

Direction de l'administration
pénitentiaire

Rapport d'activité 2008



Sommaire

	page
Introduction :	5
A – Les chiffres clés 2008	5
B- Les objectifs et indicateurs de performance 2008	8
Tableau Aa : Les objectifs et indicateurs de performance	
1^{ère} partie : Une organisation administrative adaptée à sa mission	10
I – Une organisation remaniée	10
II – Des services déconcentrés pilotés au niveau interrégional	11
A – 9 directions interrégionales et une mission outre mer	11
B – 194 établissements pénitentiaires	11
C - 103 services pénitentiaires d’insertion et de probation	
III - Une organisation qui s’adapte	
A – La préparation en 2008 de la révision de la carte pénitentiaire applicable au 1 ^{er} janvier 2009	15
B – Le lancement du chantier de réorganisation des SPIP	15
2^{ème} partie : Une augmentation des publics pris en charge	15
I - Les effectifs	15
A- Le suivi du taux d’occupation des établissements pénitentiaires	15
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	19
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	25
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	26
A – Les opérations de sécurité, le bilan ERIS et les incidents	26
annexes	
Tableau 7 : Les évasions en nombre depuis 2005	
Tableau 7a : Evolution des violences depuis 2005	
B – Le renseignement	29
C – La discipline	30
Tableau 7 b : Le suivi des procédures disciplinaires	
3^{ème} partie : Une prise en charge au plus près des publics	31
I - L’inscription des publics dans les politiques sociales et d’insertion	31
A – La santé des détenus	31
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	38
C – Le travail	39

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		44
	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 – L'emploi		49
F – Maintien des liens familiaux		52
G. Accès aux cultes		55
II –Organisation de la prise en charge des publics		57
A – Les services pénitentiaires d'insertion et de probation.		57
B – Les mesures restrictives de liberté		58
C – Les aménagements de peines		59
annexes	Tableau 14 : Evolution de la structure des mesures suivies depuis 1997	
	Tableau 14a : Répartition des personnes en aménagement de peine sous écrou	
4^{ème} partie : Une exigence d'efficacité pour les services pénitentiaires		68
I – Une réflexion sur les pratiques professionnelles : les règles pénitentiaires européennes		68
II – Une forte mobilisation des ressources humaines		69
A – Les effectifs et les crédits de personnels		69
B – La gestion des effectifs		69
C – L'accompagnement des effectifs et la formation		70
D – Les récompenses et les sanctions		71
E – Le dialogue social et l'action sociale.		73
annexes	Tableau 15 : Effectifs physiques en personnels de l'AP	
	Tableau 15a : Les entrées et sorties de personnel en 2008	
	Tableau 15b : Dépenses de personnel en AE et	
	Tableau 15 c : Masse salariale annuelle	
	Tableau 16 : Evolution du taux d'absentéisme des personnels de surveillance de 2002 à 2008	
	Tableau 16a : Décomposition des absences du personnel de surveillance depuis 2006	
	Tableau 16b : Situation des heures supplémentaires et des heures perdues en 2007 et 2008 : personnel de surveillance (en détention et hors postes fixes)	
	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		79
A –Les enjeux budgétaires et de gestion		79
B – Les ressources budgétaires en 2008		81
	Tableau 19 : Taux de consommation en 2007 et 2008	
C – L'utilisation des moyens et les achats en 2008		84
D – Mise en œuvre de la LOPJ et gestion du patrimoine en 2008		85

Remarques : Les données chiffrées sont estimées , en principe, au 1^{er} janvier 2009 sauf indication contraire. Les tableaux sur fond bleu ciel sont issus du rapport annuel de performance 2008 (RAP) du programme 107 relatif à l'administration pénitentiaire

Introduction :

A- Les chiffres clés de 2008

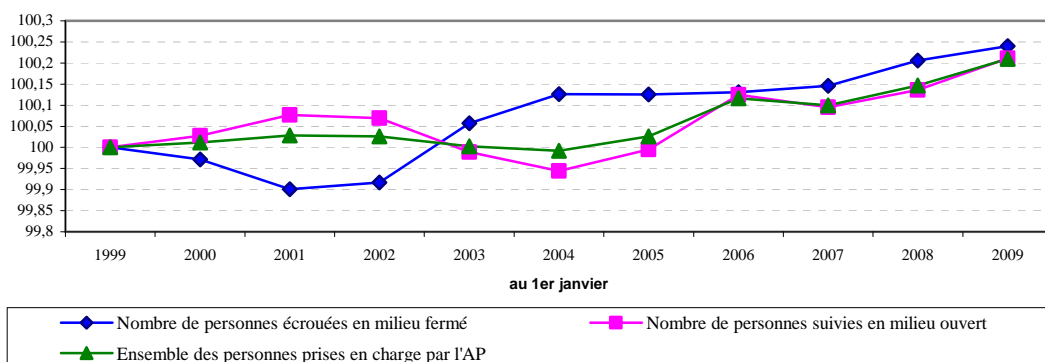
L'année 2008 confirme l'augmentation des publics pris en charge en milieu ouvert et en milieu fermé, constatée en 2007. Les aménagements de peine progressent fortement. Les incidents constatés en détention progressent au rythme de la hausse de la population détenue, malgré une vigilance accrue des agents et 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. L'année 2008 a été marquée par la stabilisation du référentiel d'application de ces règles et la labellisation de six établissements.

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

Au 1^{er} janvier 2009, 225 410 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Avec 66 178 personnes écrouées (62 252 détenus et 3 926 personnes non hébergées) et 159 232 personnes suivies en milieu ouvert, les publics pris en charge par l'AP sont en hausse de 6,3 % par rapport au 1^{er} janvier 2008.

Graphique 1 : Evolution depuis 1999 de la population prise en charge (base 100 en 1999)



Cette hausse est de 7,5 % en milieu ouvert, le nombre de personnes prises en charge ayant augmenté de 148 077 à 159 232 entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009.

La progression s'élève à 3,4 % pour les personnes écrouées. Elle concerne surtout les condamnés pris en charge (50 245 contre 47 206 au 1^{er} janvier 2008, soit + 6,4 %), tandis que le nombre de prévenus continue de baisser (-5,1 % en un an). La proportion de mineurs et de femmes reste stable (respectivement 1,1 % et 3,4% 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 20,3% entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009 et passe de 4 943 à 5 946. Cette augmentation résulte tout d'abord d'une utilisation accrue des placements sous surveillance électronique (+37% pour le bracelet fixe qui atteint les 3 431 mesures au 1^{er} janvier 2009) et de la mise en œuvre des premiers bracelets mobiles. La semi-liberté reste relativement stable alors que les placements extérieurs augmentent de 8,3 %. Le nombre de libérations conditionnelles prononcées (personnes placées hors écrou) progresse également (+16,4 % en un an, de 6 436 à 7 494).

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. Enfin, plusieurs expérimentations ont été engagées en 2008 afin d'attribuer de manière quasi automatique le bracelet électronique aux détenus dont le reliquat de peine est inférieur à quatre mois.

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

Les règles pénitentiaires européennes constituent désormais une charte d'action pour l'administration pénitentiaire. Les processus clés expérimentés en 2007 se sont poursuivis en 2008 avec notamment :

- la généralisation de la séparation des prévenus et des condamnés des maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt. Elle était réalisée ou en cours de réalisation dans 91 établissements, soit au deux tiers fin décembre 2008 ;
- la mise en conformité de la procédure d'accueil des arrivants avec les engagements pris dans le référentiel RPE qui s'est traduite par la création de quartiers réservés pour les arrivants ;
- la mise en place d'une procédure formalisée de traitement des requêtes ;
- le cahier électronique de liaison implanté et utilisé dans les sites pilotes RPE en 2008 et qui doit être déployé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires en 2009 ;

Afin de prolonger cette expérimentation, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une procédure de labellisation de la procédure d'accueil des établissements pénitentiaires par AFNOR Certification. 6 établissements ont ainsi été labellisés au 31 décembre 2008.

La hausse des publics pris en charge dans les établissements pénitentiaires s'accompagne de la progression de certains incidents en détention. Ainsi les agressions graves commises par les détenus contre le personnel progressent de 21,2 % (595 en 2008 contre 491 en 2007) et les violences entre détenus de 26,4 % (464 contre 367 en 2007). L'année 2008 a vu également le nombre des suicides augmenter : 109 suicides auxquels s'ajoutent 6 suicides hors détention (placement extérieur, placement sous surveillance électronique ...). Le taux de suicide est passé de 15 pour 10 000 en 2007 à 17 pour 10 000 en 2008. Il était toutefois de 21 en 2003. La vigilance des personnels a permis de prévenir 512 actes auto agressifs.

Les autres incidents continuent toutefois de diminuer :

- 5 évasions en 2008 contre 12 en 2007 ;
- 147 mouvements collectifs (155 en 2007 soit une baisse de 5 %) dont 6 ont nécessité l'intervention des ERIS.

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. Ce contrôle s'est encore renforcé grâce à la loi du 30 octobre 2007 qui a créé un contrôle général des lieux privatifs de liberté, qui intervient dans les établissements pénitentiaires au même titre que dans les locaux de garde à vue, les centres de rétention administratifs et les hôpitaux psychiatriques. 10 visites d'établissements ont été réalisées par le contrôleur général des lieux privatifs de liberté et il a saisi à 34 reprises l'administration pénitentiaire sur des dossiers particuliers.

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

Au 1^{er} janvier 2009, l'administration pénitentiaire compte 32 837 agents (31 838 au 1^{er} janvier en 2008). 1 922 personnels ont été recrutés en 2008 dont 1 582 surveillants. L'école nationale d'administration pénitentiaire a signé en mars 2007 avec le ministre de la justice un contrat triennal d'objectif (2007-2009) pour la formation des personnels. 3 513 personnes ont suivi une formation initiale en 2008 et 3 359 une formation continue (contre respectivement 3 499 et 3 191 en 2007).

Au 1^{er} janvier 2009, l'administration pénitentiaire comptait 194 établissements pénitentiaires dont 38 en gestion déléguée. L'année 2008 a vu le programme 13 200 se poursuivre :

- la mise en service des établissements pour mineurs (EPM) de Meyzieu, Lavour, Quiévrechain et Marseille était intervenue en 2007. Celles d'Orvault et de Porcheville se sont opérées en 2008 ;
- 4 établissements pour majeurs ont été livrés en 2008 : le centre pénitentiaire (CP) de Mont de Marsan, le centre de détention (CD) de Roanne, la maison d'arrêt (MA) de Lyon Corbas et le CP de Saint Denis de la Réunion.

B - Les objectifs et indicateurs de performance 2008

Tableau A : objectifs et indicateurs de performance

Objectifs stratégiques 2008	Indicateurs 2008	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008
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	1,88	1,98	0,8
	- de détenu particulièrement signalé	0	0,16	0
	- de détenu autre	1,88	1,82	0,8
	- nombre d'évasions hors établissements : en aménagement de peine	32,8	35,8	24
	- nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	1,2	1,2	1,1
	Taux d'incidents			
	- nombre d'agressions contre un personnel	17,6	15	24,9
	Optimisation de la chaîne juridico pénitentiaire			
	- taux d'établissements équipés de la visioconférence	39,2	77	105
- nombre d'établissements	38/97	75/97	102/97	
Objectif 2. Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs/majeurs).	Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an en établissements pour peine			
	- nombre de condamnés à des peines de plus d'un an en établissements pour peine/ total des condamnés			54
	Taux d'occupation des places spécialisées			
	- taux d'occupation des places en CSL et QSL			84
	- taux d'occupation des places en CPA et OCP			84
	Taux de places spécialisées créées			
	- nombre de places créées en CSL			80/2827
	- nombre de places créées en QCP			0/2827
	-taux de places spécialisées créées/ total de places créées			2,83
	Taux de performance de la production immobilière			
- coût de la place des constructions nouvelles			1,10	
- délai de construction			1,08	
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)	8,2	10	11,6
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.	83	86	90
	Taux d'occupation des UVF			
	- nombre de parloirs d'une durée >ou = à 24 h			1077
	- nombre de ½ journées d'occupation/nombre d'UVF x730			61
	Taux d'occupation des parloirs familiaux			
- total de ½ journée d'utilisation			40	
Objectif 5. Améliorer l'accès aux soins, du point de vue de l'utilisateur.	Taux d'actualisation des protocoles			
	- taux d'actualisation des protocoles depuis 2004			44
	- taux annuel de tenue des comités de coordination			73
	Taux d'occupation des UHSI			67
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 stagiaire de la formation professionnelle	8,9	9	8,6

Objectifs stratégiques 2008	Indicateurs 2008	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008
Objectif 6. Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus, du point de vue du citoyen.	- pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'éducation nationale	24	23,1	22,8
	- indicateur de contexte : nombre d'heures stagiaires de formation professionnelle	3 692241	3 628660	3 696318
	- indicateur de contexte : nombre d'heures professeurs de l'éducation nationale	457 848	476005	488432
	Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)			
	- Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	39,2	38,2	36,4
	- Indicateur de contexte : masse salariale du travail(en production et au SG	30,9M€ au GF 17,7 M€	38,9M€ au GF 18,8 M€	38.6M€ au GF 18,,7 M€
	Nombre de conventions partenariales actives signées par les SPIP			2090
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 d'indemniser les victimes			59
Objectif 8. Assurer une formation de qualité aux personnels pénitentiaires	Taux d'heures de formation initiale effectuées			100

1ère partie : Une organisation adaptée à ses missions.

I – Une organisation remaniée

En application de l'article premier de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire qui comprend :

- la sous-direction de l'état-major de sécurité ;
- la sous-direction des personnes placées sous main de justice ;
- la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés ;
- la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales ;
- le service de la communication et des relations internationales ;
- l'inspection des services pénitentiaires.

Au 1^{er} janvier 2009, l'effectif physique de la DAP – niveau central - était de 397 agents (386,3 ETP), soit 1,2 % des ETPT de l'administration pénitentiaire.

Organigramme de l'administration pénitentiaire : niveau central



Dernière mise à jour : le 18 mai 2009

II - Des services déconcentrés pilotés au niveau interrégional

A - 9 directions interrégionales et une mission Outre- mer

B - 194 établissements pénitentiaires :

Ces établissements sont ainsi répartis :

- **111 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 30 quartiers de maisons d'arrêts QMA) situés dans des centres pénitentiaires et les 13 centres de semi-liberté distingués ci-après).

- **62 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 ;
- 35 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 9 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 mineurs¹**

où 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.**

Ces établissements pénitentiaires peuvent être gérés selon deux modes de gestion :

- **Gestion publique :**

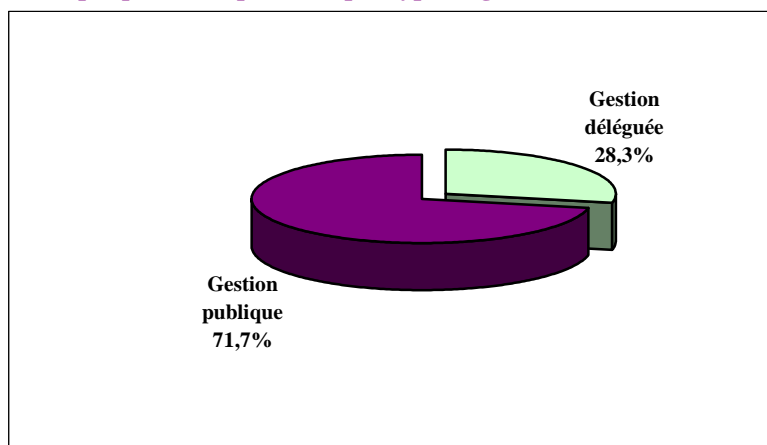
L'ensemble du fonctionnement des établissements est assuré par l'administration pénitentiaire.

¹ Il y a actuellement 7 EPM livré, mais l'EPM de Meaux-Chauconin sera finalement transformé en quartier courtes peines et de semi liberté et ouvrira dans le courant de l'été 2009

- *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 38 établissements pénitentiaires dont l'ensemble des établissements pour mineurs. 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.

Graphique 1 : Répartition par type de gestion des JDD en 2008



Au 1^{er} janvier 2009, 38 établissements sont en gestion déléguée sur les 194 établissements pénitentiaires

C - 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les SPIP sont structurés en :

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

194 ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES



III – une organisation qui s’adapte.

A – La préparation en 2008 de la révision de la carte pénitentiaire applicable au 1^{er} janvier 2009

a- les origines de la réforme

Le 16 avril 2008 ont été arrêtés par le Cabinet du Garde des Sceaux, dans le souci de mettre en cohérence les régions de l’administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, les contours de la nouvelle carte pénitentiaire.

Le nouveau découpage permet en outre un rééquilibrage des charges de travail entre les sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP).

b – le contenu de la réforme

La réforme conduit à placer les établissements et services pénitentiaires de la région administrative Centre, qui relevaient jusqu’alors de la DISP de Paris, sous l’autorité du DISP de Dijon. Sont concernés par ce nouveau rattachement : les établissements pénitentiaires de Bourges, Chartres, Châteaudun, Châteauroux, Saint-Maur, Tours, Orléans, Montargis et Blois ; les services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP) du Loiret, de l’Indre-et-Loire, de l’Eure-et-Loir, du Loir-et-Cher, du Cher et de l’Indre.

Elle conduit en outre à placer les établissements et services pénitentiaires de la région administrative Franche-Comté, qui relevaient jusqu’alors de la DISP de Dijon, sous l’autorité du DISP de Strasbourg. Sont concernés par ce nouveau rattachement : les établissements pénitentiaires de Besançon (maison d’arrêt et centre de semi-liberté), Montbéliard, Vesoul, Lure, Lons-le-Saunier et Belfort ; les SPIP de la Haute-Saône, du Territoire de Belfort, du Doubs et du Jura.

Au total, ce sont environ 2.000 personnels pénitentiaires qui changeront de service gestionnaire au sens de la gestion des ressources humaines.

B – Le lancement du chantier de réorganisation des SPIP

Le chantier de réorganisation des SPIP a conduit à la circulaire du 19 mars 2008 - circulaire de relatives aux missions et aux méthodes d’intervention des SPIP -.

Le mouvement social des CIP au printemps 2008 a conduit à la mise en place de deux missions chargées de faire des préconisations opérationnelles tant sur le plan de l’évolution du métier des CIP que sur celui du fonctionnement des SPIP (rapports Trabut et Gorce)

Par ailleurs , une réflexion a été engagée pour une nouvelle réorganisation des services.

2ème partie : une augmentation des publics pris en charge

I . Les effectifs

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

Indicateur 2.1 : Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an en établissement pour peine sur le nombre total des condamnés (du point de vue du citoyen)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peine / total des condamnés	%	59	56	70	54	75	85

Le numérateur comprend le nombre de condamnés (en stock) à une peine supérieure ou égale à un an détenus en établissement pour peine (15 999). Le dénominateur correspond au nombre total de condamnés (en stock) à une peine supérieure ou égale à une année (29 851). Il s'agit de la première mesure de l'indicateur. Elle est de 16 points inférieure à la prévision actualisée. Les politiques de gestion des affectations mises en places et la livraison de nouveaux établissements pour peine devraient permettre d'augmenter ce résultat

Indicateur 2.2 : Taux d'occupation moyen annuel des places spécialisées (du point de vue du contribuable)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Taux d'occupation des places en CSL et QSL	%	72	87	95	84	96	96
Taux d'occupation des places en CPA et QCP	%	65	75	92	84	80	95

Le taux d'occupation est calculé selon la formule suivante : $[(\text{nombre de détenus au 1}^{\text{er}} \text{ janvier 2008} + \text{nombre de détenus au 1}^{\text{er}} \text{ janvier 2009}) / 2] / [(\text{nombre de places au 1}^{\text{er}} \text{ janvier 2008} + \text{nombre de places au 1}^{\text{er}} \text{ janvier 2009}) / 2] * 100$

Le taux d'occupation des établissements autonomes est en moyenne de 103% alors que ces établissements représentent environ 28 % des places. Ce taux est de 75 % hors établissements autonomes.

Il est particulièrement important que les structures de semi-liberté soient situées en centre ville ou a proximité et qu'elles soient bien desservies par les réseaux de transports en commun afin que les détenus puissent facilement se rendre sur leur lieu de travail ou de formation. Or ces conditions sont généralement mieux remplies par les établissements autonomes que par les quartiers de semi liberté. Cela explique la différence constatée dans le taux d'occupation de ces structures.

A - Suivi du taux d'occupation des établissements pénitentiaires

Au 1^{er} janvier 2009, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires (rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles : $62\,252/51\,997 * 100$) est de 119,7 %, soit 0,8 point de moins par rapport au 1^{er} janvier 2008 et 19,4 points supplémentaires par rapport au 1^{er} janvier 2001 (98,4 %).

Ce taux d'occupation varie en fonction de la localisation géographique puisqu'il est de 129,3 % à la direction interrégionale de Paris et de 127 % à Lyon alors qu'il n'est que de 100,1 % et 109,9 %

respectivement à la direction interrégionale de Bordeaux et de Strasbourg. La Mission Outre mer qui avait un taux d'occupation de 146,5 % au 1^{er} janvier 2008 perd 23,3 points entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009 en raison de la création du CP de Saint-Denis de la Réunion.

