échouent au test du fait de difficultés moindres.

Le partenariat Education Nationale/Administration Pénitentiaire bien structuré depuis 1995 a permis d'obtenir jusqu'à présent le maintien de l'encadrement pédagogique pour les adultes détenus et un engagement nouveau de la direction de l'enseignement scolaire sur les mineurs et le projet des établissements pénitentiaires pour mineurs - EPM (60 postes obtenus depuis 2000).

L'encadrement de l'enseignement est en 2007 de **430** enseignants à temps plein et près d'un millier de vacataires intervenant en heures supplémentaires. Au total, **12 865** heures de cours sont dispensées, chaque semaine.

Le nombre de détenus scolarisés a fortement augmenté sur les cinq dernières années, notamment la mise en place, en 2005, des réductions de peine supplémentaires en cas de succès à un examen scolaire ou en justifiant de progrès réels dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation.

En 2007, 46 036 détenus ont été scolarisés, soit 23,1 % de la population pénale, a participé aux activités scolaires. La volume moyen de scolarisation est de 7h hebdomadaires soit un total annuel d'heures/élèves de 3531720h.

Le budget de l'enseignement se répartit entre le coût des personnels affectés par l'éducation nationale (18 672 000€) et le coût des budgets de fonctionnement alloués par l'administration pénitentiaire (1 210 000€)

Plus de 10 % des personnes scolarisées ont réussi un diplôme.

On note la pratique de plus en plus répandue de nouvelles formes de validation comme le diplôme d'initiation à la langue française, le brevet informatique et Internet, l'attestation scolaire de sécurité routière et la présentation à des examens par la validation des acquis de l'expérience.

L'année 2007 a été marquée par l'ouverture des 4 premiers établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). L'encadrement des mineurs représente désormais 1752 h de cours hebdomadaires sur les 12865 h de cours hebdomadaires assurées par l'éducation nationale en milieu pénitentiaire.

La situation de dénuement culturel est particulièrement marquée chez les jeunes détenus de moins de 18 ans, puisque 80 % d'entre eux sont sans diplôme et 33% en échec au bilan lecture proposé pour le repérage de l'illettrisme.

En 2007, 94% des mineurs ont été scolarisés à tous les niveaux de formation de l'alphabétisation jusqu'au niveau bac.

Sur les 479 mineurs présentés aux examens en 2007, 369 mineurs ont été reçus ; soit 77% de réussite ; 17 on été admis partiellement.

-Annexes relatives à l'enseignement et la formation professionnelle

Tableau 12: Formation professionnelle : heures réalisées et rémunérées en 2007

Total du nombre d'heures de formation professionnelle réalisées	Total du nombre d'heures de formation professionnelle rémunérées	% de rémunérées / réalisées
3 628 660	2 993 837	82.5 %

Tableau 12a : Nombre de personnes différentes entrées en formation professionnelle et enseignement sur l'année 2007 en flux.

	Niveaux et types d'action de formation	Secteur de l'enseignement		Secteur de la formation professionnelle	
		Nombre annuel d'entrées en formation par type d'action	% des entrées en formation par niveau par rapport au total d'entrées annuel.	Nombre annuel d'entrées en formation rémunérée par type d'action	% des entrées en formation rémunérée par niveau par rapport au total d'entrées annuel.
1	Actions de formation de niveau 4 (bac- DAEU BTS) et au-delà.	4 464	9.7 %	121	0.59%
2	Actions de formation de niveau 5 (CAP, BEP, Brevet).	13 233	28.7%	4212	20.54 %
3	Actions de formation de niveau 5 bis : actions pré qualifiantes, chantiers école (...); enseignement remise à niveau et préparation CFG.	15 981	34.7%	8288	40.42%
4	Formations de base niveau 6 : alphabétisation, illettrisme, français langue étrangère (...)	12 358	26.8%	5623	27.42 %
	Total	46 036	100%		
5	Actions d'enseignement ou formation à distance	4 484		Inclus dans ligne 2	
6	Formations transversales (adaptation à l'emploi, préparation à la sortie (...), informatique B2I, code de la route, (...)			22.62	11.03%
1.2	1.3. Total	4 484		20 506	100%

*Les personnes comptabilisées dans ces 2 dernières rubriques (n°5 et 6) figurent déjà dans les effectifs des 4 rubriques précédentes (n°1 à 4)

Tableau 12b : validation obtenues par les détenus en 2007 *

	Enseignement			Formation professionnelle		
	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle
CFG	4 429	3 804		303	252	155
CAP/BEP/CFP/ VAE validées niv5	600	266	207	902	668	
Brevet	686	466				
niveau 4 bac, DAEU, BT	348	135	92	59	45	
au-delà	140	54	47			
Total	6203	4725	346	1264	965	155

E - La collaboration AP-ANPE

INDICATEUR 6.3 : Pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie

	Unité	2005	2006	2007
		Réalisation	Réalisation	Réalisation
Pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie.	%	31,7	23,9	28

Le résultat 2007 du pourcentage de personnes détenues bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie dans le cadre de l'ANPE est de 28%. La cible prévisionnelle 2007 (22%) est dépassée. Ainsi en 2007, 15 709 personnes détenues ont été suivies par un conseiller ANPE. Parmi celles-ci, 4 448 étaient engagées, au moment de leur sortie, dans une action concrète d'insertion professionnelle validée par l'ANPE. Il convient de préciser que 1 935 d'entre elles sont sorties de détention avec une promesse d'embauche.

Cet indicateur, centré sur la collaboration AP-ANPE, ne couvre pas l'ensemble du champ de la préparation à la sortie assurée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La convention cadre nationale de collaboration entre la direction de l'administration pénitentiaire a été renouvelée le 26 juin 2006 pour la période 2006/2008. Les déclinaisons régionales de la convention cadre ont été signées dans 24 régions administratives sur 26.

1- Les correspondants ANPE/justice

En 2007, en application de la convention cadre nationale qui prévoit le financement de 62,5 postes équivalents temps plein (42,5 postes par l'ANPE et 20 par l'AP), 152 correspondants ANPE/justice (soit à temps complet, soit à temps partiel) sont intervenus auprès des personnes détenues sur l'ensemble du territoire.

2- Le bilan 2007

Des bilans transmis par l'ensemble des DISP et des régions ANPE, il ressort que durant cette période, 67 166 personnes condamnées ont été libérées et que parmi celles-ci les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont repéré 17 659 personnes détenues souhaitant rencontrer l'ANPE.

Ces chiffres permettent d'estimer les besoins potentiels d'intervention de l'ANPE auprès des personnes détenues (26 % des personnes détenues).

Parmi ces 17 659 personnes, le SPIP a validé la demande de 13 582 personnes. Ces demandes ont été signalées à l'ANPE et ont fait l'objet d'une prise en charge pour 12 437 personnes (8,4% des rendez-vous ANPE programmés par le SPIP ont été annulés, c'est à dire que 1145 personnes ne se sont pas présentées et n'ont pas été remplacées par une autre personne).

Cette prise en charge correspond à une moyenne nationale de 2 entretiens professionnels par personne suivie.

Sur les 67 166 personnes condamnées sorties de détention durant la période, 16 466 personnes, dont 12 437 personnes sur signalement du SPIP, ont été suivies par l'ANPE, ce qui correspond à un taux de prise en charge ANPE de 25 %.

Les actions/ANPE réalisées

Ces entretiens auprès des personnes détenues ont donné lieu à des diagnostics professionnels ANPE et, le cas échéant, des actions/ANPE ont été menées afin de préparer la réinsertion professionnelle des personnes suivies en détention (CV, bilans, liens professionnels avec l'extérieur,...)

Ainsi, à l'issue des 16 466 diagnostics professionnels réalisés et transmis aux SPIP, les correspondants ANPE ont mis en place des actions d'insertion professionnelle auprès des personnes suivies, selon 3 axes distincts:

- pour la construction de projet professionnel, ont été réalisées 28 182 actions d'orientation professionnelle (bilan, définition de cible professionnelle, plan d'action...)
- pour l'accompagnement à la recherche d'emploi, l'ANPE a dispensé 11 985 actions de techniques de recherche d'emploi (CV, Lettre de motivation, préparation aux entretiens d'embauche...)
- quant aux liens et relais extérieurs, l'ANPE a effectué 17 609 actions de prise de contact avec les professionnels extérieurs (entreprises, organismes de formation, agence locale pour l'emploi, mission locale, Assedic, CAF.....)

Au total, chaque personne suivie par l'ANPE a, en moyenne, bénéficié de 3,8 actions lui permettant de préparer sa réinsertion professionnelle.

Ces actions ont permis à certaines personnes (proches de la libération ou dans le cadre d'un aménagement de la peine) de sortir de prison avec une solution directe dans le domaine de l'insertion professionnelle. Ainsi 2 013 personnes étaient attendues par une entreprise (CDD, CDI, contrats aidés), 884 personnes par un organisme de formation professionnelle et 1870 par un prestataire ANPE (accompagnement dans l'emploi durant 3 mois).

Résultats	2006	2007
Emploi à la sortie	1267 personnes	2013 personnes
Inscription dans une formation professionnelle	857 personnes	884 personnes
Entrées dans une prestation d'accompagnement dans l'emploi	1902 personnes	1870 personnes

Cela correspond à un pourcentage de solutions directes obtenues par rapport au nombre de personnes suivies de **29 %**

3- Les perspectives 2008

La convention cadre nationale AP/ANPE arrive à échéance le 31/12/2008. L'année 2008 représente une période charnière pour préparer le renouvellement de la convention 2009/2011.

Un travail est déjà amorcé pour réexaminer les principes et les modalités d'intervention, les moyens à mettre en œuvre et l'évaluation de l'activité en fonction de deux nouvelles données ; l'application des règles pénitentiaires européennes pour l'AP et la fusion de l'ANPE avec ASSEDIC.

La proposition de texte de la nouvelle convention s'appuiera sur les conclusions de l'étude financée par le ministère de la justice sur la collaboration AP/ANPE réalisée par le cabinet ACADIE, ainsi que sur celles du séminaire national AP/ANPE prévu fin juin 2008.

F – Le maintien des liens familiaux

OBJECTIF n° 4 : Permettre le maintien des liens familiaux (accueil des familles) (du point de vue de l'usager)

INDICATEUR 4.1 : Pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Réalisation
Pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles	%	72	83	86

Le résultat obtenu en 2007 est de 3 points supérieur à celui de 2006 et d'un point par rapport à la prévision actualisée.

Il est vraisemblable que cette progression vers la cible 2010 stagnera du fait d'infrastructures non aménageables notamment par l'absence d'emprise foncière.

Dans ces établissements seront envisagés des processus différents d'accueil des familles. Pour ce faire, une programmation des projets d'amélioration lorsque les équipements ne sont pas possibles va être définie dans l'année 2008.

Le maintien des liens familiaux recouvre plusieurs volets :

1- L'accueil des enfants de moins de 18 mois hébergés auprès de leur mère incarcérée

Chaque année, une cinquantaine d'enfants sont accueillis dans les établissements pénitentiaires, nés pendant l'incarcération de leur mère ou la rejoignant alors qu'ils sont nourrissons. La durée moyenne de leur séjour en prison aux côtés de leur mère est de 4 mois. La présence de divers professionnels de la petite enfance est requise.

Les locaux et les conditions de leur accueil sont définis par des normes élaborées avec le concours de la direction de l'action sociale. Actuellement, 25 établissements pénitentiaires répondent à peu près à ces critères, selon l'ancienneté de l'établissement.

2- L'accueil des familles en attente de parler

Depuis plusieurs années, l'administration pénitentiaire s'efforce d'améliorer les conditions d'attente et de visite des familles, mettant à leur disposition un local animé par des bénévoles associatifs et prévoyant des bornes informatiques facilitant la prise de rendez-vous pour les parloirs. Ces installations sont systématiquement prévues dans les prisons récemment construites. Le nombre de locaux d'accueil des familles s'élève à 150. Pour autant, devant la difficulté particulière que

constitue la réalisation des équipements manquants (une vingtaine) liée notamment à l'absence de réserve foncière pour les établissements vétustes situés en ville, un programme pluriannuel est engagé pour faire face à la difficulté. Ainsi, La création des maisons d'accueil de Mende et Saint-Étienne ont été financées à hauteur de 141 600€. Et un bus associatif a été mis à la disposition des familles à Carcassonne.

