

Direction de l'administration
pénitentiaire

Rapport d'activité 2009



Sommaire

page

Tableau 1a : Taux d'occupation par DISP

Introduction :

A – Les chiffres clés 2009

7

Graphique 1 : Evolution depuis 2000 de la population prise en charge (base 100 en 2000)

B- Les objectifs et indicateurs de performance 2009

11

Tableau A : Les objectifs et indicateurs de performance

1^{ère} partie : Une organisation administrative adaptée à sa mission

13

I – Une organisation centralisée

II – Des services déconcentrés pilotés au niveau interrégional

14

A – 9 directions interrégionales et une mission outre mer

B – 191 établissements pénitentiaires

C - 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation

15

Graphique 2 : Répartition en pourcentage par type de gestion des JDD en 2008 et 2009

III - Une organisation qui s'adapte

17

A – Un nouvelle carte pénitentiaire depuis le 1^{er} janvier 2009

B. – La suite du chantier de réorganisation des SPIP

2^{ème} partie : La population pénale

18

I - Les effectifs

A- Le suivi du taux d'occupation des établissements pénitentiaires

annexes

Graphique 3 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires par DISP depuis 2008

Tableau 1 : Taux d'occupation par type d'établissement et graphique 3

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 : évolution et caractéristiques

23

Graphique 4 : Structure par catégorie pénale au 1^{er} janvier 2010

Graphique 5 : Evolution du flux des incarcérations annuelles depuis 2000

Graphique 6 : Répartition des prévenus au 1^{er} janvier 2010 (en pourcentage)

Graphique 7 : Structure par âge de la population écrouée au 1^{er} janvier 2010

Graphique 8 : Population écrouée condamnée selon la nature de l'infraction

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

30

annexes

Tableau 6 : Evolution annuelle du nombre de JDD depuis 2002

Tableau 7 : Nombre de JDD par DISP en 2009 par DISP et par type de gestion

Graphique 9 : Répartition des JDD par type de gestion

II – Gestion de la détention

31

A – La gestion de la détention

31

1 – orientation et affectation des détenus par l'administration centrale

2 – Incidents en détention : les agressions envers les autres détenus et le personnel et autres incidents

Tableau 8 : Evolution des violences au préjudice des personnels pénitentiaires recensées

depuis 2005 a	
B – La sécurité active et passive des établissements	33
1 - missions et bilan de l'activité du bureau de la sécurité pénitentiaire	
2 - bilan relatif aux évasions	
Tableau 9 : les évasions de détenus depuis 2005	
3 - mission et bilan de l'activité des ERIS en 2009	
4 - les fouilles générales et sectorielles	
C - Le renseignement pénitentiaire	35
D - La discipline	36
Tableau 10: Le suivi des procédures disciplinaires	

3ème partie : La prise en charge des publics	37
---	-----------

I - L'inscription des publics dans les politiques sociales et d'insertion	37
--	-----------

A - La santé des détenus	37
---------------------------------	-----------

Objectif 5. Améliorer l'accès aux soins, du point de vue de l'usager
Indicateur 5.1 : taux d'actualisation des protocoles (du point de vue du citoyen)
Indicateur 5.2 : taux d'occupation des UHSI et UHSA (du point de vue du citoyen)

1. - La protection sociale des personnes détenues et les crédits de santé
2. - La prise en charge médicale des détenus
3. - L'expérimentation de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC)
4. - Les suspensions de peine pour raisons médicales
5. - La prévention au suicide

annexes Tableau 11 : Nombre annuel de suicides
Tableau 12 : Taux de suspension de peines accordées pour raisons médicales

B - Les activités socioculturelles, culturelles et sportives	44
---	-----------

1. - Les activités culturelles
2. - Les activités physiques et sportives

C - Le travail	46
-----------------------	-----------

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

1. - La présentation générale des activités rémunérées
- 2.- Les modalités de mise en œuvre du travail dans les établissements pénitentiaires
 - a - certaines sont gérées par l'administration, selon deux formes
 - b - il existe, par ailleurs, des activités de travail gérées par des entreprises privées
Graphique n° 10
3. - Les résultats des activités en production (SEP et concessions en métropole)
 - selon le mode de gestion
 - selon les directions interrégionales - Résultats 2009 comparés aux objectifs COB (Production)
 - Graphique 11 : Masse salariale (objectif et réalisé) par DISP en 2008 et 2009
4. - Les perspectives

D - L'enseignement et la formation	52
---	-----------

Objectif n°6 : Fav oriser 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)

- 1 - La formation professionnelle
 - a- Les effectifs : quelques chiffres
Graphique 12
 - b- Les financements
 - c- La typologie des formations
 - d- Les perspectives

2 - L'enseignement

- a- l'encadrement de l'enseignement
- b- les niveaux de formation de la population carcérale à l'arrivée en détention
- c- les effectifs scolarisés
- d- les validations
- e- les perspectives

Tableau 13 : Formation professionnelle- heures réalisées et rémunérées en 2008 et 2009

Tableau 13a : Nombre de personnes entrées en formation professionnelle et enseignement

Tableau 13b : Validation obtenue par les détenus en 2009

E – L'emploi

58

1- La collaboration AP/Pôle Emploi

- a- les correspondants Pôle emploi/justice
- b- le bilan
- c- les perspectives

2 – Les autres actions liées à l'emploi

- a- le dispositif CIVIS Justice
- b- le protocole d'accord AP/MEDEF

F – Le maintien des liens familiaux

60

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

Indicateur 4.1 : Taux d'occupation des unités de visite familiale (du point de vue de l'utilisateur)

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

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

2. - L'accueil des familles en attente de parloir

3. - Les différentes modalités de visite

- a- le maintien des liens entre les enfants et leur parent incarcéré
- b- les visites en parloirs « traditionnels »
- c- les unités de visite familiale
- d- les parloirs familiaux

G - L'accès aux cultes

63

1. – Le cadre juridique de l'accès aux cultes

2. Quelques données chiffrées

II – Organisation de la prise en charge des publics

65

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

65

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)

B – Les mesures restrictives de liberté

66

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 d 36 mois ayant respecté l'obligation enjointe (du point de vue de l'utilisateur)

Graphique 14 : Evolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert

Graphique 15 : Répartition des mesures suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier 2010

C – Les aménagements de peines

68

Objectif n°3 : Développer les aménagements de peines (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)

Graphique 16 : Nombre d'aménagement de peine au 1^{er} janvier 2010 (PSE, PE et SL)

1 - La semi-liberté

Graphique 17 : Evolution de la semi liberté depuis le 1^{er} janvier 2007

2 - Le placement Sous Surveillance Electronique (PSE)

Graphique 18 : Evolution du PSE depuis le 1^{er} janvier 2007

3. – Le Placement Extérieur (PE)

Graphique 19 : Evolution du placement extérieur depuis le 1^{er} janvier 2007

4. Le placement Sous Surveillance Electronique Mobile (PSEM)

5. – La libération conditionnelle (LC)

Graphique 20 : Evolution des libérations conditionnelles depuis le 1^{er} janvier 2000

Annexes

Tableau 14 : Répartition des personnes et mesures suivies en milieu ouvert

Tableau 14a : Evolution de la structure des mesures suivies depuis 1996
 Tableau 15 : Répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure de semi-liberté, placement à l'extérieur et placement sous surveillance électronique depuis 2000 (stock)

4^{ème} partie : Une exigence d'efficacité pour les services pénitentiaires	76
I – Une réflexion sur les pratiques professionnelles : les règles pénitentiaires européennes	76
II – Une forte mobilisation des ressources humaines	78
A – Les effectifs et les crédits de personnels	78
1 – Les effectifs	
2 – Les crédits de personnel et mesures indemnitaires en 2009	
B – La gestion des effectifs	79
1 – L'absentéisme	
2 – les heures supplémentaires et les heures perdues	
C – L'accompagnement des effectifs et la formation	80
1 – Les recrutements et les concours	
2 – La formation	
a- L'école nationale d'administration pénitentiaire	
b- La formation des personnels de l'administration pénitentiaire	
D – Les récompenses et les procédures disciplinaires	81
1 – Le contexte	
2 – Les actions et les résultats	
a- les récompenses	
b- b les procédures disciplinaires	
E – Le dialogue social et l'action sociale, l'hygiène et la sécurité.	83
1 – Le dialogue social	
a- les comités techniques paritaires	
b- les réunions syndicales	
c- les courriers et tracts syndicaux	
2. L'action sociale, l'hygiène et la sécurité	
a- l'action sociale	
b- l'hygiène et la sécurité	
c- santé des personnels	
F – La protection statutaire	86
annexes	
Tableau 16 : Protection statutaire des agents des services déconcentrés de l'AP	
Tableau 17 : Dépenses de personnel en AE et CP en 2009	
Tableau 17a : Masse salariale annuelle en CP en 2009	
Tableau 18 : Effectifs physiques en personnels de l'AP	
Tableau 19: Les entrées et sorties de personnel en 2008	
Tableau 20 : Evolution du taux d'absentéisme des surveillants	
Tableau 20a : Décomposition des absences du personnel des surveillants depuis 2007	
Tableau 20b : Situation des heures supplémentaires et des heures perdues en 2008 et 209 : personnel de surveillance (y compris les gradés)	
Tableau 21 : Taux de couverture des concours de surveillants	
Tableau 22 : Les récompenses	
Tableau 22a : Répartition par DISP des lettres de félicitations	
Tableau 23 : Répartition des réunions syndicales selon les organisations syndicales	
III – Une modernisation de la gestion financière	90
A – Les enjeux budgétaires et de gestion	90
1. – L'administration pénitentiaire s'est résolument inscrite dans une démarche de performance et de plus grande efficacité 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	
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

- C- Le pilotage de la gestion déléguée s'est professionnalisée
- 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
 - b- le budget de l'administration pénitentiaire se rigidifie
 - C- le programme 107 est structurellement sous budgété

B – L'utilisation des moyens et les achats en 2009 **92**

- 1. – Les achats
- 2. – Le système d'information

C. – La mise en œuvre de la LOPJ et la gestion du patrimoine **94**

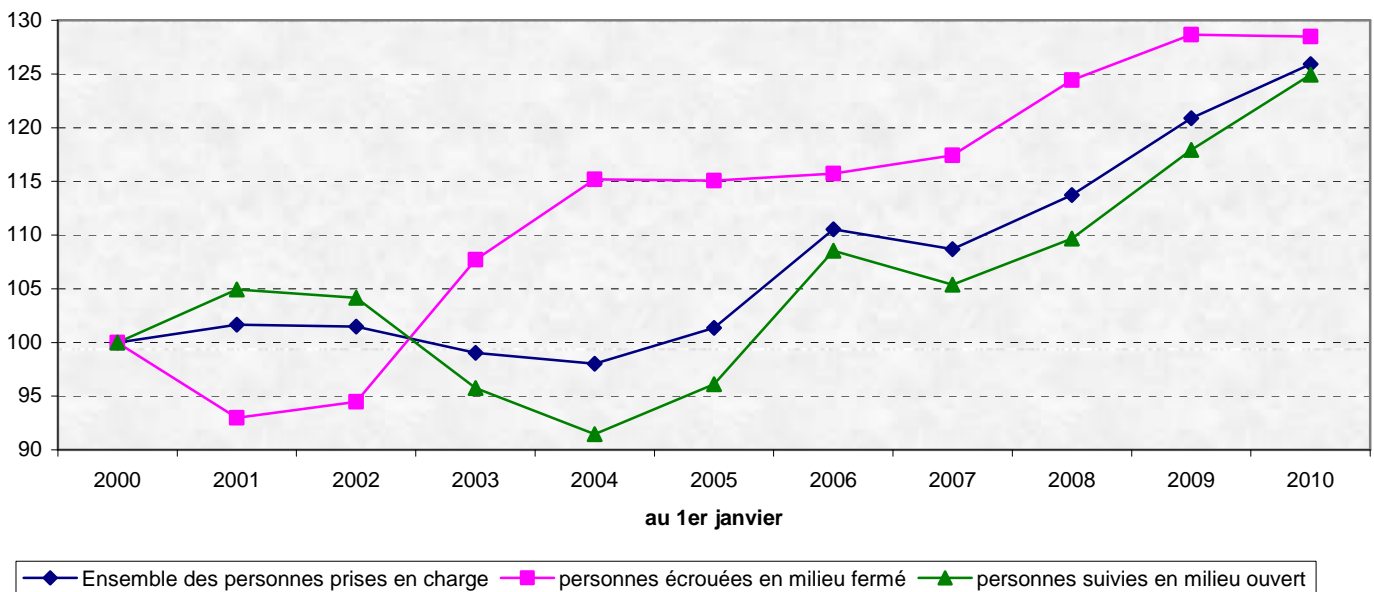
Remarques : Les données chiffrées sont données, en principe, au 1^{er} janvier 2010 sauf indication contraire. Les tableaux sur fond vert sont issus du rapport annuel de performance 2009 (RAP) du programme 107 relatif à l'administration pénitentiaire

Introduction :

A- Les chiffres clés de 2009

Au 1er janvier 2010, 234 760 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire alors qu'elles étaient 225 410 au 1er janvier 2009, soit une progression de 4 %. Les aménagements de peine progressent fortement. Les incidents constatés en détention progressent également, malgré une vigilance accrue des agents et une prise en charge axée sur la sécurité dynamique et sur une véritable expertise pluridisciplinaire notamment dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP).

Graphique 1 : Evolution depuis 2000 de la population prise en charge (base 100 en 2000)



L'administration pénitentiaire s'est par ailleurs engagée dans l'expérimentation des règles pénitentiaires européennes au travers d'une charte d'action pour ses établissements. A cet égard, l'année 2009 a permis la stabilisation du référentiel d'application de ces règles et la poursuite de la labellisation des établissements pénitentiaires.

Enfin et surtout, deux événements majeurs ont marqué l'année 2009 :

- l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 donne un cadre nouveau à l'exercice du service public pénitentiaire ;
- un nouveau programme immobilier a été annoncé par le Président de la République et par le Garde des Sceaux. Ce nouveau programme est en adéquation avec les exigences de la loi pénitentiaire et est orienté directement vers la réinsertion des détenus.

1. Une progression de la population prise en charge en milieu ouvert mais une légère diminution de la population en milieu fermé

En milieu fermé, l'année 2009 marque une rupture par rapport aux années précédentes car la population prise en charge diminue de 2 % passant à 60 978 personnes écrouées détenues au 1^{er} janvier 2010 alors qu'elles étaient 62 252 au 1^{er} janvier 2009. Les personnes écrouées non hébergées augmentent cependant fortement (+30,2 %) passant de 3 926 à 5 111.

La part des prévenus dans le nombre des personnes écrouées détenues diminue en nombre et en pourcentage. Ils sont 15 395 au 1^{er} janvier 2010 soit 25,2 % des personnes écrouées détenues

contre 15 933 pour un taux de 25,6 % un an plus tôt. Le nombre des condamnés progresse légèrement 50 694 contre 50 245. La proportion de mineurs et de femmes reste stable (respectivement 1,1 % et 3,4% de la population pénale détenue au 1^{er} janvier 2010).

Conformément à la politique de développement des aménagements de peine, le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine augmente de 22,6 % entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010 et passe de 5 946 à 7 292. Cette augmentation résulte tout d'abord d'une utilisation accrue des placements sous surveillance électronique (+30,8 % pour le bracelet fixe qui atteint les 4 489 mesures au 1^{er} janvier 2010). La semi-liberté reste relativement stable alors que les placements à l'extérieur augmentent de 30,5%. Le nombre de libérations conditionnelles prononcées (personnes placées hors écrou) progresse également (+5 % en un an, passant de 7 494 à 7 871).

Ces résultats sont la conséquence de l'impulsion donnée à la politique pénale en matière d'aménagement de peines. 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, de nombreuses expérimentations ont été engagées depuis 2008 afin d'attribuer de manière quasi automatique le bracelet électronique aux détenus dont le reliquat de peine est inférieur à quatre mois. Ces expérimentations éclaireront la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi pénitentiaire concernant le « bracelet fin de peine ».

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

Les règles pénitentiaires européennes constituent une charte d'action pour l'administration pénitentiaire. Les processus-clés expérimentés depuis 2006 se sont poursuivis en 2009 avec notamment :

- la généralisation de la séparation des prévenus et des condamnés des maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt est totalement réalisée ;
- 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 est réalisée sur 162 sites, soit 85% des établissements ;
- la mise en place d'une procédure formalisée de traitement des requêtes est achevée pour 79 sites, soit 29 % des établissements ;
- le cahier électronique de liaison, implanté et utilisé dans les sites pilotes RPE en 2008 et a été déployé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires en 2009 ;
- 22 sites spécialisés dans la prise en charge des délinquants sexuels sont répertoriés.

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.

La baisse des publics pris en charge dans les établissements pénitentiaires ne s'accompagne pas d'une baisse des incidents en détention. Ainsi, les agressions commises par les détenus contre le personnel progressent de 24,2 % (739 en 2009 contre 595 en 2008) et les violences entre détenus de 9,7 % (509 contre 464 en 2008).

L'année 2009 a vu également le nombre des suicides augmenter : 115 suicides auxquels s'ajoutent 7 suicides hors détention (placement extérieur, placement sous surveillance électronique ...). Le taux de suicide pour 10 000 détenus augmente d'un point et passe à 18 alors qu'il était de 17 pour 10 000 en 2008.

L'année 2009 s'est caractérisée par la volonté de mettre en place des mesures nouvelles pour lutter contre le suicide en détention. C'est ainsi qu'en juin 2009, les 21 établissements où le nombre de suicides était le plus élevé se sont vus doter de trousseaux de prévention contre le suicide. Ce trousseau, constitué de couvertures indéchirables, de linge et de pyjamas à usage unique, a été

généralisé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires fin 2009. Par ailleurs, la formation des personnels de surveillance à la prévention suicide s'est poursuivie en 2009 avec un effort de formation vers les personnels affectés dans les quartiers sensibles. La formation des personnels constitue un des leviers de la prévention suicide. De ce fait, le taux de formation du personnel est suivi par indicateur intégré dans le PAP 2010. Il faut noter également que la vigilance des personnels a permis de prévenir 5 025 actes auto agressifs (3 886 en 2008).

Les autres incidents continuent également à augmenter :

- 21 évasions en 2009 contre 5 en 2008 ;
- 200 mouvements collectifs (147 en 2008, soit une augmentation de 36 %) dont 26 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 et les commissions de surveillance des établissements mais aussi par 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, lequel 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. 42 visites d'établissements pénitentiaires ont été réalisées par le contrôleur général des lieux privatifs de liberté et il a saisi à 188 reprises l'administration pénitentiaire sur des dossiers particuliers.

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

Au 1^{er} janvier 2010, l'administration pénitentiaire compte 34 796 agents (32 837 au 1^{er} janvier en 2009). 2 824 personnels ont été recrutés en 2009 dont 1 851 surveillants et 256 agents pour renforcer l'activité des SPIP. 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. 3 597 personnes ont suivi une formation initiale en 2009.

Au 1^{er} janvier 2010, l'administration pénitentiaire comptait 191 établissements pénitentiaires dont 38 établissements en gestion déléguée. L'année 2009 a vu le programme 13 200 se poursuivre. 7 établissements pour majeurs ont été livrés en 2009, soit 5 038 places et 5 établissements ont ouvert (3 989 places ouvertes et 795 fermées).

4. Le nouveau programme immobilier.

Comme le Président de la République l'a annoncé, le futur plan immobilier a pour objectif l'amélioration des conditions de détention et des conditions de travail des personnels. 5000 places supplémentaires seront créées, 10 270 places vétustes seront parallèlement fermées et remplacées par de nouvelles places (61 établissements fermés). Les ouvertures et les fermetures interviendront entre mi 2015 et 2017.