Le taux d'occupation varie également selon la nature de l'établissement. Dans les centres de semi-liberté, il est de 95 % alors qu'il atteint 138 % dans les maisons d'arrêt. Au 1^{er} janvier 2009, 9 maisons d'arrêt et 2 quartiers maison d'arrêt sur 142 affichent un taux d'occupation supérieur à 200 %, alors que 6 maisons d'arrêt et un quartier de maison d'arrêt dépassaient ce taux au 1^{er} janvier 2008.. Pour les établissements pour peine (centres de détention et quartiers de centre de détention), le taux d'occupation moyen est de 97 % en métropole et de 112 % en Outre-mer.

La densité carcérale (métropole et Outre-mer) en CD connaît une augmentation de 15,6 points par rapport au 1^{er} janvier 2002, de 13, 5 points en centre pénitencier et de 25 points pour les MA. Elle est restée relativement stable pour les maisons centrales.

Annexes relatives au taux d'occupation

Tableau 1 : Taux d'occupation par type d'établissements au 1er janvier 2009

Type	Capacité opérationnelle*	Taux
CD	9 843	97%
CP	16 739	112%
dont Q MA	8 954	129%
dont Q CD	6 743	93%
dont Q MC	878	84%
dont Q CPA	164	73%
CSL	572	95%
MA	23 286	138%
MC	1 155	94%
EPM	286	61%
CPA	116	106%
Total	51 997	120%

aux d'occupation : nombre de détenus/capacité opérationnelle

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

Graphique 2 : Taux d'occupation par type d'établissement au 1er janvier 2009

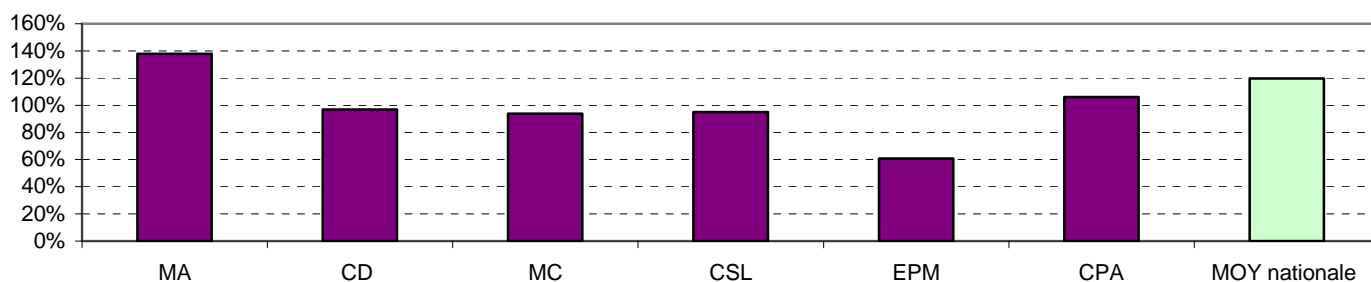


Tableau 1a : Taux d'occupation par DI au 1er janvier 2008 et 2009 (en pourcentage)

DISP	2008	2009
Bordeaux	115,5	100,1
Dijon	110,7	113,1
Lille	117,1	120,6
Lyon	133,4	127,0
Marseille	113,6	116,3
MOM	146,5	123,2
Paris	125,5	129,3
Rennes	121,1	121,8
Strasbourg	107,1	109,9
Toulouse	119,5	125,1
Total	120,5	119,7

Tableau 1b : Répartition, par DI, des taux d'occupation dans les MA et les Q MA au 1er janvier 2009

DISP	Capacité		Effectifs		Taux d'occupation	
	MA	Q MA	MA	Q MA	MA	Q MA
Bordeaux	1 690	330	2 421		143%	
Dijon	1 623	200	2 076	332	128%	166%
Lille	2 609	1 857	3 706	2 633	142%	142%
Lyon	2 252	615	3 144	823	140%	134%
Marseille	1 596	2 518	1 951	3 272	122%	130%
Paris	7 864	492	10 735	707	137%	144%
Rennes	1 762	653	2 683	749	152%	115%
Strasbourg	1 564	428	2 073	512	133%	120%
Toulouse	1 957	206	2 764	392	141%	190%
Métropole	22 917	7 299	31 553	9 421	138%	129%
MOM	369	1 655	559	2 147	151%	130%
Total	23 286	8 954	32 112	11 568	138%	129%

Tableau 1c : Taux d'occupation des établissements pour peine (CD et Q CD) au 1^{er} janvier 2009

DISP	Capacité		Effectifs		Taux d'occupation	
	CD	Q CD	CD	Q CD	CD	Q CD
Bordeaux	1 829	360	1 819	-	99%	-
Dijon	1 010	299	941	281	93%	94%
Lille	1 381	1 788	1 352	1 658	98%	93%
Lyon	164	392	159	340	97%	87%
Marseille	1 497	628	1 463	618	98%	98%
Paris	907	451	873	447	96%	99%
Rennes	640	1 150	611	1 105	95%	96%
Strasbourg	1 692	0	1 622	0	96%	-
Toulouse	723	343	683	332	94%	97%
Métropole	9 843	5 411	9 523	4 781	97%	88%
MOM	0	1 332	0	1 487		112%
Total	9 843	6 743	9 523	6 268	97%	93%

Tableau 1d : Taux d'utilisation au 31 décembre des droits à tirage par DI

DISP	2007			2008		
	Nombre de droits alloués	Nombre de droits utilisés	en %	Nombre de droits alloués	Nombre de droits utilisés	en %
Bordeaux						
Dijon	65	35	54%	45	46	102%
Lille						
Lyon	818	733	90%	840	640	76%
Marseille						
MOM						
Paris	1 040	775	75%	993	734	74%
Rennes	74	68	92%	86	64	74%
Strasbourg						
Toulouse	497	369	74%	525	376	72%
Total	2 494	1 980	79%	2 489	1 860	75%
Droits de l'AC*	4 764			3 174		

* droits de tirage réservés par l'administration centrale.

B – La population pénale

1- L'évolution de la population détenue en métropole et en outre-mer depuis 1999.

Au 1^{er} janvier 2009, 225 410 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. 70,6 % le sont au titre d'une mesure ou d'une sanction suivie en milieu ouvert, 29,4 % sont incarcérées.

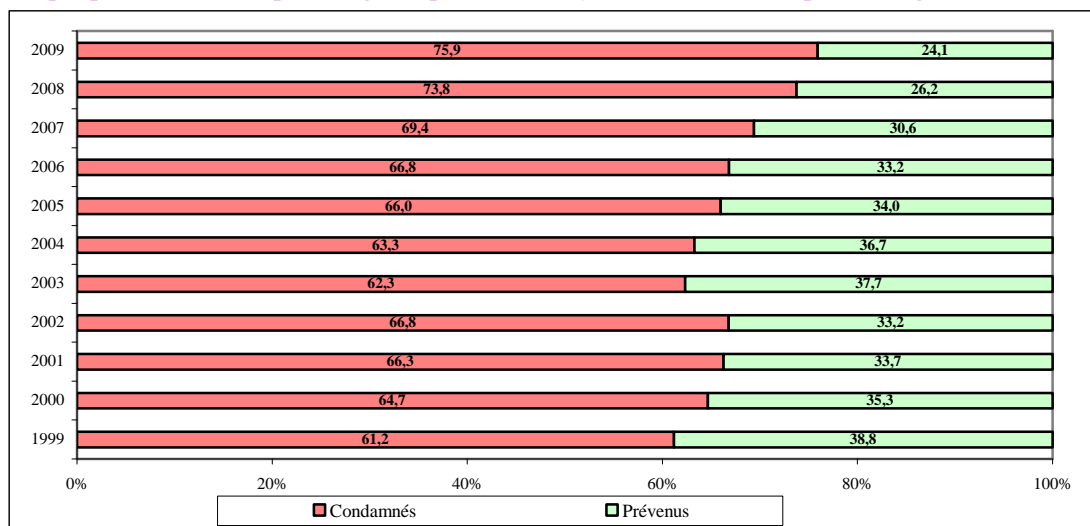
Le milieu ouvert et le milieu fermé ont connu ces dix dernières années des évolutions différentes :

- 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 (21,2 % entre 1999 et 2009).
- 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 ensuite une relative stabilité avant que la tendance ne revienne à la hausse à l'automne 2006. Entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2008, le nombre global d'écroues est passé des 64 003 à 66 178 soit une augmentation de 3,4 % avec 2 175 PPSMJ supplémentaires. Cette augmentation est cependant moins forte que celle constatée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2007 puisque le nombre global d'écroues avait alors progressé de 6% avec 3 600 PPSMJ supplémentaires. Au 1^{er} janvier 2009, le nombre de personnes écrouées au regard de celui des cinq années précédentes progresse de plus 11,8%.

Au 1^{er} janvier 2009, sur un nombre total de 66 178 personnes écrouées en milieu fermé, en métropole et outre-mer, 62 252 sont des détenus hébergés et 3 926 écroués non hébergés. Le taux de personnes écrouées est de 102,9 % pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2009.

Les prévenus (15 933) représentent 26,04 % des détenus soit le taux le plus bas jamais constaté. A noter la forte baisse des prévenus (- 16 %) entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2009.

Graphique 3 : Structure par catégorie pénale au 1er janvier (effectifs) en pourcentage



Entre 1999 et 2009, alors que le nombre des condamnés marquait, derrière des mouvements irréguliers, une croissance de 55,7 %, 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 (-26,7 % entre 2004 et 2009). 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. De plus, l'application de la loi du 10 août 2007 relative à la lutte contre la récidive impliquant l'exécution de peines planchers pour les récidivistes légaux contribuent à la hausse de la population des condamnés. 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 2008, les entrées des détenus en détention sont passées de 90 268 en 2007 à 89 054 soit une baisse de 1,3 %. La durée moyenne de détention qui était restée relativement stable depuis 2003 à 8,4 mois de détention augmente de 4,8 % et passe ainsi à 8,8 mois.

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

- Caractéristiques sociodémographiques

La population détenue est essentiellement masculine (96,6 % d'hommes) et françaises (81,8%). La proportion de étrangers continue à baisser passant de 23,6 % au 1^{er} janvier 1999 à 18,2 % au 1^{er} janvier 2009

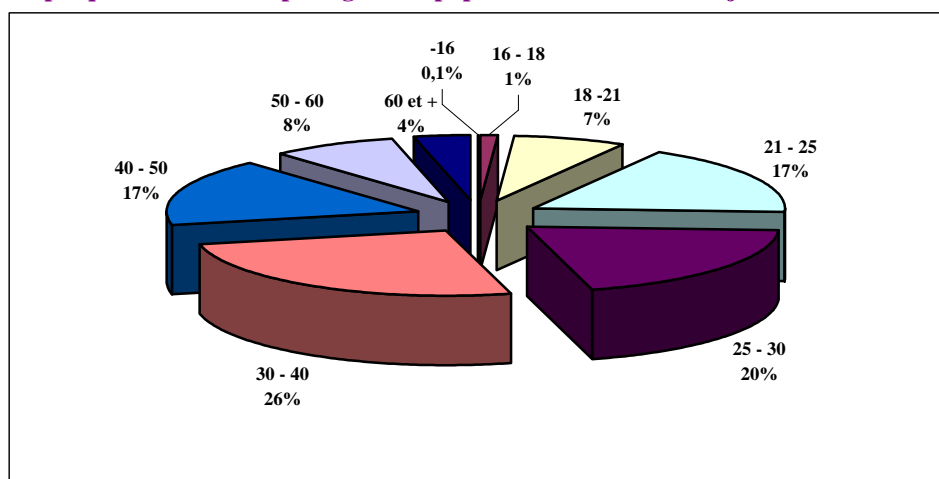
Au 1^{er} janvier 2009, 2 276 femmes étaient détenues contre 2 379 au 1^{er} janvier 2008, soit une baisse de 4,3 %, alors que le taux de féminité reste stable à 3,4 %. Le taux des prévenues est de 33,6 % (764 prévenues) soit 9,8 points (11,9 points en 2007) de plus que le taux de la population masculine 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 32,1 % alors qu'elle n'est que de 20,7 % chez les hommes.

En 2008, l'âge médian de la population écrouée est de 34,5 ans².

45,9 % 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 2009, le taux des détenus âgés de plus de 50 ans est passé de 9,8 % à 11,6 % de la population carcérale. Sur cette même période, la population des détenus de plus de 60 ans a augmenté de 70,9 %. 479 détenus ont 70 ans et plus, soit 0,7 % de l'ensemble des détenus

Graphique 4 : Structure par âge de la population écrouée au 1^{er} janvier 2009



En revanche, le nombre de mineurs détenus baisse de 6,3 % entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009, mais le taux reste sensiblement identique, soit 1,1 % de la population carcérale au 1^{er} janvier 2009. Les mineurs de moins de 16 ans représentent 8,4 % de la population mineure écrouée au 1^{er} janvier 2009, contre 10,6 % au 1^{er} janvier 2008 et 12,3 % au 1^{er} janvier 2007..

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

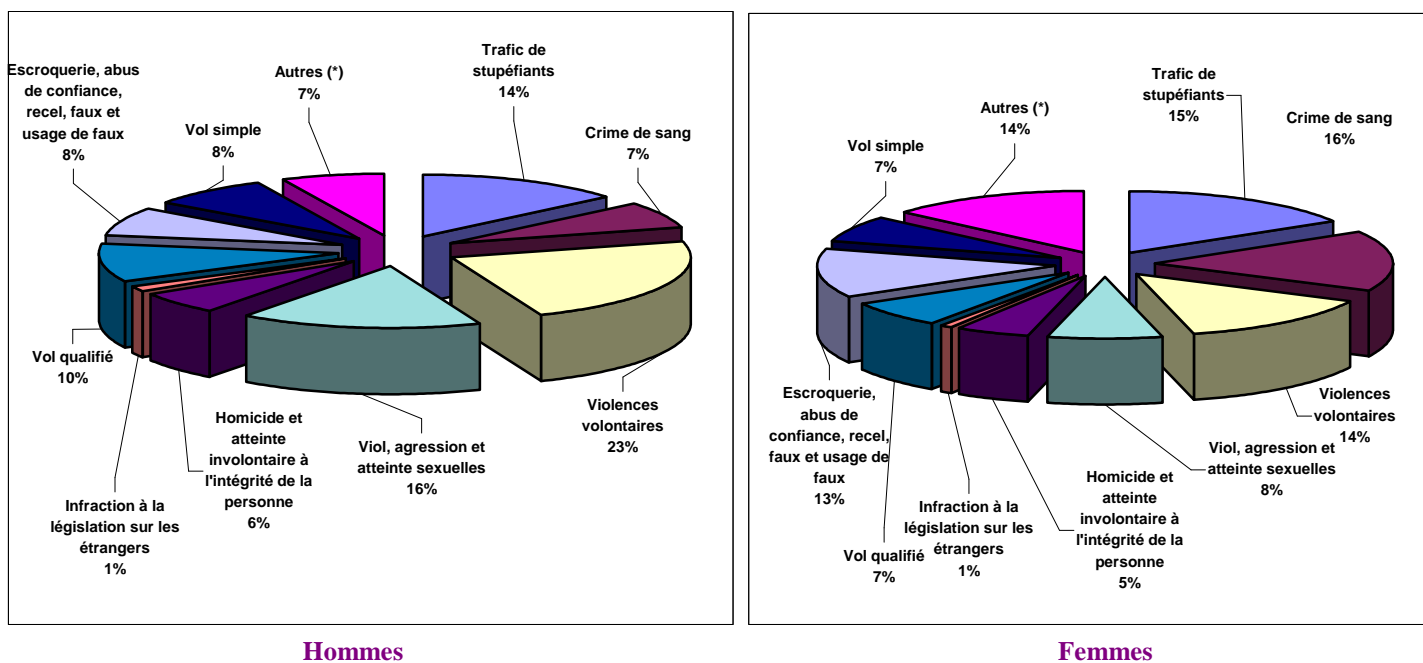
- Caractéristiques pénales

Au 1^{er} janvier 2009, 41 932 des condamnés le sont en matière correctionnelle (progression de 7,7 % par rapport au 1^{er} janvier 2008) et 8 306 en matière criminelle. Parmi ces derniers 526 sont des condamnés à perpétuité.

La structure par quantum confirme l'évolution constatée au cours de l'année 2007. Le nombre des condamnés à une peine de 1 à moins de 3 ans a augmenté de 62,4 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2009 ce qui semble résulter de l'application des peines plancher. Sur la même période, celui des condamnés à une peine inférieure à 6 mois et celui des peine de 6 mois à moins d'un an ont augmenté respectivement de 17 3 % et de 12,7 % alors qu'il diminue pour les condamnés à cinq ans et plus (-3,7 %).

Les violences volontaires demeurent la première cause d'incarcération des condamnés (22,9 %) suivi par le viol et autres agressions sexuelles (16,1%). 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.

Graphique 5 : Population écrouée condamnée selon la nature de l'infraction



Chez les mineurs, les violences volontaires demeurent également la principale infraction (36,2 % au 1^{er} janvier 2009)

Annexes relatives à la population pénale

Tableau 2 : Evolution de la population prise en charge depuis 1999

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*
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%
2009	66 178	159 232	225 410	71	6,28%
Evolution 1999-2009	25%	21%	22%		

•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	
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
2009	15 933	50 243	2	66 178	24,1

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 %)
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
2009	63 902	2 276	66 178	3,4

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
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
2009	57	624	4 886	11 480	13 213	17 142	11 069	5 242	2 465	66 178

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

au 1er janvier	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
2009	54 146	12 032	66 178	18,2

* dont 105 apatrides et nationalités mal définies

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
2008	89 054		8,8			

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 2008 et 2009

Infractions	Métropole et Outre-mer au 01/01/2008		Métropole et Outre-mer au 01/01/2009	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Infraction à la législation sur les stupéfiants	6 442	13,6	6 990	13,9
Homicide volontaire	3 628	7,7	3 579	7,1
Coups et blessures volontaires	10 396	22	11 522	22,9
viol et autres agression sexuelle	8 311	17,6	8 108	16,1
homicide et atteinte involontaire	2 808	5,9	2 881	5,7
vol qualifié	4 437	9,4	5 021	10
vol simple	3 893	8,2	4 006	8
escroquerie, abus de confiance, recel, faux	3 588	7,6	3 937	7,8
infraction à la police des étrangers	706	1,5	647	1,3
autres	2 992	6,3	3 547	7,1
Ensemble	47 201	100	50 238	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	16 797	26,2	15 938	24,1
- instruction terminée	1 825	2,9	1 699	2,6
- instruction non terminée	11 174	17,5	10 962	16,6
- comparution immédiate	2 125	3,3	1 686	2,5
- en appel ou pourvoi	1 673	2,6	1 591	2,4
Condamnés	47 206	73,8	50 240	75,9
- correctionnels	38 928	60,8	41 932	63,4
- criminels	8 273	12,9	8 306	12,6
- contrainte judiciaire	5	0	2	0
Ensemble	64 003	100	66 178	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.

Entre 2007 et 2008, le nombre des JDD a progressé de 6%

Annexes relatives aux JDD :

Tableau 6 : Evolution annuelle du nombre de JDD depuis 2002

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	évolution 2002/2008
Nombre de JDD	19 631 792	21 384 352	22 210 992	21 724 598	21 673 956	23 054 487	24 445 262	24,5 %

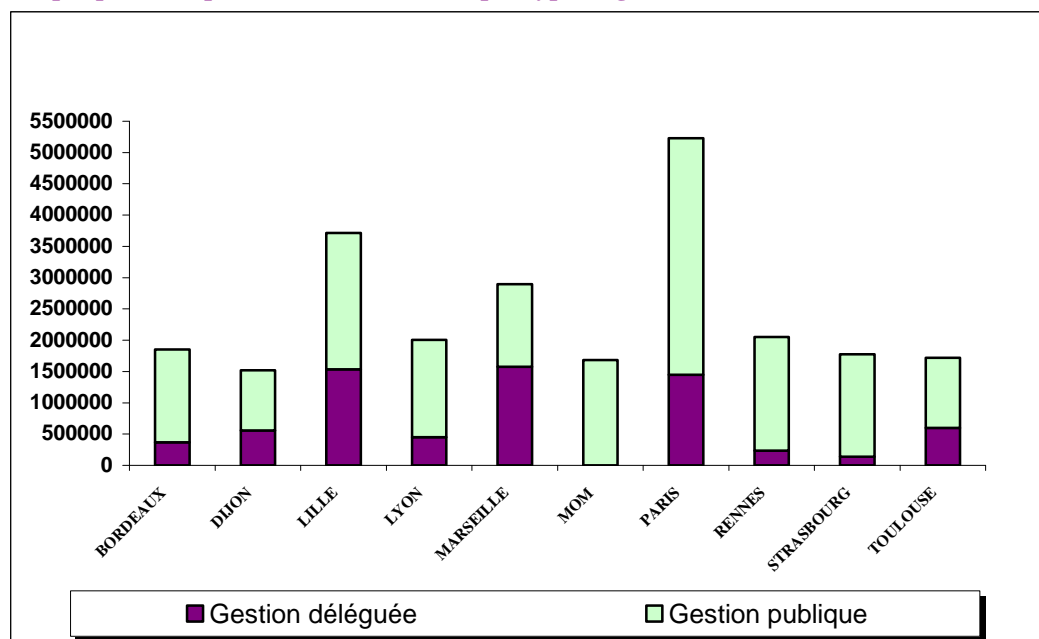
Tableau 6a : Evolution du nombre de JDD en 2008

janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
1 998 227	1 895 276	2 051 110	2 018 877	2 086 943	2 036 728	2 10 1297	2 072 593	1 998 386	2 080 142	2 022 275	2 083 408

Tableau 6b : Nombre de journées de détention (JDD) en 2008 par DISP et par type de gestion

DISP	Gestion déléguée	Gestion publique	Total	%
BORDEAUX	367 016	1 482 530	1 849 546	7,6
DIJON	557 236	960 465	1 517 701	6,2
LILLE	1 536 106	2 179 329	3 715 435	15,2
LYON	451 685	1 555 221	2 006 906	8,2
MARSEILLE	1 573 497	1 322 229	2 895 726	11,8
MOM		1 685 154	1 685 154	6,9
PARIS	1 449 772	3 779 770	5 229 542	21,4
RENNES	237 534	1 815 242	2 052 776	8,4
STRASBOURG	135 956	1 637 904	1 773 860	7,3
TOULOUSE	598 792	1 119 824	1 718 616	7,0
Total	6 907 594	17 537 668	24 445 262	100,0

Graphique 6 : Répartition des JDD 2008 par type de gestion



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 353 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.