3- Les différentes modalités de visite

Les parloirs restent le moyen privilégié des relations familiales pour une personne incarcérée et constituent un élément concret de ces relations, point d'ancrage avec l'extérieur.

a- Le maintien des liens entre les enfants et leur parent incarcéré

Une estimation évalue à 140 000 le nombre d'enfants concernés chaque année par l'incarcération d'un de leurs parents. Le plus souvent, les enfants accompagnent leur parent libre, afin de visiter le parent détenu. Parfois, ils sont seulement accompagnés par un tiers, partenaire institutionnel ou associatif. Quelle que soit la situation dans laquelle les enfants rencontrent leurs parents, il est souhaitable que le contexte de la rencontre soit le moins austère possible. Les services pénitentiaires s'y efforcent et autant que la superficie le permet, mobiliers et jeux adaptés aux enfants sont installés dans les espaces réservés aux parloirs ou à proximité. Les établissements pénitentiaires tentent ainsi d'assurer, dans les meilleures conditions possibles, l'exercice du droit de l'enfant à voir son parent.

b- Les visites en parloirs « traditionnels »

90 % des personnes détenues reçoivent la visite de leur famille proche, 44% des détenus ont au moins un visiteur hebdomadaire en maison d'arrêt. Ces chiffres décroissent avec le temps passé en prison. Les parloirs restent le moyen privilégié des relations familiales pour une personne incarcérée et constituent un élément concret de ces relations, point d'ancrage avec l'extérieur. Dans nombre d'établissements, le manque d'espace disponible et les possibilités d'aménagement des locaux obèrent fortement les possibilités d'amélioration.

c- Les unités de visite familiale

Le dispositif des unités de visite familiale (UVF) a été pérennisé par le Garde des Sceaux en 2006. Il s'agit d'appartements (de 2 à 3 pièces) situés dans l'enceinte pénitentiaire, où des personnes condamnées à de longues ou moyennes peines ne bénéficiant pas de permissions de sortir peuvent recevoir leur famille pour une durée allant jusqu'à 72 heures. Les UVF sont accessibles aux personnes handicapées.

Ce dispositif prend en compte l'allongement de la durée des peines, l'accroissement des périodes de sûreté et les obstacles à l'octroi d'aménagements de peine.

Cette modalité de visite permet de restaurer les rôles parentaux, de donner des éléments de réalité à la cellule familiale ou conjugale, d'anticiper -dans un cadre protégé- les difficultés d'une sortie.

Surveillants et travailleurs sociaux sont des acteurs importants de l'accompagnement que nécessite les UVF.

Pour le moment, sept UVF sont en fonctionnement : les 3 maisons centrales qui ont donné lieu à une expérimentation (Rennes, Saint Martin de Ré, Poissy) et les 4 des nouveaux établissements du plan 4000 comprenant un centre de détention. Les nouveaux établissements du programme de construction 13200, dotés d'un centre de détention, en seront tous équipés ainsi que la MC d'Arles en cours de réfection, le centre pénitentiaire de Casabianda, et le centre de détention de Mauzac.

Lot 1 : Roanne, ouverture 2008, 3 UVF - Nancy, ouverture 2009, 3 UVF - Béziers, ouverture 2009, 3 UVF

Lot 2 : Poitiers, ouverture 2009, 4 UVF - Le Havre, ouverture 2009, 4 UVF

Lot 3 : Lille Annoeullin , ouverture 2010, 4 UVF - Nantes, ouverture 2010, 4 UVF - Réau Ile de France, au delà 2010, 4 UVF

BOREMO : Mont de Marsan, ouverture 2008, 3 UVF - Bourg en Bresse, ouverture 2009, 3 UVF - Rennes, ouverture 2009, 3 UVF

Maisons centrales : Condé sur Sarthe, ouverture non fixée, 3 UVF - Vendin le Vieil, ouverture non fixée, 3 UVF

Ajaccio, ouverture au delà de 2010, 2 UVF

Outre mer : La Réunion, ouverture 2008, 2 UVF

d- Les parloirs familiaux

Par ailleurs, 30 parloirs familiaux (petits salles préservant la confidentialité et l'intimité, d'une superficie variant de 12 à 15 m²) équiperont d'ici fin 2008 neuf des dix maisons centrales .

En 2007, 482 269 euros de subventions de fonctionnement ont été accordées par l'administration pénitentiaire aux associations tant nationales que locales, oeuvrant dans le domaine du maintien des liens familiaux.

G – L'accès aux cultes

1- Le cadre juridique de l'accès aux cultes

La mise en place des activités cultuelles en prison résulte de la loi de séparation des églises et de l'Etat de 1905, et du 2^{ème} alinéa de l'article 2 de cette loi : « *Pourront toutefois être inscrites aux dits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons* ».

En outre, les articles D. 432 à D. 439 du code de procédure pénale consacrent, au sein de la détention, le principe fondamental de la liberté religieuse, chaque personne incarcérée doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle.

De ce fait, s'inscrit pour l'administration pénitentiaire une triple obligation :

-celle de la neutralité, une neutralité d'autant plus nécessaire du fait de la visibilité très forte des pratiques et des signes religieux en détention.

-celle de la mise en place d'un accès au culte pour des populations qui, en raison de leur situation ne sont pas en capacité d'exercer leur liberté religieuse.

-celle de lutter contre toute forme de prosélytisme et de sectarisme (qui constituent des atteintes tant à la liberté religieuse qu'à la liberté de conscience).

Il s'agit donc, tout à la fois, de se tenir à distance d'une quelconque implication dans la vie cultuelle, de l'organiser, d'en fixer les bornes.

Les aumôniers occupent une place essentielle en détention : ils célèbrent les offices, peuvent s'entretenir avec les personnes détenues, même quand elles font l'objet d'une punition. La correspondance entre l'aumônier et les personnes détenues est libre et s'effectue sans condition.

En 2007, chaque direction interrégionale a conçu une formation d'accueil des nouveaux aumôniers pour leur permettre de faire face plus aisément aux difficultés d'un exercice en milieu pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire s'efforce de développer des lieux polyculturels, espaces consacrés à l'exercice de l'ensemble des cultes, où les aumôniers partagent une pratique religieuse dans le respect de leur diversité :

- neutralité de l'espace, vierge d'affichage, de décorations ou références de quelque nature qu'elles soient, en lien avec un culte déterminé ,
- mise à disposition d'un rangement pour chaque culte des objets et ouvrages de célébration destinés aux offices religieux,
- salle de préférence uniquement réservée à la célébration des offices,
- les offices devant y être célébrés uniquement par des membres agréés de l'aumônerie.

Il convient de réaliser progressivement l'équilibre entre le nombre de détenus relevant d'une confession et leurs aumôniers. Cet objectif est une priorité du dossier du culte en prison, au titre de la neutralité qui impose l'égalité dans l'accès au culte pour les personnes détenues. Il existe actuellement un déficit qui concerne le culte musulman du fait d'une représentation plus importante à l'heure actuelle de personnes détenues de cette confession et de la structuration beaucoup plus récente du culte musulman. Un aumônier national musulman, nommé par le conseil français du culte musulman fin 2005 a pu, depuis cette année, mener un travail d'organisation et de structuration primordial pour l'exercice du culte musulman en prison. Pour favoriser cette structuration l'administration a créé 2 postes supplémentaires d'aumôniers régionaux musulmans, permettant ainsi la couverture de l'ensemble du territoire métropolitain. Par ailleurs, une note a organisé l'exercice du culte musulman en détention. Enfin, pour être au plus près des règles pénitentiaires européennes, l'administration cherche à diversifier l'accès aux nourritures rituelles pour les personnes détenues.

2- Quelques données chiffrées

Les personnels cultuels regroupent les aumôniers titulaires (rémunérés et bénévoles) et les auxiliaires d'aumônerie.

- 1 110 personnels cultuels, dont 339 rémunérés (en 2007 : 363 aumôniers rémunérés, en 2008 : 389 aumôniers rémunérés) et 771 bénévoles dont 74 auxiliaires.

La répartition selon les confessions est la suivante :

- 568 catholiques, 294 protestants, 117 musulmans, 65 israélites, 66 divers.

II – L'organisation de la prise en charge des publics

A- Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)

Les SPIP sont des services départementaux qui mettent en œuvre l'ensemble des peines alternatives à l'incarcération et suivent les personnes détenues en vue de prévenir la récidive et de favoriser leur réinsertion. Depuis leur création en 1999, les SPIP ont dû faire face et s'adapter à un cadre législatif et réglementaire en constante évolution qui privilégie une activité croissante et progressivement centrée vers l'exécution des peines.

Il a, ainsi, été nécessaire de donner plus de cohérence à l'action des SPIP en :

- clarifiant les missions des SPIP :

Le « cœur de métier » des SPIP est constitué de quatre axes principaux qui se conjuguent ensemble :

- le mandat judiciaire, fixant le cadre dans lequel le SPIP doit définir les modalités de mise en œuvre des mesures,
- le développement des aménagements de peine,
- l'inscription des PPSMJ dans les politiques publiques de l'Etat et des collectivités territoriales,
- l'évaluation et l'orientation des PPSMJ pour une meilleure prise en charge et un contrôle plus efficient.

- harmonisant les méthodes d'intervention :

Face à la disparité des méthodes d'intervention, il a été décidé de bâtir un socle commun à partir duquel les politiques locales pourront être déclinées.

Cette harmonisation a pour objectifs d'apporter un soutien aux services en donnant des repères aux personnels, d'améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice en leur garantissant une égalité de traitement.

Au cours de l'année 2007, la direction de l'administration pénitentiaire a conduit plusieurs travaux pour clarifier les missions et la finalité des SPIP, en refondant leurs méthodes d'intervention et la formation initiale de l'ensemble de cette filière. Cette action a notamment été axée sur la préparation des aménagements de peine et la mise au point de programmes de référence pour la prévention de la récidive. Ces nouvelles orientations donneront lieu , en 2008, à une refonte de l'organisation interne des SPIP pour un meilleur fonctionnement

De 2002 à 2007, les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont passés de 1600 à 3 600 agents. Ces importants renforcements en personnels, tant en personnel administratif qu'en personnel d'insertion et probation étaient nécessaires pour mener ce travail d'harmonisation et de définition, qui, au-delà de l'amélioration des conditions d'exercice des SPIP, permettra de donner plus de force à une politique de développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine.

B- Les mesures restrictives de liberté

Au 1er janvier 2008, 148 077 personnes sont suivies en milieu ouvert par les SPIP au titre d'au moins une mesure, soit avant le jugement, soit après pour l'exécution d'une peine, ce qui représente plus de 162 000 mesures suivies par les SPIP..

Le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général sont les peines alternatives à l'incarcération les plus prononcées par les juridictions (respectivement 74,9 % et 15,1 % au 1^{er} janvier 2008).

Le Sursis avec mise à l'épreuve (SME) est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour crime ou dit de droit commun. Le tribunal fixe le délai d'épreuve qui ne peut être inférieur à dix-huit mois ni supérieur à trois années. Le SME est bien adaptée à une population vivant dans la précarité et pour laquelle une prise en charge globale est nécessaire.

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, le SME connaît une progression de 3,7 %

Le travail d'intérêt général (TIG) est applicable aux condamnés majeurs ou aux mineurs de 16 à 18 ans. Il peut être prononcé à titre de peine principale ou dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve. Le quantum de la peine varie de 80 à 240 heures pour les majeurs et de la moitié pour les mineurs. Il doit être exécuté dans un délai ne pouvant excéder 18 mois.

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, le TIG connaît une progression de 2,4 %

C. Les aménagements de peine

OBJECTIF n°3 : Développer les aménagements de peine (du point de vue du citoyen

INDICATEUR 3.1 : Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Réalisation
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté/liberté conditionnelle)	%	6,8	8,2	10

Cet indicateur est le ratio du nombre de personnes condamnées sous écrou (12 relevés mensuels) bénéficiant d'un aménagement de peine sur l'ensemble des personnes condamnées sous écrou (12 relevés mensuels).

L'objectif 2007 est atteint et pour la deuxième année consécutive le nombre des aménagements de peine sous écrou a considérablement progressé. Cette évolution est due à une forte augmentation du nombre de placements sous surveillance électronique devenu sans conteste le premier aménagement de peine prononcé en France – passant de 1 326 en 2006 à 2 154 en 2007 – mais également à une progression significative des autres mesures (+323).

Parallèlement le nombre de libérations conditionnelles accordées au cours de l'année 2007 s'élève à 6 437, soit une progression de 9% par rapport à 2006 (5 897).

La tenue des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération désormais réglementées par le décret du 16 novembre 2007 devraient encore amplifier cette tendance.