Le nouveau concept d'établissement à réinsertion active (ERA) s'articule autour des points majeurs suivants :

- application des régimes différenciés consacrés par la loi (régime de détention adapté à la personnalité du détenu) avec des quartiers en mode ouvert et en mode fermé, reposant sur l'évaluation des détenus dès l'entrée ;
- encellulement individuel. La taille des cellules sera fixée à 8,5 m², ce qui rend difficile voire impossible leur doublement ;
- développement des activités, environ 3,7 m² par détenu seront réservés aux activités, soit + 60 % par rapport au programme actuel. L'objectif est de proposer 5 heures d'activité dirigées par jour à chaque détenu, prévenu ou condamné ;

- maintien des liens familiaux : chaque établissement se verra doté d'unités de visite familiale et/ou de parloirs familiaux, ce qui permettra à chaque détenu de bénéficier d'un parloir de ce type par trimestre comme le prévoit la loi pénitentiaire ;
- développement des UCSA pour la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux ;
- aucun établissement ne devra dépasser une capacité de 700/750 places, avec une exception pour la rénovation de la Maison d'Arrêt de Paris La Santé, et avec quelques établissements de 400 places

5. Les principes de la loi pénitentiaire

L'année 2009 a également été caractérisée par l'adoption de la loi pénitentiaire. Texte d'envergure, la loi n° 2009-426 du 24 novembre 2009 a fixé les grandes orientations du service public pénitentiaire et le cadre de ses futures actions selon les principes suivants :

- les missions du service public pénitentiaire et les conditions de son exercice sont clarifiées en distinguant celles qui relèvent de sa compétence propre (missions de surveillance et de réinsertion des personnes sous main de justice) et celles nécessitant le concours d'autres partenaires publics ou privés. Elle pose le principe de la participation du service public pénitentiaire au maintien de la sécurité publique, à la prévention de la récidive, à la protection des intérêts des victimes et de la société, au-delà de sa mission d'exécution des décisions pénales ;
- l'amélioration de la reconnaissance des personnels pénitentiaires. Le projet de loi enrichit et valorise leurs fonctions, renforce leur autorité, et élargit leur protection dès lors qu'ils exercent des missions de sécurité publique dans des conditions difficiles, au contact d'une population de plus en plus dépourvue de repères ;
- la condition juridique de la personne détenue est reconnue en consacrant le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ses droits et en limitant les restrictions à l'exercice de ces droits aux seules contraintes inhérentes à la détention, au bon ordre et à la sécurité de l'établissement pénitentiaire, à la protection de l'intérêt des victimes ou à la prévention de la récidive. L'accent est mis notamment sur la reconnaissance du respect de la vie privée et familiale avec, entre autres, la généralisation de l'accès au téléphone, le droit à la santé, l'accès aux moyens d'information à la culture et au sport ;
- enfin, les principes généraux relatifs aux régimes de détention sont élevés au niveau législatif. Il en est ainsi des critères de répartition des condamnés dans les établissements pour peines et de leur prise en charge par renvoi aux notions de parcours d'exécution de peine et de régime différencié, fondées notamment sur le comportement et la personnalité des détenus. De même, la loi assouplit le régime disciplinaire des détenus, en particulier en réduisant les durées de placement au quartier disciplinaire et en ouvrant la composition de la commission de discipline à des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire. L'encellulement individuel, en maison d'arrêt comme en établissement pour peine, est affirmé comme principe, les seules dérogations possibles tenant à la demande de la personne détenue, à la personnalité de l'intéressé ou à l'organisation du travail. Les maisons d'arrêt peuvent se fonder sur la distribution intérieure des locaux, mais uniquement pour une période de 5 ans à compter de la publication de la loi.

B - Les objectifs et indicateurs de performance 2009

Tableau A : objectifs et indicateurs de performance

Objectifs stratégiques 2009	Indicateurs 2009	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009
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	3,4
	- de détenu particulièrement signalé	0	0,16	0	0,2
	- de détenu autre	1,88	1,82	0,8	3,2
	- nombre d'évasions hors établissements : en aménagement de peine	32,8	35,8	24	31,3
	- nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	1,2	1,2	1,1	0,6
	Taux d'incidents				
- nombre d'agressions contre un personnel	17,6	15	24,9	18	
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			54	60,5
	Taux d'occupation des places spécialisées				
	- taux d'occupation des places en CSL et QSL			84	93
	- taux d'occupation des places en CPA et OCP			84	84
	Taux de places spécialisées créées				
	- nombre de places créées en CSL			80	227
	- nombre de places créées en QCP			0	60
	- nombre de places créées en CPA			nd	32
	-taux de places spécialisées créées/ Nombre total de places créées			2,83	6,75
Taux de performance de la production immobilière					
Taux de fiabilité de la prévision financière			1,10	98	
Taux de fiabilité du délai de livraison			1,08	96	
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	13,4
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	1 163
	- nombre de 1/2 journées d'occupation/nombre d'UVF x730			61	58
	Taux d'occupation des parloirs familiaux				
- total de 1/2 journée d'utilisation			40	42	
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	58
	- taux annuel de tenue des comités de coordination			73	69
	Taux d'occupation des UHSI			67	66
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.				
	- pourcentage de détenus bénéficiant stagiaire de la formation professionnelle	8,9	9	8,6	8,5

Objectifs stratégiques 2009	Indicateurs 2009	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009
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	23,4
	- indicateur de contexte : nombre d'heures stagiaires de formation professionnelle	3 692241	3 628660	3 696318	3 601 661
	- indicateur de contexte : nombre d'heures professeurs de l'éducation nationale	457 848	476 005	468432	487 008
	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	35,7
	- Indicateur de contexte : masse salariale du travail en production en M€	30,9	37	38,6	31,9
	- Indicateur de contexte : masse salariale du travail en production en M€	17,7 M€	18,8 M€	18,7 M	19,6
	Nombre de conventions partenariales actives signées par les SPIP			2090	2345
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 un sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes			59	54
Objectif 8. Assurer une formation de qualité aux personnels pénitentiaires	Taux d'heures de formation initiale effectuées			100	100

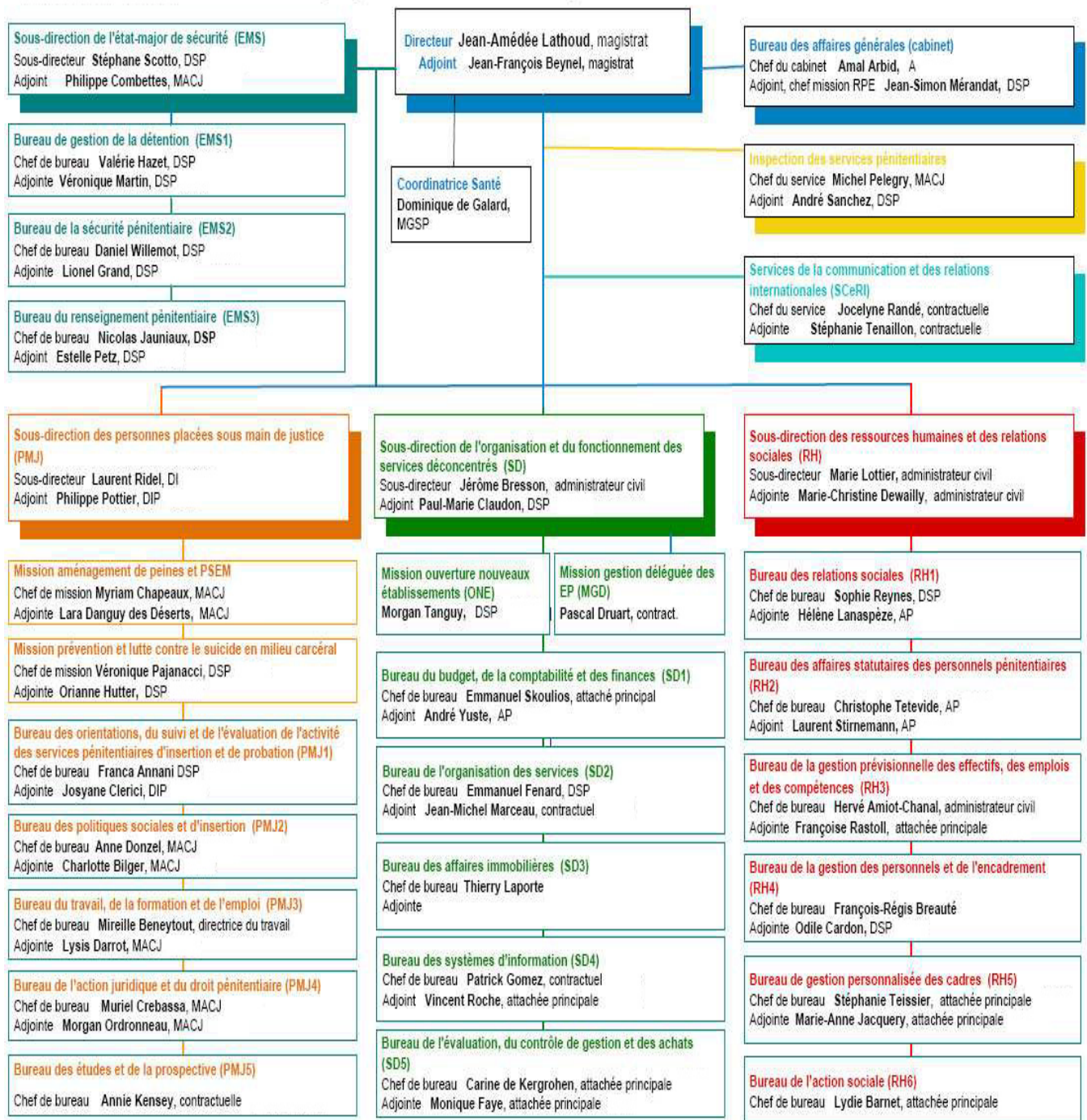
1ère partie : Une organisation administrative adaptée à ses missions.

I – Une organisation centralisée

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.

Organigramme de l'administration pénitentiaire : niveau central



II - Des services déconcentrés pilotés au niveau interrégional

A - 9 directions interrégionales et une mission Outre-mer

Trois DISP ont vu leur périmètre modifié au 1^{er} janvier 2009 du fait de la nouvelle carte pénitentiaire qui a pour objectif de mettre en cohérence les régions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

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 a 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 ont changé de service gestionnaire au sens de la gestion des ressources humaines.

B - 191 établissements pénitentiaires¹ au 1^{er} janvier 2010 :

Ces établissements sont ainsi répartis :

- **106 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 35 quartiers de maisons d'arrêts QMA) situés dans des centres pénitentiaires et les 12 centres de semi-liberté distingués ci-après) ;

- **67 établissements pour peines** dont :

- 24 centres de détention (CD) et 34 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 ;
 - 37 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 6 maisons centrales et 5 quartiers (QMC) recevant les condamnés les plus sensibles. leur régime de détention est essentiellement axé sur la sécurité.
- 3 quartiers centres pour peines aménagées ;

- **12 centres de semi-liberté (CSL)** autonomes et 4 quartiers (QSL), 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 ;

- **6 établissements pénitentiaires pour mineurs²**

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

¹ 190 établissements en mai 2010 cf. carte suivante p. 15

² L'EPM de Meaux-Chauconin a été transformé en quartier courtes peines et de semi liberté

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

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

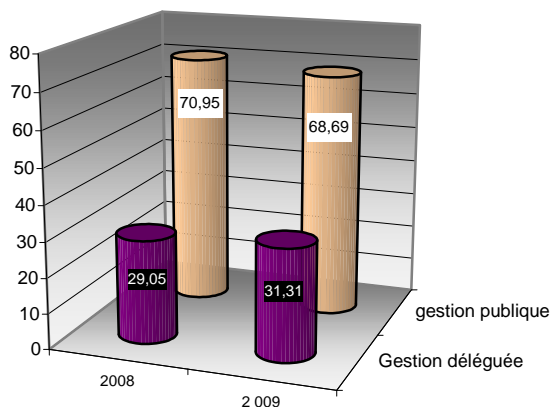
- Gestion publique :

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

- Gestion déléguée (antérieurement « gestion mixte »)

L'administration pénitentiaire a confié à des groupements d'entreprises privées, dans le cadre d'un marché multiservices, la prise en charge de certaines tâches concourant au fonctionnement courant de certains établissements pénitentiaires dont l'ensemble des établissements pour mineurs au 1^{er} janvier 2010. 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 2 : Répartition en pourcentage par type de gestion des JDD en 2008 et 2009



Au 1^{er} janvier 2010, sur les 191 établissements pénitentiaires³, 43 établissements sont en gestion déléguée. Cette dernière comptabilise 31,3 % des JDD de l'année 2009 soit une progression de 2,3 points par rapport à l'année précédente alors que la progression 2008-2009 du nombre total des JDD des personnes écrouées a été de 1,4 %.

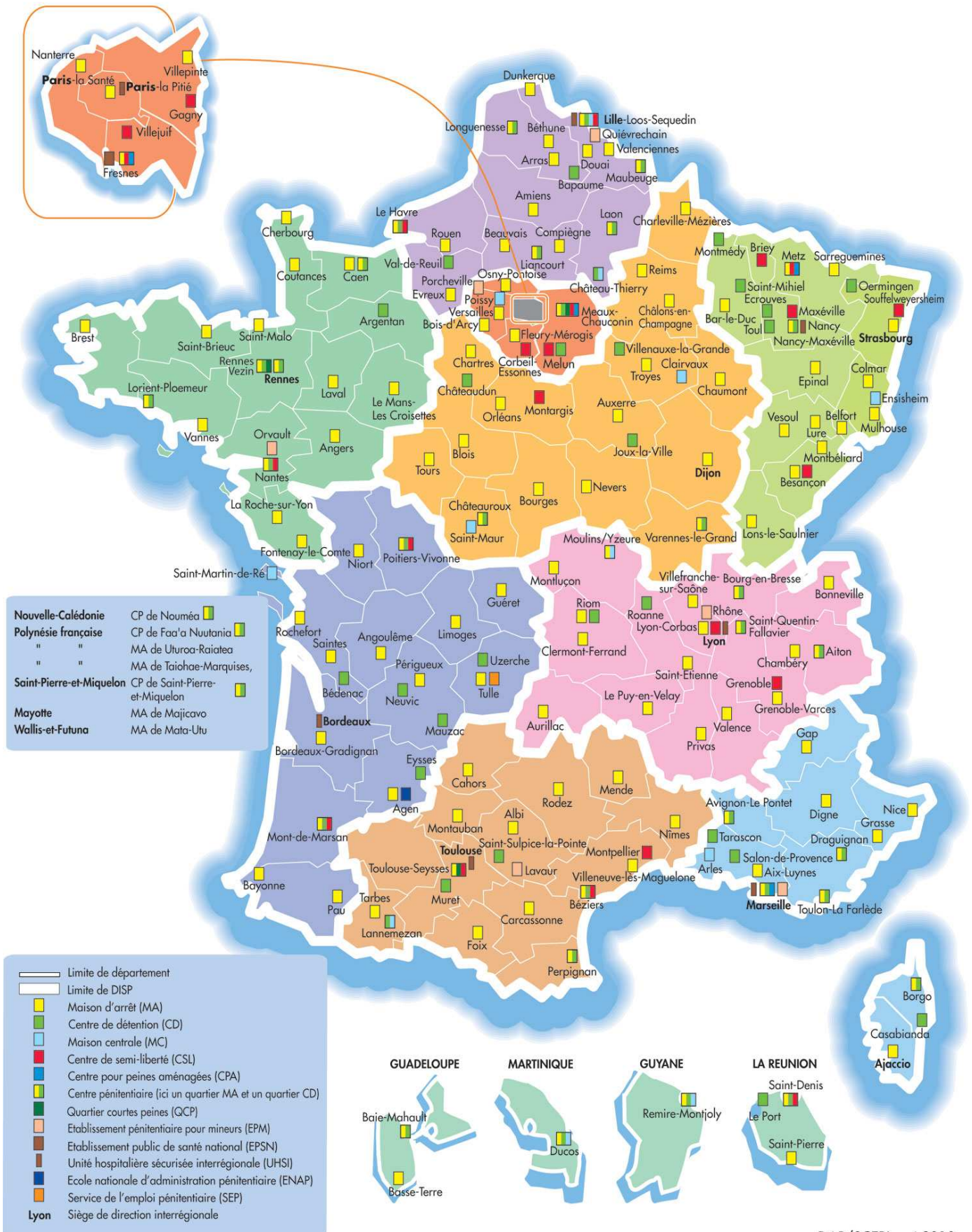
C - 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les SPIP sont structurés en 103 sièges et 203 antennes :

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

³ 190 établissements en mai 2010 cf. carte suivante p. 15

190 établissements pénitentiaires



DAP/SCERI mai 2010

III – Une organisation qui s’adapte.

A – une nouvelle carte pénitentiaire depuis le 1^{er} janvier 2009

a- les origines de la réforme

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

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

Suite au décret paru le 31 décembre 2008, les établissements et services pénitentiaires de la région administrative Centre, qui relevaient jusqu’alors de la DISP de Paris, sont placés sous l’autorité du DISP de Dijon qui devient la DISP Centre Est - 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, soit plus de 1 400 détenus supplémentaires et environ 980 personnels.

La réforme 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, qui devient la DISP Est – 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. Sont concernés par ce transfert 620 détenus hébergés et 350 personnels.

B – La suite du chantier de réorganisation des SPIP

Initié en 2008, le chantier de réorganisation des SPIP s’est continué en 2009 par la signature du protocole d’accord du 9 juillet 2009, qui a permis de formaliser le projet de réforme statutaire accompagnant la redéfinition des missions et la nouvelle organisation des SPIP.

Les moyens de fonctionnement des SPIP ont également été accrus en 2009 : véhicules, rénovation d’antennes ...et le renforcement des services par des créations de postes.

2ème partie : La population pénale

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 écroués en établissement pour peine (du point de vue du citoyen)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peine	%	56	54	75	75	60,5	85

Commentaires techniques

Le numérateur comprend le nombre de condamnés (en stock) à une peine supérieure ou égale à un an détenus en établissement pour peine (20 101). Le dénominateur correspond au nombre total de condamnés (en stock) à une peine supérieure ou égale à une année (33 249).

Au 1er janvier 2010, l'administration pénitentiaire comptait 68 établissements pour peines (62 au 1er janvier 2009) répartis en 25 centres de détention et 35 quartiers QCD, 39 centres pénitentiaires qui sont des établissements mixtes comportant à la fois un quartier « maison d'arrêt » et/ou un quartier « maison centrale » et/ou un quartier « centre de détention » et qui reçoivent à la fois des prévenus et de condamnés à de courtes et longues peines et 4 maisons centrales (respectivement 23, 35 et 4 au 1^{er} janvier 2009).

Les politiques de gestion des affectations mises en places par l'administration pénitentiaire et la livraison de 6 nouveaux établissements pour peine en 2009 ont permis d'augmenter le résultat de l'indicateur de 6,5 points par rapport à la réalisation 2008 mais celui reste inférieur de 14,5 points à la prévision 2009. En valeur absolue et par rapport à 2008, ce sont 4 102 condamnés supplémentaires, à des peines de plus d'un an, qui ont été affectés en établissement pour peine (au total 20 101 en 2009 contre 15 999 en 2008) soit une progression de 26% alors que le nombre de condamnés à des peines de plus d'un an a progressé de 11 %.

Cet indicateur a été supprimé dans la PAP 2010 en raison de la mise en œuvre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui dispose dans son article 88 que « les personnes condamnées auxquelles il reste à subir deux ans d'emprisonnement peuvent être maintenues en maison d'arrêt si elles bénéficient ou sont susceptibles de bénéficier rapidement d'un aménagement de peine. »

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

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail	Ratio	15	24,9	< 16	<16	18	< 15

Commentaires techniques

Le taux d'occupation est calculé selon la formule suivante : $[(\text{nombre de détenus au } 1^{\text{er}} \text{ janvier } 2009 + \text{nombre de détenus au } 1^{\text{er}} \text{ janvier } 2010) / 2] / [(\text{nombre de places au } 1^{\text{er}} \text{ janvier } 2009 + \text{nombre de places au } 1^{\text{er}} \text{ janvier } 2010) / 2] * 100$

CSL : centre de semi-liberté, QSL : quartier de semi-liberté, CPA : centre pour peines aménagées, QPA : quartier pour peines aménagées

Le taux d'occupation des places en CSL et QSL a progressé de 9 points par rapport à celui de 2008. Il faut noter que les quartiers et les centres de semi-liberté connaissent une situation d'occupation à des degrés différenciés liée soit à leur localisation géographique, soit à la politique menée en matière d'aménagement de peines par les juges d'application des peines. Ainsi le CSL de Gagny culmine avec un taux d'occupation moyen de 206 %. Par contraste le CSL de Montargis affiche un taux d'occupation particulièrement bas de 29 % en diminution de 18,3 points par rapport à 2008. La nouvelle

politique d'aménagement de peines mise en œuvre depuis septembre 2009 a permis de faire remonter le taux d'occupation pour cet établissement à 70 % au 1^{er} janvier 2010.