La section centrale des ERIS (SCERIS) créée en novembre 2003 est chargée de superviser l’ensemble du dispositif national. Rattachée au bureau de la sécurité pénitentiaire, elle conseille le sous-directeur de l’état major de sécurité sur l’opportunité des interventions, notamment celles d’une durée supérieure à 3 jours ou dans le ressort d’une autre direction régionale. Elle détermine également le choix des matériels de sécurité en dotation au sein des ERIS, pratique régulièrement des missions de contrôle et d’évaluation des différentes équipes, organise en lien avec la Sous Direction des ressources humaines, les dispositifs de formation et veille à l’harmonisation des pratiques sur l’ensemble du territoire.

Un cadre de la section centrale des ERIS peut être amené à se rendre sur tout théâtre d’opération afin de coordonner l’action des différentes équipes. Au regard de l’expertise technique de la SCERIS, celle-ci est régulièrement sollicitée dans le cadre de notes techniques en matière de sécurité pénitentiaire ou de matériels de sécurité.

De par leur formation à l’ENAP, au centre de formation des forces de gendarmerie et au centre d’entraînement du GIGN, les ERIS 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) élaborés par les chefs des établissements pénitentiaires.

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 3 986 opérations dont 801 en 2008, 991 en 2006 (963 en 2007, et 991 en 2006)

En 2008, les missions des ERIS se répartissent de la manière suivante :

- 122 missions de sécurisation lors de travaux affaiblissant la sécurité des structures

- 250 escortes lors de transfèrements de détenus dangereux
- 83 missions de soutien en pré crise aux établissements,
- 130 missions de rétablissement de l'ordre ou de sécurisations de fouilles,
- 58 gardes ponctuelles de détenus sensibles,
- 51 formations dispensées
- 107 missions divers.

15% des opérations réalisées par les ERIS ont pour origine une demande de l'administration centrale. 85% sont réalisées à l'initiative des directions interrégionales.

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 2008, 3 fouilles générales ont été réalisées (16 en 2007) et 133 fouilles sectorielles (114 en 2007) 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	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 prévision	2012 Cible PAP 2008
Nombre d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail	Ratio	17,6	15	<17	24,9	<16	<14

Cet indicateur correspond au nombre d'agressions sur un personnel ayant entraîné une incapacité temporaire de travail. Le taux est calculé pour 10 000 détenus.

Cet indicateur passe entre 2007 et 2008 de 15 à 24,9 pour 10 000 détenus. En effet, le nombre des agressions ayant entraîné une ITT est passé de 77 en 2007 à 157 en 2008. Il est donc en progression de 104 % alors que le nombre des détenus a augmenté de 4,03%. Cette progression peut s'expliquer par plusieurs facteurs et notamment la hausse de détenus dangereux ou perturbés, et des conditions de détention rendues plus difficiles du fait de l'augmentation de la population pénitentiaire.

La projection sur 2012 est délicate à fixer compte tenu de la survenance d'évènements à effets contradictoires. On sait notamment que la mise en place de nouveaux établissements peut avoir des effets ambivalents : elle améliore les conditions de détention et contribue à apaiser les détenus. Elle peut également être génératrice d'incidents collectifs et de réclamations diverses au début de la mise en fonctionnement des établissements

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

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

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 prévision	2012 Cible
Nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe	Ratio	1,9	2	<3,6	0,8	<3,5	<3
- de détenu particulièrement signalé	Ratio	0	0,16	<1,2	0	<1,2	<1
- de détenu autre	Ratio	1,9	1,82	<2,4	0,8	<2,3	<2
- Nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en aménagements de peine	Ratio	32,8	35,8	<35,8	24	<36	<36
- Nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	%	1,2	1,2	<1,2	1,1	<1,1	<1

Le nombre d'évasions au cours de l'année écoulée est calculé pour 10 000 détenus et les ratios sont calculés à partir de la moyenne de la population pénale hébergée, soit 63 157 détenus en 2008. On obtient ainsi un taux d'évasion pour 10 000 détenus.

Le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe diminue : on en compte en effet 5 en 2008 contre 11 en 2006 et 12 en 2007. Rapporté à 10 000 détenus, ce nombre diminue dans des proportions encore plus importantes puisqu'il est passé de 3,1 pour 10 000 détenus en 2005, à 1,9 en 2006, 2 en 2007 et 0,8 en 2008. Par ailleurs, il ne concerne plus que des détenus dits ordinaires puisque aucun détenu particulièrement signalé ne s'est évadé en 2008. Or l'évasion de détenu particulièrement signalé (DPS) constitue par nature un risque permanent notamment au regard des moyens susceptibles d'être utilisés (matériels de guerre et complicité extérieures...).

L'évolution de l'indicateur en 2008 n'est pas corrélée à l'augmentation de la population pénale. Les résultats atteints sont donc la conséquence des politiques de gestion des affectations des détenus mises en place et des opérations de sécurisation conduites dans les établissements pénitentiaires.

Les évasions hors établissements pénitentiaires, en aménagements de peine, s'élèvent à 151 contre 210 en 2005, 180 en 2006 et 132 en 2007. Ils concernent la semi liberté, le placement extérieur, le placement sous surveillance électronique et les chantiers extérieurs sous garde pénitentiaire. Il ne concerne pas les détenus

bénéficiant d'une permission de sortir. La légère progression constatée entre 2007 et 2008 (1,7 point) doit être rapprochée avec l'augmentation moyenne des aménagements de peine (+25,6 %) et des chantiers extérieurs.

Sept évasions hors établissements pénitentiaires, en sorties sous escortes pénitentiaires, ont eu lieu en 2008. Sont comptabilisées toutes les évasions survenues sous garde pénitentiaire, hors établissement et hors aménagement de peine.. Le seuil de 1,1% est un seuil quasi incompressible en deçà duquel il sera difficile de descendre. En effet, les moyens dont dispose l'administration pénitentiaire en établissements pénitentiaires ne peuvent être comparés à ceux dont elle dispose hors de ses murs.

Tableau 7 : Les évasions depuis 2005

EVASIONS	2005	2006	2007	2008
Sous garde pénitentiaire directe	12	11	16*	9*
Hors établissement pénitentiaire	211	183	135	158
- dont détenu en aménagement de peine	210	180	132	151
- dont détenu en sortie sous escorte pénitentiaire	1	3	3	7
TOTAL	223	194	151	167

* en 2007, 12 évasions concernant 16 détenus. En 2008, 5 évasions concernant 9 détenus

Tableau 7a : Evolution des violences depuis 2005

Violences entre détenus et envers les surveillants (données générales)	2005	2006	2007	2008**
- événements collectifs en détention	306	265	155	712
- agressions envers co détenus *	395	376	367	7 516
- agressions contre le personnel	689	648	550	12 836

* dont 3 homicides en 2006 contre 5 en 2005

** les données précédentes sont issues de la permanence téléphonique. En 2008, le recensement par les établissements à partir des comptes rendus d'incidents. Ce nouveau dispositif rend mieux compte de la réalité

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		2008	
Nombre de procédures disciplinaires	43 825		49 132		53 924	
Nombre de procédures disciplinaires avec recours d'un avocat		15 609		19 143		24 169
Nombre de recours administratifs préalables (RAP) enregistrés	909		873		1 566	
Nombre de RAP enregistrés n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision au 31.12.	54		36		245	
Nombre de rejets pour dépassement des délais	23		32		38	
Nombre de décisions implicites de rejet	75		194		145	
Nombre de décisions de confirmation de la sanction	560		557		633	
Dont décision du tribunal administratif		24		5		17
Nombre de décisions d'annulation de la sanction	85		97		111	
Dont décision du tribunal administratif		0		1		5
Nombre de réformations (requalification, modification du quantum)	41		53		41	

Sources : rapport d'activité des DISP

En 2008, les procédures disciplinaires augmentent de 9,8 % mais cette progression est moins forte que celle constatée en 2007 (12,1 %). Sur la même période la population pénale écrouée a progressée de 3,4 %. Cette augmentation ne se traduit pas par une augmentation des décisions annulées puisque celles-ci ne représentent que 9,3 % des recours administratifs préalables (RAP) enregistrés en 2008, contre 22,2 % en 2007 et 8,3 % en 2006. La procédure disciplinaire est désormais particulièrement bien encadrée règlementairement, avec notamment la présence des avocats en commissions de discipline, L'administration pénitentiaire présente donc des dossiers rigoureusement étayés, aussi bien du point de vue de la forme que de celui du droit, donnant peu de prises à des annulations contentieuses.

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

Indicateur 5.1 : Taux d'actualisation des protocoles (du point de vue du citoyen)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 prévision	2012 Cible
Taux d'actualisation des protocoles depuis 2004	%	Indicateur mis en place en 2008	Indicateur mis en place en 2008	50	44	60	100
Taux annuel de tenue des comités de coordination	%	Indicateur mis en place en 2008	Indicateur mis en place en 2008	75	73	80	100

Il s'agit d'identifier le nombre de protocoles conclus depuis 2004 entre les établissements publics de santé (UCSA) et les établissements pénitentiaires, dans le cadre de la parution du nouveau guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.

En 2008, le taux est de 44 % soit 6 points de moins que l'objectif fixé. Si certaines régions ont largement dépassé l'objectif, d'autres rencontrent des difficultés de négociation entre les établissements publics de santé et les établissements pénitentiaires.

Le deuxième ratio est le taux annuel de tenue des comités de coordination, qui permet d'affiner l'indicateur précédent et de comptabiliser les établissements qui ont instauré un dialogue avec les partenaires sanitaires. La cible de 75% pour 2008 est presque atteinte puisque le taux obtenu (première mesure de l'indicateur) est de 73%.

Indicateur 5.2 : Taux d'occupation des UHSI et UHSA (du point de vue du citoyen)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Taux d'occupation des UHSI	%	Indicateur mis en place en 2008	Indicateur mis en place en 2008	70	67	70	80

En 2008, six régions pénitentiaires disposent de 122 lits d'UHSI. Le taux d'occupation constaté en 2008 est de 67 % proche de la prévision fixée à 70 %. Deux régions n'atteignent pas l'objectif de 70% car leur zone de desserte apparaît finalement insuffisante. A l'inverse, deux régions atteignent déjà la cible 2011 fixée à 80%.

Il faut enfin observer que cet indicateur est exogène à l'administration pénitentiaire qui n'est pas prescriptrice des hospitalisations en UHSI.

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, il a versé en 2008 à l'A.C.O.S.S. les frais d'inscription des détenus au régime général de la sécurité, pour un montant de 67 407 040,03 €. Le paiement de ces frais est effectué en administration centrale.

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

128 décès par mort naturelle ont été constatés en 2008 soit une augmentation de 24,3 % par rapport à l'année 2007 (103 décès)

a- en matière psychiatrique

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

- Les SMPR

26 services médico-psychologiques régionaux (SMPR) sont implantés dans 26 établissements pénitentiaires au 1^{er} janvier 2009.

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 SMPR spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordonnateur au sein de la région pénitentiaire. 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 :
 - s'agissant des soins avec le consentement du malade : par le SMPR ;
 - 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 DISP 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 première UHSA sera livrée fin 2009 : celle de Lyon-Le Vinatier

- 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	Poitiers	40	
DRSP Marseille	Nice	40	
MOM	Guadeloupe, Martinique Réunion	45	UHSA de 15 places chacune
Capacité totale de la 2 ^{nde} 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 (à l'exception des centres de semi-liberté). 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.

- 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, 7 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.
Paris : mise en service fin 2008

L'UHSI 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.

Depuis le 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 ont été reprises par l'administration pénitentiaire. Pour assurer ces missions, 20 surveillants supplémentaires (en provenance des ERIS) ont été affectés dans chacune de ces UHSI. En outre, l'administration pénitentiaire 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, 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.

Au titre de l'année 2008, les directions interrégionales ont versés 22,4 millions d'euros en matière de santé

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.

73 personnes ont bénéficié de cette mesure en 2008 soit 10 de moins par rapport à 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

115 suicides ont été constatés en 2008, soit une progression de 19,8 % par rapport à l'année précédente (96 suicides)

On passe ainsi de 21 suicides pour 10 000 détenus en 2003 à 17 suicides pour 10 000 détenus en 2008 (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). La vigilance des personnels a permis de prévenir 1 700 tentatives de suicides

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 (**)			
	2007		2008		2007		2008	
	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	85	70	79		1,7%	1,4%	1,6%	
Dijon	10	8	10		0,3%	0,2%	0,3%	
Lille	379	14	27		3,9%	0,1%	0,3%	
Lyon	13	11	14		0,2%	0,2%	0,3%	
Marseille	586	532	527		7,6%	7,0%	7,0%	
MOM	138	122	148		4,0%	3,4%	3,3%	
Paris	116	102	58		0,8%	0,7%	0,4%	
Rennes	143	130	145		2,6%	2,4%	2,7%	
Strasbourg	98	116	98		2,1%	2,5%	2,1%	
Toulouse	5	13	15		0,1%	0,3%	0,3%	
total	1 573	1 118	1 121		2,5%	1,8%	1,7%	
	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
2008	109	6	115

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	83	25
2008	73	26

*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. Elles sont pilotées par les SPIP en lien avec les chefs d'établissement. Elles sont financées par l'administration pénitentiaire, les directions régionales des affaires culturelles, les collectivités territoriales et les préfetures au titre de la politique de la ville soit directement par le biais de subventions, soit indirectement par le biais de financements de fonctionnements attribués aux établissements culturels partenaires des SPIP.

Des actions diversifiées existent dans tous les domaines artistiques (musique, audiovisuel, livre et lecture, théâtre et danse, arts de la rue, arts plastiques...). Elles favorisent l'accès à une offre culturelle de qualité : programmation de spectacles, concerts et de films, expositions itinérantes, médiathèque disposant d'un fonds enrichi annuellement (livres, périodiques, cd, dvd), rencontres avec des artistes. Parallèlement, une attention particulière est portée à l'organisation d'ateliers qui favorisent les pratiques artistiques en amateur et les créations partagées : atelier d'écriture, de pratique théâtrale, de découverte et de pratique musicale, de pratique vidéo, d'arts plastiques.

En 2008, l'année européenne du dialogue interculturel a été un axe fort de la programmation culturelle proposée aux personnes placées sous main de justice, principalement à l'occasion de la fête de la musique, mais également comme fil pour la programmation culturelle annuelle en alliant plusieurs disciplines (lectures, concerts, programmation de films) et concernant un partenariat développé avec plusieurs structures culturelles (ex : « Si t'es Babel » au CP de Lille Sequedin, « Une saison africaine » à la MA des Hauts de Seine, parcours culturel du Val de Marne 2008).

De nombreuses structures et manifestations culturelles (festivals notamment) en partenariat avec des établissements pénitentiaires avaient intégré cette priorité thématique dans leur programmation annuelle et en ont fait bénéficié les publics placés sous main de justice par la diffusion de spectacles en détention (Etranges lectures au sein des trois établissements pénitentiaires de la Dordogne), par l'organisation d'ateliers de pratique artistique (« Mots Zic » à la MA de Fresnes en partenariat avec la compagne Remy Guedon en résidence au théâtre d'Ivry).

En 2008, les interventions en milieu carcéral des artistes en résidence dans des structures culturelles se sont développées, cette résidence étant à la source de certaines de leurs créations (les dramaturges Gustave Akakpo (Togo) et Sonia Ristic (Congo) au Tarmac pour les MA de Fresnes et de Paris la Santé et à l'ARPEL pour la MA de Mont de Marsan ; le compositeur Thierry Machuel dans le cadre du festival Ombres et Lumières pour la MC de Clairvaux, l'artiste sonore Sandra Lachance au Fresnoy pour le Cd de Loos).

Plusieurs établissements ont choisi la thématique de l'interculturalité pour leur demande au centre national du livre et pour l'enrichissement des collections des bibliothèques. Parallèlement, deux projets ont permis d'enrichir les bibliothèques des établissements pénitentiaires en livres en langue étrangère : la Fondation Les Arts et les autres subventionnée par la DAP en 2008 à hauteur de 20 000 euros et la société d'édition l'Asiathèque (don de plus de 800 volumes à l'administration pénitentiaire - méthodes de langues avec cd, livres bilingues, dictionnaires dans les champs linguistiques suivant : arabe, chinois, vietnamien, turc, russe, wolof - , 50 SPIP concernés).

Parallèlement, le partenariat Fédurok a été prolongé en 2008 (20 000 euros) et a favorisé le développement de partenariats entre 19 établissements pénitentiaires et 16 scènes dédiées aux musiques actuelles par le biais de 18 concerts et de 14 ateliers de pratique musicale. Ce partenariat est de grande qualité et va être renouvelé en 2009.

L'association Culture publics et territoire a été financée par la direction de l'administration pour deux projets dans le cadre de la politique interministérielle Culture/Justice : la réalisation d'un guide pratique sur les activités culturelles cinéma et audiovisuel en détention, la création d'un site internet (26 000 euros).

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 (APS) dans la mission d'insertion dévolue à l'administration pénitentiaire.

A la fois objet et moyen d'éducation, les activités physiques et sportives contribuent à la préservation de la santé et à l'insertion sociale des détenus. Cette vocation universelle des APS participe également à l'équilibre et à la sécurité de toute vie collective. En effet, rythmant la vie de l'établissement et l'ouvrant sur l'extérieur, elles offrent un espace de libération physique et mentale.

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.

La population pénale a aujourd'hui accès aux installations sportives pour une pratique hebdomadaire moyenne de 4 heures. Dans les établissements pour mineurs; les jeunes détenus bénéficient d'environ 20 heures d'activités sportives par semaines.

C – Le travail

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

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle).	%	39,2	38,2	40,8	36,4	34,4	44,2
Indicateur de contexte: masse salariale du travail (en production et au service général)	€	Production 36,2 M€ - SG 17,7 M€	Production 36,9 M€ - SG 18,8 M€	Production 40,8 M€ - SG 18,2 M€	Production 36,6 M€ - SG 18,7 M€	Production 34,5 M€ - SG 19,6 M€	Production 36,6 M€ - SG 20,8 M€

Les personnes détenues rémunérées sont celles qui occupent un poste au service général, en atelier de production ou qui sont stagiaires rémunérés de la formation professionnelle, dans et hors détention. L'indicateur est la moyenne des douze relevés des rapports mensuels d'activité au 1^{er} jour ouvré du mois établis par les établissements.

Une baisse de 1,8% des détenus rémunérés est constatée entre 2007 et 2008. Elle est étroitement corrélée à la diminution du nombre d'emplois en production, relevant du secteur marchand

Les masses salariales du service général et des activités de production ne sont pas cumulables, le mode de calcul des cotisations sociales étant différent.

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 pris 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.

En 2008, 22 249 détenus ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle rémunérée), soit 94 de plus qu'en 2007. Cette activité a concerné 30,6 % de la population pénale en maisons d'arrêt et 48,3 % des établissements pour peines soit respectivement -1,5 point et - 3 points par rapport à l'année 2007.

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

Les modalités de mise en oeuvre du travail sont diverses.

a - Certaines sont gérées par l'administration, selon deux formes :

- les activités de **service général** : les détenus sont employés par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements. Ils effectuent des tâches dans le domaine de l'hôtellerie (*restauration, blanchisserie, nettoyage, cantine*) ou de la maintenance (*peinture, maçonnerie, plomberie...*).

En 2008, le service général emploie 29,9 % des actifs rémunérés écroués.

La rémunération s'effectue sur la base de tarifs journaliers fixés par l'administration centrale et au moyen de crédits budgétaires de fonctionnement attribués à chaque établissement. La durée de travail quotidienne varie de 3 à 7 heures.

La masse salariale distribuée au service général en 2008 s'est élevée à 18 723 948 euros. La rémunération mensuelle moyenne nette par poste de travail, sur la base de 295 jours travaillés dans l'année (2 475 heures par an), est de 224 euros.