Les aménagements de peine sont une modalité d'exécution de la peine qui, en assurant les conditions d'un projet de réinsertion ainsi que le contrôle des obligations fixées à la personne concourent activement à la lutte contre la récidive

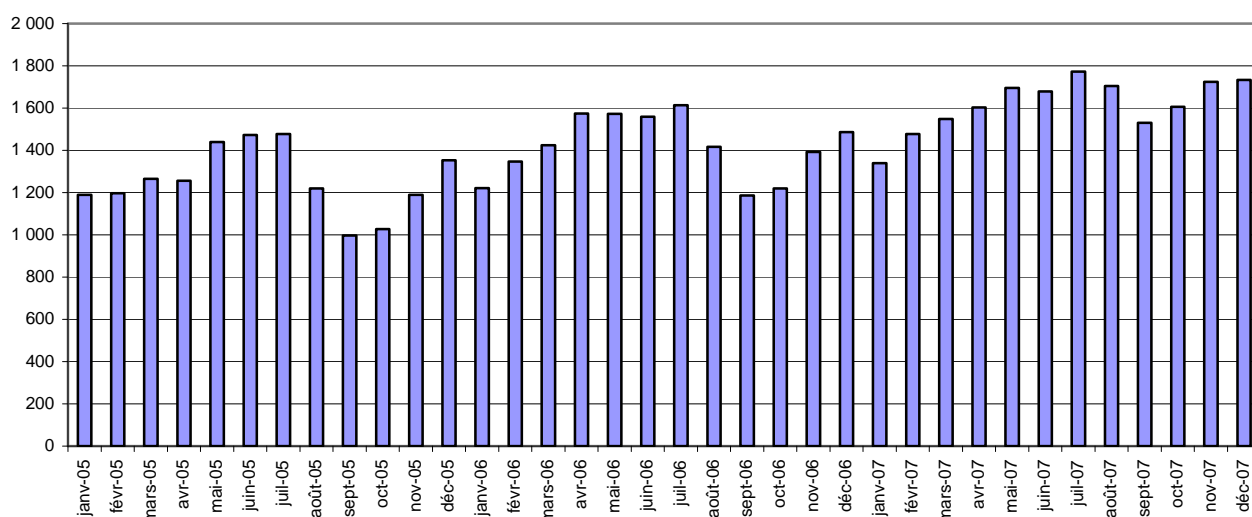
La semi-liberté (SL), le placement sous surveillance électronique et le placement extérieur sont des aménagements de peine sous écrou. Ils permettent d'éviter l'incarcération des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement ferme et d'organiser la sortie progressive des détenus.

1- La semi-liberté

La semi-liberté correspond à l'exécution d'une peine d'emprisonnement ferme sous un régime particulier de détention qui permet à l'intéressé dans un cadre plus contraignant que la Libération Conditionnelle (LC) de quitter quotidiennement l'établissement selon des horaires aménagés par le Juge d'Application des Peines (JAP) en fonction du projet d'insertion.

Les mesures de semi-liberté ont augmenté de 16,7 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008 et représentent 33,5 % des aménagements de peine.

Evolution de la semi liberté depuis le 1er janvier 2005 (source PMJ1)



2- Le Placement Sous Surveillance Electronique (PSE)

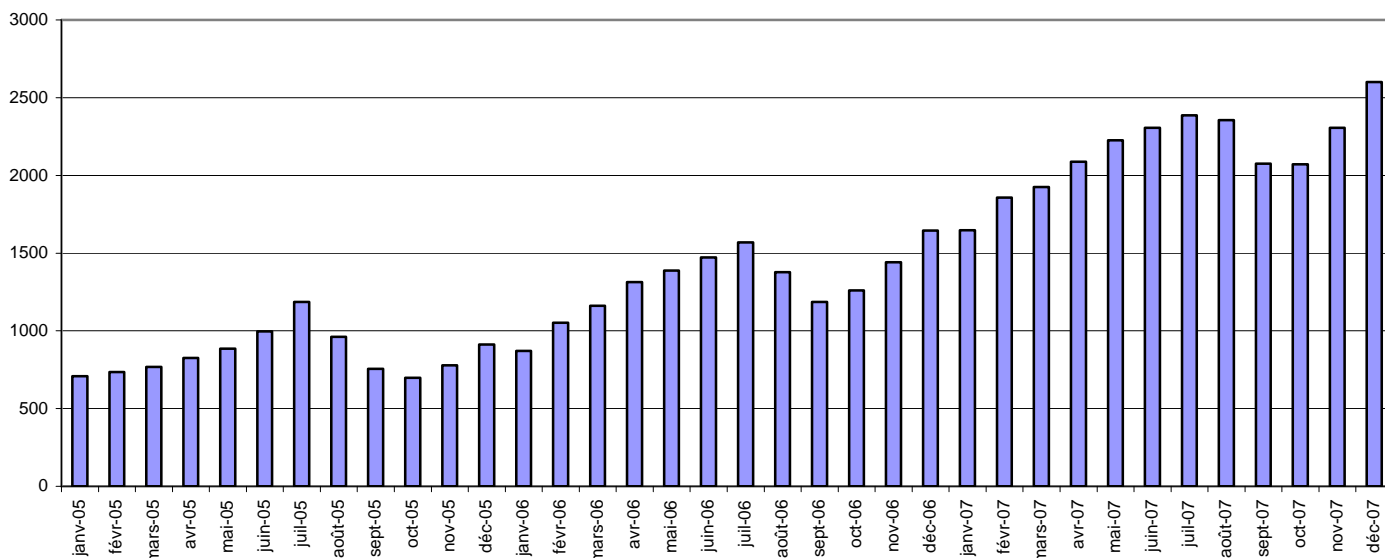
Le placement sous surveillance électronique (PSE) est un dispositif permettant d'assigner une personne placée sous main de justice dans un lieu déterminé, selon des horaires désignés par un magistrat soit lors d'un contrôle judiciaire, soit dans le cadre d'un aménagement de peine. Le PSE a pour objectif de lutter contre la récidive, de maintenir ou restaurer les liens familiaux, sociaux et de travail et de réduire le surencombrement de certains établissements pénitentiaires. Il est décidée par le juge de l'application des peines qui peut également l'ordonner à titre probatoire d'une libération conditionnelle

C'est une mesure particulièrement structurante ; la souplesse , l'adaptabilité et les possibilités d'évolution en cours de mesure permettent un accompagnement rapproché du condamné vers la resocialisation

Au 1^{er} janvier 2008, 2 506 personnes étaient placées sous surveillance électronique, soit une augmentation de 52 % par rapport au 1^{er} janvier 2007 (1 648).

La mesure de PSE représente 50 % de l'ensemble des aménagements de peine accordés en 2007.

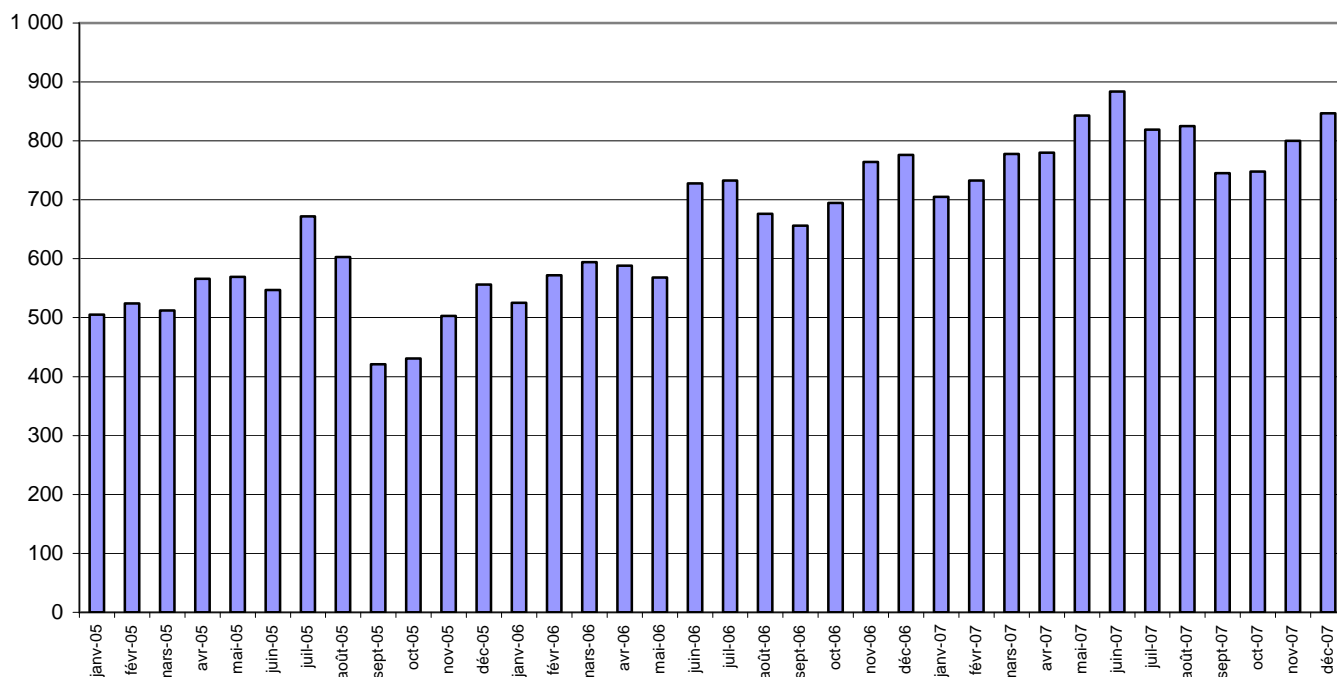
Evolution du PSE depuis le 1er janvier 2005



3- Le Placement Extérieur (PE)

Les mesures de placement à l'extérieur sont prononcées par le juge de l'application des peines et permettent aux détenus de bénéficier d'un projet global qui prend en compte tous les aspects de sa situation sociale, familiale, sanitaire et pénale. La mise en œuvre d'une mesure de placement extérieur peut prendre diverses formes : avec ou sans la surveillance de l'administration pénitentiaire, avec ou sans facturation. Le principal obstacle à cette mesure est de trouver des partenariats adaptés.

Evolution du placement extérieur depuis le 1^{er} janvier 2005



4- Le Placement Sous Surveillance Electronique Mobile (PSEM)

La loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a instauré le recours au placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre :

- du *suivi socio-judiciaire*, à titre de mesure de sûreté, à l'encontre des personnes majeures condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 7 ans,
- de la *libération conditionnelle*, pour les personnes condamnées pour un crime ou un délit pour lequel la mesure de suivi socio-judiciaire était encourue,
- de la *surveillance judiciaire*, pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 10 ans et pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru.

Le dispositif du PSEM, mis en place avec l'accord des condamnés, doit ainsi permettre de vérifier que les personnes concernées, présentant encore une dangerosité à leur sortie de détention, respectent les obligations et interdictions posées par l'autorité judiciaire, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, grâce à un suivi et une surveillance à distance. Il emporte pour le condamné l'obligation de porter le dispositif de géo localisation pour une durée de deux ans, renouvelable une fois en matière délictuelle et deux fois en matière criminelle, dans la limite de la durée de la libération conditionnelle, du suivi socio-judiciaire ou de la surveillance judiciaire.

Le décret n° 2006-385 du 30 mars 2006 relatif au traitement de la récidive des infractions pénales a autorisé en son article 15 l'expérimentation du PSEM dans le cadre de la mesure de libération conditionnelle.

Les arrêtés des 24 juillet 2006 et 15 janvier 2007 pris après l'avis de la CNIL ont autorisé à titre expérimental la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux personnes placées sous PSEM.

Enfin, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a introduit la possibilité pour le procureur de la République de délivrer un mandat d'amener, en cas d'urgence et d'empêchement du juge de l'application des peines et du magistrat du siège qui le remplace, notamment en cas de non-respect d'un PSEM pendant la nuit.

a- Les enjeux

Les objectifs du PSEM sont très clairement de contribuer à la réinsertion des personnes condamnées à de lourdes peines d'emprisonnement, tout en permettant aux services compétents un suivi et une localisation continue de celles-ci adaptés à leurs personnalités et notamment à leur dangerosité.

Ce placement rend possible le suivi des condamnés libérés dont la dangerosité a été constatée, leur localisation, la vérification du respect des obligations et interdictions fixées, la détection immédiate des incidents et violations, et l'amélioration de leur réinsertion grâce à un accompagnement individualisé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Il a ainsi pour finalité d'éviter une remise en liberté, sans aucune forme de suivi, d'un certain nombre de personnes qui ne pourraient à défaut bénéficier d'une levée d'érou avant leur fin de peine, de prévenir au mieux la récidive tant par son caractère dissuasif que par son souci de privilégier la réadaptation sociale des condamnés.