Il est à noter, par ailleurs, que le taux d'occupation des établissements autonomes (CSL) varie entre 90 à 96 % et qu'ils représentent 87 % des places alors que l'écart entre le taux d'occupation mensuel le moins élevé et le taux d'occupation mensuel le plus élevé des quartiers de semi-liberté varie entre 60 et 100%. Il est important que les structures de semi-liberté soient situées en centre ville ou à proximité et qu'elles soient bien desservies par les 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 pour les établissements autonomes.

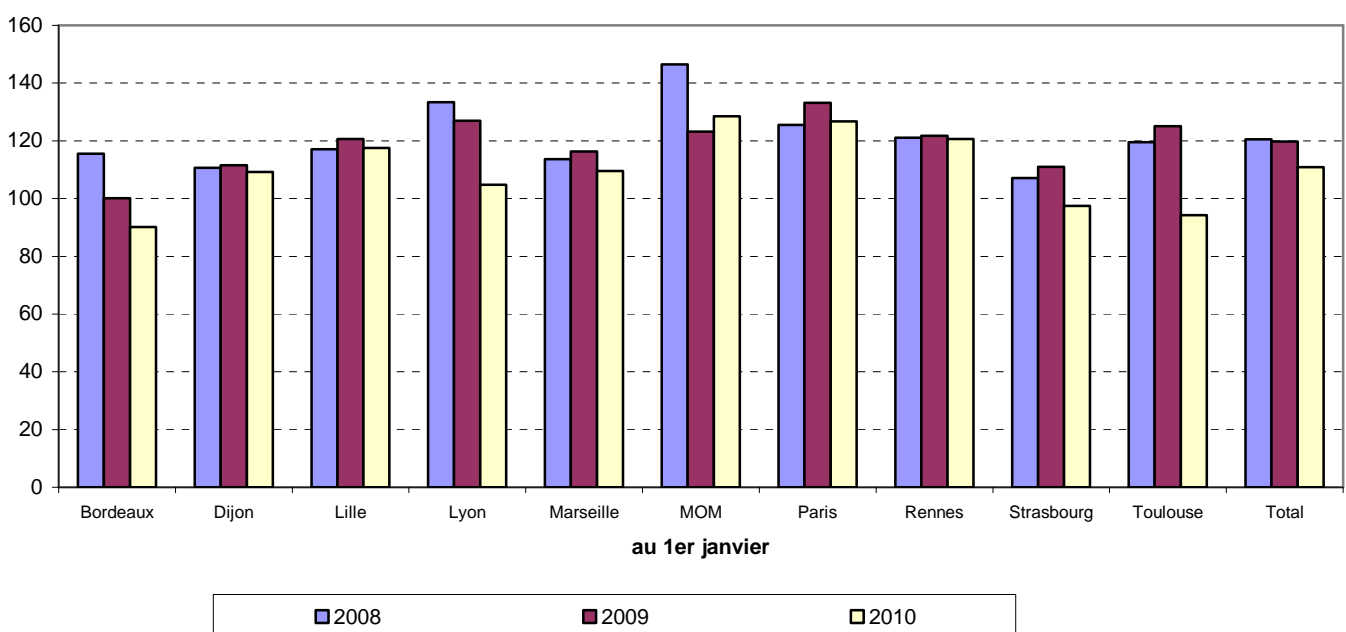
Le taux d'occupation des CPA et QPA est demeuré constant entre 2008 et 2009. Il atteint un taux de 92 % pour le CPA de Metz alors que le QPA de Villejuif (CPA transformé en 2009 en QPA par sa fusion avec la Maison d'arrêt de Fresnes) se stabilise à hauteur de 56 % d'occupation de sa capacité opérationnelle. Les taux d'occupation varient en fonction de trois critères : le nombre de dossiers instruits par l'administration pénitentiaire, l'adéquation des profils proposés et la constitution de dossiers complets.

A – Le suivi du taux d'occupation des établissements pénitentiaires

Au 1^{er} janvier 2010, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires (rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles : $60\,978/54\,988 \times 100$) est de 110,9 %, soit 8,8 points de moins par rapport au 1^{er} janvier 2009 mais 12,5 points en plus par rapport au 1^{er} janvier 2001 (98,4 %).

Ce taux d'occupation varie en fonction de la localisation géographique puisqu'il est de 126,7 % à la direction interrégionale de Paris et de 120,6 % à Rennes alors qu'il s'affiche à 90,2 % et 94,2% respectivement à la direction interrégionale de Bordeaux et de Toulouse. A l'exception de la Mission Outre mer qui conserve le taux d'occupation le plus élevé et qui connaît une augmentation de son taux d'occupation de +5,3 % (128,5 % au 1^{er} janvier 2010 et un taux d'occupation moyen de 128,8 % pour l'année 2009), les DISP connaissent toutes une diminution de leur taux d'occupation entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010 (30,9 et 22,2 points en moins respectivement pour la DISP de Toulouse et celle de Lyon). Cette diminution résulte pour une part de la diminution des personnes prises en charge mais surtout de la politique volontariste en matière immobilière de l'administration pénitentiaire. 3210 créations nettes de places ont été enregistrées en 2009.

Graphique 3 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires par DISP depuis 2008



Le taux d'occupation varie également selon la nature de l'établissement. Dans les centres de détention, il est de 92,5 % alors qu'il atteint 126 % dans les maisons d'arrêt et 107 % dans les centres pénitentiaires. Au 1^{er} janvier 2010, 13 maisons d'arrêt et 1 quartier maison d'arrêt sur un total respectif de 106 et 36 affichent un taux d'occupation supérieur à 180 %. Parmi ceux-ci 6 maisons d'arrêt et 1 quartier maison d'arrêt ont un taux supérieur ou égal à 200 %. Au 1^{er} janvier 2009, 9 maisons d'arrêt et 2 quartiers maison d'arrêt affichaient un taux d'occupation supérieur à 200 %.

Le taux d'occupation (métropole et Outre-mer) en CD et QCD connaît une augmentation de 8 points par rapport au 1^{er} janvier 2002 et de 14,3 points pour les MA et QMA. Alors qu'elle était restée relativement stable pour les MC et QMC entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2009, la densité carcérale diminue de 15, 1 points entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2010.

Annexes relatives au taux d'occupation

Tableau 1 : Taux d'occupation par type d'établissements au 1er janvier 2010

Type	Capacité opérationnelle*	Taux d'occupation
CD	10 643	92,48%
CSL*	544	95,77%
EPM	296	73,31%
MA	21 833	125,68%
MC	1 155	88,23%
CP	20 517	106,93%
<i>dont Q CD</i>	<i>7 834</i>	<i>91,14%</i>
<i>dont Q CPA</i>	<i>340</i>	<i>81,76%</i>
<i>dont Q CSL</i>	<i>85</i>	<i>61,18%</i>
<i>dont Q MA</i>	<i>11 432</i>	<i>122,13%</i>
<i>dont Q MC</i>	<i>826</i>	<i>61,38%</i>
Total	54 988	110,89%

Taux d'occupation : nombre de détenus/capacité opérationnelle

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

Graphique 3 : Taux d'occupation par type d'établissement au 1er janvier 2010

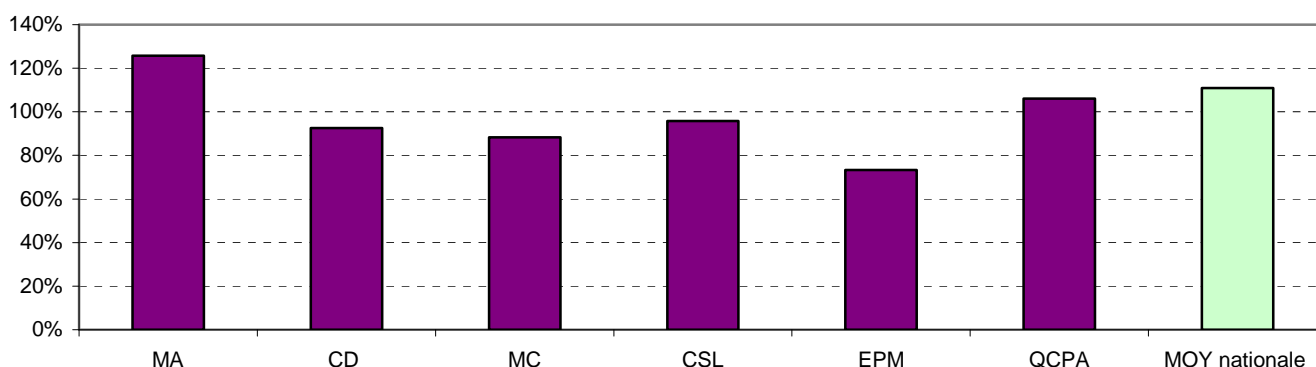


Tableau 1a : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires par DISP au 1er janvier (en pourcentage)

DISP	2008	2009	2010
Bordeaux	115,5	100,1	90,2
Dijon	110,7	111,53	109,2
Lille	117,1	120,6	117,5
Lyon	133,4	127,0	104,8
Marseille	113,6	116,3	109,6
MOM	146,5	123,2	128,5
Paris	125,5	133,2	126,7
Rennes	121,1	121,8	120,6
Strasbourg	107,1	111,0	97,5
Toulouse	119,5	125,1	94,2
Total	120,5	119,7	110,9

Tableau 1b : Répartition, par DI, des taux d'occupation dans les MA et les Q MA au 1er janvier 2010

DISP	Capacité		Effectifs		Taux d'occupation	
	MA	Q MA	MA	Q MA	MA	Q MA
Bordeaux	1 585	640	1 713	498	108,08%	77,81%
Dijon	1 697	296	2 342	387	138,01%	130,74%
Lille	2 602	1 857	3 566	2 553	137,05%	137,48%
Lyon	2 646	614	2 991	745	113,04%	121,34%
Marseille	1 678	2 499	1 973	3 025	117,58%	121,05%
Paris	5 727	1 910	7 293	2 663	127,34%	139,42%
Rennes	1 747	653	2 648	736	151,57%	112,71%
Strasbourg	1 816	860	2 023	760	111,40%	88,37%
Toulouse	1 966	623	2 360	481	120,04%	77,21%
Métropole	21 464	9 952	26 909	11 848	125,37%	119,05%
MOM	369	1 480	530	2 114	143,63%	142,84%
Total	21 833	11 432	27 439	13 962	125,68%	122,13%

Tableau 1c : Taux d'occupation des établissements pour peine (CD et Q CD) au 1^{er} janvier 2010

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 1^{er} janvier des droits à tirage par DI

DISP	2009			2010		
	Nombre de droits alloués	Nombre de droits utilisés	en %	Nombre de droits alloués	Nombre de droits utilisés	en %
Bordeaux	0	0	0%	0	0	0%
Dijon	100	33	33%	110	48	44%
Lille	5	0	0%	10	13	0%
Lyon	626	491	78%	490	389	79%
Marseille	0	0	0%	0	0	0%
MOM	0	0	0%	0	0	0%
Paris	1 373	984	72%	1 438	1 022	71%
Rennes	89	57	64%	89	59	66%
Strasbourg	58	15	26%	70	27	39%
Toulouse	550	477	87%	575	486	85%
Total	2 801	2 057	81%	2 782	2 044	73%
Droits de l'AC*	3 351			3 582		

* droits de tirage réservés par l'administration centrale.

B – La population pénale : évolution et caractéristiques

1- L'évolution de la population détenue en métropole et en outre-mer depuis 2000.

Au 1^{er} janvier 2010, 234 760 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire. 71,8 % le sont au titre d'une mesure ou d'une sanction suivie en milieu ouvert, 28,2 % sont incarcérées.

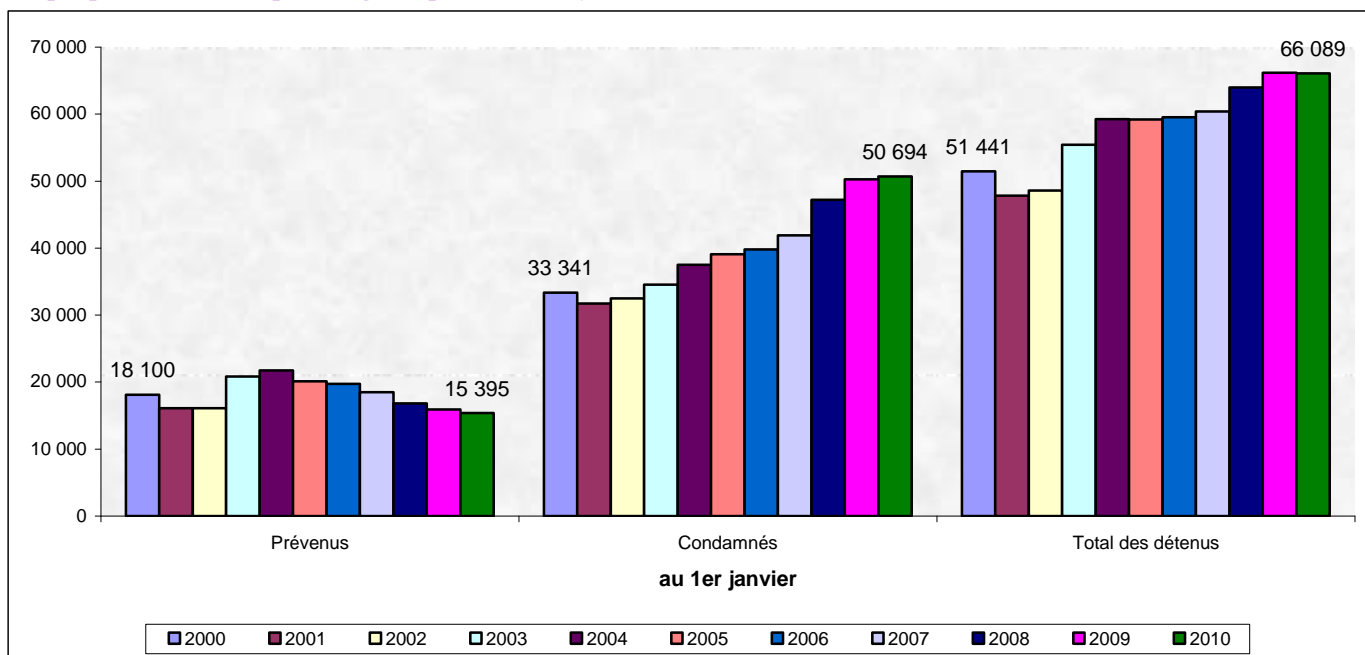
Le milieu ouvert et le milieu fermé ont connu ces dix dernières années des évolutions différentes :

- 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 2000 et 2010).
- 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 partir de l'automne 2006. Toutefois, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2009, le nombre global d'écrous est passé des 66 178 à 66 089 soit une diminution de 1,3 % avec 89 personnes placées sous main de justice en moins. Cette légère diminution contraste avec les fortes augmentations des années précédentes. Ainsi en 2008 le nombre la population détenue avait augmenté de 3,4 % avec 2 175 PPSMJ supplémentaires. Augmentation moins forte que celle constatée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2007 de 6% avec 3 600 PPSMJ supplémentaires. Au 1^{er} janvier 2010, le nombre de personnes écrouées au regard de celui des cinq années précédentes progresse de plus 11 %.

Au 1^{er} janvier 2010, sur un nombre total de 66 089 personnes écrouées en milieu fermé, en métropole et outre-mer, 60 978 sont des détenus hébergés et 5 111 des détenus écroués non hébergés. Soit une évolution annuelle de plus de 30% pour ces derniers puisqu'ils étaient 3 926 au 1^{er} janvier 2009. Le taux de détention est de 94,2 détenus pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2010.

Les prévenus (15 395) représentent, au 1^{er} janvier 2010, 25,2 % des personnes détenues soit 1,1 points de moins qu'un an auparavant, ce qui est le taux le plus bas jamais constaté. Entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2010, le nombre des prévenus a diminué de - 15 %, sur la même période le taux des condamnés augmentait de 52 %.

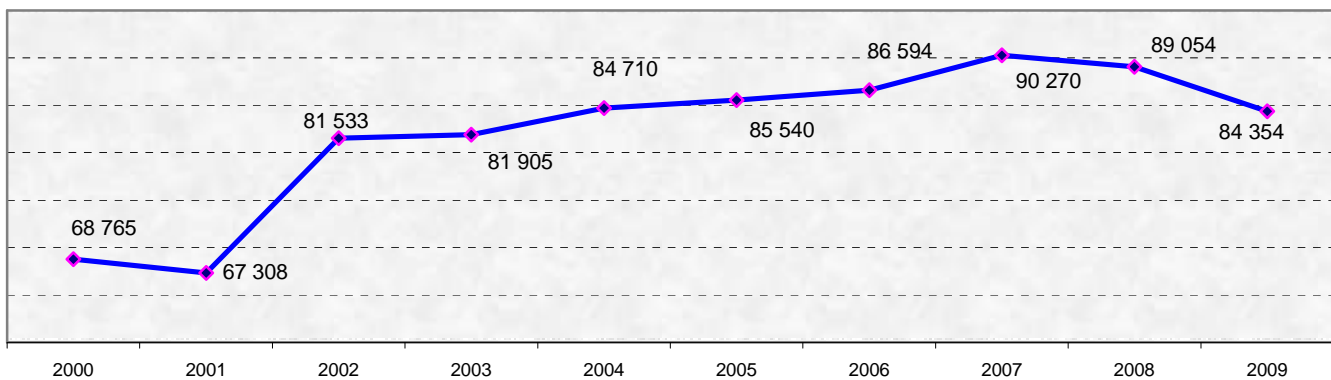
Graphique 4 : Structure par catégorie pénale au 1er janvier (effectifs)



Entre 2000 et 2010, alors que le nombre des condamnés marquait, derrière des mouvements irréguliers, une croissance de 57,1 %, 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 (-29,2 % entre 2004 et 2010). 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 contribue 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. Enfin, de nombreuses expérimentations ont été engagées depuis 2008, qui ont concerné en 2009 une quinzaine d'établissements, afin d'attribuer de manière quasi automatique le bracelet électronique aux détenus dont le reliquat de peine est inférieur à quatre mois. 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.

Les entrées des détenus en détention sont passées de 89 054 en 2008 à 84 354 en 2009 soit une baisse de 1,3 %. La durée moyenne de détention a progressé de 6,8 % passant de 8,8 mois en 2008 à 9,4 mois en 2009.

Graphique 5 : Evolution du flux des incarcérations annuelles depuis 2000



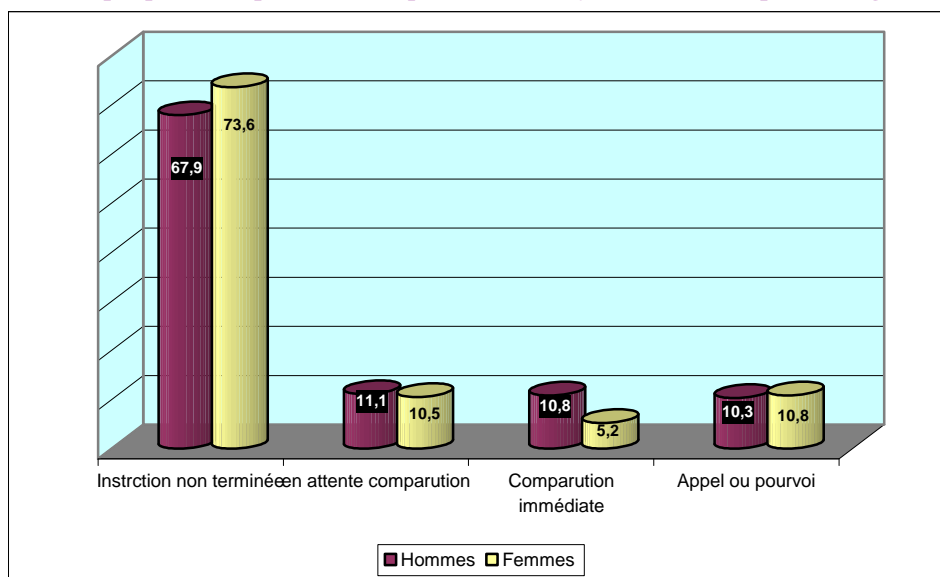
2- Les caractéristiques sociodémographiques et pénales de la population détenue.