- le **travail réalisé dans les ateliers du Service de l'Emploi Pénitentiaire (SEP)**, est rémunéré par l'intermédiaire du compte «Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires» (RIEP), compte spécial du Trésor. En 2008, le SEP a géré 46 ateliers de production implantés dans 26 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 11 secteurs d'activités différents (confection, menuiserie boissellerie, métallerie, mécanique générale, imprimerie, informatique, numérisation d'archives audiovisuelles, travail à façon, reliure, cuir, exploitation agricole et diverses activités liées aux plans de sauvegarde du

patrimoine. Le chiffre d'affaires a été de 22 738 000 euros en 2008, en progression de + 3% par rapport à 2007.

Le chiffre d'affaires du compte de commerce RIEP est réalisé pour la majeure partie avec le secteur public dont l'administration pénitentiaire (confection des uniformes des personnels de surveillance, fabrication de mobilier).

En 2008, le travail du SEP a employé 5,2 % de l'effectif des actifs rémunérés écroués.

La masse salariale distribuée par le SEP en 2008 s'est élevée à 6 430 448 euros pour 231 374 journées travaillées. La rémunération mensuelle moyenne par poste de travail est de 521 euros.

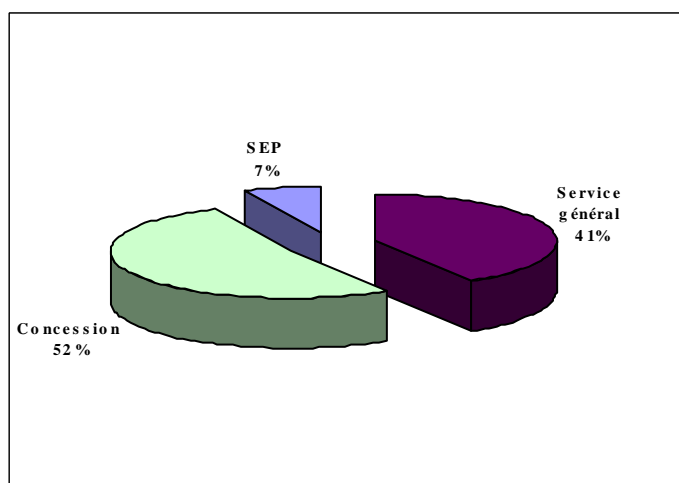
b - Il existe, par ailleurs, des activités de travail gérées par des entreprises privées.

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.

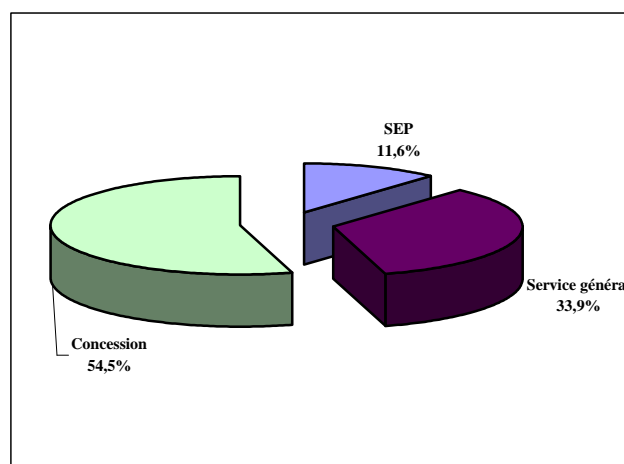
En 2008, le travail en concession a employé 37,9 % des actifs rémunérés écroués.

La masse salariale distribuée par les entreprises privées en 2008 s'est élevée à 30 122 756 euros. La rémunération mensuelle moyenne par poste de travail est de 370 euros.

Graphique : Répartition des actifs rémunérés écroués*



Répartition de la masse salariale par employeur



* Remarque : les graphiques ci-dessous concernent uniquement le travail des actifs rémunérés écroués, d'où la différence avec les chiffres qui figurent dans le texte et qui tiennent compte du travail à l'extérieur et de la formation professionnelle rémunérée.

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) qui concernent 11,7% des actifs écroués.

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.

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

Les rémunérations brutes versées durant l'année 2008 au titre des activités de production se sont élevées à 36 553 203 euros, en diminution de -1,7 % par rapport à 2007. Le nombre de journées travaillées durant l'année 2008 s'est établi à 1 756 093, en recul de -4,1 % par rapport à 2007.

S'agissant des emplois en production, avec une moyenne de 7 805 postes en équivalent temps plein, on constate une diminution par rapport à 2007 de -333 emplois. Sur 3 années, de 2006 à 2008, l'emploi en production enregistre un recul de -465 postes de travail, mais affiche une progression globale des rémunérations de +0,1%.

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, de 2007 à 2008, est de -1,7% % pour l'ensemble des rémunérations, et de -4,7 % pour le nombre de journées travaillées. Depuis 2006, la baisse cumulée des rémunérations s'établit à -2,1%, et celle des journées travaillées à -4,9%.

Pour les établissements à gestion déléguée, dans lesquels la fonction travail est gérée par un contractant, le montant global des rémunérations versées accuse, en 2008, une hausse de +0,9 %, et le nombre de journées travaillées chute de -5,6 % par rapport à 2007.

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

Dans les maisons d'arrêt en gestion publique, on constate entre 2007 et 2008 une diminution (-4,2 %) de l'ensemble des rémunérations, le nombre de journées travaillées diminue également (-6,2 %). En comparant les résultats de l'année 2008 avec ceux de l'année 2006, ces mêmes valeurs s'établissent à -5,4 % pour la masse salariale et à -7 % pour le nombre de journées travaillées.

Dans les établissements pour peine en gestion publique, la diminution de la masse salariale est de -0,6 %, et celle du nombre de journées travaillées est de -5,4%. En comparant les résultats de l'année 2008 avec ceux de l'année 2006, ces mêmes valeurs s'établissent à +0,3 % pour la masse salariale et à -2,4 % pour le nombre de journées travaillées.

- selon les directions interrégionales :

Concernant les régions pénitentiaires, l'évolution, mesurée en 2008 par rapport au montant des rémunérations constatées en 2007, est également différenciée :

- elle est en retrait (entre -2 % et -10 %) à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille et Strasbourg ;
- elle est stable à Dijon, Paris et Toulouse ;
- elle est en hausse à Rennes (+5%)

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 2008 arrêtées.

Résultats 2008 comparés aux objectifs COB						
Métropole	Masse Salariale 2008	Objectifs MS 2008	ETP 2008	Objectif E.T.P 2008	Ecart M.S / Objectif	Ecart E.T.P / Objectif
DR de Bordeaux	3 210 306	3 687 935	602	733	87%	82%
DR de Dijon	2 850 622	2 981 200	641	691	96%	93%
DR de Lille	4 888 051	6 086 464	1285	1 630	80%	79%
DR de Lyon	3 400 171	3 566 318	741	817	95%	91%
DR de Marseille	2 227 417	2 458 312	467	568	91%	82%
DR de Paris	7 993 099	9 417 156	1905	2 389	85%	80%
DR de Rennes	4 111 371	3 882 883	807	868	106%	93%
DR de Strasbourg	4 556 312	6 210 493	741	971	73%	76%
DR de Toulouse	3 161 136	3 371 510	572	634	94%	90%
Total métropole	36 398 485	41 662 271	7 761	9 301	87%	83%

Les objectifs COB pour 2008 ont été atteints à 87 % pour la masse salariale et à 83 % 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 2008 et de crise économique générale (en particulier au dernier trimestre 2008).

Les résultats des activités de production dans les établissements pénitentiaires restent, en effet, influencés par l'évolution économique générale en 2007. L'indice INSEE de la production industrielle corrigé des variations saisonnières indique une croissance de +1% sur les 3 premiers trimestres de 2008, alors que l'indice du dernier trimestre 2008 a chuté de -1,5%.

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 Etablissements ;
- Harmoniser le fonctionnement des commissions de classement ;
- Informer et former les personnels.

Ce plan est en phase de déploiement dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, l'atteinte des objectifs listés ci-dessus sera évaluée en 2009.

Enfin, le dernier axe de progrès 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

Année	Service général	Production	Formation	Activités à l'extérieur	Population
2008	6 641	9 596	3 404	2 608	61 115
2007	6 736	10 043	3 239	2 137	58 052
2006 / 2007	- 1,4 %	- 4,4%	+ 5,1%	+ 22,0%	+ 5,3%

* 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	30,6%
	Etablissements pour peines	48,3%

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 2007	227 627	6 274 944	27,56	1 598 684	30 836 965	19,28	2 011 313	17 936 596	8,91
TOTAL toutes DISP + MOM 2008	231 374	6 430 448	27,79	1 524 719	30 122 756	19,76	2 053 804	18 723 948	9,12

* RJ : rémunération journalière

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	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2012 Cible PAP 2008
Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	%	8,9	9	9,3	9,3	8,6	9,3
Pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Education Nationale	%	24	23,1	23,4	23,4	22,8	23,4
Indicateur de contexte: Nombre d'heures stagiaires de formation professionnelle	heures	3 692 241	3 628 660	4 330 500		3 597 495	
Indicateur de contexte: Nombre d'heures professeurs de l'Education nationale	heures	457 848	476 005	461 556		479 964	

Pour l'enseignement, l'unité de mesure est l'heure de cours collectif, c'est-à-dire le nombre d'heures assurées par les enseignants et non le nombre d'heures élèves. A l'inverse, pour la formation professionnelle, l'unité est le nombre d'heures stagiaires.

Le deux premiers ratios sont calculés à partir des données de l'enquête hebdomadaire réalisée une fois par an. Les résultats sont respectivement de 0,7 et 0,6 points inférieurs à la prévision actualisée 2008. Cette situation s'explique d'une part par une évolution de la population carcérale plus rapide que l'évolution de la population en formation ou scolarisée et d'autre part par l'allongement de la durée de formation hebdomadaire (passé de 7 heures à 7,2 heures en enseignement (éducation nationale) et de 17,1 à 17,2 en formation professionnelle).

Par ailleurs, les résultats atteints en matière de formation professionnelle ont été impactés par deux événements. Tout d'abord, le nombre d'heure stagiaires de formation professionnelle avait été estimé à 4 330 500 heures en prenant en compte l'ouverture de nouveaux établissements du programme 13 200. Or, l'ouverture d'un des établissements (CD Roanne) livrés en 2008 a été repoussée à 2009 (CD de Roanne). Ensuite, l'administration pénitentiaire doit faire face à une baisse des crédits nationaux du Fonds Social

Européen sur le programme 2007 / 2013.

S'agissant de l'indicateur afférent aux personnes détenues scolarisées par l'éducation nationale, il est également impacté par la répartition des heures d'enseignement. En effet, avec une offre de formation qui progresse de 10 584 heures par rapport à 2006 (de 1,5 point supérieur à la prévision 2008), les heures d'enseignement sont principalement consommées dans les établissements pour mineurs. Or dans ces établissements, la durée moyenne de l'enseignement dispensé aux détenus doit être de 16 à 18 heures d'enseignement par semaine alors qu'elle n'est que de 14 heures dans les quartiers pour mineurs et de 7,2 pour les détenus majeurs.

Au total, le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale dispensée par l'éducation nationale et/ou professionnelle est en 2008 de 28,4 %. En effet, les détenus peuvent participer aux deux dispositifs de formation (enseignement et formation professionnelle). Ainsi, le nombre de personnes en formation générale ou professionnelle a augmenté de 6,8 % entre 2007 et 2008, passant de 16 679 à 17 819.

1- La formation professionnelle

a- Les effectifs : quelques chiffres

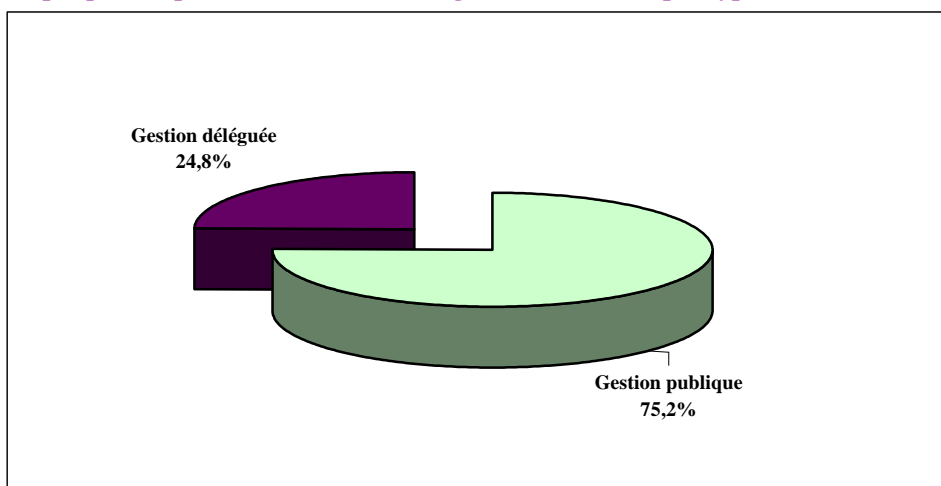
En 2008, 3 597 495 heures stagiaires ont été dispensées, dont 3 073 461 sont des heures rémunérées (89 %) suivies par 21 972 détenus.

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 :

- établissements publics : 16 523 détenus ;
- établissements en gestion déléguée : 5 449 détenus.

Graphique : Répartition des détenus stagiaires rémunérés par type de l'établissement



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 2008 a connu une hausse des crédits du BOP 103 (crédits anciennement dénommés crédits insertion réinsertion lutte contre l'illettrisme- IRILL) de 10 %. Les crédits DGEFP dans le cadre du programme d'action subventionné public (PASP) ont connu une également connu une augmentation, à hauteur de 12 %. L'administration pénitentiaire bénéficie

également des crédits du fonds social européen (FSE). En dépit d'une baisse de 27% de ces crédits FSE pour la programmation 2007- 2013 par rapport à la programmation 2000-2006, les crédits FSE consacrés à la formation professionnelle en détention ont augmenté de 9,5% de 2007 à 2008 ; il est cependant probable que le volume de ces crédits connaîtra une baisse importante les prochaines années. 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 10,5 millions d'euros en 2008, dont la consommation a été de 9,374 millions d'euros.

Financements	Gestion publique	Gestion déléguée	Total
Actions de formation	21 039 784	19 445 449	40 485 233
Rémunérations (consommées)	6 561 840	2 812 216	9 374 056

c- La typologie des formations

13015 (59,2%) détenus ont bénéficié de formations qualifiantes et pré qualifiantes

5 033 (22,9 %) détenus ont bénéficié d'une action de remise à niveau, APP, EAD, remobilisation ou d'adaptation à l'emploi.

1 968 (9 %) détenus ont participé à une action de préparation à la sortie.

1 956 (8,9 %) détenus ont suivi une action de lutte contre l'illettrisme, alphabétisation, français langue étrangère.

d- Les perspectives 2009

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 cinq régions expérimentales (PACA, Basse Normandie, Aquitaine, Pays de la Loire et Nord Pas de Calais), 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 2008 : 160 établissements pénitentiaires ont fourni des informations sur 43 347 personnes détenues rencontrées par les enseignants à l'accueil des établissements.

Sur l'ensemble des 43 347 personnes détenues :

- 3 % ne parlent pas du tout le français et 4,6 autres % le parlent de manière rudimentaire,
- 48 % sont sans diplôme et 74 % ne dépassent pas le niveau CAP,
- 32 % des personnes sont issues de cursus courts ou d'échec du système scolaire.
- 10 % sont en situation d'illettrisme grave ou avéré au regard du test.
- 13,3 % 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, notamment s'agissant des établissements pénitentiaires pour mineurs - EPM. Ainsi, sur les 69 postes d'enseignants créés depuis 2002 en milieu carcéral, 31 ont été directement destinés à la prise en charge des mineurs en EPM.

L'encadrement de l'enseignement est en 2008 de 437 enseignants affectés (temps plein avec heures supplémentaires) et près d'un millier de vacataires intervenant en heures supplémentaires.

Au total, 12 972 heures de cours sont dispensées, chaque semaine.

Le nombre de détenus scolarisés a fortement augmenté sur les cinq dernières années, notamment en raison de 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 2008, 46 684 détenus ont été scolarisés en flux annuel ; sur la première semaine de décembre (qui sert de référence à une enquête effectuée chaque année), en 2008, 22,8% de la population carcérale a participé aux activités scolaires. Le temps moyen de scolarisation pour les adultes est de 7,15 heures hebdomadaires (13,9 heures pour les mineurs), soit un total annuel d'heures/élèves de 3 681 077 heures.

Le budget de l'enseignement se répartit entre le coût des personnels affectés par l'Education nationale (19 481 000 euros) et le coût des budgets de fonctionnement alloués par l'administration pénitentiaire (1 078 000 euros).

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 2008 a été marquée par l'ouverture de 2 nouveaux EPM, venant s'ajouter aux 4 premiers EPM créés en 2007. L'encadrement des mineurs représente désormais 1 835 heures de cours hebdomadaires sur les 12 972 heures de cours hebdomadaires assurées par l'Education 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 2008, 93 % des mineurs ont été scolarisés à tous les niveaux de formation de l'alphabétisation jusqu'au niveau bac.

Sur les 500 mineurs présentés aux examens en 2008, 374 mineurs ont été reçus (soit 75 % de réussite), et 34 mineurs ont été admis partiellement.

Annexes relatives l'enseignement et à la formation des détenus

Tableau 12: Formation professionnelle : heures réalisées et rémunérées en 2007 et 2008

	Total du nombre d'heures de formation professionnelle réalisées	Total du nombre d'heures de formation professionnelle rémunérées	% de rémunérées / réalisées
2007	3 628 660	2 993 837	82.5 %
2008	3 597 495	3 073 461	89 %

Tableau 12a : Nombre de personnes différentes entrées en formation professionnelle et enseignement sur l'année 2008 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 1,2, 3 (Bac +2 et au delà) et de niveau 4 (bac- DAEU)	4 590	9,8 %		
2	Actions de formation de niveau 5 (CAP, BEP, Brevet).	12 919	27,7 %	4 126 (incluant niveaux 1,2,3 , 4 et 5)	18,8 %
3	Actions de formation de niveau 5 bis : actions pré qualifiantes, chantiers école (...); enseignement remise à niveau et préparation CFG.	16 612	35,6 %	13 922	63,3 %
4	Formations de base niveau 6 : alphabétisation, illettrisme, français langue étrangère (...)	12 563	26,9 %	1956	8,9 %
	Total	46 684	100%		
5	Actions d'enseignement ou formation à distance	5 071		Inclus dans ligne 2	
6	Formations transversales (adaptation à l'emploi, préparation à la sortie (...), informatique B2I, code de la route, (...))			1 968	9 %
	Total	5 071		21 972	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 2008 *

	Enseignement			Formation professionnelle		
	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle (tous diplômes confondus)
CFG	4 554	3 826		690	565	157
CAP/BEP/CFP/VAE validées niv5	579	300	184	1 133	910	
Brevet	700	444				
niveau 4 bac, DAEU	348	131	78	59	36	
au-delà	182	56	85	8	7	
Total	6 363	4 757	347	1 890	1 518	157

E - L'EMPLOI

Si l'ensemble des activités d'enseignement, de formation professionnelle et de travail s'inscrivent in fine dans la problématique de réinsertion sociale et professionnelle, « l'emploi » renvoie aux actions plus directement liées à la préparation à la sortie (en fin de peine ou dans le cadre d'un aménagement de peine) qui s'inscrivent dans l'articulation du dedans- dehors en matière de retour à l'emploi.

1- La collaboration AP/ ANPE

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 25 régions administratives sur 26.

a- Les correspondants ANPE/ Justice

En 2008, 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), 148 correspondants ANPE/justice (soit à temps complet, soit à temps partiel) sont intervenus auprès des personnes détenues sur l'ensemble du territoire.

b- Le bilan 2008

Des bilans transmis par l'ensemble des DISP et des régions ANPE, il ressort que durant cette période, 72 065 personnes condamnées ont été libérées et que parmi celles-ci les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont repéré 20 500 personnes détenues souhaitant rencontrer l'ANPE.

Ces chiffres permettent d'estimer les besoins potentiels d'intervention de l'ANPE auprès des personnes détenues (28 % des personnes détenues).

Parmi ces 20 500 personnes, le SPIP a validé la demande de 13 514 personnes. Ces demandes ont été signalées à l'ANPE et ont fait l'objet d'une prise en charge pour 15 579 personnes (4 % des rendez-vous ANPE programmés par le SPIP ont été annulés, c'est à dire que 1046 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 2,5 entretiens professionnels par personne suivie.

Sur les 72 065 personnes condamnées sorties de détention durant la période, 15 579 personnes, dont 13 514 personnes sur signalement du SPIP, ont été suivies par l'ANPE, ce qui correspond à un taux de prise en charge ANPE de 22 %.

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 15 579 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 29 533 actions d'orientation professionnelle (bilan, définition de cible professionnelle, plan d'action...)
- pour l'accompagnement à la recherche d'emploi, l'ANPE a dispensé 13 363 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 17 356 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 1 705 personnes étaient attendues par une entreprise (CDD, CDI, contrats aidés), 882 personnes par un organisme de formation professionnelle et 1 364 par un prestataire ANPE (accompagnement dans l'emploi durant 3 mois).

Résultats	2006	2007	2008
Emploi à la sortie	1267 personnes	2013 personnes	1 705
Inscription dans une formation professionnelle	857 personnes	884 personnes	882
Entrées dans une prestation d'accompagnement dans l'emploi	1902 personnes	1870 personnes	1 364

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

c- les perspectives 2009

La convention cadre nationale AP/ANPE est arrivée à échéance le 31/12/2008. Cette convention a été reconduite par un avenant pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 30 juin 2009.