Il a enfin pour finalité d'être un outil complémentaire d'enquête pour les officiers de police judiciaire spécialement habilités, dans le cadre de recherches relatives à une procédure concernant un crime ou un délit.

Le placement sous surveillance électronique permet, de surcroît, de réduire les coûts de gestion.

b- L'état actuel

Afin de déterminer les conditions de mise en œuvre de la loi du 12 décembre 2005, le Ministère de la Justice a décidé de lancer une expérimentation du PSEM, dans le cadre de la libération conditionnelle, expérimentation pilotée par la direction de l'administration pénitentiaire et menée au sein de plusieurs directions régionales des services pénitentiaires selon un plan de déploiement permettant une généralisation du dispositif au cours de l'année 2008.

Ainsi, ce dispositif a été, dès le mois de juin 2006, mis en place dans les directions régionales des services pénitentiaires de Lille et de Rennes, plus précisément dans les établissements pénitentiaires situés dans le ressort des cours d'appel de Douai et de Caen, puis, dans un second temps, à compter de janvier 2007, dans l'ensemble des établissements pénitentiaires des directions régionales des services pénitentiaires de Lille, de Rennes, de Paris et de Marseille.

Cette expérimentation permet de tester notamment la faisabilité technique du dispositif, de cerner au mieux ses contraintes et son appropriation sur le terrain par les personnes concernées ainsi que ses limites technologiques.

Le personnel de l'administration pénitentiaire assure la pose et la dépose des émetteurs sur les placés. Il reçoit et traite les alarmes de violation des interdictions et obligations liées aux déplacements du placé. Il procède à la saisie des dispositions des décisions judiciaires relatives à la surveillance électronique mobile et notamment des zones d'inclusion (par exemple, domicile du placé, lieu de formation), des zones d'exclusion (par exemple, domicile des victimes), des zones tampon situées autour des zones d'exclusion ou encore des horaires d'assignation.

Ainsi, seule l'administration pénitentiaire accède aux données à caractère personnel ; le prestataire ne dispose que de données non nominatives et non directement significatives.

Les autres prestations liées à la surveillance électronique mobile sont entièrement externalisées, assurées et prises en charge par le prestataire.

Depuis le début de l'expérimentation, sur plus de trente dossiers, huit ont abouti au prononcé d'une libération conditionnelle avec PSEM. De nombreux dossiers sont actuellement en cours d'instruction.

A ce jour, une seule des personnes placées sous surveillance mobile a été réécrouée et ce 15 jours après sa sortie de détention pour, notamment, non-respect des obligations de la libération conditionnelle (soins, formation), non-respect détecté plus rapidement grâce au suivi humain et technique mis en place dans le cadre de cette expérimentation.

c- Les perspectives

Depuis la publication du décret en Conseil d'Etat prévu par la loi du 12 décembre 2005 (décret 2007 – 1169 du 1^{er} août 2007), le PSEM peut être ordonné, non seulement dans le cadre de la libération conditionnelle, mais aussi de la surveillance judiciaire et du suivi socio-judiciaire.

Par ailleurs, une procédure nationale commune au PSE/PSEM de convention de prix est en cours d'élaboration dans la perspective notamment de la généralisation du PSEM.

L'objectif poursuivi par l'administration pénitentiaire est d'atteindre une possibilité d'au moins 3 000 placements sous surveillance électronique (PSE et PSEM) en 2008.

5 - La libération conditionnelle (LC)

La libération conditionnelle est une mesure d'individualisation de la peine privative de liberté, dont l'exécution est suspendue ; le bénéficiaire de cette mesure n'est plus sous écrou, mais fait l'objet d'un certain nombre de conditions particulières ainsi que de mesures d'assistance et de contrôle.

Bénéficiaire d'une libération conditionnelle nécessite un projet particulièrement structuré. Accordée tardivement ou allongeant la durée du contrôle, elle n'est plus attractive. Le développement de cette mesure passe nécessairement par des modifications des conditions de son octroi. Sa relance pourrait passer, comme pour d'autres pays européens, par un système automatique, passage obligé vers une libération définitive.

Il faut noter que si le stock des libérations conditionnelles diminue de 4 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, le nombre de ces mesures prononcées sur la même période est passé de 5 897 à 6 436, soit une progression de 9%

- Annexes relatives à la prise en charge en milieu ouvert

Tableau 13 : Evolution de la structure des mesures suivies depuis 1996

Au 1 ^{er} janvier	Personnes	Mesures								mesures/personnes
		SME	LC	TIG	CJ	IS	AME	Autres	Total	
1996	105 222	86 594	5 089	20 903	2 807	899	601	1 123	118 106	1,12
1997	117 061	96 523	5 356	22 812	2 499	1 100	727	1328	130 345	1,11
1998	122 959	104 482	4 775	23 763	2 562	1 237	763	972	138 554	1,13
1999	131 367	109 349	4 685	23 952	2 963	1 419	774	604	143 746	1,09
2000	135 020	113 499	4 852	24 962	3 161	1 542	923	649	149 588	1,11
2001	141 697	119 764	5 013	25 411	3 663	1 619	951	780	157 201	1,11
2002	140 622	119 753	5 904	23 488	3 942	1 590	1 003	718	156 398	1,11
2003	129 269	107 846	6 056	19 106	3 972	1 453	697	231	139 361	1,08
2004	123 492	105 247	6 428	17 990	4 073	1 359	442	182	135 721	1,10
2005	129 784	106 224	6 865	18 045	3 596	1 142	469	1045	137 386	1,06
2006	146 567	120 676	8 169	24 260	3 907	1 107	476	2 389	160 984	1,10
2007	142 285	117 225	6 870	23 938	3692	806	269	3 735	156 535	1,1
2008*	148 077	121 700	6 581	24 502	3 841	784	259	4 824 ²	162 491	1,1

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

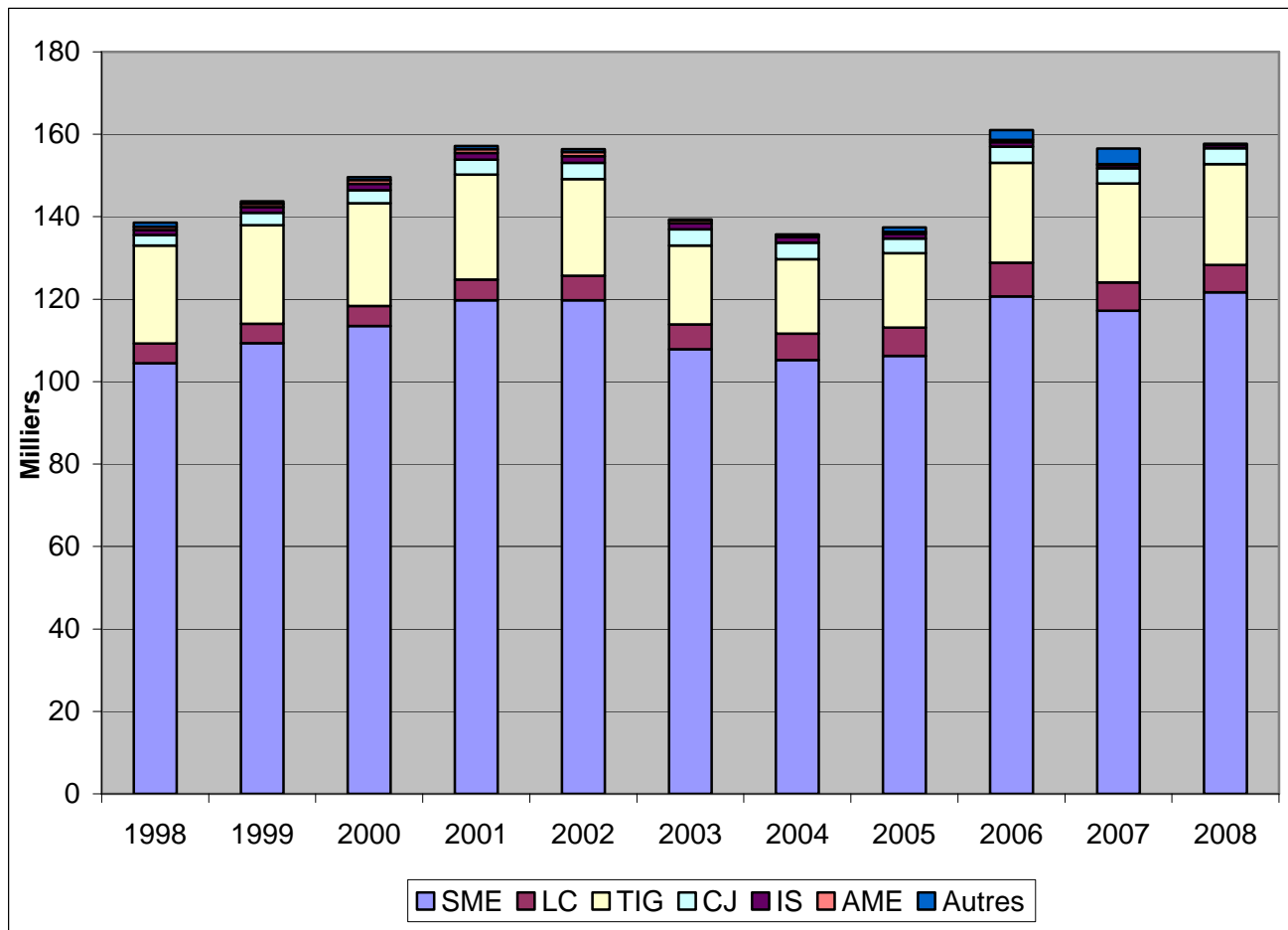
² (dont 2 713 suivis socio-judiciaires et 2 111 travail non rémunéré).

Tableau 14 : Répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure de semi-liberté, placement à l'extérieur et placement sous surveillance électronique depuis 1997 (stock)

au 1 ^{er} janvier	Nombre de détenus condamnés	Nombre de condamnés aménagés (hors LC)	dont		
			semi libres	placés à l'extérieur	placés sous surveillance électronique*
1997	31 748	1 506	835	671	
1998	32 254	1 724	999	725	
1999	32 509	1 847	1 118	729	
2000	33 341	1 694	942	752	
2001	31 730	1 819	1 170	637	12
2002	32 470	1 466	910	533	23
2003	34 555	1 774	1 201	483	90
2004	37 497	2 041	1 225	512	304
2005	39 063	2 403	1 189	505	709
2006	39 790	2 617	1 221	525	871
2007	41 920	3 692	1 339	705	1648
2008	47 206	4 943	1632	805	2506

Champ : France entière **PSE: 10/10/2000 ***PSEM : 01/07/2006

Graphiques : Répartition des aménagements accordés selon leur type depuis 1996 (flux)



3ème partie : Une exigence d'efficacité pour les services pénitentiaires

I - Une réflexion sur les pratiques professionnelles : les règles pénitentiaires européennes (RPE)

Les règles pénitentiaires européennes visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des 47 états membres du conseil de l'Europe signataires et à faire adopter des pratiques et des normes communes.

Les RPE contiennent des recommandations relatives aux conditions de détention des personnes détenues et se divisent en 8 parties qui déclinent au total 108 règles principales portant à la fois sur les droits fondamentaux des personnes détenues, le régime de détention, la santé, l'ordre et la sécurité des établissements pénitentiaires, le personnel de l'administration pénitentiaire, l'inspection et le contrôle des prisons.

Après le lancement des RPE en 2006, l'administration pénitentiaire a adopté comme charte d'action ces règles et a expérimenté dans 28 sites essentiellement des maisons d'arrêt, les 3 processus suivants :

- l'accueil des arrivants ;
- le traitement des requêtes ;
- l'accompagnement et l'orientation des détenus.

Cela se traduit par 4 avancées concrètes ; l'accès au téléphone pour les condamnés en maison d'arrêt, la séparation prévenus -condamnés, la création de quartiers réservés pour les arrivants et le traitement des requêtes dans des délais raisonnables .

Dans le même temps, l'administration pénitentiaire a rédigé un référentiel des pratiques professionnelles portant sur 7 processus essentiels. En 2008, l'AP va s'engager dans une démarche de labellisation qualité (par AFAQ-AFNOR certification) dans 20 sites pénitentiaires

II - Une forte mobilisation des ressources humaines

A- Les effectifs et les crédits de personnels.