- Caractéristiques sociodémographiques

La population détenue est essentiellement masculine (96,6 % d'hommes) et françaises (82,2 %). La proportion des étrangers continue à baisser passant de 22,4 % au 1^{er} janvier 2000 à 17,8 % au 1^{er} janvier 2010.

Au 1^{er} janvier 2010, 2 275 femmes étaient détenues contre 2 276 au 1^{er} janvier 2009, et le taux de féminité reste stable à 3,4 %. Le taux des prévenues est de 32,3 % (734 prévenues contre 764 pour un taux de 33,6 % un an auparavant) soit 9,3 points de plus que le taux de la population masculine des prévenus. Ceci s'explique par un taux plus élevé chez les femmes, d'infractions demandant des procédures plus longues (trafic de stupéfiants, crimes de sang...) que chez les hommes. Ainsi, pour ces deux types d'infractions, la proportion des femmes condamnées est de 30,3 % alors qu'elle n'est que de 21,6 % chez les hommes. Parallèlement, les femmes commettent moins de délits impliquant une comparution immédiate (5,2 % de la population des prévenues contre 10,8 % chez les prévenus au 1^{er} janvier 2010). D'autres éléments de comparaison peuvent être apportés à cette répartition des prévenues par rapport aux prévenus notamment, la récidive impacte moins les femmes, elles subissent moins de détention provisoire du fait de leurs charges de famille et disposent d'une meilleure garantie de présentation devant la justice.

Graphique 6 : Répartitions des prévenus au 1^{er} janvier 2010 (en pourcentage)

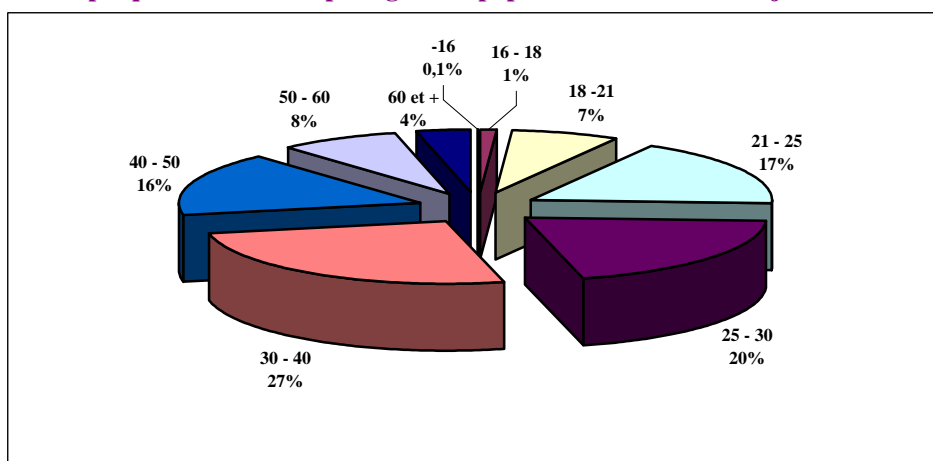


En 2009, l'âge médian de la population écrouée est de 31,5 ans⁴ alors qu'il était de 34,5 % en 2008.

46,2 % des détenus ont entre 25 et 40 ans.

Parallèlement au vieillissement de la population française, il faut noter 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 2010, le taux des détenus âgés de plus de 50 ans est passé de 9,8 % à 11,6 % de la population carcérale. Toutefois cette proportion est restée la même entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2010

Graphique 7 : Structure par âge de la population écrouée au 1^{er} janvier 2010



Le nombre de mineurs détenus reste stable passant de 681 à 675 du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2010 ainsi que le taux, soit 1,2 % de la population carcérale au 1^{er} janvier 2010. Les mineurs de moins de 16 ans représentent 10,7 % de la population mineure écrouée, contre 8,4 % au 1^{er} janvier 2009 et 10,6 % au 1^{er} janvier 2008.

- **Caractéristiques pénales**

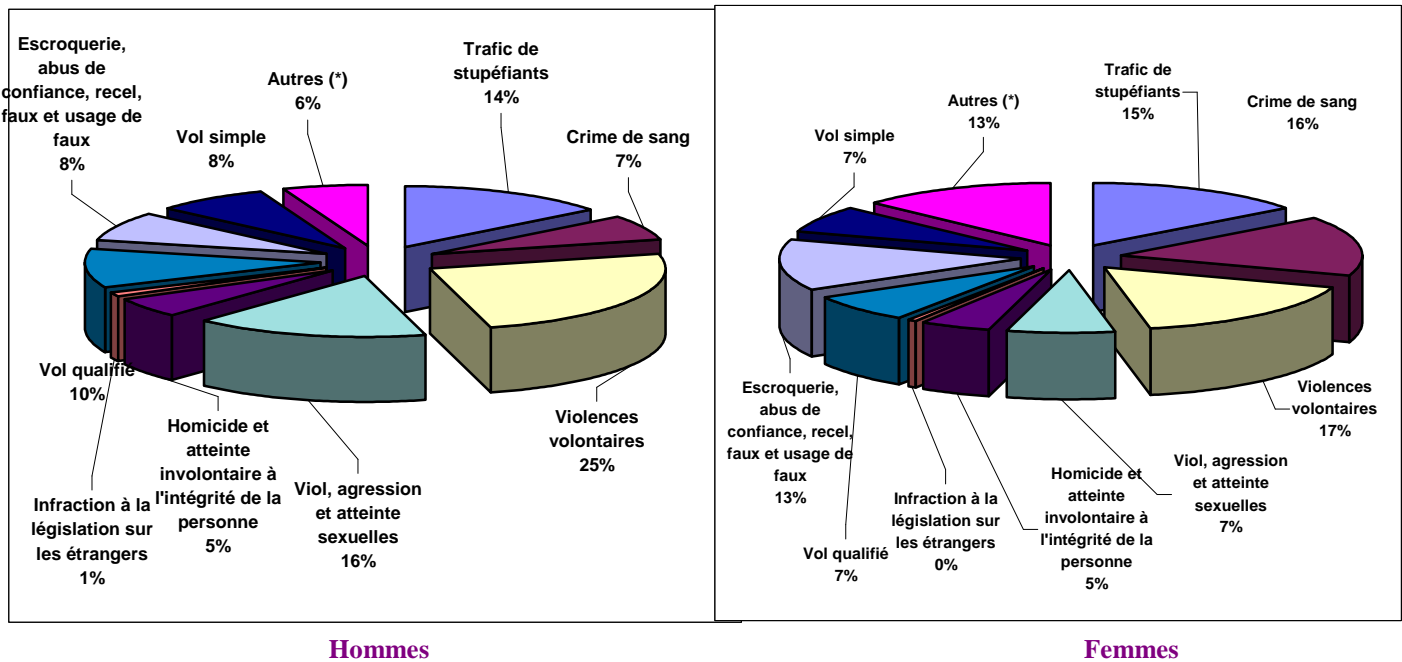
Au 1^{er} janvier 2010, 42 743 des condamnés le sont en matière correctionnelle (progression de 1,9 % par rapport au 1^{er} janvier 2009) et 7 946 en matière criminelle (- 4,3 % par rapport au 1^{er} janvier 2009) Parmi ces derniers 521 sont des condamnés à perpétuité.

⁴ l'âge médian sépare l'effectif cumulé considéré en 2 parties égales

Le nombre des personnes condamnées à des peines correctionnelles augmentent de 1,9 % alors qu'il diminue de 1,5 % pour les peines criminelles entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010. En matière correctionnelle, la structure par quantum confirme l'évolution constatée au cours de l'année 2007. Le nombre des condamnés à une peine de moins de 1 an à moins de 3 ans a augmenté de 67,4 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2010 ce qui semble résulter de l'application des peines plancher.

Les violences volontaires demeurent la première cause d'incarcération des condamnés 24,6 % en augmentation de 1,7 points par rapport au 1^{er} janvier 2009 suivi par le viol et autres agressions sexuelles (15,6%). La proportion pour cette dernière forme d'agression tend à diminuer puisqu'elle ne représente plus respectivement de 2005 à 2009 que 22,2%, 21,4%, 19,7 % et 17, 6% et 16,1 % des condamnés.

Graphique 8 : 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 2000

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*
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%
2010	66 089	168 671	234 760	72	4,15%
Evolution 2000-2010	28,5%	25%	26%		

•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	
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
2010	15 395	45 578	5	66 089	23,3

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 %)
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
2010	63 814	2 275	66 089	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
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
2010	65	607	4 883	11 438	13 399	17 146	10 874	5 321	2 356	66 089

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

au 1er janvier	Français	Etrangers	Ensemble	Etrangers (%)
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
2010	54 349	11 740*	66 089	17,8

* dont 88 apatrides et nationalités mal définies

Tableau 5a: Evolution de l'indicateur de durées moyennes de détention et de détention provisoire

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
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	62 203	8,4	55 564	17 640	3,8
2008	89 054	65 091	8,8		16 365	
2009	84 354	66 134	9,4		15 664	

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 01/01/2009		Métropole et Outre-mer au 01/01/2010	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Infraction à la législation sur les stupéfiants	6 990	13,9	7 325	14,4
Homicide volontaire	3 579	7,1	3 493	6,9
Coups et blessures volontaires	11 522	22,9	12 491	24,6
viol et autres agression sexuelle	8 108	16,1	7 902	15,6
homicide et atteinte involontaire	2 881	5,7	2 735	5,4
vol qualifié	5 021	10	5 143	10,1
vol simple	4 006	8	3 891	7,7
escroquerie, abus de confiance, recel, faux	3 937	7,8	3 985	7,9
infraction à la police des étrangers	647	1,3	604	1,2
autres	3 547	7,1	3 125	6,2
Ensemble	50 238	100	50 694	100

Tableau 5c : Répartition de la population écrouée par catégorie pénale au 1er janvier 2009 et 2010

	Métropole et Outre-mer au 01/01/2009		Métropole et Outre-mer au 01/01/2010	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Prévenus	15 938	24,1	15 395	23,3
- instruction terminée	1 699	2,6	1 709	2,6
- instruction non terminée	10 962	16,6	10 446	15,8
- comparution immédiate	1 686	2,5	1 656	2,5
- en appel ou pourvoi	1 591	2,4	1 584	2,4
Condamnés	50 240	75,9	50 694	76,7
- correctionnels	41 932	63,4	42 743	64,7
- criminels	8 306	12,6	7 946	12,0
- contrainte judiciaire	2	0	5	0,0
Ensemble	66 178	100	66 089	100

C- Le nombre de JDD

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

Annexes relatives aux JDD :

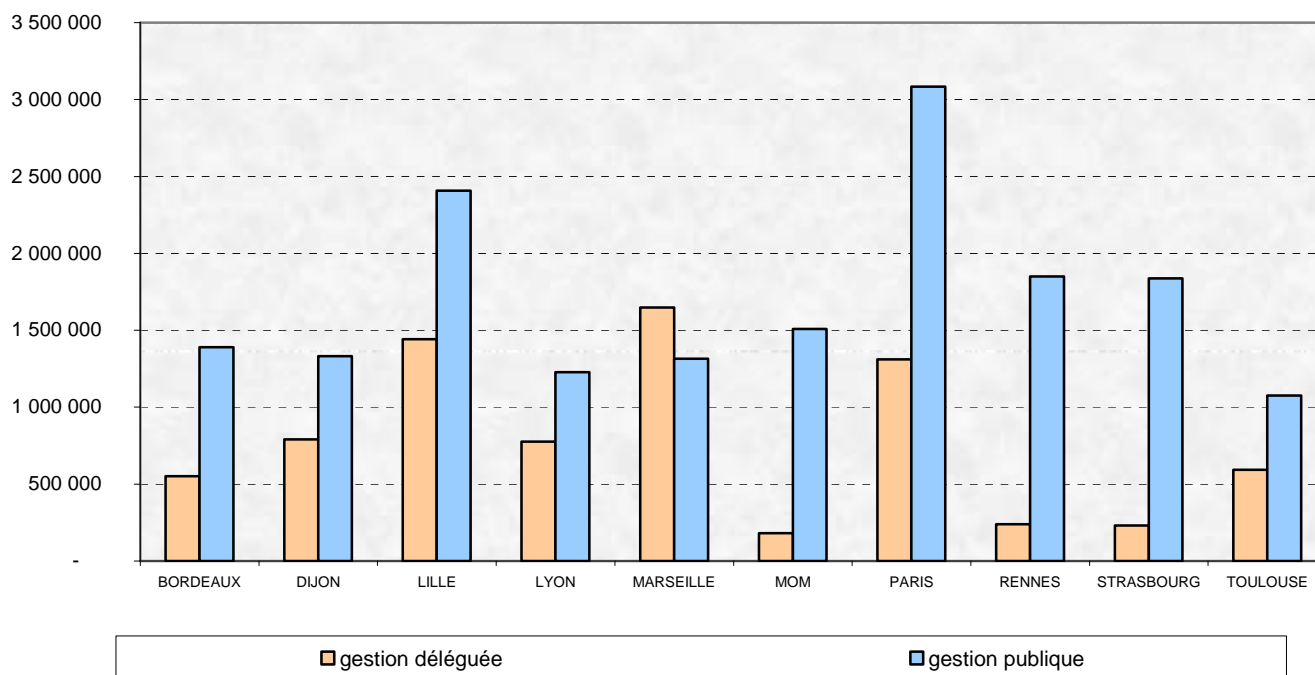
Tableau 6 : Evolution annuelle du nombre de JDD (hébergés et non hébergés) depuis 2002

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2002/2009
Nombre de JDD	19 631 792	21 384 352	22 210 992	21 724 598	21 673 956	23 054 487	24 445 262	24 790 435	26,3 %

Tableau 7 : Nombre de journées de détention (JDD) en 2009 par DISP et par type de gestion

DISP	Gestion déléguée	Gestion publique	Total	%
BORDEAUX	551 218	1 389 733	1 940 951	7,8
DIJON	790 083	1 332 676	2 122 759	8,6
LILLE	1 442 097	2 406 663	3 848 760	15,5
LYON	775 898	1 227 481	2 003 379	8,1
MARSEILLE	1 647 980	1 316 018	2 963 998	12,0
MOM	180 963	1 509 344	1 690 307	6,8
PARIS	1 311 129	3 084 777	4 395 906	17,7
RENNES	238 539	1 849 418	2 087 957	8,4
STRASBOURG	230 034	1 837 532	2 067 566	8,3
TOULOUSE	593 439	1 075 413	1 668 852	6,7
Total	7 761 380	17 029 055	24 790 435	100

Graphique 9 : Répartition des JDD 2009 par type de gestion



II – Gestion de la détention

Créée en 2003, la sous direction de l'état-major de sécurité (EMS) est chargée d'élaborer et de veiller à la mise en œuvre des politiques visant à assurer la sécurité de ses personnels ainsi que des établissements et des services pénitentiaires. Elle est également en charge de la gestion de la détention en ce qu'elle assure l'orientation et l'affectation des détenus relevant de la compétence du ministre de la justice et des libertés en application du code de procédure pénale. Elle a en outre la responsabilité de la permanence consistant à assurer une remontée en temps réel des incidents intervenus dans les établissements pénitentiaires. Enfin, cette sous direction coordonne et anime la politique de renseignement pénitentiaire de la direction.

A- La gestion de la détention

1- Orientation et affectation des détenus par l'administration centrale

1.1 le champ de compétence de l'administration centrale

Le décret du 20 mars 2003 réorganise et rationalise les compétences respectives de l'administration centrale et des directeurs interrégionaux en matière d'orientation et d'affectation des condamnés. La circulaire du 18 avril 2003 relative à la procédure d'orientation et aux décisions d'affectation des condamnés est venue expliciter l'ensemble de ces dispositions.

Le directeur interrégional est compétent pour affecter les détenus écroués dans sa région, condamnés à une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la durée totale est inférieure à 10 ans. Il est également compétent pour affecter des détenus condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée totale est égale ou supérieure à 10 ans si la durée de l'incarcération restant à subir au moment de leur condamnation ou de la dernière de leurs condamnations devenue définitive est inférieure ou égale à 5 ans sauf en matière de terrorisme, de condamnés inscrits au répertoire des détenus particulièrement signalés (article D276-1 CPP), de condamnés pour lesquels le directeur interrégional envisage une affectation en maison centrale ou dans un quartier maison centrale.

La compétence d'affectation ministérielle déléguée au directeur de l'administration pénitentiaire est donc circonscrite aux condamnés à 10 ans et plus, aux condamnés inscrits au répertoire des détenus particulièrement signalés, aux condamnés pour faits en relation avec une entreprise terroriste, et aux condamnés orientés vers une maison centrale.

Le service national des transfèrements (SNT) au niveau central organise les opérations de transfert par convois routiers ou aériens vers les établissements ou bien les délègue aux directions interrégionales.

Depuis 2004, le SNT est chargé de mettre en œuvre les mandats d'arrêt européens : ces opérations ont accru de 25% le volume de ses missions. Ce volet international inclut également la mise à exécution des mesures d'extradition.

1.2 bilan de l'activité d'affectation en 2009

Le nombre de procédures d'orientation a connu une forte progression en 2009. En effet, 5959 décisions ont été prises contre 4907 l'année précédente. Cette augmentation a essentiellement pour origine les décisions médicales (1687 en 2009 contre 871 en 2008) en raison de l'ouverture de places d'UHSI, on note également une augmentation d'une centaine de décisions relatives au Centre National d'Observation, devenu depuis lors Centre National d'Evaluation (CNE).

1.3 une augmentation sensible des transferts internationaux

Le nombre de détenus transférés **au niveau national** était de 3671 en 2004 et 3241 en 2005. Il connaît un fléchissement régulier depuis 2006 (3527 en 2006, 3000 en 2007, 2858 en 2008 et 2253 en 2009).

Ce recul résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : l'accroissement du nombre de transferts délégués aux différentes DISP et la suppression des rotations de sécurité.

Parallèlement, le volet international s'est considérablement accru depuis la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen en 2004. Ainsi, les extraditions et les mandats d'arrêt européens sont passés de 582 en 2004 à 1080 en 2009.

Cette importante augmentation, constatée sur les 4 dernières années, liée à un recours plus intensif au mandat d'arrêt européen par les autorités judiciaires françaises et européennes, devrait se poursuivre régulièrement.

2- Incidents en détention : les agressions envers les autres détenus et 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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail	Ratio	15	24,9	< 16	<16	18	< 15

Commentaires techniques

La tendance est à la baisse pour l'année 2009 : le taux d'agressions ayant entraîné une ITT passe de 24.9% à 18 %. Cette tendance peut s'expliquer par le perfectionnement des formations des personnels, des outils de repérage et de prévention.

Pour confirmer cette tendance à la baisse, il est prévu de poursuivre l'effort de formation et de sensibilisation du personnel sur les gestes et comportements qui préviennent les agressions.

En outre, un groupe de travail sur la violence présidé par Monsieur Philippe LEMAIRE, procureur général, a été mis en place en décembre 2009 par le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Composé des représentants des organisations syndicales, de personnalités qualifiées (sociologue, psychologue, experts) et de personnels de l'administration pénitentiaire, sa mission consistait notamment à aborder les causes du phénomène et les profils des individus concernés, d'analyser des agressions afin de pouvoir en dresser une typologie et d'élaborer des mesures concrètes afin de mieux prévenir ces violences. Le groupe de travail a présenté ses conclusions et préconisations en juin 2010.

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.

Tableau 8 relatif à l'évolution des violences au préjudice des personnels pénitentiaires recensées depuis 2005

Violences entre détenus et envers les surveillants (données générales)	2005	2006	2007**	2008	2009
- événements collectifs en détention	306	265	924	712	769
- agressions envers co détenus *	395	376	6 295	7 516	7 590
- agressions contre le personnel	572	550	10 261	12 836	15 028

* dont 5 homicides en 2005, 3 en 2006, 2 en 2007, 3 en 2008 et 2 en 2009

** les données précédentes sont issues de la permanence téléphonique. En 2007, le recensement par les établissements à partir des comptes rendus d'incidents. Ce nouveau dispositif rend mieux compte de la réalité.