La nouvelle convention cadre entre l'administration pénitentiaire et le nouvel opérateur Pôle emploi (issu de la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC) sera signée au plus tard le 30 juin 2009, après synthèse des négociations menées au cours du premier semestre 2009.

2. Les autres actions liées à l'emploi

a- Le dispositif CIVIS Justice

La mise en place du dispositif expérimental CIVIS Justice, qui vise à développer l'accès des jeunes de 16-25 ans placés sous main de justice - en particulier à ceux qui sont en milieu carcéral - à un accompagnement renforcé en matière de réinsertion sociale et professionnelle dans le cadre du contrat CIVIS, constitue l'une des décisions prises par le Comité interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006. L'accompagnement doit permettre de mieux préparer la sortie de détention et de prévenir la récidive en renforçant des coopérations déjà existantes entre les SPIP, la PJJ et les missions locales.

Ce dispositif, expérimenté dans 6 départements pilotes, départements dotés d'un Préfet égalité des chances (Bouches du Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine Saint-Denis, Val d'Oise) sur la période 2006-2009, est devenu pleinement opérationnel en 2008. Il s'appuie sur 26 postes de « référents-justice » rattachés à 33 missions locales. Près de 3000 jeunes ont bénéficié d'un accompagnement en 2008.

Le rapport de l'évaluation du dispositif, restitué par le cabinet Pluricité fin 2008, établit la pertinence du dispositif.

b- Les projets EQUAL

En 2008, le projet européen « Plateforme d'insertion innovante Dedans/dehors » (action 3) a permis de capitaliser, d'essaimer et de valoriser les résultats des quatre projets européens EQUAL qui avaient été

mis en place par les DISP en lien avec le groupement GEPSA pendant la programmation des crédits du FSE 2000-2006 (le projet « Ancre » en région Aquitaine, le projet « Paspord » en Languedoc Roussillon, le projet « Flora » en Midi-Pyrénées, et le projet « Dedans/Dehors » en région Rhône-Alpes).

Ces projets ont en particulier porté sur l'implantation d'ateliers d'insertion (CD d'Argentan et MA de Strasbourg), la mise en place de dispositif de VAE (CD Val de Reuil, CD Châteauroux, MC Saint-Maur), des actions d'éducation financière et de développement de la relation entreprise (CD Val de Reuil).

Le projet a fait l'objet d'une évaluation par le cabinet ACCEDO (rapport final remis en février 09).

c- Le protocole d'accord AP/ MEDEF

Le protocole d'accord signé entre le Ministère de la Justice et le MEDEF en date du 28 mai 2008 porte sur la réinsertion professionnelle des personnes détenues. Il doit permettre de préparer et de faciliter leur accès à l'emploi, d'ouvrir de nouvelles opportunités d'exécution de peine et de participer à la lutte contre la récidive.

Ses objectifs sont de :

- susciter l'intervention en milieu carcéral de responsables d'entreprises afin de mener des actions d'information sur les entreprises et leurs métiers auprès des personnes détenues ;
- favoriser la préparation à la sortie des personnes placées sous main de justice qui bénéficient d'un aménagement de peine par la mise en œuvre de contrats de professionnalisation ;
- contribuer à la réinsertion professionnelle durable des personnes sortant de prison.

En 2008, la déclinaison du protocole d'accord a été amorcée à travers la signature de conventions régionales ou départementales et quelques actions ont été organisées au niveau local.

F – Le maintien des liens familiaux

OBJECTIF n°4 : Permettre le maintien des liens familiaux (accueil des familles)

INDICATEUR 4.1 : Pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles (du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles	%	83	86	87	90	Supprimé	92

L'indicateur est le ratio entre le nombre d'établissements qui disposent d'au moins un local d'accueil des familles et le total des établissements. Cet indicateur a été supprimé dans le PAP 2009.

Au 31 décembre 2008, 159 établissements sur 176 comportent un local d'accueil des familles

INDICATEUR 4.2 : Taux d'occupation des unités de vie familiale (du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Nombre de parloirs d'une durée supérieure ou égale à 24 heures	unité			500	1 077	supprimé	
Nombre de ½ journées d'occupation / nombre d'UVF x 730	%			50	61	61	70

En 2008, le taux d'occupation moyen dans les 16 UVF mises en service est de 61% mais il atteint 75% dans les plus anciennes.

Le périmètre de définition des indicateurs a été précisé en 2009, pour bien décrire le fonctionnement et les évolutions de cette structure (taux d'occupation, taux d'accessibilité, nombre de bénéficiaires). Ainsi, les durées accordées qui peuvent être de 6h, 24h, 48h ou 72h dépendent du nombre des demandeurs, des possibilités des familles et du règlement qui fixe un programme évolutif à chaque nouveau candidat

INDICATEUR 4.2 : Taux d'occupation des parloirs familiaux (du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Total de ½ journée d'utilisation des parloirs familiaux / total de ½ journées d'ouverture	%			30	40	40	70

La statistique 2008 ne porte que sur les deux maisons centrales d'Ensisheim et de Saint-Maur dont les 8 parloirs ont ouvert en 2007 et début 2008. En 2009, 22 parloirs supplémentaires devraient fonctionner dans d'autres maisons centrales et permettre d'avoir une vision plus précise de ce dispositif.

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 vingtaine 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, notamment de la protection maternelle et infantile (PMI).

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 ces critères, selon l'ancienneté de l'établissement.

2- L'accueil des familles en attente de parloir

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 161. Pour autant, devant la difficulté particulière que constitue la réalisation des équipements manquants (16 établissements) liée notamment à l'absence de réserve foncière pour des établissements vétustes situés en ville, un programme adapté à chaque configuration est engagé pour faire face à la difficulté.

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

On 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.

c- Les unités de visite familiale

Les unités de vie familiale font l'objet d'une circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire du 26 mars 2009

Le dispositif des unités de visite familiale (UVF) a été pérennisé par le Garde des Sceaux en 2006.

Ainsi, au 1er janvier 2009, il existe 28 UVF situés dans 10 établissements :

- le CPF de Rennes (3)
- la MC de Saint-Martin de Ré (3)
- la MC de Poissy (3)

- le CP de Meaux-Chauconin (2)
- le CP de Toulon-la-Farlède (2)
- le CP d'Avignon-le-Pontet (2)
- le CP de Liancourt (4)
- le CP de Mont-de-Marsan (3)
- le CD de Roanne (3)
- le CP de Nancy-Maxéville (3)

42 UVF supplémentaires seront construites dans les cinq années à venir, dans les établissements suivants :

- le CP de Béziers (3)
- le CP de Poitiers-Vivonne (4)
- le CP de l'agglomération havraise (4)
- le CP de Bourg-en-Bresse (3)
- le CP pour hommes de Rennes-Vézin (3)
- le CP de Lille-Annoeullin (4)
- le CD de Réau-Ile-de-France (4)
- la MA de Nantes (4)
- le CD de Nantes (3)
- la MC d'Arles (2)
- la MA d'Ajaccio (2)
- la MC de Condé-sur-Sarthe (3)
- la MC de Vendin-le-Vieil (3)

Les unités de vie familiale sont des 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.

d- Les parloirs familiaux

Par ailleurs, de 34 parloirs familiaux (petites salles préservant la confidentialité et l'intimité, d'une superficie variant de 12 à 15 m²) équiperont 8 maisons centrales dans l'année 2009.

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 culturelle, de l'organiser, d'en fixer les bornes.

Par ailleurs, la future loi pénitentiaire doit reconnaître formellement le principe de liberté de culte et de conscience.

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.

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. 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 en septembre 2006 , mène un travail d'organisation et de structuration primordial pour l'exercice du culte musulman en prison.

2- Quelques données chiffrées

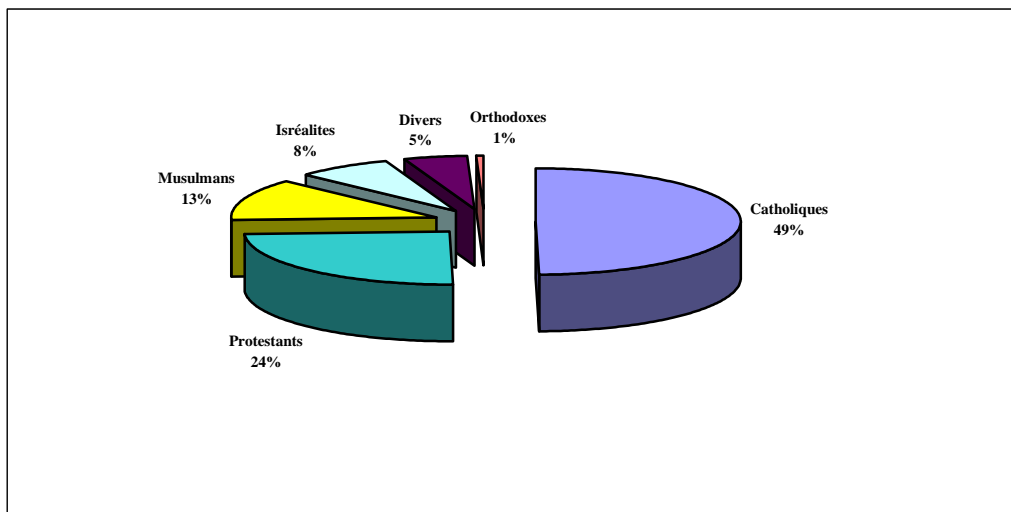
Les personnels culturels regroupent les aumôniers titulaires (rémunérés et bénévoles) et les auxiliaires d'aumônerie.

- 1168 personnels culturels, dont 419 rémunérés et 749 bénévoles

La répartition selon les confessions est la suivante :

- 580 catholiques, 287 protestants, 147 musulmans, 90 israélites, 57 divers (dont 2 bouddhistes), 7 orthodoxes,.

Graphique : répartition des aumôniers selon la confession



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

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

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

INDICATEUR 6.3 : Nombre de conventions partenariales signées par les services d'insertion et de probation (du point de vue du citoyen)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Nombre de conventions partenariales signées et actives	unité		1 977	2 015	2 090	2 100	2 150

Les SPIP doivent s'efforcer de construire des relations formalisées avec les partenaires sociaux et les conventions sont un des moyens de fixer un cadre. L'exercice de comptabilisation des conventions actives initié en 2007 et reconduit en 2008 a permis aux services de dresser un état des lieux précis du partenariat et de contractualiser plus systématiquement mais également de clore des conventions qui n'étaient plus actives.

La première mesure de l'indicateur effectuée en 2008 dépasse la prévision actualisée.

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.

De 2002 à 2008, les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont passés de 1600 à 3 747 agents. Ces importants renforcements en personnels, tant en personnel administratif qu'en personnel d'insertion et de probation étaient nécessaires pour mener ce travail d'harmonisation et de définition, qui, au-delà de l'amélioration des conditions d'exercice des SPIP, permet de donner plus de force à une politique de développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine.

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 objectif 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.

De ce fait, 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 ont constitué le socle des réflexions engagées par l'administration pénitentiaire en l'année 2008 pour réformer la filière d'insertion et de probation. Elles se sont organisées autour de deux axes : à une réforme statutaire pluriannuelle ambitieuse et une nouvelle réorganisation des SPIP.

Le volet réforme statutaire entraîne :

- la reconnaissance d'un cœur de métier CIP spécifique basé sur la prévention de la récidive, une action sur le passage à l'acte et l'aménagement des peines. L'action des CIP est ainsi pleinement positionnée au sein de la filière pénitentiaire et clairement sur le champ pénal et criminologique ;
- la revalorisation statutaire et indemnitaire sur le principe d'une surindiciarisation et le passage de l'indemnité de fonction et d'objectifs pour l'ensemble des personnels d'insertion et de probation ;
- la réforme du statut des personnels de direction des SPIP en un seul corps de direction et la création d'un nouvel emploi fonctionnel pour les directeurs de SPIP ;
- une formation initiale recensée sur le cœur de métier.

La nouvelle organisation des SPIP s'appuie sur :

- la mise en place d'une équipe pluridisciplinaires comprenant des personnels d'insertion et de probation, de assistants de service social, des psychologues, des personnels administratifs et techniques et des coordinateurs des activités socioculturelles.
- des moyens matériels renforcés et mieux évalués

L'année 2009 devrait permettre l'élaboration d'un protocole relatif à la réforme statutaire des personnels d'insertion et de probation

B- Les mesures restrictives de liberté

OBJECTIF n° 7 : : Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert

INDICATEUR 7.1 : Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté l'obligation enjointe (du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	Cible
Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes	%	nd	nd	50	59	60	70

L'indicateur mesure, parmi les personnes en sursis avec mise à l'épreuve (en fin de mesure), celles qui ont respecté l'obligation qui leur était faite d'indemniser les victimes.

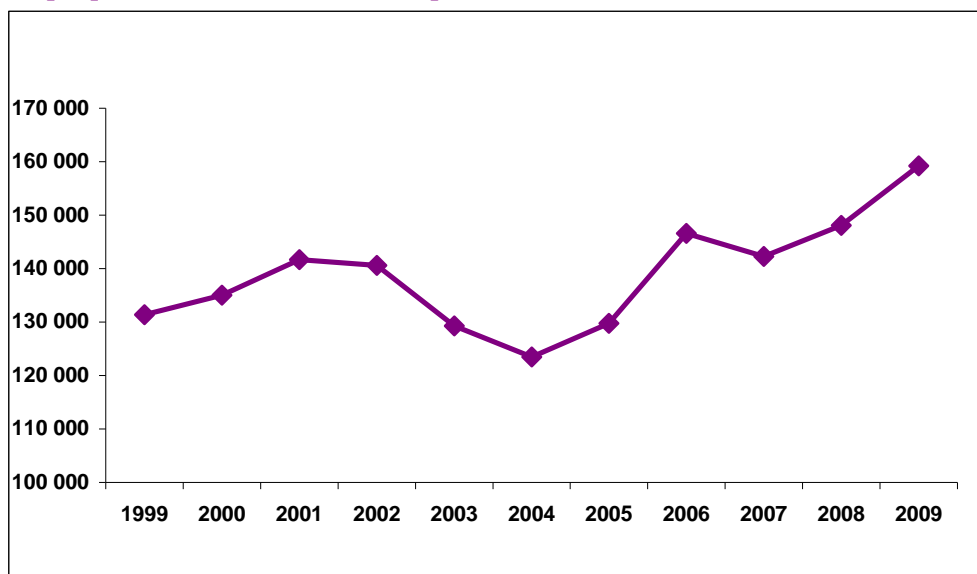
Les données judiciaires (obligations fixées à la personne condamnée : parties civiles et montant à rembourser) et les éléments de suivi et de contrôle des obligations effectués par le SPIP sont extraites de l'application informatique APPI (Application des Peines, Probation et Insertion). Ces données sont issues des saisies conjointes, dans l'application APPI, des services de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires.

La première mesure de l'indicateur est de près de 9 % supérieure par rapport à la prévision actualisée 2008. Cette première mesure a été calculée sur une extraction de 66 582 sursis avec mise à l'épreuve et pour le nombre de SME pour lesquels l'obligation d'indemniser les parties civiles a été respectée est de 39 077

Au 1^{er} janvier 2009, 159 232 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 174 000 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 76 % et 14,2 % au 1^{er} janvier 2009).

Graphique : Evolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert



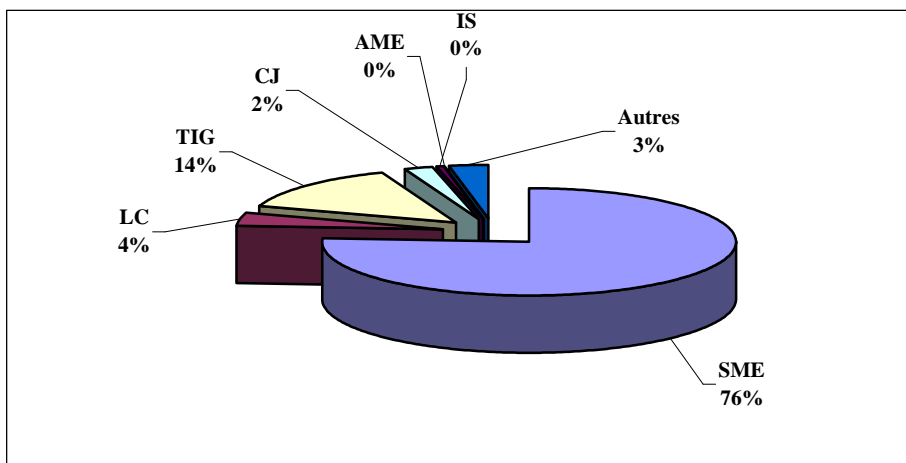
Le Sursis avec mise à l'épreuve (SME) est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour crime ou dit de droit commun. Le tribunal fixe le délai d'épreuve qui ne peut être inférieur à dix-huit mois ni supérieur à trois années. Le SME est bien adaptée à une population vivant dans la précarité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

Entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009, le SME connaît une progression de 9,1 % (alors que la progression constatée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2009 était 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 2008 et le 1^{er} janvier 2009, le TIG connaît une progression de 1,4 % (soit 1 point de moins que la progression 2007-2008)

Graphique : Répartition des mesures suivies en milieu ouvert au 1er janvier 2009



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	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2009 Prévision	2012 Cible
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)	%	8,2	10	12	11,6	14	20
Indicateur de contexte: pourcentage de libérations conditionnelles / effectif des personnes condamnées et sortant de prison au cours de l'année	%			-	11,8		-

L'indicateur est la moyenne des douze relevés mensuels de la situation au 1^{er} jour du mois, établis par les établissements pénitentiaires.

En 2008, le pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine est de 11,9 % en métropole avec des taux allant, selon les directions interrégionales des services pénitentiaires, de 9,5% à 17,5%.

Si l'on intègre les résultats de la mission Outre mer où les mesures de placements à l'extérieur et de placement sous surveillance électronique sont encore peu développées, le taux est de 11,6 %.

Cette forte progression des aménagements de peine, dans un contexte d'augmentation du nombre de condamnés - plus de 10 000 - est principalement liée au développement du PSE dont le taux de 2,2% en 2005, atteint désormais 6,2% en 2008 ; les deux autres mesures - placement à l'extérieur et semi-liberté - ont progressé de façon moindre puisqu'elles passent d'un taux de 4,4 % en 2005 à un taux de 5,3 % en 2008.

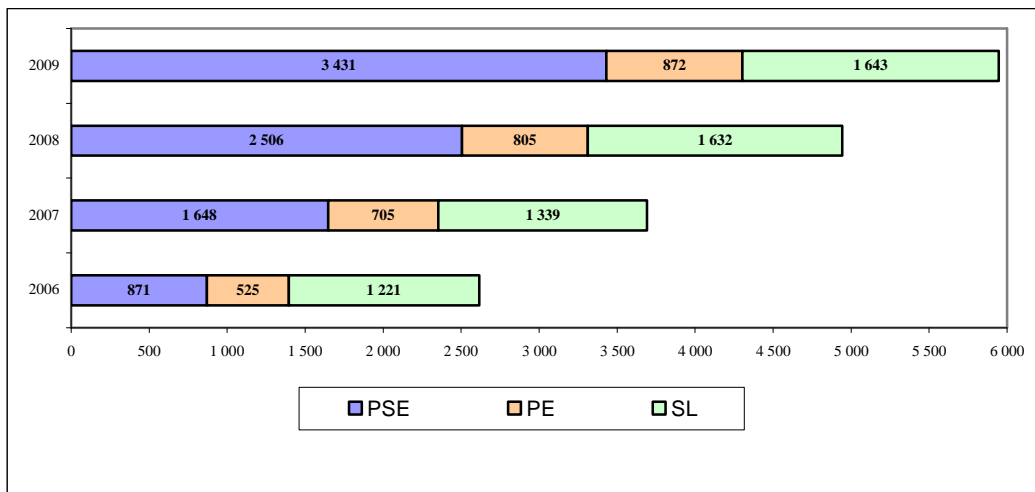
Parallèlement, le nombre de libérations conditionnelles accordées en 2008 est de 7 494. Il est supérieur de plus de 1 000 mesures à celui de 2007.

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.

En 2008, 27 289 mesures d'aménagement de peine ont été accordées contre 21 908 en 2007 et 18 094 en 2006 soit une augmentation de 25 % en 1 an et 50, 8 en 2 ans

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.