1 - Les effectifs

Au 1^{er} janvier 2008, l'administration pénitentiaire comptait 31 838 agents, soit une augmentation de 3 % par rapport au 1^{er} janvier 2007. 1 695 personnes ont été recrutées en 2007, dont 1 255 surveillants (respectivement 1649 et 963 en 2006).

Ce sont 31 020 ETPT, comptabilisés par l'administration pénitentiaire à partir du temps de travail des effectifs réels 2007 des titulaires et non titulaires, qui ont été consommés par le programme 107, soit 277 ETPT de moins que le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) 2007.

L'écart par rapport à la prévision s'explique principalement par :

- des entrées légèrement inférieures à la prévision (soit 1 629 recrutements constatés au lieu des 1 719 prévus au PAP 2007), ce qui résulte de la faible attractivité de certains concours de l'Administration pénitentiaire, ainsi que d'une érosion des effectifs constatée en cours de scolarité à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) ;

-des sorties plus importantes que celles prévues initialement, soit 1 351 sorties en exécution dont 946 sorties définitives, au lieu des 1 257 sorties en prévision dont 901 sorties définitives.

En outre, 47 ETPT n'avaient pas donné lieu à recrutement sur l'année 2007 dans la mesure où ils étaient le pendant en ETPT du gel de 0,15% appliqué sur la masse salariale au titre de la réserve de précaution.

Par rapport à 2006, la consommation des ETPT a augmenté de 3,2 %.

2- Les crédits de personnel et mesures indemnitaires en 2007

En 2007, les crédits de personnels ouverts en LFI se sont établis à 1 414 642 042 euros en AE et en CP, pour une consommation de 1 417 602 300 en progression de 4,9 points par rapport à la consommation 2006.

a- La réforme de l'indemnité forfaitaire allouée au personnel d'insertion et de probation (IFPIP)

Le décret n° 2007-349 du 14 mars 2007 relatif à l'attribution d'une indemnité forfaitaire allouée au personnel d'insertion et de probation et l'arrêté du 15 mars 2007 fixant le montant annuel de l'indemnité forfaitaire allouée au personnel d'insertion et de probation sont venus modifier les conditions d'attribution et de versement de l'indemnité forfaitaire allouée au personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire.

Avant cette réforme, le rythme de versement de l'indemnité forfaitaire allouée au personnel d'insertion et de probation était semestriel, rendant plus complexe la tâche des personnels des services chargés de la liquidation des traitements, notamment depuis la réforme budgétaire et comptable et l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Cette gestion semestrielle complexifiait la gestion administrative des dossiers, ainsi que le suivi de la masse salariale. C'est la raison pour laquelle, le décret susvisé a institué un rythme de versement mensuel, permettant également de progressivement unifier les modalités de versement des régimes indemnitaires au sein de l'administration pénitentiaire.

Dans une perspective de simplification, le montant annuel de l'indemnité de chaussures et de petit équipement (32,72 euros) versée au personnel d'insertion et de probation sur le fondement du décret du 5 octobre 1960 a été englobé dans l'indemnité forfaitaire. Ainsi, l'article 6 du décret prévoit donc que l'attribution de l'indemnité forfaitaire est exclusive de l'indemnité de chaussures et de petit équipement susceptible d'être allouée à certains fonctionnaires et agents de l'Etat.

Cette mesure constitue donc une simplification administrative en ce qu'elle supprime les opérations matérielles liées au versement de 8,18 euros tous les trimestres à ces agents.

b- La revalorisation des conditions d'attribution de l'IAT et de l'IFTS allouées aux personnels administratifs

Le protocole salarial du 25 janvier 2006 « dit protocole Jacob » s'est notamment fixé comme objectif l'amélioration des possibilités de promotion professionnelle et l'amélioration des déroulements de carrière dans le mouvement continu de simplification de la gestion administrative et de la réduction du nombre de corps.

Il résulte de ces réformes statutaires une nécessaire adaptation du régime indemnitaire de l'ensemble des personnels de la filière administrative, lequel sera donc revalorisé et fortement simplifié.

Les arrêtés interministériels du 14 janvier 2002 relatifs d'une part à l'indemnité d'administration et de technicité et d'autre part à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ont fixé un montant de référence annuel indexé sur la valeur du point fonction publique. Ce montant de

référence est affecté pour chaque prime d'un coefficient de 1 à 8, lequel permet donc de déterminer le montant moyen de l'indemnité par catégorie d'agents et par grades.

En 2007, a été substitué au montant fixé échelon par échelon, un montant unique défini selon le grade détenu par les agents.

Les coefficients multiplicateurs retenus, ainsi que les montants de l'indemnité d'administration et de technicité et ceux de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires pour les différentes catégories de personnels exerçant à temps complet dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ont été sensiblement revalorisés.

Le coût global de cette mesure s'élève à 469 000 euros et est autofinancé par redéploiement.

B – La gestion des effectifs

1- Les congés de maladie

En 2007 les congés de maladie ordinaire des personnels de surveillance (surveillants, 1^{er} surveillants et corps de commandement) ont représenté 186 588 jours pour les hommes et 61 680 pour les femmes. soit un taux global d'absence de 3,32% (jours/agent). Par rapport à 2006, les congés de maladie pour les personnels de surveillance masculins ont progressés de 4,6 points (178 448 jours). Par contre, pour les personnels de surveillance féminins on note une progression moindre (3,7 %) S'agissant des congés de longue maladie, si les jours d'absence pour le personnels de surveillance hommes diminuent de 4,7 % passant de 41 539 jours en 2006 à 39 587 jours en 2007, l'absentéisme des femmes progresse de 2% (6 944 en 2006 pour 7 095 en 2007).

2- L'absentéisme

Les absences (toutes absences confondues y compris congés annuels et congés bonifiés) des personnels de surveillance ont représenté 1 650 702 jours en 2007 soit un taux d'absence par agents de 22,05 % (jours /agent). Si l'on soustrait à ce total les jours d'absence pour congés 935 572, c'est 715 130 jours d'absence qui sont relevés. Par rapport à 2006, le taux d'absentéisme des personnels de surveillance a diminué de 0,4 % par agent.

Il faut noter la diminution des absences dues aux accidents du travail qui diminuent aussi bien chez les hommes que chez femmes respectivement de 4,8 % et de 2,4 %.

3- Les heures supplémentaires et les heures perdues

En 2007, le personnel de surveillance a réalisé 2 370 621 heures supplémentaires, soit une progression de 6,8 % par rapport à 2006, en même temps le coût des heures supplémentaires augmente très légèrement de 0,3 % (27 800 455€)

Les heures perdues correspondent à un volume de 270 3422 heures représentant 171 ETPT (calcul sur la base de 220 jours par an) soit une diminution de 1,3 % par rapport à 2006.

C – L'accompagnement des effectifs et la formation

1- Les recrutements et les concours

Pour le concours de surveillants 20 208 candidats se sont inscrits au concours organisé en 2007, ouvert à hauteur de 1 300 postes. Alors qu'ils étaient 17 194 pour 990 postes ouverts en 2006 (soit un rapport de 6,4 % en 2007 au lieu de 5,8 % en 2006) A titre comparatif, 5 718 candidats

s'étaient présentés au concours organisé en 2000 pourtant ouvert à hauteur de 757 postes (13,2%).

Le recrutement des surveillants des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire demeure assez difficile, car si le nombre de candidatures reste élevé, d'une part le nombre de candidats utiles est faible, d'autre part la déperdition entre le nombre de reçus et le nombre de ceux qui entrent en formation à l'ENAP est importante (autour de 10 %). Cette déperdition est en partie liée à l'image de l'administration pénitentiaire dans l'opinion publique ainsi qu'au manque d'attractivité des métiers pénitentiaires et à leur pénibilité par rapport à d'autres métiers d'autorité et de contrainte (police, gendarmerie). Dès lors que les candidats connaissent mieux l'institution pénitentiaire, la déperdition par démission est beaucoup plus réduite compte tenu d'avantages statutaires non négligeables. En revanche, les départs sont souvent liés à la réussite à d'autres concours, notamment internes à l'administration pénitentiaire.

2- La formation

a- L'école nationale d'administration pénitentiaire

Un contrat d'objectifs et de moyens entre la DAP et l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) a été validé le 8 mars 2007. Cette démarche, lancée courant 2006, a pour but :

1) - de répondre aux préconisations inscrites dans le décret n°2000-1328 du 26 décembre 2000 modifié, créant l'ENAP en tant qu' établissement public de l'Etat à caractère administratif (EPA). Son article 22 prévoit en effet la possibilité de mettre en place une convention pluriannuelle entre le ministère et l'école ;

2) - d'inscrire l'école, opérateur unique du programme « administration pénitentiaire », dans une dynamique de performance initiée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit de contractualiser des objectifs à atteindre tout en formant une cohérence d'ensemble avec les autres obligations liées à la nouvelle présentation budgétaire rendue obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2007 pour tous les opérateurs.

Le cadre général du contrat englobe l'ensemble des missions dévolues à l'ENAP et fixe les orientations et priorités pour trois années (2007 à 2009). Les axes stratégiques retenus sont la professionnalisation des agents de l'administration pénitentiaire, le développement d'une activité de recherche opérationnelle, la poursuite d'une politique partenariale et internationale soutenue et l'adaptation de la gestion aux fonctions d'opérateur de l'Etat.

Enfin, les objectifs sont explicités dans 27 fiches action, documents à dominante opérationnelle

b- La formation des personnels de l'administration pénitentiaire

La formation des personnels de l'administration pénitentiaire s'articule autour de 2 axes principaux : la formation initiale prise en charge par l'école nationale d'administration pénitentiaire, et la formation continue partagée entre les services régionaux de la formation, pour la majeure partie et par l' Ecole, pour certains publics ciblés ou certaines actions relevant de la mise en œuvre des politiques nationales.

Durant l'exercice 2007, 6 696 élèves et stagiaires ont été formés, soit une moyenne de 950 agents par jour présents sur le site de l'ENAP sur 46 semaines

Les principales formations telles qu'elles remontent des régions concernent :

- Les formations en lien avec la sécurité - tir et maniement des armes, techniques professionnelles d'intervention, lutte contre l'incendie et le secourisme...- ;
- Les formations sur la prise en charge des PPSMJ et les missions du personnel d'insertion – prévention de la récidive, prévention suicide, gestion professionnelle du stress, des violences et déviances sexuelles...-
- La formation du personnel administratif en lien avec la LOLF et la réforme financière et comptable.

D- Les récompenses et les procédures disciplinaires

1- Le contexte

Les articles 83 et 84 du décret n°66-874 du 21 novembre 1966 modifié par le décret n°2002-1177 du 18 septembre 2002 disposent que des récompenses particulières peuvent être décernées aux fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire :

- Témoignage officiels de satisfaction ;

- Réduction, dans la limite de deux années, de la durée du temps de service requise pour accéder à l'échelon supérieur, accordée aux fonctionnaires ayant obtenu trois témoignages de satisfaction ;

- Promotion à l'un des échelons supérieurs, à la classe ou au grade immédiatement supérieur ou à un corps hiérarchiquement supérieur après un acte de dévouement dûment établi ou / et une blessure grave.

La procédure disciplinaire applicable aux agents des services pénitentiaires est régie, d'une part, par les dispositions du décret n°66-874 du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire modifié par le décret n°77-904 du 8 août 1977 et, d'autre part, par le décret n°84-961 du 25 octobre 1984 modifié par le décret 97-694 du 31 mai 1997 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

La mise en oeuvre des procédures disciplinaires a pour objectif de garantir le respect des obligations incombant aux personnels de l'administration pénitentiaire définies notamment par les articles D. 216 à D. 221 du code de procédure pénale.

La direction de l'administration pénitentiaire veille particulièrement, dans toutes les phases de la procédure, au strict respect des droits de la défense.

Les sanctions afférentes au premier groupe (blâmes et avertissements) concernant le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance ressortent, depuis le 1^{er} juillet 1997, de la compétence des directions régionales des services pénitentiaires.

2- Les actions et les résultats

a- Les récompenses

Au titre de l'année 2007, ont été décernés 1 906 récompenses :

- 624 récompenses par le directeur de l'administration pénitentiaire ;
- 1 282 lettres de félicitations par les directeurs interrégionaux.

Soit une progression globale de 14,5 points par rapport à 2006. Alors que les lettres de félicitations nationales augmentent de 151 %, les lettres de félicitations régionales ne progressent de 29 %. Seuls les témoignages officiels de satisfaction reculent de 47,5 %. En effet, en 2006, 1665 récompenses avaient été attribuées (11 % de plus qu'en 2005). Cette augmentation était due à l'investissement des personnels pour la mise en oeuvre de la réforme financière et comptable.

b- Les sanctions disciplinaires

Au titre de l'année 2007, 343 sanctions ont été prononcées.