B- La sécurité active et passive des établissements

1- Missions et bilan de l'activité du bureau de la sécurité pénitentiaire

Le bureau de la sécurité pénitentiaire est chargé de concevoir, d'analyser et d'évaluer les dispositifs de sécurité mis en place dans les établissements et services pénitentiaires. Il définit la réglementation en matière de sécurité active et passive. Il fixe la politique en matière d'équipements de sécurité. Il coordonne les actions de prévention des risques liés à la sécurité pénitentiaire. Il diligente des expertises, notamment en matière de sécurité, réalise des missions d'appui aux établissements et émet des avis, propositions et recommandations. Il coordonne et supervise l'action des Equipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) dont il définit la doctrine d'emploi (infra).

Déplacements	Visites, missions	203
Missions d'appui aux établissements	Missions partielles, complètes, sur incident, préalables à ouverture	46

2- bilan relatif aux 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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux d'évasions sous garde pénitentiaire directe	Ratio	1,98	0,8	< 3,5	<3,5	3,4	< 3
- de détenu particulièrement signalé	Ratio	0,16	0	< 1,2	<1,2	0,2	< 1
- de détenu autre	Ratio	1,82	0,8	< 2,3	<2,3	3,2	< 2
Taux d'évasions hors établissements pénitentiaires : en aménagements de peine	Ratio	22,24	24	< 36	<36	31,3	< 36
Taux d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	Ratio	0,99	1,1	<1,1	<1,1	0,6	<1

Commentaires techniques

Le dividende retenu est de 6,26. Il est calculé à partir de la moyenne de la population pénale hébergée (soit 62 596 détenus en 2009) divisé par 10 000.

Le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe augmente, il passe à 21 évasions en 2009, soit un ratio de 3,4 (21/6,26). Ce nombre était de 5 en 2008, 12 en 2007 et 11 en 2006

Toutefois, le nombre des évasions doit être rapproché du nombre de journées de détention de détenus hébergés, soit 23 050 504 ce qui constitue une performance d'une évasion pour près d'1,1 million de jours de détention. Cette performance s'explique par la mise en place de politiques adaptées de gestion des affectations de détenus et des opérations de sécurisation conduites dans les établissements pénitentiaires.

Il convient de noter que la réalisation 2009 est pour près de la moitié des évasions constatées imputable à un site : le centre pénitentiaire de Nouméa. Il s'agit d'un établissement datant du 19ème siècle, particulièrement vétuste et vulnérable pour lequel des actions correctrices importantes ont été menées fin 2009 et début 2010 (sécurisation des zones sensibles, construction d'une seconde enceinte, mise en place de détections et de vidéo surveillance...) pour rétablir la capacité de ce site à assurer sa mission de prévention des évasions. Hors cet établissement, le taux d'évasions en 2009 rejoint celui constaté en 2006 et 2007.

Le taux d'évasion de détenu particulièrement signalé (DPS) est de 0,2 (2/6,26). Ce taux est maîtrisé car comparable à celui de 2007 (aucune évasion constatée en 2008) tandis que les DPS bénéficient de soutien extérieur et d'appui logistique qui majorent le risque d'évasion.

Le nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires, en aménagements de peine s'élève à 196. Il comprend l'ensemble des évasions des détenus bénéficiant d'un des aménagements de peine suivant : semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique et chantier à l'extérieur sous garde pénitentiaire. Il ne concerne pas les détenus bénéficiant d'une permission de sortir.

Si le ratio du taux d'évasions hors établissements pénitentiaires : en aménagement de peine augmente, soit un taux de 31,3 (196/6,26), l'augmentation de 7,3 % points par rapport à 2008 (pour 151 évasions) n'est cependant pas proportionnelle au public concerné qui progresse de 23 % (7 292 aménagements de peine au 1^{er} janvier 2010 contre 5 946 au 1^{er} janvier 2009).

4 évasions hors établissements pénitentiaires, en sorties sous escortes pénitentiaires sont dénombrées en 2009, soit un ratio de 0,6 (4/6,26) contre 7 évasions en 2008. Sont comptabilisées toutes les évasions survenues sous garde pénitentiaire, hors établissement et hors aménagement de peine. Ce seuil limite de 0,6 est un seuil quasi incompressible en deçà duquel il sera difficile de descendre. En effet, il convient de rappeler qu'à l'intérieur des établissements pénitentiaires, les dispositifs de sécurité passive (murs, miradors, détection, ...) assurent le caractère contenant des structures et permettent la prévention des évasions. L'administration pénitentiaire ne dispose pas de dispositif comparable à l'extérieur

Tableau 9 : les évasions de détenus depuis 2005

EVASIONS	2005	2006	2007 **	2008	2009
Sous garde pénitentiaire directe	12	11	12*	5*	21*
Hors établissement pénitentiaire	278	236	468	492	534
- dont détenu en aménagement de peine	210	193	427	452	477
- dont détenu en sortie sous escorte pénitentiaire	nc	3	3	7	4
- dont détenu hors escorte ou garde pénitentiaire	68	40	38	33	53
TOTAL	290	247	480	497	555

* en 2007, 12 évasions concernant 14 détenus. En 2008, 5 évasions concernant 9 détenus. En 2009, 21 évasions concernant 37 détenus.

** les données précédentes sont issues de la permanence téléphonique. En 2007, le recensement par les établissements à partir des comptes rendus d'incidents. Ce nouveau dispositif rend mieux compte de la réalité.

3- Mission et bilan de l'activité des ERIS en 2009

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. Chacune de ces équipes est rattachée à une DISP. Seule la DISP de Paris dispose de deux 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) est chargée de superviser l'ensemble du dispositif national. Rattachée au bureau de la sécurité pénitentiaire (EMS2), 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 interrégionale. 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 et des relations sociales, les dispositifs de formation et veille à l'harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire.

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 5 007 missions dont 1 021 en 2009 (801 en 2008 et 963 en 2007).

4- 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

C- Le renseignement pénitentiaire

Le développement du renseignement pénitentiaire est une obligation à plus d'un titre.

Il est, d'une part, devenu une véritable matière première stratégique pour garantir la sécurité des personnes et des biens. Il doit, d'autre part, rendre compte de la modification de la population pénale soit parce que l'origine des détenus tend à se renouveler (émergence de nouvelles organisations criminelles), soit parce qu'il s'agit de déterminer quels sont les mouvements de recomposition qui traversent actuellement la criminalité organisée ou les réseaux terroristes. Le renseignement pénitentiaire permet, enfin, en les anticipant, de mettre en échec des projets d'action violents, qu'il s'agisse d'évasion ou de mouvements concertés de déstabilisation des détentions.

Aussi, les échanges d'information avec l'ensemble des partenaires sont-ils de nature à assurer une meilleure connaissance des détenus à risques.

Ces échanges se déploient selon deux directions : la première épouse les contours du réseau interne du renseignement, dont les différents échelons, central, interrégional et local coordonnent leurs efforts pour permettre une circulation fluide des données qui améliorent le repérage des publics spécifiques et une prise en charge adaptée, la seconde permet à l'administration pénitentiaire de confronter ses analyses avec ses partenaires institutionnels à l'occasion de rencontres thématiques ou de profiter des savoir faire possédés par ses interlocuteurs lors de formations que ceux-ci sont amenés à dispenser. Parallèlement, le renseignement constitue l'un des vecteurs de la coopération pénitentiaire européenne, qu'il concerne les menaces globales (terrorisme...) ou qu'il permette d'identifier des auteurs d'infractions commis sur plusieurs territoires (cas des Pink Panthers notamment).

D- La discipline

Tableau 10: Le suivi des procédures disciplinaires

	2007		2008		2009	
Nombre de procédures disciplinaires	49 132		53 924		55 064	
Nombre de procédures disciplinaires avec recours d'un avocat		19 143		24 169		18 917*
Nombre de rejets pour dépassement des délais	32		38		34	
Nombre de décisions implicites de rejet	194		145		71	
Nombre de décisions de confirmation de la sanction	557		633		502	
Dont décision du tribunal administratif		5		17		8
Nombre de décisions d'annulation de la sanction	97		111		110	
Dont décision du tribunal administratif		1		5		9
Nombre de réformations (requalification, modification du quantum)	53		41		40	

Sources : rapport d'activité 2009 des DISP * hors Paris et Bordeaux

En 2009, les procédures disciplinaires augmentent de 2,1 % mais cette progression est moins forte que celle constatée en 2008 (9,8 %). Par rapport à 2006, le nombre des procédures disciplinaires a augmenté de 25,6 % alors que sur la même période la population pénale écrouée à progressée de 9,4 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2010. La procédure disciplinaire est désormais particulièrement bien encadrée réglementairement, 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.

3^{ème} partie : La prise en charge 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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux d'actualisation des protocoles depuis 2004	%	nd	44	60	70	58	90
Taux annuel de tenue des comités de coordination	%	nd	73	80	80	69	90

Commentaires techniques

Le retard enregistré sur l'actualisation des protocoles (-12 points par rapport à la prévision 2009 actualisée) s'explique essentiellement par la refonte de la carte pénitentiaire qui a redistribué les cartes du partenariat.

Ainsi, à la direction interrégionale de Dijon, le taux d'actualisation est de 40 %, mais la réunion de l'instance justice-santé régionale en décembre 2009 a fixé l'objectif de réécrire les protocoles des 8 établissements de la région Centre en 2010. Le taux d'actualisation est de 30 % à la direction interrégionale de Strasbourg.

Dans les autres régions, la situation est très contrastée, elle varie de 40 % à 97 %. Toutefois dans la direction interrégionale de Bordeaux qui présente le taux le plus bas 7 protocoles sont à la signature de l'ARH et 2 à la signature du centre hospitalier.

Le taux de tenue des comités de coordination s'élève à 69 %. Là aussi, la situation est très contrastée puisqu'elle varie de 40 % à 95%. Des actions de sensibilisation quant à l'importance de la tenue de ces comités sont régulièrement faites auprès des partenaires de la santé.

Cette mesure de l'indicateur a été supprimée dans le PAP 2010.

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

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux d'occupation des UHSI	%	nd	67	70	70	66	80

Commentaires techniques

6 régions pénitentiaires disposent de lits dans des unités hospitalières sécurisées interrégionales.

Le taux d'occupation des UHSI stagne par rapport à 2008. La moyenne de 66 % cache des disparités régionales fortes, allant de 44 % à 80 %, liées à des politiques locales.

2 régions, Lyon et Marseille, affichent un taux respectif de 75 % 80 % dépassant largement l'objectif fixé de 70 % en 2009. 2 autres régions, Lille et Paris, n'atteignent pas l'objectif fixé car leur zone de desserte apparaît insuffisante. Ainsi, l'UHSI de Lille qui affiche un taux d'occupation de 56% devrait pouvoir optimiser le taux d'occupation de la structure du fait de l'extension du ressort de l'UHSI à la région Picardie.

Il convient de rappeler que l'administration pénitentiaire n'a pas la maîtrise de cet indicateur dans la mesure où les admissions en UHSI relèvent de l'autorité médicale. Parallèlement, il faut noter que les extractions médicales ont augmenté entre 2008 et 2009 de plus de 10 %.

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 était dû en 2009 à l'A.C.O.S.S. pour les frais d'inscription des détenus au régime général de la sécurité, un montant de 81 343 037,46 euros. 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

152 décès par mort naturelle ont été constatés en 2009 soit une augmentation de 18,75 % par rapport à l'année 2008 (128 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 2010.

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 à 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, celle de Lyon-Le Vinatier, a ouvert en avril 2010. Son ressort territorial s'étend sur tous les établissements de la DI de Lyon, sur deux établissements de la DI de Dijon (MA Dijon et le CP de Varennes-le-Grand) ainsi que sur deux établissements de la DI de Strasbourg (MA Lons le Saulnier et MA Besançon).

- 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 ^{de} tranche : 255 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 pathologies 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

Le 8^{ème} UHSI, celle de Rennes devrait ouvrir fin 2011

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. 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)

Deux 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 2009, les directions interrégionales ont versé 29,5 millions d'euros en matière de santé (hors les dépenses de l'ACOSS payées en administration centrale) soit une progression des 32 % par rapport à 2008. Cette augmentation est due pour partie à l'augmentation de la population pénale mais également à la volonté de l'administration pénitentiaire de faire apurer par les DISP, les reliquats des factures de santé des années antérieures.

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 2009 soit 15 de plus par rapport à 2008.

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*

122 suicides ont été constatés en 2009, dont 115 en détention et 7 hors détention en placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique...soit une progression de 6 points par rapport à l'année précédente (115 suicides)

On passe ainsi de 21 suicides pour 10 000 détenus en 2003 à 18 suicides pour 10 000 détenus en 2009 (17 suicides pour 10 000 détenus en 2008)

L'année 2009 s'est caractérisée par la volonté de mettre en place des mesures nouvelles pour lutter contre le suicide en détention. C'est ainsi qu'en juin 2009, les 21 établissements où le nombre de suicides était le plus élevé se sont vus doter de trousseaux de prévention contre le suicide. Ce trousseau, constitué de couvertures indéchirables, de linge et de pyjamas à usage unique, a été généralisé dans l'ensemble des établissements pénitentiaires fin 2009. Par ailleurs, la formation des personnels de surveillance à la prévention suicide s'est poursuivie en 2009 avec un effort de formation vers les personnels affectés dans les quartiers sensibles. La formation des personnels constitue un des leviers de la prévention suicide. De ce fait, le taux de formation du personnel est suivi par indicateur intégré dans le PAP 2010. Il faut noter également que la vigilance des personnels a permis de prévenir 5 025 actes auto agressifs (3 886 en 2008).

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 11 : Nombre annuel de suicides

	En détention	Hors détention	Total	Taux de suicides pour 10 000 détenus
2004	109	6	115	19,3
2005	117	5	122	20,4
2006	82	11	93	15,7
2007	76	20	96	15,2
2008	109	6	115	17,3
2009	115	7	122	18,4

Tableau 12 : 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	Taux d'accords
2002	23	2	92
2003	67	54	55,4
2004	73	54	57,5
2005	57	26	68,7
2006	62	nd	nd
2007	83	25	76,9
2008	58	25	69,9
2009	73	28	72,3

*nd = non disponible.

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. Les activités culturelles sont pilotées par les SPIP en lien avec les chefs d'établissement. Elles font l'objet d'une programmation annuelle et sont fondées sur des partenariats conventionnés. 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 des fonds propres des établissements culturels partenaires des SPIP.

En 2009, le financement consacré par l'administration pénitentiaire aux activités culturelles s'élevait à 2,6 millions d'euros et les subventions extérieures venaient doubler ce budget d'intervention.

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 2009, la modernisation des bibliothèques des établissements pénitentiaires (informatisation, création de collections sonores et audiovisuelles, renouvellement des fonds) et le développement des actions d'éducation à l'image ont été les deux axes thématiques privilégiés par l'administration pénitentiaire au niveau national.

Une enquête adressée à l'ensemble des services pénitentiaires d'insertion et de probation et des établissements pénitentiaires a permis de mieux connaître l'état des partenariats avec des institutions culturelles dans le domaine de l'image (projections de films, ateliers de création audiovisuelle, utilisation des canaux vidéos internes). Une journée thématique nationale a été organisée sur la redynamisation des canaux vidéos internes en octobre 2009. En 2010, une journée sera organisée conjointement avec le centre national de la cinématographie et le ministère de la culture et de la communication sur le thème de la programmation des canaux vidéos internes et une enquête sera lancée pour réactualiser l'état des lieux du fonctionnement des bibliothèques des établissements pénitentiaires et de leurs partenariats avec les bibliothèques territoriales.

De nombreuses institutions et manifestations culturelles (festivals notamment) en partenariat avec des établissements pénitentiaires avaient intégré cette priorité thématique dans leur programmation annuelle et en ont fait bénéficier les publics placés sous main de justice par la diffusion de spectacles en détention (la Comédie de Valence à la maison d'arrêt de Valence), par l'organisation d'ateliers de pratique artistique (les Champs libres à la maison d'arrêt de Rennes, le Micro Ondes centre d'art contemporain à Velizy auprès de la maison d'arrêt de femmes de Versailles).

L'ensemble des manifestations nationales du ministère de la culture sont relayées au sein des établissements pénitentiaires : fête de la musique, journées du patrimoine, printemps des poètes...

Parallèlement, le partenariat Fédurok a été prolongé en 2009 (26 000 euros) et a favorisé le développement de partenariats entre 25 services pénitentiaires d'insertion et de probation, 33 établissements pénitentiaires et 27 scènes dédiées aux musiques actuelles par le biais de 35 concerts et de 18 ateliers de pratique musicale. Les nouveautés dans le cadre de ce partenariat en 2009 étaient l'ouverture du dispositif au réseau FSJ, fédération des scènes de jazz et de musique improvisées, et l'organisation d'une journée nationale sur le thème de la musique en milieu carcéral, en décembre 2009. Ce partenariat de grande qualité est reconduit pour 2010.

L'association Culture publics et territoire a été financée par la direction de l'administration pour un projet dans le cadre de la politique interministérielle Culture/Justice : l'organisation d'un séminaire national sur

l'accès des personnes placées sous main de justice aux lieux de patrimoine et aux musées et la création d'un site internet (20 000 euros). Ce séminaire aura lieu en septembre 2010. Le développement de partenariats entre services pénitentiaires et institutions culturelles dans le champ du patrimoine et des musées constitue le troisième axe thématique développé par l'administration pénitentiaire pour 2010.

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.

En 2009, l'offre moyenne d'activités sportives assurée par l'administration pénitentiaire en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) était de 6h40 en semaine et de 2h00 le week-end. En moyenne, 6 activités différentes étaient proposées en semaine et 2 le week-end.

L'un des axes de travail majeur pour l'année 2010 repose sur le développement de l'offre d'activités sportives à destination de tous les publics, en s'appuyant sur les moniteurs de sport et sur la mobilisation des fédérations sportives.

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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	%	38,2	36,4	41,5	35	35,7	41,5
Indicateur de contexte: masse salariale en production	M€	37	38,553	44,5	35	31,9	
Indicateur de contexte : masse salariale au service général	M€	18,8	18,724	19,6	19,6	19,6	

Commentaires techniques

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 au 1^{er} jour ouvré du mois des rapports mensuels d'activité établis par les établissements.

37,5% des personnes détenues bénéficient d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle). Ce chiffre est supérieur à la prévision actualisée 2009 de 0,7 point, mais inférieur au réalisé 2008 de 0,7 point. Cette diminution est surtout dû à la baisse du travail en atelier de production et est corrélé à la baisse de la masse salariale brute en production versée aux détenus (diminution de 6,7 M€ par rapport à 2008). Cette baisse résulte de la crise économique qui a débuté fin 2008 et s'est poursuivie en 2009. Le travail pénitentiaire en production est doublement touché, d'une part parce qu'il s'agit de travaux peu spécialisés du secteur marchand, qui sont pleinement touché par la crise (automobile, façonnage...) et d'autre part, les entreprises qui fournissent ces emplois reportent sur leur main d'œuvre à l'extérieur le travail restant et diminuent ainsi la part du travail donné à l'administration pénitentiaire.

Une légère hausse de la masse salariale brute versée au titre du travail en production a cependant été notée au cours du dernier trimestre 2009. Il n'est pas possible de préciser actuellement si cette hausse se poursuivra dans les mois à venir ou s'il s'agit d'une augmentation conjoncturelle. Néanmoins, les dernières prévisions de l'INSEE tablent sur une « reprise laborieuse » pour 2010, avec un taux de croissance estimé à +0,4% par trimestre. Cette conjoncture économique un peu moins défavorable qu'en 2009, ainsi que l'obligation d'activités créée par l'article 27 de la loi pénitentiaire, peuvent aboutir à un développement des activités rémunérées, dans des proportions très modérées cependant.

Le plan d'action national « Entreprendre », élaboré en 2008, constitue un levier important pour accroître le travail en production, en ce qu'il comporte plusieurs axes de progrès visant à s'adapter à l'environnement économique et aux besoins des entreprises ainsi qu'à faire évoluer l'organisation du travail pour optimiser les réponses apportées par l'administration pénitentiaire dans ce domaine. La cible fixée en matière d'activités rémunérées pour 2012 est cela dit très ambitieuse, eu égard au contexte économique morose et à la baisse des crédits du programme 103 et du fonds social européen alloués à la formation professionnelle.

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 carcérale et fixe à l'administration une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux personnes détenues qui en font la demande. Ces activités, outre la rémunération qu'elles procurent, contribuent à maintenir un lien entre la société civile et les personnes détenues, et concourent à maintenir leur équilibre personnel en détention.