Graphique : nombre d'aménagement de peine (PSE, PE et SL)

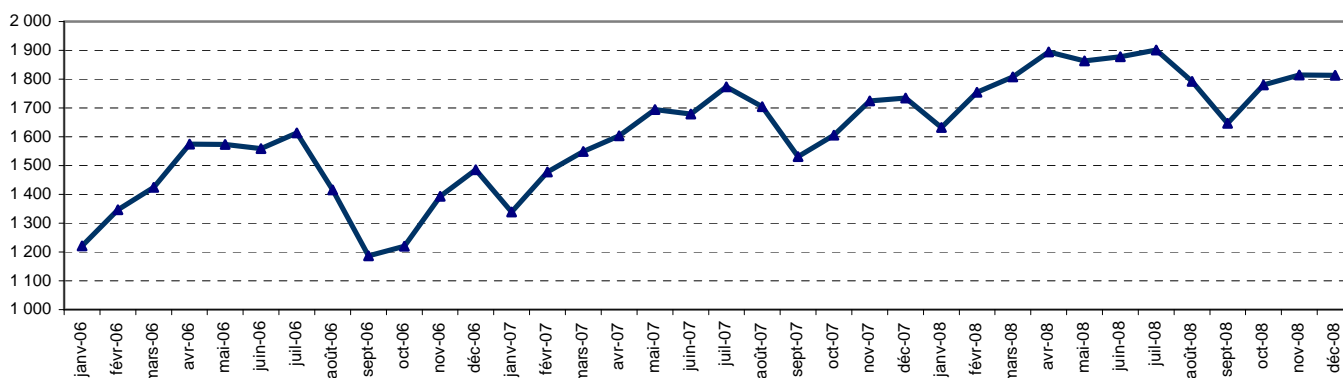


1- La semi-liberté

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 0,7 % entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009 et représentent 27,6 % des aménagements de peine.

Graphique : Evolution de la semi liberté depuis le 1^{er} janvier 2006



2- Le Placement Sous Surveillance Electronique (PSE)

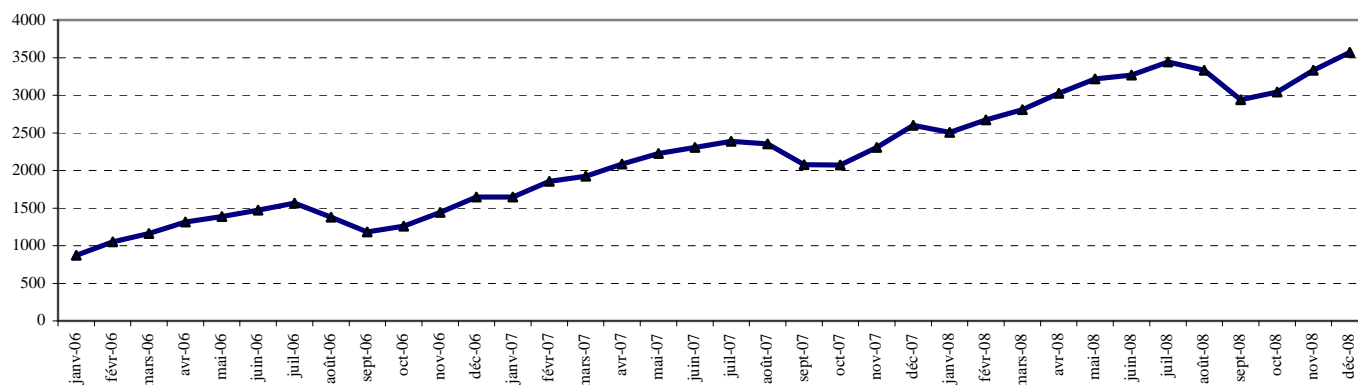
Le placement sous surveillance électronique (PSE) est un dispositif permettant d'assigner une personne placée sous main de justice dans un lieu déterminé, selon des horaires désignés par un magistrat soit lors d'un contrôle judiciaire, soit dans le cadre d'un aménagement de peine. Le PSE a pour objectif 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 2009, 3 431 personnes étaient placées sous surveillance électronique, soit une augmentation de 36,9 % par rapport au 1^{er} janvier 2008 (2 506).

La mesure de PSE représente 58 % de l'ensemble des aménagements de peine au 1^{er} janvier 2009.

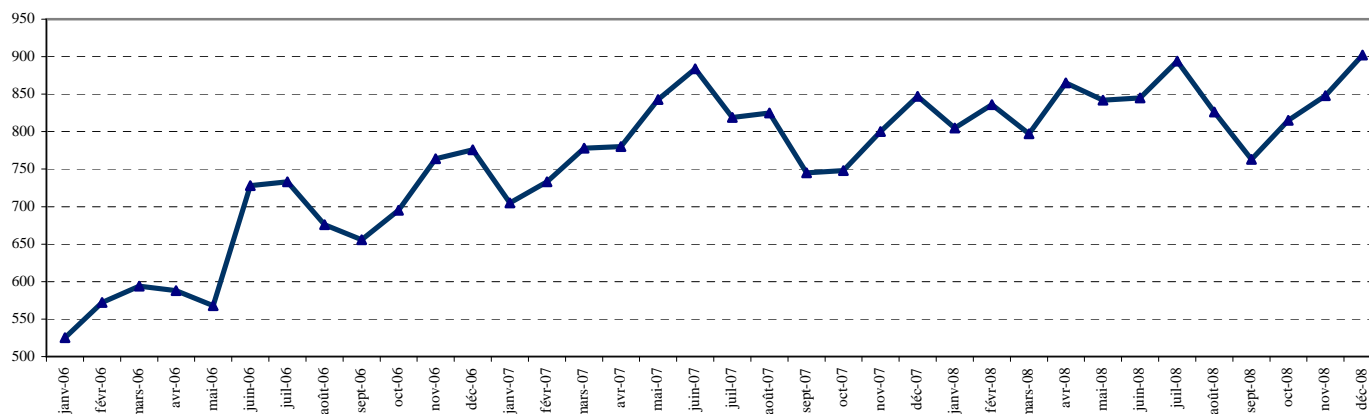
Graphique : Evolution du PSE depuis le 1er janvier 2006



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.

Graphique : Evolution du placement extérieur depuis le 1^{er} janvier 2006



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.

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.

Le décret du 1^{er} août 2007 précise la composition et la compétence de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CMPS) et généralise le prononcé à la surveillance judiciaire et au SSJ.

Les quatre arrêtés du 23 août 2007 fixent à huit le nombre de commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté, homologuent le procédé technique de surveillance électronique mobile, nomment le magistrat chargé de contrôler le traitement automatisé de données, habilite la société Elmo Tech à se voir confier par contrat les prestations techniques.

Depuis août 2007, le PSEM peut être prononcé par toute juridiction nationale et mis en œuvre par les services pénitentiaires non seulement dans le cadre de la libération conditionnelle, mais aussi dans celui du suivi socio-judiciaire ou encore de la surveillance judiciaire sur l'ensemble du territoire national.

La loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté a élargi le champ d'intervention du PSEM. Cette mesure peut désormais être prononcée pour toutes les personnes condamnées à une réclusion criminelle supérieure ou égale à 15 ans pour l'une des infractions visées à l'article 706-53-13 du Code de procédure pénale :

- **comme obligation des permissions de sortie** accordées aux personnes placées en centre de rétention de sûreté,
- **comme obligation d'une surveillance de sûreté** (à l'issue d'une rétention de sûreté, d'une surveillance judiciaire ou d'un suivi socio-judiciaire).

Le décret du 4 novembre 2008 est venu compléter le dispositif du PSEM pour remédier à certaines difficultés pratiques (prononcé d'un PSEM au cours d'un suivi socio-judiciaire, d'une surveillance judiciaire, ou d'une libération conditionnelle, ou encore suspension de la mesure pour des raisons médicales)

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'écrou 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.

5 - La libération conditionnelle (LC)

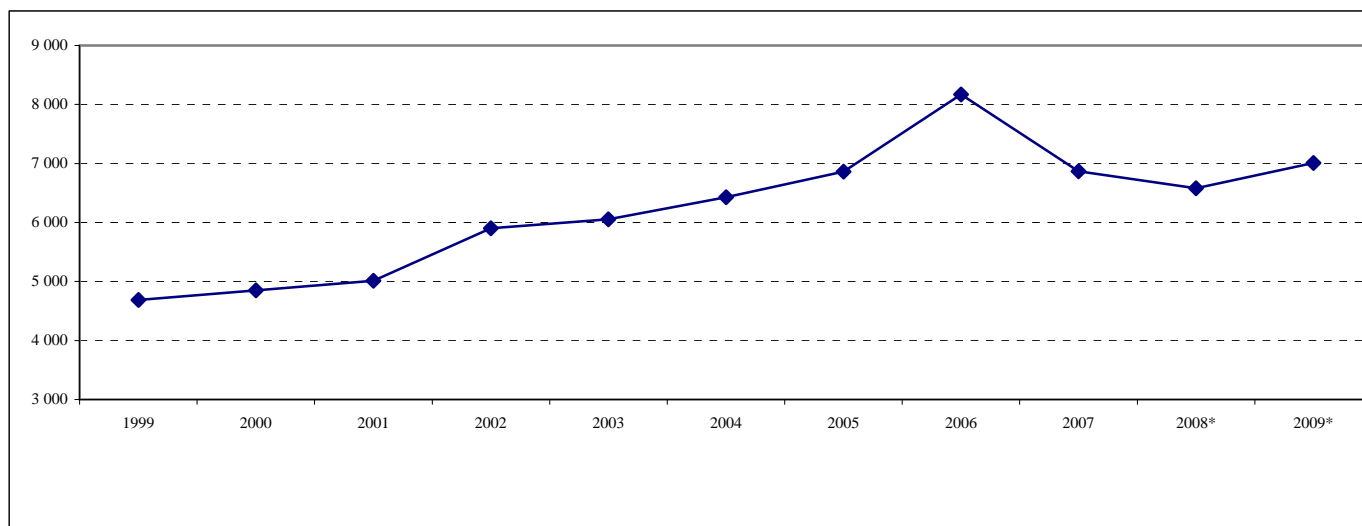
La libération conditionnelle est une mesure d'individualisation de la peine privative de liberté, dont l'exécution est suspendue, le bénéficiaire de cette mesure n'est plus sous écrou, mais fait l'objet d'un certain nombre de conditions particulières ainsi que de mesures d'assistance et de contrôle.

Bénéficier 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%

Il faut noter que si le stock des libérations conditionnelles augmente de 6,5 % entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2009, le nombre de ces mesures prononcées sur la même période est passé de 6 436 à 7 494, soit une progression de 16,4%

Graphique : Evolution des libérations conditionnelles depuis le 1^{er} janvier 1999



- Annexes relatives à la prise en charge en milieu ouvert

Tableau 13 : Répartition des personnes et mesures suivies en milieu ouvert au 1er de chaque trimestre

	Stock au					Evolution janvier 2009/janvier 2008
	01/01/2008	01/04/2008	01/07/2008	01/10/2008	01/01/2009	
Ensemble des personnes suivies en milieu ouvert	148 077	153 635	157 115	155 675	159 232	7,5%
Sursis avec mise à l'épreuve	121 700	127 154	129 591	129 356	132 726	9,1%
Libérations conditionnelles	6 581	6 870	7 017	7 041	7 009	6,5%
Travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG	24 502	25 516	25 775	24 353	24 838	1,4%
Contrôles Judiciaires	3 841	3 812	3 799	3 927	3 675	-4,3%
Interdictions de séjour	784	823	780	766	774	-1,3%
Ajournements avec mises à l'épreuve	259	314	305	342	290	12,0%
Suivis socio-judiciaires	2 713	2 922	3 038	3 166	3 355	23,7%
Travail non rémunéré	2 111	2 183	2 166	1 736	1 884	-10,8%
Ensemble des mesures suivies en milieu ouvert*	162 491	169 594	172 471	170 687	174 551	7,4%
mesures/ personnes	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	

Champ: métropole et outre mer

Source: requête unique d'extraction APPI

* Ces données ne comptabilisent pas les mesures de surveillances judiciaires et les suspensions de peine pour raison médicale.

Tableau 13a : 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	
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	162 491	1,1
2009*	159 232	132 726	7 009	24 838	3 675	774	290	5239 ²	174 551	1,1

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

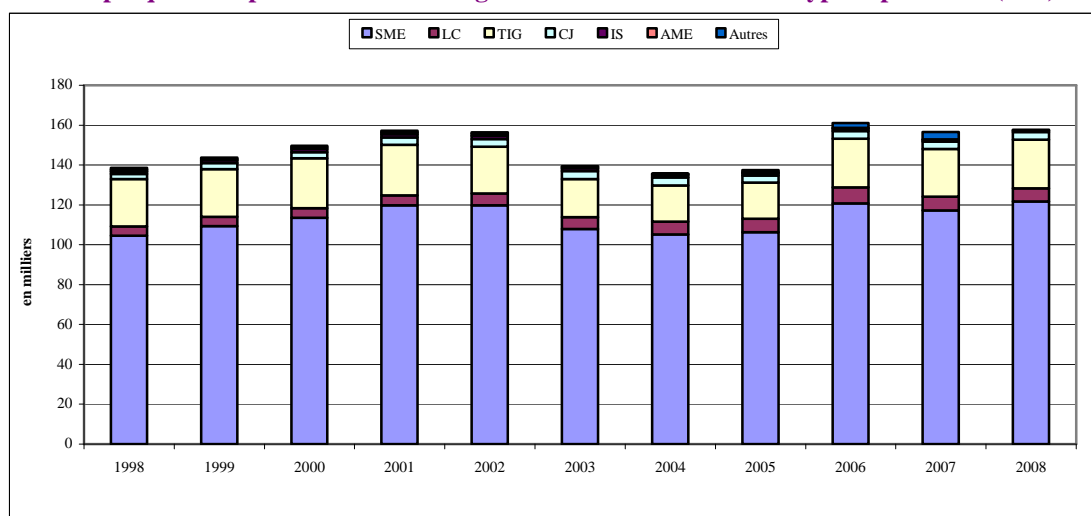
² (dont 3 353 suivis socio-judiciaires et 1 884 travail non rémunéré).

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
2009	50 245	5 946	1 643	872	3 431

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

Graphique : Répartition des aménagements accordés selon leur type depuis 1999 (flux)



4ème partie : Une exigence d'efficacité pour les services pénitentiaires

I – Une réflexion sur les pratiques professionnelles : les règles pénitentiaire européennes

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.

La loi du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté a permis de rendre conforme la législation française aux règles pénitentiaires européennes qui prévoient que « les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendant »

Outre un travail de diffusion des RPE auprès de ses personnels, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé une réflexion pour confronter la conformité des pratiques professionnelles des personnels pénitentiaires avec les RPE, via une expérimentation, dans 28 établissements de la mise en application concrète de 8 RPE³ présentant un réel enjeu pour la prise en charge des personnes détenues. Ces recommandations posent des orientations précises sur la procédure d'accueil des personnes détenues entrantes, le repérage et l'orientation de la population pénale, l'élaboration d'un parcours d'exécution de peine (PEP), le traitement des requêtes des personnes détenues, le respect d'un cadre éthique pour les personnels et la nécessaire information du public.

Parallèlement à cette expérimentation, un référentiel de principes et de pratiques professionnelles a été élaboré et diffusé en 2008. Décliné sous la forme d'engagements de services concrets et mesurables, ce référentiel constitue désormais la charte d'action du service public pénitentiaire d'application des RPE et doit ainsi participer à l'harmonisation actuelle et future des pratiques professionnelles.

L'application des RPE a conduit en 2008 à :

- la séparation des prévenus et des condamnés dans 28 maisons d'arrêt ;
- la création et la rénovation des locaux adaptés à l'accueil des arrivants dans les 145 établissements ;
- la remise d'un guide arrivants dans 134 établissements ;
- la mise en place d'une procédure formalisée de traitement et de suivi des requêtes dans 50 établissements ;
- la téléphonie pour les personnes détenues condamnées dans 38 maisons d'arrêt.

En 2009, la généralisation des actions entreprises, à titre expérimentale, en application du référentiel RPE est privilégiée. Dans le même temps, la démarche de labellisation initiée par l'administration pénitentiaire en 2008 sera poursuivie en 2009 avec la labellisation de 40 nouveaux établissements.

³ Les 8 RPE à enjeu fort sont : l'accueil individualisé des détenus (règle 16), la répartition adaptée des détenus selon leur profil (règle 17.2), le maintien des liens familiaux aussi normaux que possible (règle 24.4), la possibilité pour les détenus de contacter un personnel à tout instant (règle 52.4), information, motivation et accès à une voie de recours en cas de rejet d'une requête (règle 70.3), gestion des prisons dans un cadre éthique (règle 72.1), information du public sur le rôle de la DAP (règle 90.1), mise en œuvre d'un projet d'exécution de peine dès l'admission (règle 103.2)

II - Une forte mobilisation des ressources humaines

A- Les effectifs et les crédits de personnels.

1 - Les effectifs

Au 1^{er} janvier 2009, l'administration pénitentiaire comptait 32 837 agents, soit une augmentation de 3,2 % par rapport au 1^{er} janvier 2008. 1 922 personnes ont été recrutées en 2008, dont 1 582 surveillants (respectivement 1 695 et 1 255 en 2007).

Ce sont 31 215 ETPT, comptabilisés par l'administration pénitentiaire à partir du temps de travail des effectifs réels 2008 des titulaires et non titulaires, qui ont été consommés par le programme 107, soit 911 ETPT de moins que le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) 2008.

Cet écart entre la prévision et l'exécution 2008 s'explique principalement par :

- des entrées très tardives du fait de la conjugaison des tensions pesant sur la masse salariale et du calendrier de formation très contraignant de l'École nationale d'Administration pénitentiaire (ENAP) en raison de sa capacité d'accueil limitée. En effet, elle doit faire face à une augmentation constante du nombre d'élèves du fait des ouvertures des nouveaux établissements, et d'une augmentation du nombre d'agents en formation continue. Ces entrées, si elles sont plus hautes que les prévisions en effectifs physiques, se font principalement sur le second semestre 2008, et génèrent ainsi par leurs dates tardives des ETPT plus bas que prévus.;
- des sorties plus importantes que celles prévues initialement en effectifs physiques, selon un rythme un peu différent des années précédentes, soit une augmentation sur le début de l'année et sur le second semestre 2008.

Par rapport à 2007, la consommation des ETPT a augmenté de 0,6 %.

2- Les crédits de personnel et mesures indemnitaires en 2008

En 2008, les crédits de personnels ouverts en LFI se sont établis à 1 504,3 M€ euros en AE et en CP, en progression de 6,3 % par rapport à la LFI 2007. Les crédits disponibles n'ont pas permis de faire face à une consommation du titre 2 qui s'est élevée à 1 507,1 M€. (1 417,6 M€ en 2007). Pour faire face à ces dépenses, il a été nécessaire de procéder au dégel de la totalité de la réserve de précaution, soit 6,2 M€, et d'abonder les crédits en titre 2 d'un montant de 3 M€ par décret d'avance. Au total, le programme a disposé en 2008, tous mouvements compris, de crédits ouverts d'un montant de 1 507,3 M€. Les crédits non employés s'élèvent à 0,2 M€.

B – La gestion des effectifs

1- L'absentéisme

En 2008, le taux d'absentéisme des surveillants reste relativement stables par rapport à 2007 (22,05 % contre 22,04 %)

Les congés de maladie progressent de 0,13 points entre 2007 et 2008. Ce sont surtout les absences pour accidents du travail qui progressent le plus, passant de 0,92 % en 2007 à 1,13% en 2008.

2- Les heures supplémentaires et les heures perdues

En 2008, le personnel de surveillance a réalisé 2 065 715 heures supplémentaires en détention hors postes fixes soit en progression de 6 % par rapport à 2007.

Les heures perdues correspondent à un volume de 240 016 heures en détention et hors postes fixes soit en progression de 21,9 % par rapport à 2007).

C – L'accompagnement des effectifs et la formation

1- Les recrutements et les concours

1 922 personnes ont été recrutées en 2008 dont 1 582 surveillants et 151 personnels d'insertion et de probation

Le recrutement des surveillants des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire demeure assez difficile, car si le nombre de candidatures reste élevé, le nombre de candidats utiles reste faible, et la déperdition entre le nombre de reçus et le nombre de ceux qui entrent en formation à l'ENAP est importante (en 2008, 48 démissions chez les élèves surveillants et 3 chez les élèves CIP). 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 2008, 3 597 personnes ont suivi une formation initiale (contre 3 499 en 2007) représentant 128 120 journées de formation initiale. 3 359 personnes ont suivi une formation continue (3 191 en 2007) pour un total de 14 664 journées de formation.

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.

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 :

- le témoignage officiels de satisfaction ;
- la 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 ;
- la 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 2008, ont été décernés :

622 récompenses par le directeur de l'administration pénitentiaire (624 en 2007) :
953 lettres de félicitations par les directeurs interrégionaux contre 1282 en 2007

b- Les sanctions disciplinaires

Au titre de l'année 2008, 284 sanctions ont été prononcées en diminution de 17,2 % par rapport à 2007.

En outre, 35 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 2008, 188 sanctions du 1^{er} groupe à l'égard du corps des gradés et surveillants ont ainsi été infligées dont 97 avertissements et 91 blâmes (en 2007, respectivement 254, 146 et 106)

au niveau central :

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008, 25 conseils de discipline ont été réunis.

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

- 58 sanctions du 2^{ème} groupe (45 exclusions temporaires de fonction pour une durée maximale de 15 jours, 9 déplacements d'office et 4 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.

- 22 sanctions du 3^{ème} groupe (20 exclusions temporaires de fonctions de 3 mois à 2 ans avec ou sans sursis et 2 rétrogradation).
- 14 sanctions du 4^{ème} groupe (13 révocations et 1 mise 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, agression sexuelles ou viol, propos racistes, violences et condamnations pour conduite en état alcoolique en état de récidive.

Parmi le total des sanctions, 2 agents se sont vus infliger une sanction du 1^{er} groupe sans passage devant la commission de discipline.