En outre, 33 agents ont été sanctionnés sans passage devant le conseil de discipline, conformément aux dispositions de l'article 87 du décret n°66-874 du 21 novembre 1966 et ont fait

l'objet d'une sanction de 2^{ème} groupe sous la forme d'une exclusion temporaire de fonctions pour participation à un acte collectif d'indiscipline.

au niveau régional :

Au titre de l'année 2007, 254 sanctions du 1^{er} groupe à l'égard du corps des gradés et surveillants ont ainsi été infligées dont 146 avertissements et 106 blâmes.

au niveau central :

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007, 25 conseils de discipline ont été réunis.

Les sanctions infligées après avis émis par la commission se décomposent de la manière suivante :

- 44 sanctions du 2^{ème} groupe (34 exclusions temporaires de fonction pour une durée maximale de 15 jours, 9 déplacements d'office et 1 abaissement d'échelon). Entrent dans le champ d'application de cette exclusion des fautes professionnelles de nature variée, telles que des défauts de surveillance, des manquements au service, des violences légères volontaires infligées à des détenus, des absences non justifiées, des manquements à l'obéissance vis à vis de la hiérarchie ou au respect mutuel des agents, ainsi que des condamnations ou conduites en service liés à la consommation d'alcool.
- 17 sanctions du 3^{ème} groupe (16 exclusions temporaires de fonctions de 3 mois à 2 ans avec ou sans sursis et 1 rétrogradation).
- 19 sanctions du 4^{ème} groupe (17 révocations et 2 mises à la retraite d'office).

Ces sanctions sont prises principalement à l'encontre d'agents qui se sont rendus coupables de trafics avec les détenus, de malversations financières dans l'exercice de leur fonctions, de faits de vol, insultes, agressions sexuelles ou viol, propos racistes, violences et condamnations pour conduite en état alcoolique en état de récidive.

Parmi le total des sanctions, 9 agents se sont vus infliger une sanction du 1^{er} groupe sans passage devant la commission de discipline.

Enfin, 10 personnels ont fait l'objet d'une radiation des cadres à la suite d'une condamnation pénale qui les privait de leur droits civiques, civils et de famille et/ou leur interdisait d'exercer leur activité.

E – Le dialogue social et l'action sociale, l'hygiène et la sécurité

1- Le dialogue social

a- Les comités techniques paritaires

La direction de l'administration pénitentiaire s'est dotée au fil des années d'instances paritaires de concertation aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré.

Au niveau central, l'administration pénitentiaire dispose d'un comité technique paritaire central⁴ et un comité technique paritaire spécial des services socio-éducatifs de l'administration pénitentiaire⁵. Le premier a été réuni 4 fois en 2007 et le second 3 fois.

1- Arrêté du 13 avril 1959 portant création d'un comité technique paritaire central auprès du directeur de l'administration pénitentiaire ;

2- Arrêté du 30 juillet 1985 portant création d'un CTP spécial compétent à l'égard des services socio-éducatifs de l'administration pénitentiaire ;

Au niveau déconcentré, des comités techniques paritaires régionaux ont été institués dans chacune des directions interrégionales des services pénitentiaires. De même, dans les départements et territoires d'outre-mer, des comités techniques paritaires départementaux ou spéciaux ont été installés. Enfin depuis 2003, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place des comités techniques paritaires spéciaux dans tous les établissements pénitentiaires et services pénitentiaires d'insertion et de probation dont l'effectif dépasse le seuil des 20 agents. Ces différentes instances se réunissent au moins 2 fois par an et traitent notamment des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services.

Ce réseau de concertation institutionnelle constitue un lieu privilégié d'expression du nécessaire dialogue de gestion entre l'administration et les organisations syndicales.

b- Les réunions syndicales

Le nombre de réunions syndicales organisées à la DAP a augmenté en 2007 passant de 120 en 2006 à 142 hors instances paritaires (CAP) au nombre de 55 en 2007.

c- Les courriers et tracts syndicaux

Les courriers syndicaux ont diminué par rapport à 2006 passant de 432 à 338, traduisant un changement de mode de communication des syndicats qui privilégient désormais les tracts afin de faire connaître leur position sur un sujet donné. Ainsi, 316 tracts ont été adressés à la DAP par les syndicats nationaux au lieu de 231 en 2006.

2- L'action sociale, l'hygiène et la sécurité

- Campagne nationale de prévention du risque alcool

Un « référentiel de prévention pour la maîtrise des risques liés à la consommation d'alcool et autres produits psycho actifs » a été diffusé en décembre 2007.

Ce référentiel précise les modalités pratiques de mise en place d'un plan permanent de prévention. Il est composé de fiches dont la vocation est d'aider les différents acteurs dans la prise de décision, le choix et la mise en œuvre d'actions de progrès.

- Campagne nationale de sensibilisation contre le harcèlement au travail

Par note du 18 janvier 2007, la DAP a rappelé la réglementation en matière de harcèlement et demandé que des actions de sensibilisation et de prévention du harcèlement soient menées dans tous les services, dans le cadre du plan de prévention global des risques professionnels. Elle a élaboré à cet effet, une plaquette d'information, distribuée à chaque agent.

- Prévention de la tuberculose en milieu pénitentiaire (circulaire interministérielle)

Une nouvelle circulaire conjointe ministère de la Justice et ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports relative à la prévention de la tuberculose en milieu professionnel a été diffusée le 26 juin 2006. Elle rappelle notamment les mesures de protection et organise l'articulation entre les acteurs.

3- Arrêté du 31 juillet 1992 portant création d'un comité technique paritaire régional auprès de chaque directeur régional de l'administration pénitentiaire ;

4- Arrêté du 18 novembre 1993 Portant création d'un comité technique paritaire des services pénitentiaires dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion et dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie ; Arrêté du 26 novembre 1996 portant création d'un comité technique paritaire local des services pénitentiaires dans le territoire de la Polynésie française ;

5-Arrêté du 31 mars 2003 portant création de comités techniques paritaires spéciaux et départementaux dans les services relevant de l'administration pénitentiaire

- La prévention du tabagisme

Par circulaire du 31 janvier 2007, relative aux conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux relevant de l'administration pénitentiaire, la DAP a d'une part, rappelé le domaine de l'interdiction, d'autre part, mis en place des mesures de prévention et d'accompagnement à l'égard des personnels.

- Annexes relatives aux ressources humaines

Tableau 15 : Effectifs physiques en personnels de l'AP

	01/01/2005	01/01/2006	01/01/2007	au 01/01/2008
Bordeaux	2 191	2 250	2 245	2 268
Dijon	1 816	1 835	1 862	1 905
Lille	3 395	3 625	3 690	3 782
Lyon	2 493	2 485	2 483	2 639
Marseille	3 138	3 122	3 116	3 223
MOM	1 413	1 456	1 498	1 552
Paris (y compris l'EPSNF)	6 747	6 573	6 521	6 809
Rennes	2 339	2 418	2 386	2 370
Strasbourg	2 442	2 451	2 453	2 427
Toulouse	1 949	1 975	2 015	2 105
Sous-total	27 923	28 190	28 269	29 080
<i>DAGE*</i>	non disponible	155	122	166
DAP (dont ceux mis à disposition par le ministère de la justice)	286	263	236	195
ENAP	233	237	222	215
SEP *			114	104
Sous-total	519	655	694	680
* jusqu'en 2006, les effectifs du siège SEP étaient comptabilisés sur la DR de Bordeaux. A compter du 1er mars 2007, les effectifs du SEP sont comptabilisés séparément et intègrent 56 contractuels.				
Elèves	649	722	985	978
Stagiaires CIP	159	189	272	15
Agents de justice	388	88	11	2
Assistants de formation	24	101	94	
Contractuels / vacataires (hors aumôniers)			588	1 083
Sous-total	1 220	1 100	1 950	2 078
Total général	29 662	29 945	30 913	31 838

Tableau 15a : Les entrées et sorties de personnel en 2007

	Prévision PAP 2007		Réalisation gestion 2007	
	Nombre	Coût moyen	Nombre	Coût moyen
SORTIES	1257		1351	
Magistrats et personnel d'encadrement	57	46 314	75	55 336
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	147	38 187	153	40 991
B administratifs et techniques	35	35 847	28	38 608
C personnels de surveillance	924	37 551	991	30 080
C administratifs et techniques	94	27 660	104	23 382
ENTREES	1719		1629	
Magistrats et personnel d'encadrement	24	36 164	26	49 883
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	331	39 128	297	26 299
B administratifs et techniques	26	37 212	18	24 071
C personnels de surveillance	1300	23 446	1255	24 112
C administratifs et techniques	38	27 021	33	25 548

Tableau 15b : Dépenses de personnel en AE et CP en 2007

Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI	Consommation	Prévision LFI	Consommation
Rémunérations d'activité	909 668 383	906 092 987	909 668 383	906 092 987
Cotisations et contributions sociales	495 779 460	501 381 755	495 779 460	501 381 755
Prestations sociales et allocations diverses	9 194 199	10 127 558	9 194 199	10 127 558

Tableau 15c : Masse salariale annuelle

	LFI 2006	LFI 2007	Variation
Masse salariale	1 356 898 699 €	1 414 642 042 €	4,26%

Tableau 15d : Evolution du taux d'absentéisme des personnels de surveillance* de 2002 à 2007

ANNEE	Personnels surveillants
	%
2002	23,45
2003	22,97
2004	22,60
2005	21,68
2006	22,43
2007	22,05

* Surveillants, 1er surveillant, C.S.P

Tableau 15e : les absences des personnels de surveillance* comparaison 2006 et 2007

	Surveillant(e)		1er Surveillant		C.S.P		Global P.S	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	1 403 828	1 435 613	157 266	158 816	54 494	56 273	1 615 588	1 650 702
	22,44%	22,04%	22,63%	22,58%	21,62%	20,89%	22,43%	22,05%
1. Congés annuels	797 831	813 391	80 497	80 173	23 026	25 275	901 354	918 839
	12,75%	12,49%	11,59%	11,40%	9,14%	9,38%	12,51%	12,28%
2. Congés bonifiés	12 424	15 153	615	1 183	216	397	13 255	16 733
	0,20%	0,23%	0,09%	0,17%	0,09%	0,15%	0,18%	0,22%
3. Maladie								
- Hommes	160 095	164 446	14 410	17 108	3 943	5 034	178 448	186 588
	2,56%	2,53%	2,07%	2,43%	1,56%	1,87%	2,48%	2,49%
- Femmes	58 266	60 326	673	1 040	543	314	59 482	61 680
	0,93%	0,93%	0,10%	0,15%	0,22%	0,12%	0,83%	0,82%
4. Accident du travail								
- Hommes	50 299	48 586	8 862	7 932	735	475	59 896	56 993
	0,80%	0,75%	1,28%	1,13%	0,29%	0,18%	0,83%	0,76%
- Femmes	11 486	11 298	636	68	5	475	12 127	11 841
	0,18%	0,17%	0,09%	0,01%	0,00%	0,18%	0,17%	0,16%
5. Maternité	34 869	32 122	775	684	2 184	1 504	37 828	34 310
	0,56%	0,49%	0,11%	0,10%	0,87%	0,56%	0,53%	0,46%
6. Longue maladie								
- Hommes	37 558	35 427	3 345	3 401	636	759	41 539	39 587
	0,60%	0,54%	0,48%	0,48%	0,25%	0,28%	0,58%	0,53%
- Femmes	6 365	7 004	547	61	32	30	6 944	7 095
	0,10%	0,11%	0,08%	0,01%	0,01%	0,01%	0,10%	0,09%
7. Autres positions	234 634	247 860	46 906	47 166	23 174	22 010	304 714	317 036
	3,75%	3,81%	6,75%	6,71%	9,19%	8,17%	4,23%	4,24%

* Surveillants, 1er surveillant, C.S.P

Tableau 16 : heures supplémentaires : Evolution du nombre d'heures et du montant des paiements

Année	Personnels de surveillant / hors ERIS			
	Volume d'heures	Evolution %	Montant	Evolution %
2002	2 032 542		25 080 805	
2003	2 371 652	17%	29 250 134	17%
2004	2 010 246	-15%	24 757 378	-15%
2005	2 405 786	20%	27 039 727	9%
2006	2 218 858	-8%	27 706 586	2%
2007	2 370 621	6,8	27 800 455	0,3%