La rémunération du travail et de la formation professionnelle contribue à résorber les situations d'indigence. Elle permet aux personnes détenues d'améliorer la vie quotidienne en leur donnant la possibilité notamment de cantiner⁵ et d'adresser des mandats à leur famille.

⁵ Cantiner est l'acte d'acheter des biens et des services de consommation courante (aliments, location de téléviseur...) en établissement pénitentiaire par l'intermédiaire de la cantine.

Les rémunérations des personnes détenues permettent également l'indemnisation des parties civiles selon une part progressive de 20 à 33% de la rémunération perçue.

Les activités rémunérées sont aussi un outil de réinsertion et permettent, au-delà d'un revenu immédiat, d'acquérir des compétences, de fixer des repères aux personnes détenues en difficulté, de concourir à la réinsertion professionnelle et de lutter contre la récidive.

Enfin, les activités de travail et de formations professionnelles peuvent être prises en considération par le juge de l'application des peines dans le cadre de la politique d'individualisation des peines, pour l'octroi de réductions de peine, voire d'un aménagement de peine.

En 2009, 22 367 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle rémunérée), soit 118 de plus qu'en 2008. Cette activité a concerné 29,7 % de la population pénale en maisons d'arrêt et 49,3 % en établissements pour peines.

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) :

		2009	2008/2009
Taux d'activité rémunérée	Maisons d'arrêt	29,7%	-0,9%
	Etablissements pour peines	49,3%	+1%
TAUX D'ACTIVITE GLOBAL pour l'ensemble des établissements		35,7%	-1,9%

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 2009, le service général emploie 34,3 % des actifs rémunérés écroués contre 29,9 % en 2008.

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 2009 s'est élevée à 19 604 342 euros (18 723 948 euros en 2008), pour 2 071 513 jours travaillés (2 053 804 jours en 2008). La rémunération mensuelle moyenne nette, par équivalent temps plein, est de 233 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 2009, le SEP a géré 48 ateliers de production implantés dans 27 établissements pénitentiaires recevant majoritairement des personnes détenues condamnées à de longues peines.

Le chiffre d'affaires du SEP a été de 22 820 000 euros en 2009, en progression de + 0,36% par rapport à 2008. Ce chiffre d'affaires 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 2009, les ateliers du SEP ont employé 4,6 % de l'effectif des actifs rémunérés écroués.

La masse salariale distribuée par le SEP en 2009 s'est élevée à 6 233 277 euros, pour 222 445 journées travaillées. La rémunération mensuelle moyenne par équivalent temps plein est de 525 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.

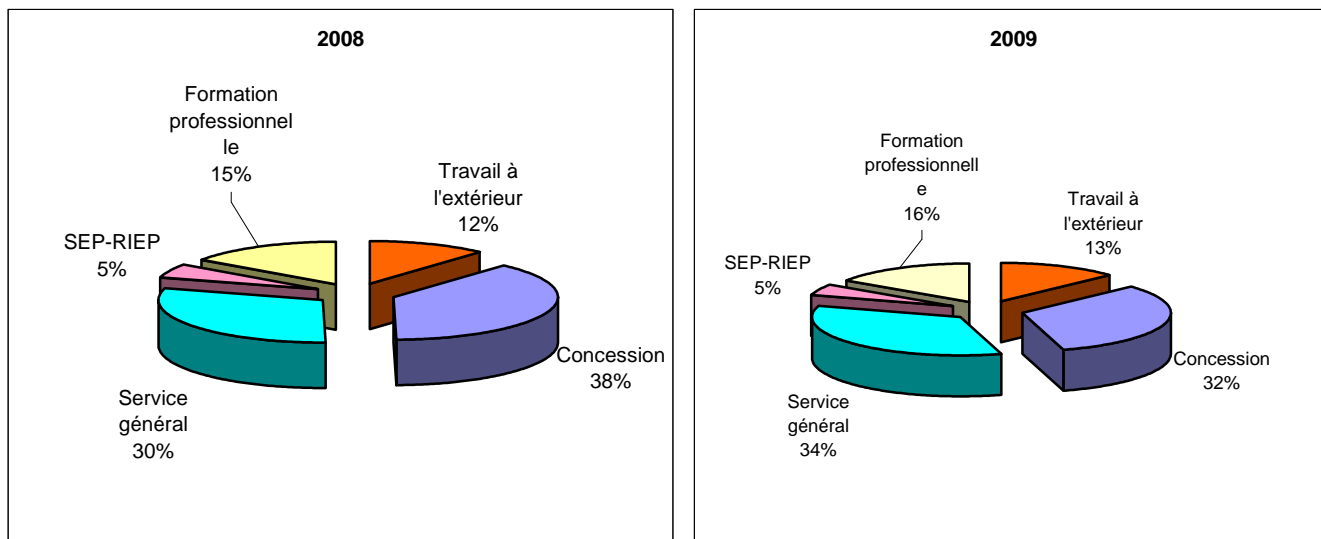
En 2009, le travail en concession a employé 32,5 % des actifs rémunérés écroués.

La masse salariale distribuée par les entreprises privées en 2009 s'est élevée à 25 639 843 euros, pour 1 301 384 journées travaillées. La rémunération mensuelle moyenne par équivalent temps plein est de 369 euros.

Outre le travail au sein de la détention, il convient de mentionner que certaines personnes écrouées travaillent à l'extérieur, dans le cadre de certains aménagements de peine (les placements à l'extérieur, la semi-liberté et le PSE). Ces mesures d'aménagement de peine visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés et leur permettent de travailler, au moyen d'un contrat de travail (CDD, CDI, CES, CIE...) pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises.

Le travail à l'extérieur a concerné, en 2009, 13,1% des actifs écroués.

Graphique 10 : Répartition des effectifs par activité rémunérée en 2008 et 2009



Prépondérance des emplois en production (Concession + SEP-RIEP), et la part importante du travail au service général.

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

Les rémunérations brutes versées durant l'année 2009 au titre des activités de production se sont élevées à 31 873 120 euros, en diminution de -12,8 % par rapport à 2008. Le nombre de journées travaillées durant l'année 2009 s'est établi à 1 523 617, en recul de -13,2 % par rapport à 2008.

S'agissant des emplois en production, avec une moyenne mensuelle de 6 772 postes en équivalent temps plein, on constate une diminution par rapport à 2008 de -1033 emplois.

Ces résultats laissent apparaître des disparités selon le mode de gestion des activités, ou encore selon les régions :

- selon le mode de gestion

La part de la gestion publique reste majoritaire dans la gestion du travail pénitentiaire puisqu'elle concerne 160 établissements, soit plus de 80% du parc pénitentiaire national.

De même, la gestion publique gère plus des 2/3 de la population pénale pour le travail pénitentiaire.

En 2009, la masse salariale a reculé de 13,9% et s'élève à 22 268 201 euros contre 25 873 424 euros en 2008. Le nombre moyen mensuel d'ETP a également diminué de 14,3% sur la période 2008-2009 et passe de 5 335 en 2008 à 4 572 en 2009.

Dans les établissements à gestion déléguée, où la fonction travail est gérée par un contractant, les objectifs sont fixés par voie contractuelle, dans le cadre du marché. En 2009, la masse salariale a reculé de 10,1% et s'élève à 9 604 919 euros, contre 10 679 779 euros en 2008.

Le nombre mensuel moyen d'ETP a également diminué de 11% (- 270) sur la période et passe de 2 470 en 2008 à 2 200 en 2009.

- selon les directions interrégionales

Le tableau suivant a été réalisé afin d'évaluer le positionnement de chaque direction interrégionale par rapport aux cibles COB 2009.

Résultats 2009 comparés aux objectifs COB (Production)

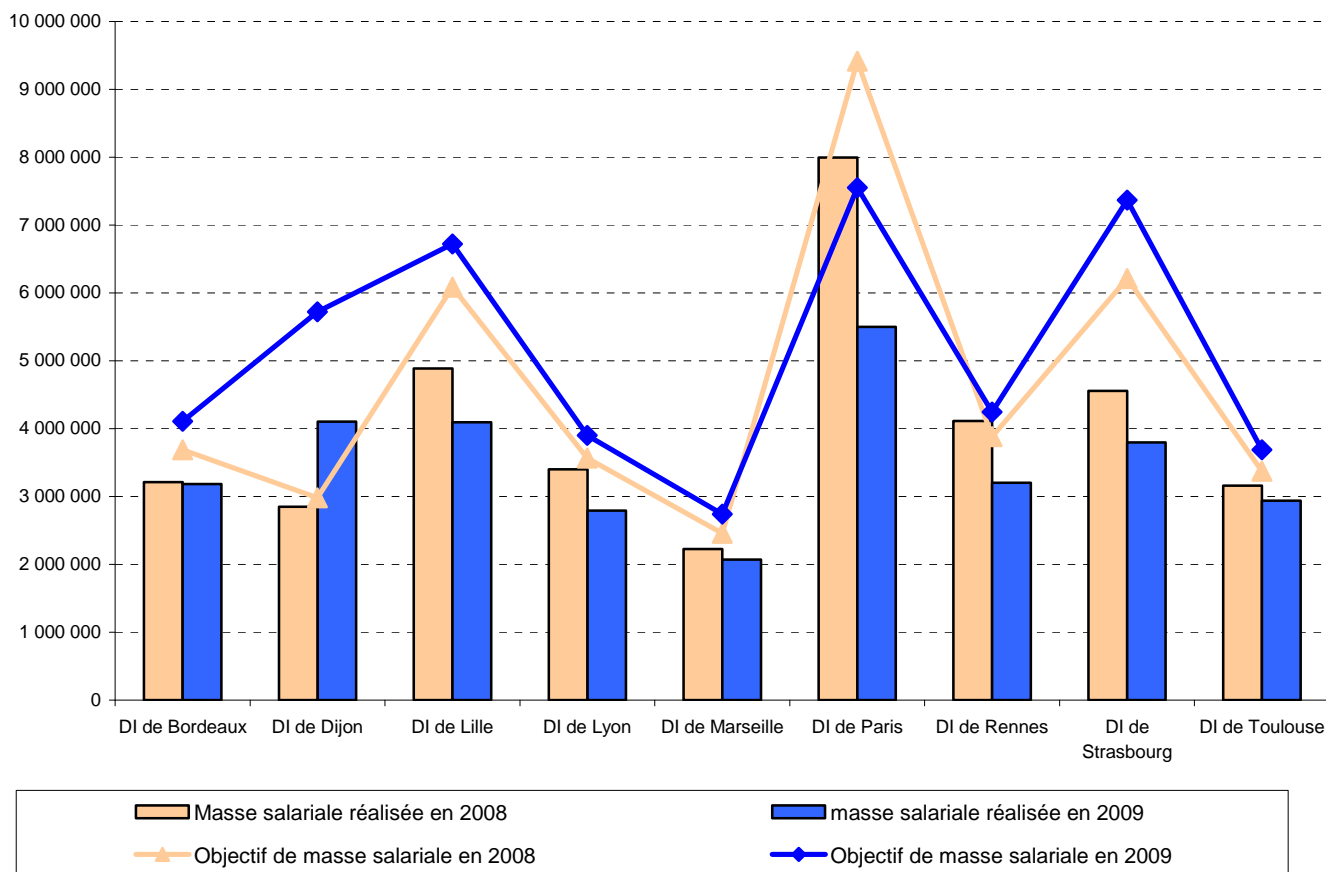
Métropole (hors MOM)	Masse Salariale 2009	E.T.P 2009	Objectif M.S 2009	Objectif E.T.P 2009	Ecart M.S / Objectif	Ecart E.T.P / Objectif
DI de Bordeaux	3 182 556	600	4 110 425	792	77%	76%
DI de Dijon	4 104 975	832	5 723 526	1 186	72%	70%
DI de Lille	4 093 227	1089	6 720 919	1 744	61%	62%
DI de Lyon	2 794 691	637	3 901 268	866	72%	74%
DI de Marseille	2 070 672	433	2 739 936	613	75%	70%
DI de Paris	5 500 713	1346	7 552 263	2 050	73%	66%
DI de Rennes	3 204 641	618	4 247 563	920	75%	67%
DI de Strasbourg	3 796 644	664	7 370 032	1122	52%	59%
DI de Toulouse	2 939 684	495	3 688 162	672	80%	74%
Total métropole	31 722 330	6 749	46 054 094	9 965	68,9 %	67,8 %

source : rapport d'activité des DI

Les objectifs COB pour 2009 ont été atteints au plan national à hauteur de 68,9 % pour la masse salariale et de 67,8 % pour le nombre d'ETP. Les résultats sont nettement inférieurs à ceux de 2008 (-12,8%) pour la masse salariale et (-13%) pour les ETP.

Ces résultats ont été obtenus dans un contexte économique extrêmement défavorable.

Graphique 11 : Masse salariale (objectif et réalisé) par DISP en 2008 et 2009



4 – Les perspectives

- Le Plan ENTREPRENDRE

Mis en place par la Direction de l'Administration Pénitentiaire en début d'année 2008, avec pour objectif d'augmenter le pourcentage de détenus ayant accès à une activité rémunérée au titre du travail, du service général, et de la formation professionnelle, le plan « Entreprendre » concerne la totalité des établissements pénitentiaires.

Bilan 2009 :

De manière générale, ce plan qui relève d'un pilotage en mode projet, a permis de soutenir l'action des services déconcentrés, au titre de leurs objectifs fixés lors des conférences d'objectifs (COB) et dans le Projet Annuel de Performances (PAP), pour l'année 2009. Ces objectifs résident, pour la production, dans l'augmentation des postes de travail et dans l'augmentation de la masse salariale brute.

Le plan « Entreprendre », en tant qu'outil méthodologique, s'il n'a pas permis d'endiguer totalement les conséquences économiques défavorables, notamment sur l'activité des concessionnaires et de leurs sous-traitants, a en revanche, joué un rôle important d'amortisseur de ces mêmes facteurs de crise, au moyen des actions volontaristes portées par ses axes de progrès et surtout par son fondement qui vise à améliorer sur le long terme et d'un point de vue structurel le mode de fonctionnement des établissements pénitentiaires dans le domaine du travail pénitentiaire.

- la tertiarisation de l'activité pénitentiaire

L'activité des directions interrégionales n'est pas limitée au développement quantitatif (issu de la prospection commerciale) du travail pénitentiaire, en effet elle porte également sur des projets diversifiés d'activités valorisantes et qualifiantes pour les personnes détenues.

L'ouverture de centres d'appels en détention, qui s'inscrit dans un mouvement plus large d'orientation des emplois vers le secteur tertiaire, est un exemple de cette ambition. Il permet notamment aux personnes détenues de renforcer leurs compétences dans de nouveaux domaines (accueil, vente) et de bénéficier d'une meilleure rémunération.

Le premier centre d'appels entré en fonction, dans le courant de l'année 2009, concerne le centre pénitentiaire des femmes de Rennes avec la société Webhelp, spécialisée dans la gestion externalisée de la relation client.

D'autres centres d'appels sont en projet, ou ont débuté leur activité en 2010 (ainsi, à la maison d'arrêt des femmes de Versailles).

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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	%	9	8,6	9,3	8,6	8,5	9,3
Pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Education Nationale	%	23,1	22,8	23,4	22,8	23,4	23,4
Indicateur de contexte: nombre d'heures de formation-professionnelle	heures	3 628 660	3 696 318			3 601 661	
Indicateur de contexte: nombre d'heures d'enseignement dispensées par l'Education nationale	heures		468 432			487 008	

Commentaires techniques

Il est rappelé que 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 pour la formation professionnelle, l'unité est le nombre d'heures/stagiaires. Les deux ratios de cet indicateur sont calculés à partir des données de l'enquête réalisée une fois par an sur une semaine de référence où les personnes comptabilisées doivent être inscrites au cours de manière régulière.

En 2009, 14 277 personnes ont été scolarisées lors de cette semaine de référence, ce chiffre reste constant par rapport à 2008. Par contre en raison de la baisse de la population pénale hébergée par rapport à l'année passée, le taux de scolarisation augmente de 22,8% à 23,4%.

Le nombre d'heures d'encadrement de l'enseignement est en 2009 de 487 008 «heures-groupe», en augmentation de 4 % par rapport à 2008 du fait de la création de 12 nouveaux postes d'enseignants.

Compte tenu du taux relativement constant de scolarisation autour de 23% depuis quelques années, et en raison des nouvelles dispositions prévues par l'article 27 de la loi pénitentiaire : cet article qui instaure une obligation d'activités, notamment pour les condamnés illettrés ou non francophones, le taux de scolarisation dans les prochaines années pourrait être porté au-delà du réalisé actuel.

Si le pourcentage de personnes en formation professionnelle reste relativement stable au fil des ans (entre 8,5 et 9% depuis 2006), il convient néanmoins, de l'apprécier à l'aune d'un contexte budgétaire particulier. En effet, l'année 2009 a été une nouvelle fois marquée par la baisse conjuguée de l'enveloppe de crédits du programme 103 et des crédits du Fonds Social Européen. Dans ces conditions, si le taux national de formation professionnelle ne varie pas, le nombre d'heures stagiaires est en baisse de 5% par rapport à 2008 et il a été beaucoup plus fortement impacté par la baisse des crédits, ainsi de nombreuses actions prévues dans les plans locaux et régionaux de formation n'ayant pas démarré faute de financements.

Malgré l'ouverture d'une quinzaine de nouveaux établissements pénitentiaires entre 2008 et 2012, et en dépit de la nouvelle obligation d'activités prévue par l'article 27 de la loi pénitentiaire, il apparaît difficile de porter dans les prochaines années la mesure de cet indicateur à un taux supérieur à 10%, notamment parce que les enveloppes de financement n'augmenteront pas dans les deux prochaines années.

1- La formation professionnelle

a- Les effectifs : quelques chiffres

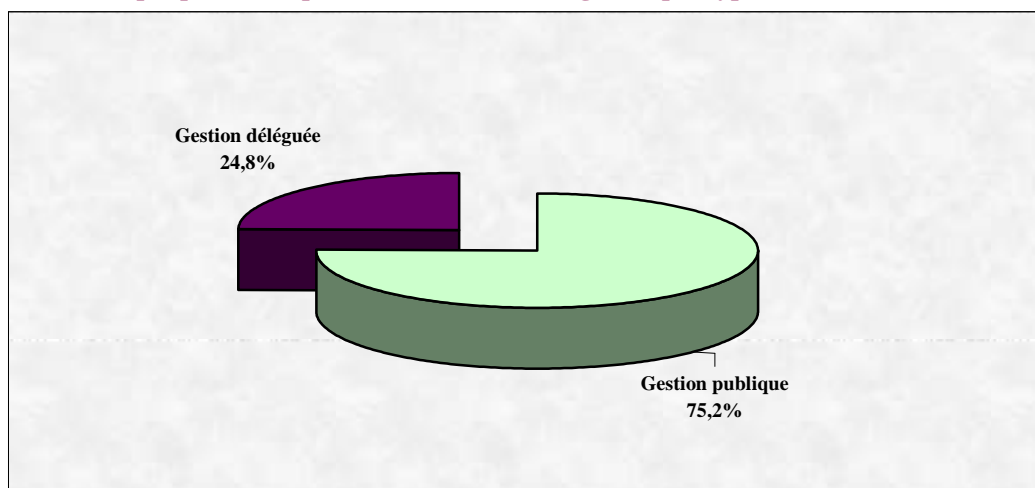
En 2009, 3 601 661 heures stagiaires ont été dispensées, dont 2 960 200 sont des heures rémunérées (82 %) suivies par 20 455 personnes détenues.

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 entre établissements à gestion publique et établissements en gestion déléguée est la suivante :

- Etablissements publics : 15 383 personnes détenues
- Etablissements en gestion déléguée : 5 072 personnes détenues.

Graphique 12 : Répartition des détenus stagiaires 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 2009 a connu une hausse des crédits du BOP 103 (crédits anciennement dénommés IRILL) de 5 %. Les crédits DGEFP dans le cadre du marché DGEFP/AFPA ont connu une augmentation à hauteur de 27 %.

Les Crédits du Fonds social Européen (FSE), crédits qui interviennent en cofinancement de Crédits de l'Etat, ont subi de fortes baisses en 2009. D'un montant global de plus de 6,3 millions d'euros en 2008, l'enveloppe des crédits FSE est passée en 2009 à 5,3 millions d'euros. Une majorité de directions interrégionales a donc été touchée par la nouvelle politique de gestion des crédits FSE.