Enfin, 3 membres du personnel ont fait l'objet d'une radiation des cadres (10 en 2007) 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.

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

273 réunions syndicales ont eu lieu en 2008 dont 33 réunions bilatérales et 240 multilatérales.

La négociation partenariale est une priorité. Tout au long de l’année, l’ensemble des organisations professionnelles ont été associées aux réflexions sur l’avenir des personnels qu’elles représentent. Il faut noter en particulier un équilibre du nombre des réunions bilatérales traduisant une volonté des partenaires sociaux à être reconnus dans leur identité avec la spécificité des métiers qu’ils représentent.

c- Les courriers et tracts syndicaux

Le nombre de courriers syndicaux demeurent stables en 2008 (340 contre 338 en 2007 et 432 en 2006). Le changement constaté en 2007 dans le changement de mode de communication des syndicats qui privilégient désormais les tracts afin de faire connaître leur position sur un sujet donné se poursuit. Ainsi, 549 tracts ont été adressés à la DAP par les syndicats nationaux soit une augmentation de 74 % par rapport à 2007 et de 138 % par rapport à 2006

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

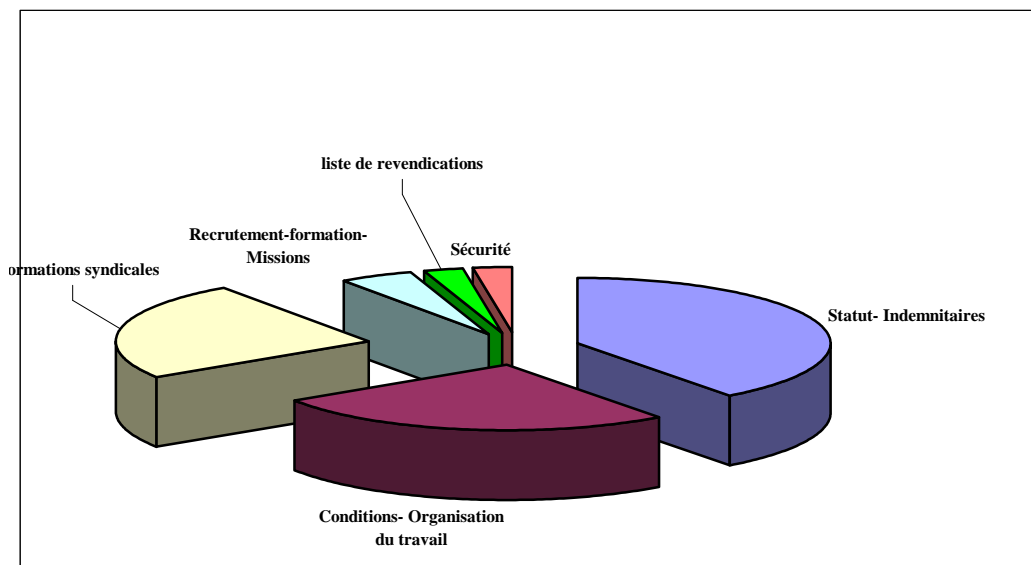
2- Arrêté du 30 juillet 1985 portant création d’un CTP spécial compétent à l’égard des services socio-éducatifs de l’administration pénitentiaire ;

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

Graphique : Répartition par thème des tracts nationaux



En 2008, la proportion de tracts relatifs aux questions statutaires et indemnitaires reste encore la plus importante (39 %). 26 % des tracts concernent les conditions et l'organisation du travail.

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

Les services de la direction de l'administration pénitentiaire ont mené en 2008 une politique de prévention dynamique pour renforcer le réseau hygiène et sécurité, valoriser le rôle des ACMO et améliorer les conditions de travail des personnels.

a - Renforcer le réseau des acteurs de la prévention

En 2008, un premier rassemblement s'est tenu les 16 et 17 janvier à Paris et un second séminaire a eu lieu les 23, 24 et 25 septembre 2008 à l'ENAP. Les sujets du secourisme, des risques psychosociaux, de la prévention incendie, de la sécurité dans les ateliers et de la sécurité routière y ont notamment été développés.

Par ailleurs, l'ENAP a créé au cours du premier semestre 2008, un pôle médico-psycho-social composé notamment d'un médecin de prévention, d'une assistante de service social et d'une psychologue afin d'assurer une prise en charge efficace des élèves pendant leur scolarité à l'école.

b - Valoriser le rôle des acteurs de l'hygiène et de la sécurité au travail

Une lettre de mission type de l'ACMO a été diffusée aux services. La note l'accompagnant rappelle le positionnement fonctionnel de l'ACMO auprès du chef de service, son champ de compétence et les moyens qui doivent lui être alloués afin qu'il mène à bien sa mission.

Cette lettre-type vient compléter la note DAP du 11 février 2008 qui rappelle le rôle primordial de l'ACMO dans la démarche globale de prévention.

c - Amélioration des conditions de travail

- Accompagnement des personnels en cas d'évènements graves

Un protocole de prise en charge des personnels victimes de situation de crise a été diffusé sous forme de plaquette. Ce document a pour objet de présenter un recueil de dispositions minimales à mettre en

œuvre dans le cadre de la prise en charge et l'accompagnement des personnels ayant été confrontés à des événements professionnels violents.

- Prévention du risque alcool

Une plaquette de prévention du risque alcool en milieu professionnel a été diffusée dans les services et sur le site intranet hygiène et sécurité de la DAP.

- Intégration des travailleurs handicapés

Dans le cadre du plan d'actions triennal du ministère de la Justice, la DAP participe activement au recrutement et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés. Un comité de suivi de la politique handicap à l'administration pénitentiaire a été chargé d'élaborer un mémento relatif au recrutement et à l'accompagnement des agents en situation de handicap.

- Annexes relatives aux ressources humaines

Tableau 15 : Effectifs physiques en personnels de l'AP

	01/01/2006	01/01/2007	01/01/2008	01/01/2009*
Bordeaux	2 250	2 245	2 268	2 455
Dijon	1 835	1 862	1 905	2 739
Lille	3 625	3 690	3 782	3 794
Lyon	2 485	2 483	2 639	2 838
Marseille	3 122	3 116	3 223	3 223
MOM	1 456	1 498	1 552	1 775
Paris (y compris l'EPSNF)	6 573	6 521	6 809	5 544
Rennes	2 418	2 386	2 370	2 435
Strasbourg	2 451	2 453	2 427	2 786
Toulouse	1 975	2 015	2 105	2 073
Sous-total	28 190	28 269	29 080	29 662
<i>Secrétariat Général**</i>	155	122	166	164
DAP (dont ceux mis à disposition par le ministère de la justice)	263	236	195	199
ENAP	237	222	215	201
SEP ***		114	104	95
Sous-total	655	694	680	659
Elèves	722	985	978	1 227
Stagiaires CIP	189	272	15	intégrés dorénavant dans les effectifs des DISP
Agents de justice	88	11	2	
Assistants de formation	101	94		
Contractuels / vacataires (hors aumôniers)		588	1 083	854
Sous-total	1 100	1 950	2 078	2 081
Total général	29 945	30 913	31 838	32 402

* prise en compte de la réforme de la carte pénitentiaire pour Dijon, Paris et Strasbourg

** ex DAGE

*** 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.

Tableau 15a : Les entrées et sorties de personnel en 2008

	Réalisation gestion 2008	
	Nombre	Coût moyen en € *
SORTIES	1 260	
Magistrats et personnel d'encadrement	2	108 930
Personnels d'encadrement	52	53 627
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	162	43 760
B administratifs et techniques	48	39 030
C personnels de surveillance	895	32 619
C administratifs et techniques	101	29 342
ENTREES	2 227	
Magistrats	5	73 210
Personnel d'encadrement	79	49 775
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	162	34 109
B administratifs et techniques	75	35 055
C personnels de surveillance	1733	29 801
C administratifs et techniques	173	27 280

* coût moyen annuel, charges sociales comprises (hors CAS pensions)

Tableau 15b : Dépenses de personnel en AE et CP en 2008

Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI	Consommation	Prévision LFI	Consommation
Rémunérations d'activité	1 504 299 003	1 507 137 262	1 504 299 003	1 507 137 262
Cotisations et contributions sociales	938 043 075	941 061 411	938 043 075	941 061 411
Prestations sociales et allocations diverses	555 865 928	554 676 544	555 865 928	554 676 544
	10 390 000	11 399 307	10 390 000	11 399 307

Tableau 15c : Masse salariale annuelle

	LFI 2007	LFI 2008	Variation
Masse salariale	1 414 642 042 €	1 504 299 003 €	6,3 %

Tableau 16 : Evolution du taux d'absentéisme des surveillants

ANNEE	Personnels surveillants
	%
2002	23,45
2003	22,97
2004	22,60
2005	21,68
2006	22,43
2007	22,04
2008	22,05

Tableau 16a : Décomposition des absences du personnel des surveillants depuis 2006

	Surveillants		
	2006	2007	2008
1.Congés annuels	12,75%	12,49%	12,52%
2.Congés bonifiés	0,20%	0,23%	0,12%
3. Maladie	3,49%	3,45%	3,58%
4. Accident du travail	0,99%	0,92%	1,13%
5.Maternité	0,56%	0,49%	0,44%
6 .Longue maladie	0,70%	0,65%	0,72%
7. Autres positions*	3,75%	3,81%	3,53%
Global	22,44%	22,04%	22,05%

* il s'agit des congés formation, des congés exceptionnels d'ordre familial, des congés syndicaux, des mesures disciplinaires, de la médecine du travail, des œuvres sociales, de mises à disposition et des changements de résidence.

Tableau 16b : Situation des heures supplémentaires et des heures perdues en 2007 et 2008 : personnel de surveillance (en détention et hors postes fixes)

DISP	Heures supplémentaires			Heures perdues		
	2007	2008	Evolution (en %)	2007	2008	Evolution (en %)
Bordeaux	174 647	167 530	- 4,1%	14 968	16 972	+ 13,4%
Dijon	97 452	129 402	+ 32,8%	15 007	17 233	+ 14,8%
Lille	238 804	237 788	- 0,4%	27 677	27 924	+ 0,9%
Lyon	151 373	183 966	+ 21,5%	23 950	25 513	+ 6,5%
Marseille	215 071	236 716	+ 10,1%	26 653	26 551	- 0,4%
MOM (*)	128 350	141 541	+ 10,3%	3 329	17 168	+ 415,7%
Paris	559 581	530 137	- 5,3%	29 769	38 389	+ 29,0%
Rennes	142 275	154 408	+ 8,5%	3 026	3 975	+ 31,4%
Strasbourg	171 471	201 948	+ 17,8%	13 011	25 327	+ 94,7%
Toulouse	69 177	82 279	+ 18,9%	39 580	40 964	+ 3,5%
Total	1 948 201	2 065 715	+ 6,0%	196 970	240 016	+ 21,9%

Tableau 17 : Taux de couverture des concours de surveillants

	2005	2006	2007	2008
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	1 582
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	2008
Lettres de félicitations régionales	994	1282	953
Lettres de félicitations nationales	136	341	389
Témoignages officiel de satisfaction	533	280	224
Avancements d'échelon	2	2	9
Avancements de grade	0	1	0
Total	1 665	1 906	1575

Tableau 18a : répartition par DISP des lettres de félicitations

	2006	2007	2008
Direction régionale des services pénitentiaires de Bordeaux :	183	60	56
Direction régionale des services pénitentiaires de Dijon :	75	163	51
Direction régionale des services pénitentiaires de Lille :	41	269	218
Direction régionale des services pénitentiaires de Lyon :	57	158	67
Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille :	58	52	92
Direction régionale des services pénitentiaires de Paris :	163	132	144
Direction régionale des services pénitentiaires de Rennes :	93	82	86
Direction régionale des services pénitentiaires de Strasbourg :	217	130	149
Direction régionale des services pénitentiaires de Toulouse :	50	120	82
Mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer :	54	116	8
Ecole nationale d'administration pénitentiaire :	3	0	0
Total	994	1 282	953

Tableau 18b : répartition des réunion syndicales selon les organisations syndicales

OS	Réunions bilatérales	Réunions multilatérales	Total
UFAP	6	48	54
FO PS	5	44	49
CGT	6	44	50
CFDT	3	22	25
SNEPAP	5	21	26
CGC	4	32	37
FO D°	3	12	15
FO PT	1	9	9
FO PA		6	6
CFTC		2	2
Total	33	240	273

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

A- Les enjeux budgétaires et de gestion

1. L'administration pénitentiaire s'est résolument inscrite dans une démarche de performance et de plus grande efficacité de sa gestion

L'administration pénitentiaire est consciente de l'effort que l'Etat engage pour son fonctionnement (6 millions d'euros / jour). Elle s'est donc fixée comme objectif d'améliorer la qualité de sa gestion.

a - Elle a anticipé la mise en place des centres de services partagés Chorus (CSP) en regroupant ses UO au siège des DISP.

On comptait en 2007, dans les services déconcentrés de la DAP, 50 UO en charge du mandatement. En 2009, 7 DISP sur 9 fonctionnent en UO unique. Les deux autres DISP n'en comporteront plus qu'une à compter de l'an prochain. Seule la mission outre mer (MOM) en compte une par territoire.

La DAP a ainsi créé « avant l'heure » des plateformes interrégionales financières. Elle est donc prête à accueillir Chorus au 1er janvier 2010. L'efficacité de sa gestion est reconnue. Le montant des crédits non consommés en 2008 a été inférieur à 1M€ pour un budget de 2,4 Mds €.

b - Le pilotage de la performance, n'est pas un « exercice hors sol » mais une culture désormais implantée dans le réseau déconcentré de l'administration pénitentiaire.

Le dispositif d'objectif et d'évaluation de la DAP repose sur tout un ensemble de conférences avec les DISP : des conférences d'objectifs puis d'évaluation ainsi que des conférences de moyens et de suivi de la gestion à mi-année. Un système cohérent de reporting a été mis en place pour rendre ce pilotage réellement efficace :

- un tableau de bord de pilotage de la DAP,
- un tableau de bord financier mensuel puis hebdomadaire en fin de gestion,
- des rapports opérationnels trimestriels des DISP donnant lieu à une synthèse trimestrielle opérationnelle destinée au ministre,
- un rapport d'activités national.

Des équipes en charge du contrôle de gestion sont présentes en administration centrale et en DISP

c - Le pilotage de la gestion déléguée s'est professionnalisé

La gestion déléguée, qui concerne aujourd'hui le tiers des établissements pénitentiaires, représentera à l'issue du programme 13200 la moitié des capacités de détention.

L'AP s'est d'ores et déjà adaptée pour faire face à ces nouveaux enjeux :

- au niveau organisationnel avec la mise en place au niveau central de la mission gestion déléguée au début 2007, la création des unités de gestion déléguée dans les DISP en 2008 et le renforcement des effectifs affectés au suivi des marchés dans les établissements ;
- en matière de pilotage puisque :
 - de nouveaux instruments ont été mis en place : des fiches de contrôle, des rapports mensuels d'activités et des audits ont été mis en place. Il est d'ailleurs prévu d'industrialiser ces audits en recourant à des cabinets extérieurs ;
 - tous les nouveaux marchés passés depuis 2007 comportent désormais des obligations de performance sanctionnées pécuniairement.

La politique achat est désormais une priorité de la DAP. 14 marchés nationaux ont été passés au cours de l'année 2008. Des procédures particulièrement importantes sont en cours telles que la passation d'un marché de gestion déléguée de 1,5 Mds € ou la procédure afférente au bracelet électronique. Une cartographie des achats au niveau déconcentré a été effectuée et les responsabilités en matière d'achat entre les niveaux interministériel, ministériel et interrégional identifiées.

2. Le budget de l'administration pénitentiaire est, sur moyenne période, dynamique mais également de plus en plus rigide et structurellement insuffisant

a - Pour suivre les ouvertures d'établissements en gestion déléguée, il est passé de 2,13 Mds € en 2006 à 2,46 Mds € en 2009 (+15 %).

Selon la programmation pluriannuelle 2009-2011, il atteindra 2,82 Mds € en 2011.

Ce dynamisme résulte exclusivement de la mise en oeuvre de la LOPJ. Le programme 13 200 représente un investissement immobilier de 1,3 milliards d'euros. Il s'accompagne de la création, sur la période 2007 – 2011, de près de 5 000 emplois (4 918) pour armer les établissements qui doivent ouvrir.

Des emplois sont créés chaque année : 1100 emplois en 2008, 1087 en 2009 et encore 863 en 2010. Quand bien même ces créations ne permettront pas de couvrir en 2010 tous les besoins de l'administration pénitentiaire au regard notamment de la RGPP, cet effort de l'Etat mérite d'être souligné.

b - Le budget de l'administration pénitentiaire se rigidifie

Les crédits de personnel (1,6 Md € en 2009) représentent en 2009 64 % de ce budget. Le déficit récurrent de cette ligne ne dégage aucune marge de manoeuvre permettant de faire jouer la fongibilité asymétrique.

Le budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (619 M€ en 2009 et 25 % du budget) est particulièrement rigide en raison notamment des dépenses afférentes aux marchés de gestion déléguée, des cotisations ACOSS des détenus et de la subvention versée à l'ENAP. Le taux de rigidité de ce budget atteint désormais près de 95 %.

Le budget d'investissement de l'administration pénitentiaire (284 M€ en 2009 et 11% du budget) ne présente plus aucune marge de manoeuvre. En effet, les crédits consacrés aux services déconcentrés sont en totalité absorbés par des dépenses d'entretien et de maintenance du parc demeuré en gestion publique. Par ailleurs, les crédits de paiement mobilisés au profit de l'APIJ sont de moins en moins nombreux en raison de la multiplication des procédures passées en contrat de partenariat. Il n'est donc plus possible de compter sur des retards dans l'exécution des chantiers pour dégager quelques crédits de paiement en cours d'exécution budgétaire.

c - Le programme 107 est structurellement sous budgété

Les tensions sur la masse salariale sont désormais permanentes en raison de la sous budgétisation des emplois créés. Il a ainsi fallu obtenir en 2008 le dégel des crédits du titre 2 (6 M€) et un abondement supplémentaire de 3 M€. Cela n'a pas même permis de saturer le plafond d'emplois puisque 911 emplois sont restés vacants au 31 décembre 2008. On sait qu'il manquera 15 M€ fin 2009. La situation sera similaire en 2010, faute d'une budgétisation adéquate.

Le budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire subit un très fort effet de ciseaux.

Le nombre de détenus n'a cessé d'augmenter depuis octobre 2006 sans que toutes les conséquences budgétaires en aient été tirées de 2006 à 2008.

Les gestions 2007 et 2008 n'ont pu être bouclées qu'en raison de ressources exceptionnelles et de dégel de crédits. Cela n'a pas toutefois pu empêcher l'apparition dès 2008 d'une dette de 16 M€ à l'égard de la sécurité sociale.

Ces difficultés se sont accentuées depuis 2009 et dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2009 - 2011 : des crédits ont certes été obtenus pour les ouvertures d'établissements mais d'autres postes

budgétaires ont été clairement sous-financés pour « passer dans l'épure ». Ce constat est connu de tous et partagé avec les services du contrôle budgétaire.

3. Il faut saisir l'occasion de la programmation pluriannuelle 2011-2013 pour effectuer une opération vérité sur le budget de l'administration pénitentiaire

a - Le resoclage du budget de l'administration pénitentiaire s'avérera indispensable

La masse salariale est structurellement déficitaire. Alors que seule l'administration pénitentiaire bénéficie de créations d'emplois, 700 emplois demeureront vacants fin 2009, faute d'une budgétisation suffisante. Le resoclage de la masse salariale sans création d'emploi permettrait de couvrir notamment les 300 emplois de personnel de surveillance dans les établissements. La persistance structurelle de ces vacances est en grande partie à l'origine du mouvement social du 4 mai dernier.

Le budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire est désormais structurellement déficitaire. L'impasse 2010 représente près de 10 % de son montant (68 M€ pour un budget de 660 M€, dépenses de santé comprises). La gestion n'est donc « bouclée » qu'à coups d'expédients (des mesures de dégel obtenues en toute fin de gestion) et de dettes à l'égard de la sécurité sociale.

b- Les fondamentaux de la dépense sont à la hausse

Le nombre de journée de détention est passé de 21,7 millions en 2006 à 24,4 en 2008. Il a donc augmenté de 13 % en deux ans. Sur le 4 premiers mois de l'année 2009, il est encore en augmentation de 3 %.

Tout pousse à cette augmentation.

On assiste tout d'abord à un renforcement de la législation pénale.

On constate ensuite une réelle amélioration de l'efficacité de la chaîne pénale :

- la structure des faits constatés de délinquance s'est déformée au profit des affaires dont le taux d'élucidation est le plus élevé ;
- l'efficacité des services de police s'est améliorée ainsi qu'en témoignent l'évolution du nombre d'affaires révélées par l'activité des services, celle des taux d'élucidation et l'augmentation du nombre des personnes mises en causes ;
- la politique pénale tend à poursuivre toutes les infractions ;
- le juge est plus sévère.