Tableau 16a : heures perdues - personnels de surveillance

Année	Volume d'heures	en ETPT (pour 220 j /an)	Evolution %
2002	531 028	336	
2003	286 254	181	-46%
2004	293 643	186	3%
2005	317 757	201	8%
2006	273 841	173	-14%
2007	270 342	171	-1,3%

Tableau 17 : Taux de couverture des concours de surveillants

	2005	2006	2007
Nombre de places offertes	900	990	1 300
Nombre d'inscrits	18 640	17 194	20 208
Nombre de présents	12 291	11 798	12 875
Nombre de personnels recrutés	1 029	968	1 260
Nombre de personnels affectés en établissement	1 004	934	1 256
Taux de perte	2,4%	3,5%	2,4%
Taux de couverture des concours (nombre de personnes affectées/nombre de places)	112%	94%	97%

Tableau 18 : les récompenses

	2006	2007
Lettres de félicitations régionales	994	1282
Lettres de félicitations nationales	136	341
Témoignages officiel de satisfaction	533	280
Avancements d'échelon	2	2
Avancements de grade	0	1
Total	1 665	1 906

Tableau 18a : répartition par DR des lettres de félicitations

	2006	2007
Direction régionale des services pénitentiaires de Bordeaux :	183	60
Direction régionale des services pénitentiaires de Dijon :	75	163
Direction régionale des services pénitentiaires de Lille :	41	269
Direction régionale des services pénitentiaires de Lyon :	57	158
Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille :	58	52
Direction régionale des services pénitentiaires de Paris :	163	132
Direction régionale des services pénitentiaires de Rennes :	93	82
Direction régionale des services pénitentiaires de Strasbourg :	217	130
Direction régionale des services pénitentiaires de Toulouse :	50	120
Mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer :	54	116
Ecole nationale d'administration pénitentiaire :	3	0
Total	994	1 282

III. Une modernisation de la gestion financière dans un contexte difficile

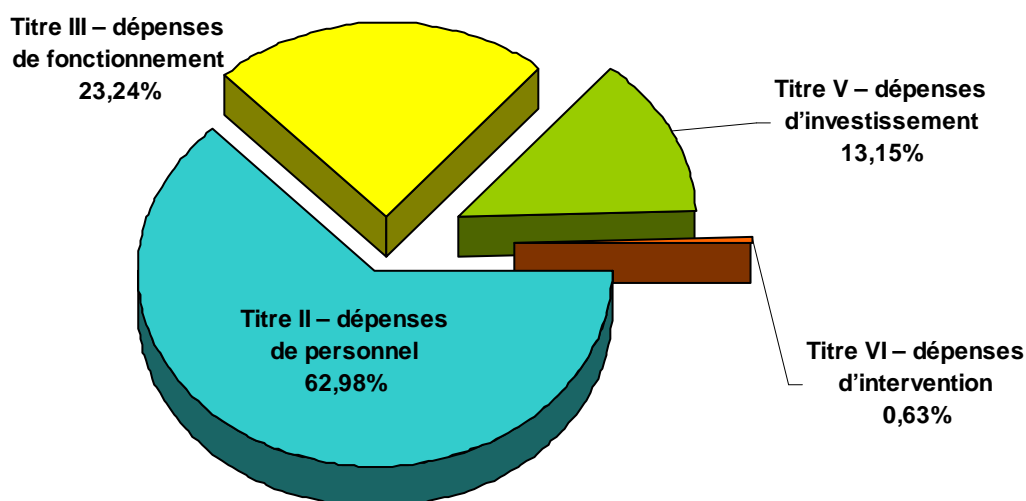
Une nouvelle organisation administrative a été induite par la mise en œuvre de la LOLF

A- Les ressources budgétaires

1- Le montant et la structure du budget de la DAP

Le budget de l'Administration pénitentiaire s'élevait pour l'année 2007 à 2,246 milliards d'euros. Il représentait 35,81 % du budget du ministère de la justice.

La répartition des crédits entre les différents titres s'est faite de la façon suivante.



Le budget 2007 est présenté en deux actions opérationnelles :

- Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ;
- Accueil et accompagnement des PPSMJ

et une action de soutien : soutien et formation alors qu'il était présenté en trois actions opérationnelles en 2007 et deux actions supports.

2 - Le taux de consommation

Les bons taux de consommation observés au niveau global sont le fruit des efforts de l'ensemble des services de l'administration pénitentiaire. Ainsi, sur les treize BOP du programme 107, onze ont eu une consommation en CP supérieure à 99,4%. Si l'évolution de la consommation des AE entre 2006 et 2007 a été influencée par la mise en place des AE pluriannuelles, celle des CP a montré un net progrès par rapport à l'année 2006.

Tableau 19 : Le taux de consommation des AE et CP en 2006 et 2007

Les BOP	AE 2006	CP 2006	AE 2007	CP 2007
BOP DAC	44,37%	100,00%	100,00%	99,48%
BOP APC	99,69%	97,89%	98,08%	97,34%
BOP MOC	99,66%	99,69%	98,71%	99,53%
TOTAL BOP CENTRAUX	51,78%	99,29%	99,73%	98,85%
BOP BORDEAUX	100,40%	89,09%	99,49%	99,92%
BOP DIJON	100,00%	97,39%	100,00%	99,93%
BOP LILLE	99,77%	84,73%	100,00%	99,95%
BOP LYON	100,03%	98,87%	99,75%	99,93%
BOP MARSEILLE	99,60%	91,54%	100,00%	100,00%
BOP PARIS	99,77%	82,64%	90,20%	98,74%
BOP RENNES	99,76%	97,31%	98,54%	99,61%
BOP STRASBOURG	99,80%	99,98%	100,00%	99,79%
BOP TOULOUSE	99,80%	88,12%	88,38%	100,00%
TOTAL BOP Services Déconcentrés	99,84%	90,12%	96,68%	99,66%
SEP	99,99%	99,99%	100,00%	100,00%
TOTAL	66,96%	93,93%	98,74%	99,27%

3 - Les reports 2007-2008.

Les reports du programme 107 de l'année 2007 vers l'année 2008 se sont élevés, en crédits de paiement, à 6 940 566 € sur le hors titre 2, soit 14,3% de l'ensemble des reports de la mission justice.

Tableau 19 a: Les reports de crédits en 2007 de la mission justice (hors titre 2)

		Crédits de paiement (CP)				
		Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits non consommés		
				montant	% des crédits ouverts	% des crédits non consommés
101	Accès au droit et à la justice	339 716 164	338 763 702	952 462	0,28%	1,97%
107	Administration pénitentiaire	797 685 823	790 745 257	6 940 566	0,87%	14,32%
166	Justice judiciaire	836 123 907	821 413 433	14 710 474	1,76%	30,35%
182	Protection judiciaire de la jeunesse	394 054 975	383 386 887	10 668 088	2,71%	22,01%
213	Conduite et pilotage de la politique de la Justice	179 060 604	163 864 196	15 196 408	8,49%	31,35%
Total mission Justice hors titre 2 CP		2 546 641 473	2 498 173 475	48 467 998	1,90%	100,00%

Les reports des crédits qui sont de droit (décret de virement et fonds de concours).

Des crédits ont été mis à la disposition du responsable du programme après la date limite de mandatement. Ils sont donc reportables « de droit ». Il s'agit des crédits afférents à :

- un décret de virement (1,04 M€ au titre de la participation du FIPH) ;
- des fonds de concours et des attributions de produits pour un montant total de 123,7 k€.

Les dépenses immobilières : 1,256 M€

On a observé une sous consommation de CP à hauteur de 1,256 M€ sur le BOP DAC, soit un taux global de consommation de 99,48%. Elle s'explique par l'arrivée tardive de factures, des marchés infructueux et des retards des chantiers dus notamment aux intempéries. Ces reports de crédits correspondaient à des charges d'ores et déjà constatées ou à venir. Ils seront en conséquence de nouveau affectés à des opérations immobilières.

Les crédits de fonctionnement des DISP : 1,56 M€

Le taux de consommation des crédits hors titre 2 alloués aux DISP s'est élevé à 99,6%. Globalement, l'exercice 2007 a été marqué par de très bons niveaux de consommation de la plupart des DISP. Le faible reliquat de CP s'explique essentiellement par des rejets de TG et correspond à des charges à payer.

Les crédits gérés en administration centrale : 2,9 M€

Le montant des CP non consommés au niveau central s'est élevé à 2,9 M€ et s'explique essentiellement par des décalages dans la réalisation de certains marchés.

B- L'utilisation des moyens et les achats

1- Les achats

Les achats passés par l'administration pénitentiaire sont à formaliser conformément aux règles applicables à la commande publique et plus particulièrement aux dispositions du code des marchés publics issu de l'annexe au décret du 1^{er} août 2006

Une délégation de signature du pouvoir adjudicateur a été donnée au niveau central de la DAP (arrêté du 23 octobre 2006) définissant les agents habilités à signer les actes relatifs aux procédures d'achat nationales.

Les directions interrégionales des services pénitentiaires bénéficient pour leur part d'une délégation pour leurs achats régionaux.

Au niveau central, le pôle achats a pour mission de formaliser les achats et de passer des commandes de fournitures et de services pour la centrale mais aussi de servir de support pour les directions interrégionales.

L'année 2007 a été marquée par la mise en place des bases d'une nouvelle politique d'achat :

- la passation de 23 marchés nationaux au cours de l'année dont 13 selon une procédure formalisée et 10 selon une procédure adaptée ;
- un état des lieux des pratiques régionales.

Une politique d'animation du réseau traduite par la rédaction de 2 guides des achats : l'un pour les achats au niveau central et l'autre pour les achats au niveau déconcentré et, par la lettre des achats, désormais mise en ligne sur le site intranet de la DAP.

2- Le système d'information

Pour l'année 2007, l'activité principale du système d'information de la DAP a concerné les applications informatiques relatives aux personnes placées sous main de justice (PPSMJ) mais aussi celles liées à la gestion et aux RH.

Au sujet de l'infrastructure, la phase 4 du déploiement de la visioconférence concernant 59 nouveaux sites, à porté à 97 le nombre total d'établissements pénitentiaires équipés de matériels de visioconférence.

1 - Concernant la gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE), l'administration pénitentiaire a procédé à plusieurs mises à jour qui ont pris notamment en compte les impacts de la loi sur la récidive, l'accès de la PJJ, à la gestion des détenus mineurs et des évolutions diverses de la comptabilité, de la détention et du greffe.

En outre, sur une initiative portée par la DISP de Lille, une application développée localement permettant la mise en œuvre du parcours d'exécution des peines (PEP), dans le cadre des règles

pénitentiaires européennes, a été implantée sur 28 sites expérimentaux. Le déploiement se poursuivra en 2008.

Parmi les autres événements marquant on peut signaler la conduite d'une opération technique d'envergure pour accompagner la fusion des sites de la MA de Lille et du CD de Loos.

La fin de l'année 2007 a connu en outre le déclenchement d'un audit des fonctions de greffe dans Gide et l'élaboration d'un plan d'amélioration et de stabilisation devant porter ses fruits dès 2008.

Concernant le fichier national des détenus (FND), l'élément marquant a été la mise à disposition de l'outil au profit de la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur.

La fin d'année 2007 a été une période difficile pour les SPIP du fait d'une importante dégradation des temps de réponse de l'application APPI. La mobilisation des services pénitentiaires d'insertion et probation et l'engagement de la DAP au plus haut niveau ont permis de surmonter cette épreuve. APPI a depuis retrouvé son niveau de performance à la satisfaction de tous les utilisateurs.

En outre les services de la DAP ont travaillé à la préparation, prévue début 2008, de l'évolution liée à la loi Perben II (article 474 du CPP). Enfin un module "Juge des enfant" pour la partie application des peines ainsi qu'un accès DPJJ en consultation ont été ajoutés à l'application en octobre 2007.

2 - Concernant les applications liées à la gestion et aux RH, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre deux applications informatiques majeures en 2007 : Ge Web d'une part et Origine d'autre part. GE Web est l'application de l'AP pour la gestion des dépenses de fonctionnement. Elle permet d'allouer les ressources en cascade, gérer les engagements juridiques, les factures, les stocks, les immobilisations. Après une phase projet accélérée de 6 mois fin 2006, l'application a été déployée progressivement auprès de 900 utilisateurs, aux différents niveaux de l'organisation : Etablissements, SPIP, UO, BOP et administration centrale.