S'agissant des crédits de rémunération des personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle, l'enveloppe mise à disposition de l'administration pénitentiaire par les DRTEFP (intégrées dans les DIRECTTE depuis le 1^{er} janvier 2010) est de 10,5 millions d'euros (comme en 2008), dont la consommation s'est élevée à un peu plus de 9 millions d'euros.

Financements	Gestion publique	Gestion déléguée	Total
Actions de formation	20 932 992	22 200 000	43 132 992
Rémunérations (consommées)	6 066 865	2 988 159	9 055 024

c- La typologie des formations

3 922 (19,2%) personnes détenues ont bénéficié d'une action de qualification

10 189 (49,8%) personnes détenues ont bénéficié d'une action de pré qualification (chantier école, adaptation à l'emploi...)

4 939 (24,1%) personnes détenues ont participé d' une action de remise à niveau ou d'une formation de base (action de lutte contre l'illettrisme, français langue étrangère, enseignement à distance).

1 405 (6,9%) personnes détenues ont participé à une action de préparation à la sortie.

d- Les perspectives

- l'expérimentation de la décentralisation de la formation professionnelle

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose dans son article 9 que « l'Etat peut, à titre expérimental, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier suivant la publication de la présente loi, confier par convention aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle continue des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire situé sur leur territoire ».

Engagés dès la fin de l'année 2007, les travaux préalables à la mise en place d'une expérimentation relative à la décentralisation des crédits de la formation professionnelle au profit de quatre régions administratives (Basse-Normandie, Aquitaine, Provence Alpes Côte d'Azur et Pays de la Loire) se sont poursuivies à un rythme soutenu au cours de l'année 2009.

Cette expérimentation, prévue pour une durée de trois ans, doit débiter au 1^{er} janvier 2011.

- le développement de la Validation des acquis de l'expérience (VAE)

L'administration pénitentiaire a, par l'association notamment de ses partenaires institutionnels (ministère de l'économie, des finances et de l'emploi) ou privés (GEPISA, IDEX devenu GAIA, SIGES), fait du développement du processus de la validation des acquis de l'expérience (VAE) au sein de ses services déconcentrés un objectif majeur de sa politique en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des personnes détenues.

Cette démarche de travail, entamée en 2008 avec l'AFPA, a conduit à la rédaction, par la DGEFP, d'un arrêté le 6 mars 2009 modifiant l'arrêté du 9 mars 2006 relatif aux conditions de délivrance du titre professionnel : cette modification donne aux personnes détenues la possibilité de présenter un titre professionnel par validation des acquis de l'expérience selon une modalité aménagée, à savoir par capitalisation progressive de certificats de compétences professionnelles (CCP). Cette disposition doit faciliter considérablement la VAE en détention. Après les expertises réalisées par l'AFPA, l'administration pénitentiaire se consacrera en 2010 à la mise en conformité des plateaux techniques. Par ailleurs, elle étudiera, en lien avec l'AFPA, les modalités de professionnalisation des personnels pénitentiaires encadrant les personnes détenues sur les plateaux techniques.

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).

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, dans son article 27 « De l'obligation d'activité » renforce ce principe : « Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité

consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage ».

a- l'encadrement de l'enseignement

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 82 postes d'enseignants créés depuis 2002 en milieu carcéral, 32 ont été directement destinés à la prise en charge des mineurs en EPM.

L'encadrement de l'enseignement est en 2009 de 450 enseignants affectés (temps plein avec heures supplémentaires) et près d'un millier de vacataires intervenant en heures supplémentaires.

Au total, 13 528 heures de cours sont dispensées, chaque semaine, dont 1 910 heures dédiées aux personnes détenues mineures.

Le budget de l'enseignement se répartit entre le coût des personnels affectés par l'Education nationale (20.315.000 euros) et le coût des budgets de fonctionnement alloués par l'administration pénitentiaire et les collectivités locales (1 234 000 euros).

b- les niveaux de formation de la population carcérale à l'arrivée en détention

Le repérage systématique des personnes illettrées, initié depuis 1994, a concerné la majorité des sites pénitentiaires en 2009 : 165 établissements pénitentiaires ont fourni des informations sur 45 180 personnes détenues rencontrées par les enseignants à l'accueil des établissements.

Il montre que les personnes détenues sont globalement en très grande difficulté :

- 1 % n'ont jamais été scolarisées
- 2,8 % ne parlent pas le français et 4,9% le parlent de manière rudimentaire
- 44 % sont sans diplôme et 70 % ne dépassent pas le niveau CAP
- 32 % des personnes sont issues de cursus courts ou d'échecs du système scolaire (primaire, enseignement spécialisé, CPPN, collège avant la 3ème).
- 25% de l'ensemble des personnes rencontrées échouent au bilan lecture proposé (10% sont en situation d'illettrisme au regard du test, et 15% échouent du fait de difficultés moindres).

La situation de dénuement culturel est particulièrement marquée chez les jeunes détenus de moins de 18 ans, puisque 77 % d'entre eux sont sans diplôme et 32 % en échec au bilan lecture proposé pour le repérage de l'illettrisme.

c- Les effectifs scolarisés

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 2009, sur la première semaine de décembre (qui sert de référence à une enquête effectuée chaque année), 23,4% de la population carcérale a participé aux activités scolaires.

En flux annuel, ce sont 44 481 personnes détenues adultes qui ont été scolarisées, plus de la moitié ont suivi une formation de base (alphabétisation, illettrisme, remise à niveau, préparation au CFG).

Les actions d'enseignement ont également concerné 3 113 mineurs détenus, auxquels il faut ajouter 581 détenus moins de trois semaines qui ont bénéficié d'un positionnement, d'une évaluation de leurs compétences et de cours adaptés.

En 2009, 87 % des mineurs incarcérés ont été scolarisés à tous les niveaux de formation de l'alphabétisation jusqu'au niveau bac, les autres n'ayant été incarcérés que quelques jours ou ayant refusé catégoriquement les activités proposées.

Le temps moyen de scolarisation pour les adultes est de 6,9 heures hebdomadaires, et de 13,9 heures pour les mineurs.

d- Les validations

Plus de 10 % des personnes scolarisées ont réussi un diplôme, et 77% des personnes détenues présentées à un examen l'ont obtenu.

Ainsi, en 2009, 4890 personnes détenues (dont 360 mineurs) ont été reçues à un examen de l'Education nationale, principalement au Certificat de Formation Générale (3 650 adultes et 310 mineurs).

D'autres formes de validations ont également obtenues, par 4241 personnes détenues (dont 828 mineurs), comme par exemple 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.

e- Les perspectives

- le développement de la politique de lutte contre l'illettrisme

La politique de l'administration pénitentiaire en matière de formation se fonde sur une évaluation des compétences de la population pénale à l'entrée des établissements pénitentiaires et un repérage des personnes illettrées par les enseignants, repérage qui concernent un peu moins de 50% des entrants. Le dispositif d'enseignement n'ayant pas les moyens d'accroître et de systématiser son action de repérage sans réduire l'action pédagogique elle-même, l'administration pénitentiaire a décidé que le plan de lutte contre l'illettrisme organiserait une prise d'information initiale par les services pénitentiaires, mise en place à l'accueil. Cette procédure de pré repérage de l'illettrisme a été déployée dans 56 maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt en 2009. L'objectif en 2010 est de consolider le fonctionnement actuel du pré repérage de l'illettrisme, d'une part en l'étendant à l'ensemble des maisons d'arrêt et, d'autre part, en veillant à ce que les personnes signalées en difficulté à l'oral et/ou en lecture par le personnel pénitentiaire soient ensuite reçues par les enseignants pour un bilan approfondi

- l'adaptation toujours plus grande aux besoins des personnes détenues

En 2009, les actions à destination des plus jeunes et des plus en difficulté ont continué à être prioritaires. L'année 2010 sera notamment consacrée à l'optimisation de la prise en charge de ces publics les plus fragiles, par le biais de groupes de travail conduisant des réflexions sur les formations aux savoirs de base, ou encore sur la prise en charge des mineurs en EPM et QM (quartiers mineurs).

Annexes relatives l'enseignement et à la formation des détenus

Tableau 13 Formation professionnelle : heures réalisées et rémunérées en 2008 et 2009

	Total du nombre d'heures de formation professionnelle réalisées	Total du nombre d'heures de formation professionnelle rémunérées	% de rémunérées / réalisées
2008	3 597 495	3 073 461	89 %
2009	3 601 661	2 960 900	82 %

Tableau 13a : Nombre de personnes différentes entrées en formation professionnelle et enseignement sur l'année 2009 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)	4 623	9,7 %		
2	Actions de formation de niveau 5 (CAP, BEP, Brevet).	13 201	27,7 %	3 922 (incluant niveaux 1,2,3 , 4 et 5)	19,2 %
3	Actions de formation de niveau 5 bis : actions pré qualifiantes, chantiers école (...); enseignement remise à niveau et préparation CFG.	16 775	35,3 %	10 189	49,8 %
4	Formations de base niveau 6 : alphabétisation, illettrisme, français langue étrangère (...)	12 995	27,3 %	4939	24,1%
	Total	47 594	100%		
5	Actions d'enseignement ou formation à distance	4 520		Inclus dans ligne 2	
6	Formations transversales (adaptation à l'emploi, préparation à la sortie (...), informatique B2I, code de la route, (...)			1 405	6,9 %
	Total	4 520		20 455	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 13b : validation obtenues par les détenus en 2009 *

	Enseignement			Formation professionnelle		
	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle (tous diplômes confondus)
CFG	4 637	3 960		471	331	241
CAP/BEP/CFP/VAE validées niv5	582	257	179	822	639	
Brevet	645	448				
niveau 4 bac, DAEU	337	159	75	34	27	
au-delà	178	66	83	12	6	
Total	6 379	4 890	337	1 339	1 003	241

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/Pôle Emploi

La convention cadre nationale de collaboration, signée en 2006, entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'ANPE devenue Pôle emploi est arrivée à échéance le 31 décembre 2008.

Cette convention initiale, par le biais d'avenants successifs, s'est également appliquée tout au long de l'année 2009. La nouvelle convention de partenariat 2010-2012 est actuellement en cours de signature.

a- Les correspondants Pôle emploi/ justice

En 2009, en application de la convention cadre nationale qui prévoit le financement de 62,5 postes équivalents temps plein (42,5 postes financés par Pôle emploi et 20 par l'administration pénitentiaire), 142 conseillers Pôle emploi/justice sont intervenus auprès des personnes détenues sur l'ensemble du territoire.

b- Le bilan 2009

Les conseillers Pôle emploi/justice ont suivi 19 361 personnes détenues en 2009. Chacune de ces personnes a pu bénéficier d'un diagnostic professionnel qui valorise tous les acquis antérieurs, y compris pendant la période de détention (enseignement, formation professionnelle, travail) et qui identifie les éventuels freins à la reprise d'emploi (situation personnelle et pénale).

Ce bilan professionnel partagé avec la personne détenue et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) a permis de définir la distance à l'emploi de ces personnes et, le cas échéant, d'initier en détention les premières étapes d'un parcours professionnel.

Parmi l'ensemble des personnes suivies par un conseiller Pôle emploi/justice, 24,3 % ont pu obtenir une solution directe d'insertion professionnelle au moment de leur sortie de détention définitive ou dans le cadre d'un aménagement de peine. Ainsi, à leur sortie de détention :

- 1695 personnes avaient un emploi ;
- 1241 ont intégré une formation professionnelle ;
- 1769 ont été accueillies dans une prestation d'accompagnement Pôle emploi.

c- Les perspectives

Les améliorations attendues à partir de la nouvelle offre de service de Pôle Emploi (aide au placement et accès aux indemnités chômage) permettront d'accompagner le développement des aménagements de peine prévus par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et d'informer les directions interrégionales sur toutes les mesures mises en place par l'Etat en faveur des publics en difficultés.

L'offre de service de Pôle Emploi s'appuiera sur l'inscription de la personne détenue en catégorie 4 sur la liste des demandeurs d'emploi afin d'initier les premières actions de retour à l'emploi. De plus, la mobilisation vers l'emploi (MVE) permettra de définir une cible d'emploi réaliste, de réduire voire de supprimer, en concertation avec les SPIP, les freins entravant le retour à l'emploi, et d'accompagner la personne détenue au moment de la sortie de détention.

2. Les autres actions liées à l'emploi

a- Le dispositif CIVIS Justice

- le bilan 2009

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.

Entre 2006 et 2009, ce dispositif a été expérimenté dans 6 départements pilotes, dotés d'un Préfet à l'égalité des chances (Bouches du Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine Saint-Denis, Val d'Oise), qui ont bénéficié de moyens humains supplémentaires : 26 postes de référents-justice rattachés à 33 missions locales, financés par l'Acse.

A la fin de l'année 2008, le Cabinet Pluricité avait remis un rapport d'évaluation du dispositif, établissant la pertinence de ce dernier.

En 2009, dans les 6 départements pilotes 3 192 jeunes sous main de justice ont été accompagnés dans le cadre de ce dispositif, et 849 CIVIS ont été signés.

Sur l'ensemble du territoire national, en 2009, ce sont 12 880 jeunes sous main de justice qui ont fait l'objet d'un accompagnement dans le cadre du CIVIS, accompagnements qui ont abouti à la signature de 2 204 CIVIS. Parmi ces jeunes 21,3% ont accédé à un emploi ou une formation qualifiante en fin de peine ou lors d'un aménagement de peine.

- les perspectives

En 2010, les crédits du plan de relance accordés au secrétariat d'Etat à l'Emploi devraient permettre de maintenir ces 26 référents en poste dans les ML et de créer 14 postes supplémentaires.

b- Le protocole d'accord AP/ MEDEF

- Le bilan 2009

Le Protocole d'Accord MEDEF/DAP signé le 28 mai 2008 a vocation à contribuer à l'insertion des personnes détenues.

L'année 2008 avait fait l'objet de deux protocoles départementaux (Bas-Rhin et Bouches du Rhône) et d'un protocole régional (Nord-Pas-de-Calais).

En 2009, cinq départements (Côte d'Or, Nord, Pas-de-Calais, Haute-Vienne et Gironde) et une région (La Bourgogne) ont décliné le protocole national, ce qui porte à sept le nombre de protocoles départementaux et à deux le nombre de protocoles régionaux.

La collaboration entre l'administration pénitentiaire et le MEDEF et les expérimentations locales menées conjointement avec les Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires (DISP) tend à réaliser trois objectifs :

- 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.

- Les perspectives

Le comité de pilotage du 19 avril 2010 a permis de réaliser un état des lieux sur les déclinaisons locales du protocole d'accord national, et d'orienter le travail de partenariat entre le MEDEF et la DAP sur les axes forts déployés actuellement dans le cadre des partenariats existants.

F – Le maintien des liens familiaux

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

INDICATEUR 4.1 : Taux d'occupation des unités de visite familiale (du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Nombre de séjours en UVF d'une durée supérieure ou égale à 24 heures	unité	nd	1 077	812	812	1 163	1475
Taux d'occupation des UVF	%	nd	61	60	61	58	70

Commentaires techniques

Le nombre des UVF en service est de 28 dont 11 ont été ouverts dans le courant de l'année 2009.

Pour la première mesure de l'indicateur, il a été fait une projection à partir du nombre de séjours en UVF d'une durée supérieure ou égale à 24 heures de 9 UVF (6 UVF de la région PACA - Corse où le nombre de séjours est de 283, 3 UVF de la région de Rennes où le nombre de séjours est de 91).

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.

Cette mesure de l'indicateur a été supprimée dans le PAP 2010.

Le taux d'occupation des UVF de 58 % réalisé en 2009 recouvre des écarts importants entre les établissements. Cet écart se remarque sur des UVF dont la date d'ouverture est comparable. Ainsi, le taux d'occupation des UVF de la MC de Saint Martin de Ré est de 87 %, alors que celui du CP de Rennes est de 22%. Dans le même ordre, le taux d'occupation des UVF du CP de Mont de Marsan est de 23 % alors qu'ils fonctionnent depuis mars 2009 et que ceux du CD de Roanne qui ont ouvert en mai 2009 connaissent un taux d'occupation de 81 %.

Les dispositions de la Loi Pénitentiaire, en permettant à l'ensemble des personnes incarcérées (prévenues comme condamnées) de solliciter le bénéfice des UVF, devraient générer une hausse du niveau de fréquentation des UVF.

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

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Total de ½ journée d'utilisation des parloirs familiaux / total de ½ journées d'ouverture	%	nd	40	37	40	42	57

Commentaires techniques

Pour un total de 34 parloirs familiaux sur 8 sites, le taux d'occupation relevé est de 42 % soit de 2 points supérieurs à la prévision 2009 actualisée.

La mise en service de cet équipement est récente, mais une augmentation de son utilisation dans les premiers établissements qui en sont dotés est constatée.

Le programme d'aménagement des parloirs familiaux est terminé.

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 visite 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)

48 UVF supplémentaires seront construites d'ici fin 2012 , dans les établissements suivants :

- le CD Uzerche (3)
- 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 (6)
- le CD de Réau-Ile-de-France (5)
- la MA de Nantes (4)
- le CD de Nantes (3)
- la MC d'Arles (2)
- la MC de Condé-sur-Sarthe (4)
- la MC de Vendin-le-Vieil (4)

Les unités de visite 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* ».

Article 26 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dispose : « Les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement ».

La loi de principe va être déclinée en décret d'application et circulaires qui formaliseront la liberté ainsi reconnue aux personnes détenues.

Dores et déjà 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.

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. L'effectif des aumôniers musulmans a d'ailleurs progressé de

2- Quelques données chiffrées

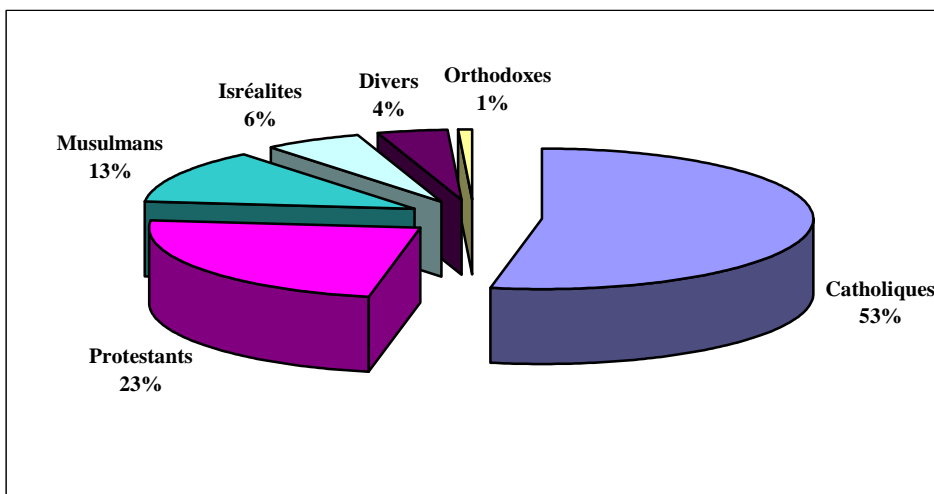
Les personnels cultuels regroupent les aumôniers titulaires (rémunérés et bénévoles) et les auxiliaires d'aumônerie.

- 1129 personnels cultuels dont 397 rémunérés et 732 bénévoles (dont 181 auxiliaires d'aumônerie)

La répartition selon les confessions est la suivante :

- 600 catholiques ;
- 265 protestants ;
- 142 musulmans ;
- 67 israélites ;
- 55 divers (dont 9 orthodoxes et 3 bouddhistes)

Graphique13 : 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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Nombre de conventions partenariales signées et actives	unité	1 977	2 090	2054	2 054	2 345	2134

Commentaires techniques

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) doivent s'efforcer de construire avec des partenaires sociaux des relations formalisées.

Les conventions sont un des moyens de fixer un cadre à ces relations. L'exercice permet également 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.

Le résultat de la mesure en 2009 dépasse de 14 % l'objectif fixé.

Le SPIP est un service déconcentré de la direction de l'administration pénitentiaire à vocation départementale. Les SPIP ont connu, depuis leur création en 1999, une extension considérable du champ de leur mission ainsi qu'une modification qualitative et quantitative de leur intervention.