La RGPP a d'ailleurs évalué la population pénale à :

- 81 000 détenus en 2012 et 87 000 en 2017 selon un scénario haut,
- 70 000 détenus en 2012 et de 75 000 en 2017 selon un scénario bas.

c - Un programme d'augmentation des capacités est incontournable à l'horizon de 2017

En 2017, la population pénale aura augmenté de 6 000 personnes par rapport à 2012. Elles ne pourront pas toutes être placées sous surveillance électronique. Les délais de construction d'un établissement étant de 5 ans, il faudrait engager un nouveau programme d'augmentation des capacités (en sus du programme de substitution de la RGPP) dès la prochaine programmation pluriannuelle.

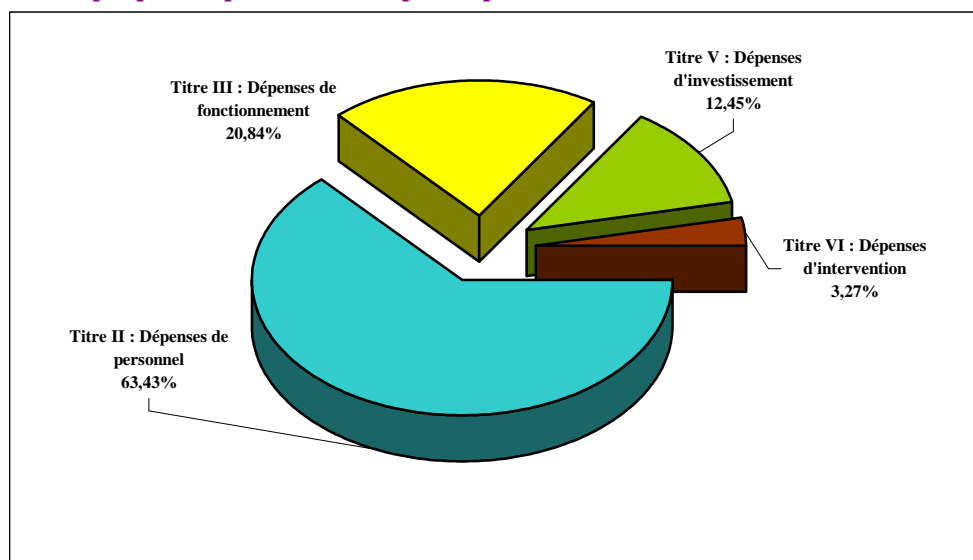
B – les ressources budgétaires en 2008

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

Le budget de l'Administration pénitentiaire s'élevait pour l'année 2008 à 2,371 milliards d'euros. Il représentait 36,50 % du budget du ministère de la justice.

La répartition des crédits entre les différents titres a été effectuée de la façon suivante.

Graphique : Répartition des dépenses par titre



Le budget 2008 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.

2 - Le taux de consommation

Les très bons taux de consommation observés au niveau global sont le fruit des efforts de l'ensemble des services de l'administration pénitentiaire.

99,98 % des crédits du titre II ont été consommés.

Pour les crédits hors titre II, la consommation des CP s'élevait à 99,95 % (contre 99,27 % en 2007).

Ainsi, l'ensemble des BOP du programme 107 ont eu une consommation en CP supérieure à 99,7% (99,4 % en 2007), avec une consommation de 100% des crédits pour six d'entre eux.

Tableau 19 : Le taux de consommation des AE et CP en 2007 et 2008

Les BOP	AE 2007	AE 2008	CP 2007	CP 2008
BOP DAC	100 %	83,00%	99,48%	99,74%
BOP APC	98,08%	100%	97,34%	100%
BOP MOC	98,71%	54,54%	99,53%	99,84%
TOTAL BOP CENTRAUX	99,73%	79,18%	98,85%	99,86%
BOP BORDEAUX	99,49%	99,97%	99,92%	99,95%
BOP DIJON	100%	99,57%	99,93%	100%
BOP LILLE	100%	99,96%	99,95%	99,91%
BOP LYON	99,75%	99,80%	99,93%	99,99%
BOP MARSEILLE	100%	100%	100%	100%
BOP PARIS	90,20%	100%	98,74%	99,97%
BOP RENNES	98,54%	99,96%	99,61%	99,90%
BOP STRASBOURG	100%	96,52%	99,79%	100%
BOP TOULOUSE	88,38%	99,99%	100%	100%
TOTAL BOP Services Déconcentrés	96,68%	99,54%	99,66%	99,97%
SEP	100%	100%	100%	100%
TOTAL	98,74%	89,36%	99,27%	99,95%

3 - Les reports 2008-2009.

Les reports du programme 107 de l'année 2008 vers l'année 2009 se sont élevés en crédits de paiement à 1 193 596 € : 161 742 € sur le titre 2 (soit à 0,14% des crédits ouverts) et à 1 031 854 € sur le hors titre 2 (soit à 0,12% des crédits ouverts). Le total des crédits non consommés, tous titres confondus, s'élève à 0,05%

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

Des crédits ont été mis tardivement à la disposition du responsable du programme 107, c'est à dire après le 10 décembre 2008 (date limite de mandatement et d'ordonnancement fixée par le ministère chargé du budget). Ils s'élèvent à 87 844 € et sont donc reportables « de droit ». Il s'agit des crédits afférents :

- aux attributions de produits consécutives aux ventes effectuées pour les DISP par France domaine pour un montant total de 43 702 € (crédits mis à disposition le 22 décembre 2008) ;
- aux attributions de produits pour un montant total de 44 142 € (crédits mis à disposition le 11 décembre 2008).

Les dépenses immobilières : 1,256 M€

Une sous consommation de CP à hauteur de 706 383 € est constatée sur le BOP DAC, soit un taux global de consommation de 99,74 %.

Dans le cadre de la réalisation de travaux de voirie du nouveau centre pénitentiaire de Saint-Denis, suite à un litige sur des travaux complémentaires et des révisions de prix, la mairie n'a pas facturé le solde de l'opération, soit 555 659 €. Il sera à régler sur 2009.

Par ailleurs, les opérations menées par les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire à Marseille ont été ralenties par un certain nombre d'impondérables survenus en fin de gestion, ce qui a conduit à une sous-consommation de 105 000 €. Cette sous-consommation correspond à des opérations engagées qui se poursuivent en 2009.

Le solde des CP non consommés, 45 724 €, s'explique par des rejets de TG.

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

Le taux de consommation des crédits de fonctionnement alloués aux DISP s'élève à 99,96% : le montant des CP non consommés s'élève à 234 498 €. L'exercice 2008 a été marqué par d'excellents niveaux de consommation des DISP et ce, alors même que 36 M€ en CP et 84,72 M€ en AE ont fait l'objet d'un dégel en novembre 2008 (et ont donc été consommés en trois semaines). Le très faible reliquat de CP s'explique 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'élève à 3 125 € (soit un taux de consommation de près de 100%) et s'explique essentiellement par des rejets de TG.

Les crédits de personnel : 161 742€

Conformément aux règles de la LOLF, l'administration pénitentiaire a demandé que les crédits non consommés sur le titre 2 soient reportés sur les crédits hors titre 2.

Les reports d'AE

La DAP a demandé le report d'une partie des AE non consommées en 2008.

D'une part, la mise en place des CP nécessite une couverture équivalente en AE. A ce titre, il a été demandé le report de 1 193 596 € d'AE.

D'autre part, la circulaire sur les reports généraux de crédits du 2 février 2009, prévoit la possibilité de formuler des demandes de reports qui sans entrer dans le cadre de la circulaire, seraient néanmoins conformes aux règles de la LOLF. En conséquence, la DAP a demandé le report des 26 336 595 € d'AE pour engager en 2009 le marché de Saint Denis.

Au total, la DAP a donc demandé le report de 27 530 191 € d'AE.

C- L'utilisation des moyens et les achats en 2008

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.

14 marchés nationaux ont été passés au cours de l'année 2008 : 8 selon des procédures formalisées, 6 selon des procédures adaptées.

La rédaction de plusieurs CCTP engagée en 2008 conduira à la passation de marchés en 2009. 15 procédures sont en cours de passation.

2- Le système d'information

Le bureau des systèmes d'information SD4 a réalisé en 2008 un important travail de production au plan informatique :

- dans le domaine des applications métier avec le déploiement de deux version majeures de GIDE (5.3 et 5.4), la mise en œuvre d'un plan d'action relatif à la résolution des rejets dans le FND et la stabilisation d'APPI ;
- dans le domaine des applications de gestion avec notamment le déploiement de ORIGINE, la stabilisation de Geweb et la préparation de la bascule dans Harmonie .

Ce travail de production s'est accompagné d'un travail de prospective stratégique avec :

- la participation à la définition d'un nouveau schéma directeur des systèmes d'information du ministère de la justice pour les années 2009-2013 ;
- la définition d'un schéma directeur télévision et multimédia (avec, en sus, le règlement définitif des problèmes de télédistribution) ;
- le lancement du marché d'assistance et du chantier de conception métier générale de GENESIS ;
- la révision de la circulaire informatique des détenus et son expérimentation sur des sites pilotes ;

- la création d'un nouveau « domaine » au sein du bureau consacré au développement des systèmes d'information d'aide à la décision et qui sera en charge de la création de l'infocentre pénitentiaire ;
- l'expérimentation de nouveaux services multimédias pour les détenus, de télétravail et de préparation à la sortie.

D- La mise en œuvre de la LOPJ et la gestion du patrimoine en 2008

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

INDICATEUR 2.3 : Taux de places spécialisées créées (du point de vue du contribuable)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2008 Cible PAP 2008
Nombre de places créées en CSL et QSL/nombre de places totales créées	%	nd	nd	287/3143	65/3211	80/2827	
Nombre de places créées en QCP/nombre de places totales créées	%	nd	nd	180/3143	0/3211	0/2827	
Taux de places spécialisées créées /nombre total de places créées	%	nd	nd	14,9 %	1,14	2,83	

On compte en 2008, parmi les 2 787 places nettes de détention, 80 places supplémentaires de semi-liberté. Elles correspondent à la livraison du centre de semi-liberté de Saint-Etienne et du dispositif d'accroissement des capacités au quartier semi-liberté de la maison d'arrêt de la Santé.

A partir de 2009, les items 1 et 2 de l'indicateur ont été modifiés pour comptabiliser un nombre de places créées depuis 2008 et non plus un taux

INDICATEUR 2.3 : Taux de performance de la production immobilière (du point de vue du contribuable)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision mi 2008	2008 Réalisation	2012 Cible PAP 2008
Coût de la place des constructions nouvelles	%					1,10	
Délai de construction	%					1,08	

Le coût de la places des constructions nouvelles : le numérateur comporte le coût final en euros constatés à la date de livraison de l'établissement . Le dénominateur correspond au coût prévisionnel estimé en euros à la date de la signature de la convention de mandat.

Dans la prévision 2008, les établissements concernés étaient : Roanne, Mont de Marsan, Lyon (Corbas), EPM Meaux, MA La Réunion

En 2008, les établissements livrés sont les suivants : CD Roanne, CP Mont de Marsan, MA Lyon-

Corbas, EPM de Meaux, EPM de Porcheville, CP Saint-Denis de la Réunion. Les établissements de Mont-de Marsan, de Saint-Denis et les EPM ont été construits selon le mode de la maîtrise d'ouvrage publique classique, les établissements de Roanne et de Lyon-Corbas ont été construits selon les modalités de l'AOT-LOA (autorisation d'occupation du territoire et location avec option d'achat), conformément aux dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice de 2002.

La performance globale pour l'année 2008 sur les deux sous-indicateurs a été supérieure à 1, ce qui signifie que les établissements ont été livrés plus tardivement que ce qui était initialement prévu et pour un coût à la place supérieur à la prévision initiale. Ce taux de performance globale recouvre des situations disparates.

Les deux établissements construits selon les modalités de l'AOT-LOA ont été livrés dans les délais prévus et dans le respect de l'enveloppe financière initiale. C'est l'avantage de ce dispositif juridique : une construction rapide, dans les délais impartis et dans le respect de l'enveloppe financière initiale.

L'établissement de La Réunion a été livré 23 mois après la date prévue lors de la signature du mandat d'origine en janvier 2002. En effet, la convention d'origine prévoyait la construction d'un établissement sur un autre site que celui finalement retenu. Le changement de site d'implantation et de calibrage du projet explique d'une part le décalage intervenu dans la livraison et d'autre part la baisse du coût du projet : estimé initialement à 172 000 euros la place, il a été finalement de 155 000 euros.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs de Meaux et de Porcheville ont été livrés respectivement 7 mois et 2 mois après la date prévisionnelle pour des coûts à la place supérieurs à ceux estimés en 2003 lors du lancement de ce nouveau type d'établissement. Le programme fonctionnel provisoire datait du 31 mars 2003 et les hypothèses de coûts d'acquisition et d'aménagement des terrains d'accueil demeuraient alors assez aléatoires, les sites définitifs d'implantation n'étant pas connus. Le programme fonctionnel provisoire constituait l'aboutissement des études préalables débutées en septembre 2002 et menées par l'Agence de maîtrise d'ouvrage et de travaux du ministère de la Justice avec l'appui d'un groupe de travail pluridisciplinaire constitué de représentants de la direction de l'administration pénitentiaire, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Trois événements ont impacté les prévisions initiales de coûts et de délais.

Tout d'abord, une nouvelle réflexion a été engagée afin de préciser certains aspects du programme fonctionnel provisoire et d'élaborer le programme technique détaillé venant à l'appui du cahier des charges à remettre aux candidats retenus pour concourir dans la phase finale de l'appel d'offre pour l'attribution des marchés de conception - réalisation du programme. Ce travail complémentaire a consisté en une revue systématique et minutieuse du document du 31 mars 2003 à la suite notamment de réunions effectuées sur site dans différents établissements et de visites dans des établissements étrangers destinés aux mineurs (Grande-Bretagne, Belgique). Il a conclu à la nécessité de revoir le programme provisoire.

Ensuite, les coûts réels d'aménagement des 7 sites finalement retenus ont été supérieurs à ceux retenus comme hypothèse pour l'évaluation de la dépense.

Enfin, une augmentation du poste travaux a été nécessaire pour prendre en compte les prestations complémentaires réalisées dans le cadre de marchés de conception-réalisation et dédiées à des modifications de programme intervenues en cours de chantier notamment dans le domaine de la sûreté (augmentation du nombre d'API, vitrage pare-balle), pour l'amélioration du fonctionnement et de la prise en main de l'établissement (mesures conservatoires pour ateliers, ...) ou dans des points de viabilisation (mur de soutènement pour le bassin de rétention de l'établissement d'Orvault, réalisation d'une tranchée commune pour l'établissement de Chauconin).

Au total, le coût à la place (fin 2008) a été de 263 000 euros pour une estimation datant de l'année 2003 de 204 000 euros.

A partir de 2009, les libellés de cet indicateur ont été remplacés respectivement par le taux de fiabilité de la prévision financière et par le taux de fiabilité du délai de livraison.

a - L'état d'avancement du programme 13 200

Les 13 200 places sont réparties en trois volets :

- 420 places destinées aux mineurs dans 7 établissements spécialisés (EPM)
- 10 800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires (9 200 en métropole dont deux maisons centrales, et 1 600 en outre-mer) ;
- 2 000 places destinées à l'application des nouveaux concepts pénitentiaires spécifiquement dédiés à la réinsertion (quartiers courtes peines) ;

Le volet EPM est désormais achevé : 420 places ont été livrées.

La mise en service des EPM de Meyzieu, Lavaur, Quiévrechain, et Marseille est intervenue en 2007. Celles d'Orvault et de Porcheville se sont opérées en 2008.

D'ores et déjà livré, l'EPM de Meaux-Chauconin sera finalement transformé en quartier courtes peines et de semi liberté et ouvrira dans le courant de l'été.

Le coût final estimé est de 110,6 millions d'euros pour une dépense au 1er juillet 2008 de 103 millions d'euros.

Le programme de construction d'établissements pénitentiaires pour majeurs est bien avancé.

Sur les 9 200 places de la métropole, 8 500 sont soit programmées soit identifiées

En 2008, 3 établissements pour majeurs (le CP de Mont de Marsan, le CD de Roanne, et la MA de Lyon Corbas). ont été ou seront livrés en métropole pour un total de 1 980 places.

En 2009, 7 nouveaux établissements pour majeurs seront livrés : le CP de Nancy (690), le CP de Bourg en Bresse (690), le CP de Poitiers (560), le CP de Rennes (690), le CP de Le Mans (400), le CP de Béziers (810), le CP de Le Havre (690). 5 130 places seront ainsi ouvertes.

En 2010, le CP de Nantes comptera 570 places et 3 CSL seront livrés pour un total de 210 places.

En 2011, il est prévu de livrer 1586 places (MA Rodez, CD de Réau, CP de Lille Annœullin).

En 2012, 660 places sont programmés (Ajaccio et les maisons centrales).

On comptera ainsi 7 976 places au total auxquelles il faut ajouter les 500 places de Nice. On arrive donc d'ores et déjà à une programmation de 8500 places.

Sur les 1 600 places de l'outre mer, 1 099 places ont déjà été livrées ou programmées et des projets sont d'ores et déjà finalisés pour les 500 dernières places.

Ont déjà été livrés ou sont sur le point de l'être :

- une extension de 80 places au centre pénitentiaire de Ducos (Martinique) livrée à l'été 2007 ; un bâtiment supplémentaire de 78 places au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (Guyane) livrée en novembre 2008 ;
- le centre pénitentiaire de Saint-Denis (La réunion) de 574 places mis en service en décembre 2008 (création nette de 451 places compte tenu de la fermeture de l'ancienne MA) ;
- l'aménagement d'un quartier CSL – CPA de 32 places à Faa'a (Polynésie) dont la livraison est programmée à la fin du second trimestre 2009 ;
- la réalisation d'un centre pour jeunes détenus à Nouméa (Nouvelle-Calédonie) d'une capacité de 20 places dont la livraison est prévue au troisième trimestre 2009.

Par ailleurs, ont d'ores et déjà été programmées :

- une seconde extension de 160 places au CP de Ducos, budgétée en AE en 2009 (30 M€) et dont la livraison est programmée fin 2012.
- une extension de 75 places au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, budgétée en AE en 2009 (3 M€) et dont la livraison est programmée en 2012.
- la création d'un CSL-CPA de 80 places à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), dont la livraison est prévue en 2011.

Au terme de ses livraisons et cette programmation, la DAP devra encore réaliser en Outre-mer 501 places. Les projets d'ores et déjà finalisés concernent :

- une extension de 160 places au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en Guyane (30 M€ d'AE en 2010)
- une extension de 177 places à la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte (27 M€ d'AE en 2009).
- l'aménagement d'une structure à sûreté allégée à Taravao (Polynésie) (30 M€ d'AE en 2010, capacité en cours de définition).

D'autres projets sont à l'étude et nécessiteront des AE en 2011 :

- un projet d'augmentation des capacités en Guadeloupe à Baie Mahaut et à Basse terre
- un nouvel établissement à Papeari (Polynésie)

Le volet outre mer de la LOPJ sera ainsi achevé.

Le volet des quartiers courtes peines a été relancé en 2008.

Les quatre premiers sites représentant 300 places sont :

- Fleury-Mérogis où un quartier spécifique courtes peines de 120 places sera livré fin 2009 et accueillera ses premiers détenus en janvier 2010.
- Toulouse-Seysse où 60 places sont prévues en 2009.
- Nantes, au sein du nouveau Centre pénitentiaire prévu pour 2010.
- Goubeyre, en Guadeloupe (60 places en 2012)

Afin de poursuivre le programme et de réaliser les 2 000 places pressenties, une enquête relative aux besoins en place de QCP a été établie. Deux types de démarches ont ainsi été mis en place en fonction des sites identifiés :

- recherche de foncier pour construction à venir : Valence / Lorient / Grasse et Strasbourg (le terrain du futur quartier courte peine de Valence a été trouvé et acquis en 2007 pour un montant de 3,4 millions d'euros).
- étude de faisabilité sur des fonciers disponibles : Grenoble / Bonneville / Saint Quentin Fallavier / Brest / Toulon / Perpignan / Dijon / Varennes Le Grand / Longuenesse/ Laon / Nouméa.

2 000 places sont destinées à l'application des nouveaux concepts pénitentiaires spécifiquement dédiés à la réinsertion (quartiers courtes peines). Les premiers sites (240 places) ont été identifiés (120 places à Fleury Mérogis, 60 places à Nantes et 60 places à Toulouse Seysses) et 60 places en Guadeloupe). Le QCP Toulouse-Seysse (60 places) est d'ores et déjà livré.

Par ailleurs, et afin d'atteindre l'objectif fixé par la LOPJ, la réalisation de 1700 places complémentaires a été projetée sur les sites de 19 établissements pénitentiaires. La première vague concerne les 7 sites suivants : Valence, Longuenesse, Varennes le Grand, Lorient, Brest Laon et Toulon la Farlède). Les livraisons de cette première vague s'étaleront entre le premier trimestre 2012 et le premier trimestre 2013.

Le dispositif d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire a été particulièrement efficace.

La livraison des premiers nouveaux établissements (programme 13 200 places) inscrite dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 n'étant pas envisagée avant 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.

Parallèlement à ce programme, la DAP a cherché à optimiser les sites existants, dans le cadre du « dispositif d'accroissement des capacités » (DAC) conduit par son réseau déconcentré. Ce dispositif a permis de construire ou de rendre à la détention 1 738 places en cinq ans (2004-2008). C'est l'équivalent de trois établissements pénitentiaires.