L'année 2007 aura aussi été l'année du démarrage des quatre sites pilotes Origine, dans des établissements de la DISP de Paris et de Lille. Origine est l'application de gestion des temps et d'organisation des services pénitentiaires qui sera progressivement généralisée en 2008.

B-Mise en œuvre de la LOPJ et gestion du patrimoine

OBJECTIF n°2 : Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs) (du point de vue du contribuable)

INDICATEUR 2.1 : Coût de la journée de détention

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Réalisation
Coût en MA en gestion publique	€	12,31	14,85	11,33
Coût en EP pour peine en gestion publique	€	15,25	15,49	12,28
Coût en MA en gestion mixte	€	18,8	23,61	
Coût en EP pour peine en gestion mixte	€	22,54	24,27	
Coût en CSL	€			7,21
Coût en MC	€	23,90	23,56	21,44

Dans le commentaire ci-dessous, la notion de gestion déléguée remplace celle de gestion mixte figurant dans le tableau.

Avant propos : données provisoires 2007

Pour la gestion déléguée, la comptabilité des groupements chargés de la gestion des établissements n'étant pas encore parvenue à l'administration pénitentiaire, les chiffres définitifs seront consolidés à la fin du premier semestre 2008.

Rappels :

En 2006, en raison de la mise en place de la LOLF, de la réforme financière et comptable et de l'absence d'outils de gestion analytique fiables, l'Administration Pénitentiaire n'a pas été en mesure de déterminer les coûts à partir de la comptabilité générale. Les données issues d'INDIA- LOLF ne permettent pas d'effectuer un suivi budgétaire au niveau infra UO, c'est-à-dire de l'établissement pénitentiaire.

A compter de 2006, les dépenses de fonctionnement étaient concentrées sur un seul chapitre. En 2006, il est nécessaire de reconstituer les dépenses de fonctionnement car sur la comptabilité générale, le titre 3 confond les dépenses de fonctionnement, de santé et de subventions.

Les coûts ci-dessus démontrent à la fois les difficultés de retraitement des données financières et les limites de cet indicateur.

1 – L'impact de l'augmentation des JDD en 2007.

L'analyse des écarts entre les différents coûts de fonctionnement doit être appréhendée prudence, puisque le dénominateur de l'indicateur la journée de détention varie en fonction de la population pénale. Une diminution des coûts peut donc résulter soit d'un effet volume (plus de détenus et donc plus de journées de détention) soit d'un effet prix qui correspond à des dépenses moins élevées. En 2007, le nombre de journée de détention comptabilisé est de 23 021 313. Il est en progression de 6,2 % par rapport à 2006. De plus, les dépenses des SPIP, des sièges des directions interrégionales et de santé ont été isolées et celle du service général ont été réparties sur les deux modes de gestion.

2 - Un périmètre d'analyse différent entre les deux modes de gestion.

Les dépenses de fonctionnement en gestion déléguée intègrent pour partie des dépenses de personnel liées aux différentes fonctions (maintenance, nettoyage, transport, restauration, hôtellerie, cantine, travail et formation) alors que dans la gestion publique, seules les dépenses de produits et services sont valorisées.

Le coût d'une journée de détention est un indicateur qui doit être utilisé avec précaution, car s'il permet des comparaisons dans le temps, entre différentes structures et différents modes de gestion (gestion publique et gestion déléguée), son interprétation est délicate. En effet, une baisse du coût peut signifier soit un gain de productivité, soit une baisse de la qualité et doit être analysée au regard du taux d'occupation des établissements.

Une réflexion a été menée sur la refonte de cet indicateur afin de mieux mesurer les efforts fournis par l'Administration Pénitentiaire pour répondre à l'objectif qui est une meilleure adaptation du parc immobilier aux catégories de populations accueillies du point de vue du contribuable.

Ainsi dès le PLF 2008, l'indicateur du coût de la journée de détention a été renvoyé dans la partie justification au premier euro et remplacé par quatre indicateurs :

- l'indicateur du nombre de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peine sur le total des condamnés ;
- l'indicateur du taux d'occupation (moyen annuel) des places spécialisées ;
- l'indicateur du taux de places spécialisées créées sur le nombre total de places créées ;
- l'indicateur du taux de performance de la production immobilière. Mesure du rapport coût / délai.

1- La mise aux normes de sécurité

La loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 a doté l'administration pénitentiaire de moyens pour sécuriser les établissements selon les priorités suivantes :

La mise aux normes des miradors

Le programme de sécurisation des miradors s'est déroulé sur 5 années. Une somme de 15,5 millions d'euros a été affectée à cette mesure entre 2003 et 2006. Le choix des sites à équiper en priorité tient compte du profil de la population pénale incarcérée dans chaque établissement (maisons centrales, grandes maisons d'arrêt, certains centres de détention). 261 miradors devaient être sécurisés

La sécurisation des maisons centrales

Le but est de procéder dans un premier temps à l'exploitation des audits « sécurisation » établis pour les maisons centrales de Arles, Clairvaux, Ensisheim, Lannemezan et Saint Maur réalisés dans le cadre du travail de la cellule de suivi et de soutien des maisons centrales.

Une somme de 6 millions d'euros a été affectée à cette mesure entre 2003 et 2007

L'installation de filins anti-hélicoptères et pose d'anti-escalade sur les toitures

Il s'agit de rendre beaucoup plus difficile la réalisation d'évasions par hélicoptère en adoptant un dispositif de filins espacés de 4x4mètres dans les zones fréquentées habituellement par la population pénale. L'accès aux toits des hébergements devra également être « sanctuarisé ». Les autres espaces qui pourraient éventuellement être utilisés seront renforcés par des filins anti-atterrissages.

Une somme de 6,4 millions d'euros a été affectée à cette mesure entre 2003 et 2007

Les directions régionales des services pénitentiaires (DRSP) disposent d'un budget délégué sur leurs BOP au titre des opérations de sécurisation. Ces budgets servent essentiellement à l'acquisition de bagages X, portiques de sécurité, moyens de sécurisation divers.

Au delà de ces opérations pilotées par les DRSP, le budget immobilier a permis d'inscrire sur les années 2003 à 2006 un montant total d'AE de 23M€. Cette ressource finance notamment l'acquisition de filins anti-hélicoptère, la restructuration de miradors et la sécurisation des maisons centrales, items inscrits dans la LOPJ. Pour l'exercice 2007, ces items représentent 4 615 578 € d'AE affectées.

Les autres priorités en matière de sécurité

L'équipement en téléphonie sans fil ou radiocommunication associée au système protection travailleur isolé

En matière de communication et de déclenchement d'alarme, il est indispensable que chaque agent, à tout moment et quel que soit le lieu où il se trouve dans l'enceinte pénitentiaire, ait la possibilité de déclencher l'alarme de façon sûre et efficace et soit capable de communiquer.

Une somme de 20 millions d'euros est consacrée à cette mesure dans la LOPJ 2003-2007.

Le choix des sites à équiper en priorité tient compte du profil de dangerosité des détenus incarcérés.

L'installation des tunnels d'inspection à rayons X

Les établissements pénitentiaires sont de plus en plus ouverts sur la vie extérieure. Le flux des personnes qui accèdent à l'intérieur de chaque prison est en constante augmentation. Le dispositif de sécurité de la porte d'entrée principale doit être renforcé.

Une somme de 5 millions d'euros est consacrée à cette mesure dans la LOPJ 2003-2007.

Chaque année, le choix des sites à équiper en priorité par direction régionale prend en compte le profil de dangerosité de la population pénale.

Le brouillage des téléphones portables

Le constat de prolifération des téléphones portables au sein des enceintes pénitentiaires est un phénomène préoccupant. Il est favorisé par les dimensions de plus en plus restreintes des appareils ainsi que par leur composition basée sur des matériaux difficilement décelables par les moyens de détection traditionnels.

Une somme de 25 millions d'euros est consacrée à cette mesure dans la LOPJ 2003-2007.

Les sommes provisionnées n'ont pas été dépensées comme initialement prévu en raison des évolutions technologiques importantes qui ne permettent pas de trouver un système de brouillage universel.

Néanmoins, fin 2005, l'administration pénitentiaire disposait de 125 brouilleurs (fixes et mobiles) de téléphones portables répartis sur 40 sites, comprenant notamment l'installation de brouilleurs dans les quartiers disciplinaires et d'isolement de certains établissements « sensibles ».

En 2006, la somme de 500 000 euros a été déléguée pour permettre l'installation de dispositifs mobiles de brouillage.

Pour 2007, pour permettre des installations massives, des achats seront fait au niveau des régions

2 - Le bilan du dispositif d'augmentation rapide de la capacité du parc immobilier (D.A.C)

La livraison du premier établissement (Mont de Marsan) du programme de construction de 13 200 places inscrit dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 n'étant pas envisagée avant le milieu de l'année 2008, un dispositif d'accroissement des capacités a été mis en place à la demande du Garde des Sceaux en avril 2004 par la direction de l'administration pénitentiaire afin de répondre rapidement au problème de surpopulation carcérale.

Ce dispositif a été engagé avec un objectif de création de 3000 places supplémentaires (dont 500 places en semi liberté) sur des emprises pénitentiaires existantes. Il s'agit de la réalisation de

travaux d'adaptation et d'extension sur les sites existants permettant ainsi d'optimiser l'utilisation du patrimoine pénitentiaire.

La révision des programmations de livraisons immobilières a conduit la DAP à revoir le calibrage et le périmètre du DAC. Ce dernier a ainsi été revu à la baisse avec un objectif de 2770 places prévues.

Au 31 décembre 2007, ce sont près de 1 500 places qui ont pu être livrées pour un coût moyen de 50 000 € la place (contre 100 000 € de coût d'objectif pour les établissements neufs).

Le délai moyen de production des places de DAC est nettement inférieur à celui des nouveaux programmes permettant ainsi :

- une optimisation des emprises foncières existante
- un désengorgement de certains établissements faisant l'objet d'une surpopulation critique.

Pour l'heure, 1200 places restent à livrer dont 400 non financées (non couvertes en crédits de paiements ou pour lesquelles la décision de lancement des chantiers n'a pas été actée faute de ressources budgétaires).

Ces opérations en attente sont d'ores et déjà prêtes à être lancées, n'attendant qu'une décision en ce sens au titre du PLF 2009.

3- La présentation générale du programme LOPJ « 13.200 »

La LOPJ⁶ a prévu une ressource de 1 313 M€ en AP destinée à financer un programme de 11 000 places (13 200 par la reprise des engagements antérieurs), un vaste programme de sécurisation de l'ensemble du parc, la mise aux normes des quartiers mineurs et la création d'établissements pour mineurs.

La répartition de ces places était la suivante : 10 800 places en construction d'établissements dont 9 200 en métropole et 1 600 places outre mer ; 400 places « nouveaux concepts » dont 400 pour les mineurs (EPM).

⁶ Loi n°2002-1138 d'orientation et de programmation pour la Justice – JO du 10 septembre 2002 p. 14934

Le programme peut être synthétisé dans le tableau ci-dessous :

2008			
RECEPTION		OUVERTURE	
Sites	Nb places	Sites	Nb places
EPM Porcheville	60	EPM Porcheville	40
EPM Meaux Chauconin	60	CP Mont de Marsan	690
CP Mont de Marsan	690	CP St-Denis	574
CD Roanne	600	EPM Orvault	40
CP St-Denis	574		
MA Lyon Corbas	690		
2674		1344	

2009			
RECEPTION		OUVERTURE	
Sites	Nb places	Sites	Nb places
CP Nancy	690	CD Roanne	600
QCP Seysses	60	EPM Meaux Chauconin	30
CP Poitiers	589	MA Lyon Corbas	690
CP Bourg en Bresse	690	QCP Seysses	60
CP Rennes	690	CP Nancy	690
CP Le Mans	400	CP Poitiers	589
CP Béziers	810	CP Bourg en Bresse	690
CP Le Havre	690		
QCP Fleury Mérogis	120		
4739		3349	

2010			
RECEPTION		OUVERTURE	
Sites	Nb places	Sites	Nb places
CP Nantes (dt QCP)	570	CP Rennes	690
3 QSL (Grad/Avig/Aix)	210	CP Le Mans	400
		CP Béziers	810
		CP Le Havre	690
		3 QSL (Grad/Avig/Aix)	210
		QCP Fleury Mérogis	120
780		2920	

2011			
RECEPTION		OUVERTURE	
Sites	Nb places	Sites	Nb places
MA Rodez	100	CP Nantes (dt QCP)	570
CD IDF Réau	818	MA Rodez	100
CP Lille Annoeullin	688	CD IDF Réau	818
		CP Lille Annoeullin	688
1606		2176	