Depuis 2002, le nombre de personnels affectés aux SPIP a fortement augmenté (+40% en 6 ans). Dans le même temps, plusieurs audits (dont le rapport de l'IGSJ de 2006) ont relevé que l'organisation des SPIP devait être adaptée à ces changements. Sur cette base, plusieurs travaux d'envergure ont été entrepris depuis 2007 : d'une part une réforme statutaire pluriannuelle et d'autre part une redéfinition des missions et des méthodes d'intervention des SPIP qui recentre leurs missions dans le champ de la prévention de la récidive.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a également clarifié les missions du service public pénitentiaire et notamment les missions d'insertion et de probation dévolues aux SPIP.

La réforme statutaire.

La signature du protocole d'accord du 9 juillet 2009 a permis de formaliser le projet de réforme statutaire accompagnant la redéfinition des missions et la nouvelle organisation des SPIP.

Cette réforme statutaire concerne à la fois les conseillers d'insertion et de probation et l'encadrement des SPIP (les chefs de service d'insertion et de probation et les directeurs d'insertion et de probation). Il s'agit de reconnaître et de valoriser les compétences professionnelles des personnels.

Le corps des conseillers d'insertion et de probation est recentré sur son cœur de métier: la prévention de la récidive. Aussi, les actions que le CIP met en œuvre sur le passage à l'acte, son rôle dans l'individualisation des peines et des mesures pré-sententielles et son implication dans l'aménagement des peines, le positionne sur le champs pénal et criminologique spécifique à la filière insertion et probation.

La réflexion engagée sur l'encadrement des SPIP doit permettre de garantir des perspectives de carrières unifiées et revalorisées. Ainsi, les fonctions de direction seront clarifiées et reconnues par la mise en extinction progressive du corps des CSIP. Le corps de directeur d'insertion et de probation est

maintenu dans la catégorie A type de la fonction publique. Le basculement du corps de CSIP vers celui de DIP se fera progressivement sur plusieurs années.

Le statut d'emplois des directeurs fonctionnels d'insertion et de probation sera également rénové afin de créer une carrière attractive et des passerelles avec le corps de directeur des services pénitentiaires.

Cette réforme statutaire a été conçue afin d'offrir un déroulement de carrière dynamique et évolutif. Cependant, l'impact budgétaire de cette réforme impose un calendrier pluriannuel de mise en œuvre.

La nouvelle organisation des SPIP.

Le renforcement des moyens de fonctionnement des SPIP a déjà été engagé. En 2009, 251 véhicules de location ont ainsi été mis à disposition des agents, 9 antennes sur les 12 recensées ont été rénovées et les 3 restantes le seront en 2010.

Un nouveau modèle d'organisation est actuellement en cours d'expérimentation dans 11 SPIP pilotes (Aveyron et Lot ; Aube et Haute-Marne ; Bouches du Rhône ; Charente ; Eure ; Gironde ; Maine et Loire ; Meuse ; Pas de Calais ; Haute-Savoie ; Val de Marne). Il a été conçu pour être modulable et s'adapter aux réalités territoriales et aux flux de publics accueillis. L'expérimentation porte sur l'affectation de personnel de surveillance dans les SPIP afin qu'ils gèrent tout d'abord le placement sous surveillance électronique (PSE).

Cette expérimentation concernera 27 surveillants affectés au 1^{er} trimestre 2010. Le retour d'expérience sera réalisé à la fin du 1^{er} semestre 2010.

Sur 2009 et 2010, la DAP a obtenu la création de 516 emplois. Le renforcement des services se fait par des créations de postes de DIP (10 postes créés en 2010) et de cadres administratifs (20 postes d'attachés, 40 postes de SA créés en 2 ans) et de personnels administratifs (20 postes). De plus, 138 CIP et 160 personnels de surveillance arriveront dans les services courant 2010.

Ces créations d'emplois doivent entraîner en fin d'année 2010 une réévaluation des effectifs de référence des SPIP.

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 conjointe (du point de vue de l'usager)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes	%	nd	59	55	60	54	65

Commentaires techniques

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 les 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.

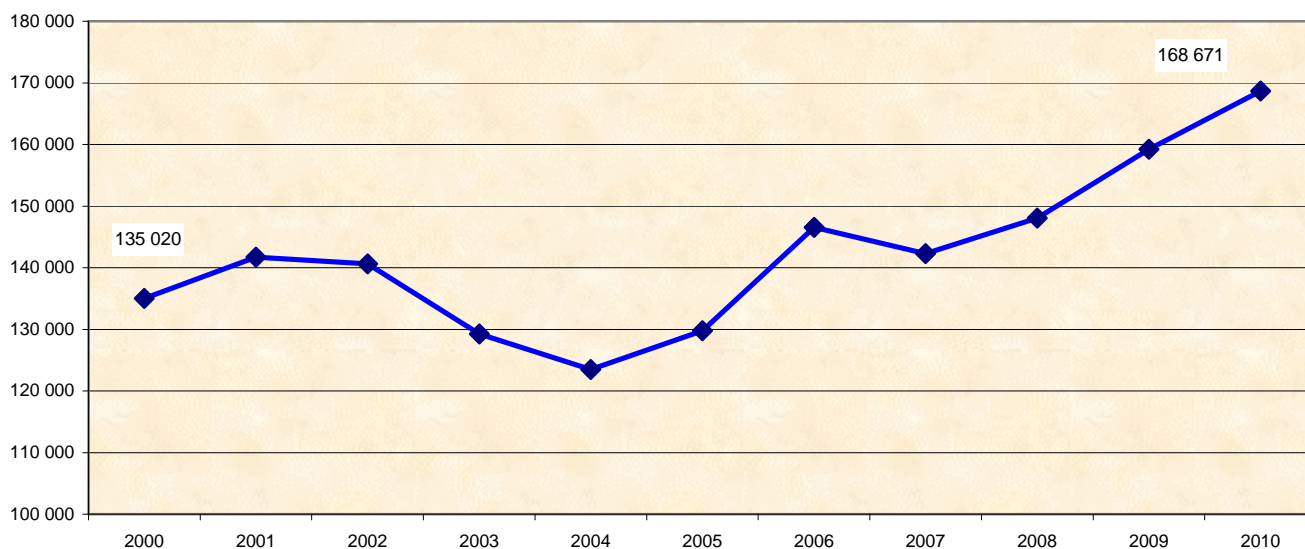
L'administration pénitentiaire rencontre des difficultés pour l'extraction des données à partir d'APPI, pour laquelle une requête est en cours d'écriture.

L'extrapolation à partir d'un comptage manuel de 3 directions interrégionales donne un taux de 54 % de personnes condamnées à un SME de 36 mois ayant entièrement respecté l'obligation d'indemniser les victimes.

Au 1^{er} janvier 2010, 168 671 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 186 600 mesures suivies par les SPIP (soit respectivement une augmentation de 5,9 % et 7,2 % par rapport au 1^{er} janvier 2009)

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 14: Evolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert



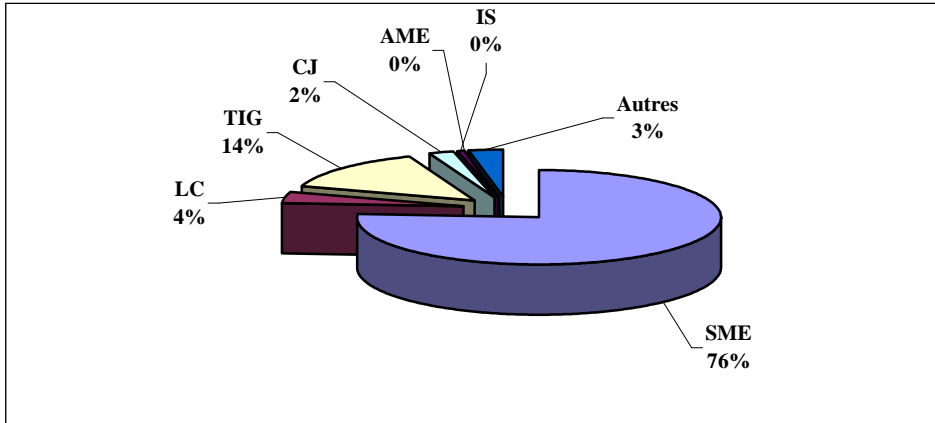
Le Sursis avec mise à l'épreuve (SME) est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour crime ou dit de droit commun. Le tribunal fixe le délai d'épreuve qui ne peut être inférieur à dix-huit mois ni supérieur à trois années. Le SME est bien adaptée à une population vivant dans la précarité 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 15 : Répartition des mesures suivies en milieu ouvert au 1er janvier 2010



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	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)	%	10	11,6	14	14	13,4	18

Commentaires techniques

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

En 2009, le pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine est de 13,9 % en métropole (soit 1,8 points de plus par rapport à 2008) avec des taux variant selon les directions interrégionales des services pénitentiaires, de 11,2% à 20,3%.

Si l'on intègre les résultats de la mission Outre-mer où le taux d'aménagements de peine est de 6,2 % et où les mesures de placements à l'extérieur et de placements sous surveillance électronique sont encore peu développées, le taux est de 13,4 %.

La forte progression des aménagements de peine en 2009, dans un contexte de faible augmentation des condamnés (+3,5%) résulte de la politique volontariste de l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années, et est principalement liée au développement du PSE. Entre 2008 et 2009, le taux de PSE a progressé de 35 %. Il était de 2,2% en 2005 et est de 8,2 % en 2009. Le placement sous surveillance électronique représente 61 % des aménagements de peines, 14 % pour le placement à l'extérieur et 25 % pour la semi-liberté en 2009. L'application des mesures issues de la loi pénitentiaire avec la mise en place du PSE fin de peine devrait accentuer au cours de l'année 2010 ce phénomène du PSE, mesure phare des aménagements de peines.

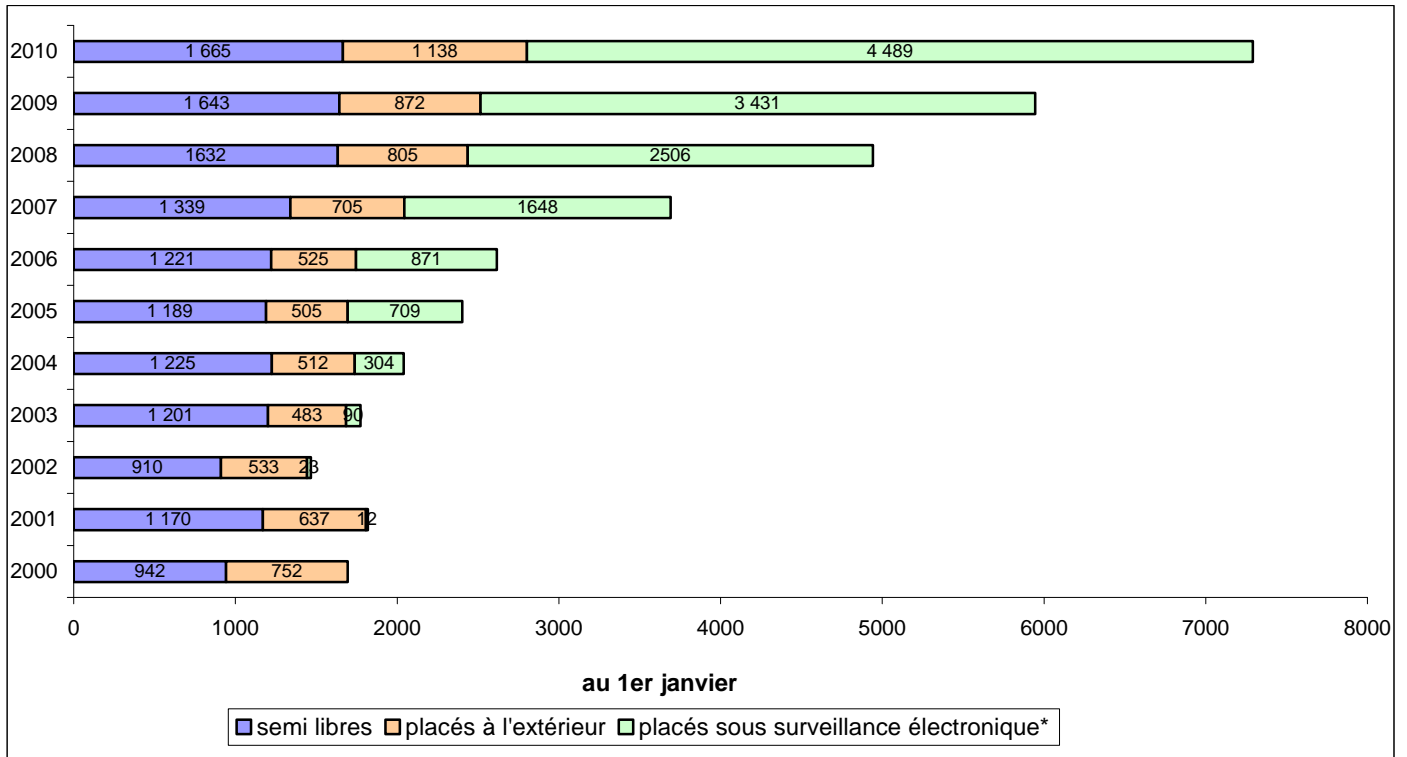
Il est à noter que si les placements à l'extérieur augmentent de 14,5 % entre 2008 et 2009, les mesures de semi-liberté diminuent de 6,2 %.

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.

Graphique16 : nombre d'aménagement de peine au 1^{er} janvier 2010 (PSE, PE et SL)

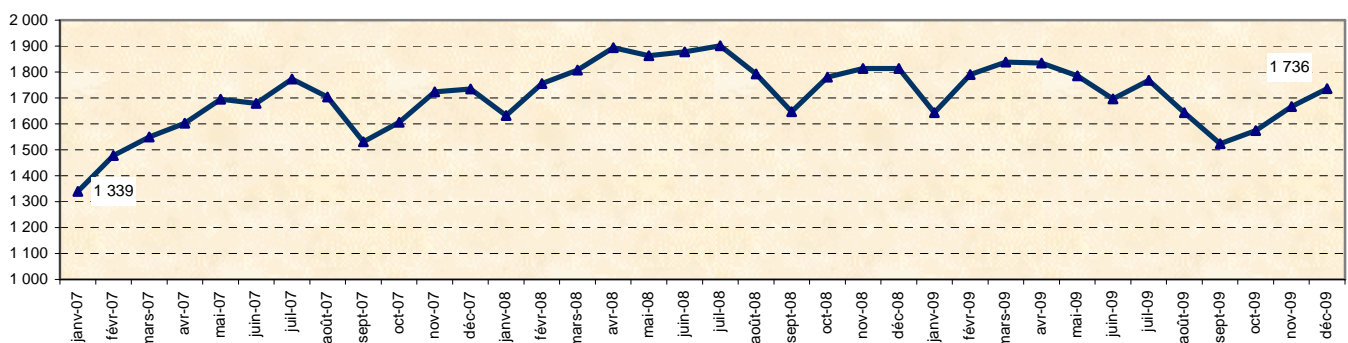


1- La semi-liberté

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 1,3% entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010 et représentent 22,8 % des aménagements de peine.

Graphique 17: Evolution de la semi liberté depuis le 1^{er} janvier 2007



2- Le Placement Sous Surveillance Electronique (PSE)

Le placement sous surveillance électronique (PSE) est un mode d'aménagement d'une peine privative de liberté, en dehors d'un établissement pénitentiaire. Le condamné a l'interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné dans la décision du juge en dehors des périodes fixées par ce dernier. Le respect de la mesure est contrôlé par l'administration pénitentiaire au sein d'un pôle centralisateur, chaque direction interrégionale disposant d'une de ces structures. La décision peut également fixer d'autres obligations prévues aux articles 132-44, 132-45 du Code Pénal, dont le contrôle est assuré par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

Le PSE peut être prononcé à différents stades de la procédure :

- lors de la phase d'instruction comme une modalité de contrôle judiciaire et depuis la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 sous le régime de l'assignation à résidence,
- dans le cadre de la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, au moment du prononcé de la condamnation par la juridiction de jugement, avant la mise à exécution d'une peine inférieure ou égale à deux ans par le JAP (un an pour les récidivistes),
- au cours de l'incarcération (procédure avec débat contradictoire, procédure simplifiée ou modalité d'exécution de la fin de peine instituée par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009) ;

Dans les cas où la mesure est prononcée à titre d'aménagement de la peine, le condamné doit en outre justifier:

- soit de l'exercice d'une activité professionnelle, de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle, à un stage ou un emploi temporaire en vue de son insertion sociale, - soit de sa participation essentielle à sa vie de famille,
- soit de la nécessité de subir un traitement médical,
- soit de l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion de nature à prévenir les risques de récidive.

Préalablement à la décision, le SPIP peut être chargé d'une enquête de faisabilité qui porte tant sur les conditions techniques que sur le sérieux du projet, ainsi que sur la situation familiale, sociale, matérielle de l'intéressé aux fins de déterminer les horaires et lieux d'assignation.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a posé le principe, dans son article 84, de l'exécution des fins de peine d'emprisonnement selon les modalités du placement sous surveillance électronique pour les condamnés auxquels il reste un reliquat de quatre mois d'emprisonnement à subir sauf en cas d'impossibilité matérielle, de refus de condamné, de risque de récidive ou d'incompatibilité entre la personnalité et la mesure. Le placement sera mis en œuvre par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sous l'autorité du procureur de la République. Le décret d'application de cette disposition est en cours de finalisation.

Au 1er janvier 2010, on dénombrait 4 489 placements simultanés en cours d'exécution soit une augmentation de 30,8% par rapport aux données du 1^{er} janvier 2009 soit 61,6 % des condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou.

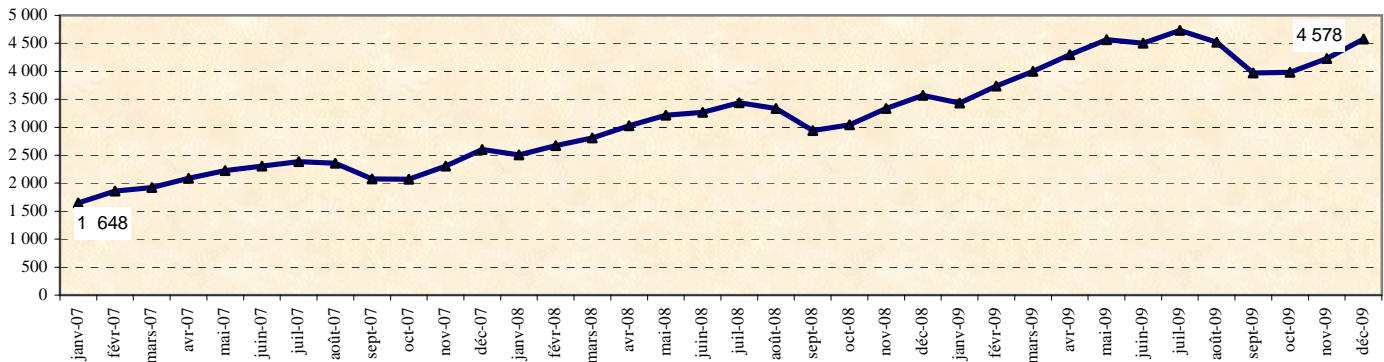
Entre le début de l'expérimentation et le 31 juillet 2009, 40 143 placements ont été effectués sur l'ensemble du territoire national.

Les évolutions apportées par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 auront des incidences directes sur le nombre de PSE prononcés. Ainsi, d'après les projections statistiques d'ici janvier 2013, 11 727 personnes feront l'objet d'un PSE (7 849 dans le cadre d'un PSE classique et 3 878 dans le cadre d'un « PSE fin de peine »).

L'accord cadre national sur la surveillance électronique fixe et mobile a été notifié au Groupement solidaire dont DATACET est le mandataire, le 31 août 2009 pour une durée de 4 ans. Cet accord cadre a pour objet la location de dispositifs de placement sous surveillance électronique (PSE) et de placement sous surveillance mobile (PSEM), la maintenance des logiciels et des matériels associés nécessaire au fonctionnement de ces dispositifs.

L'accord cadre comporte un montant minimum de 15 000 000€H.T et un montant maximum de 60 000 000€ H.T. réparti entre les DISP sur la durée totale de l'accord cadre. Il se décline en marché subséquent par DISP. Le déploiement de tous les marchés subséquents est prévu d'ici la fin de l'année 2010. Le coût de location mensuelle du PSE est de 121,06H.T et de 166,68€H.T pour le PSEM.

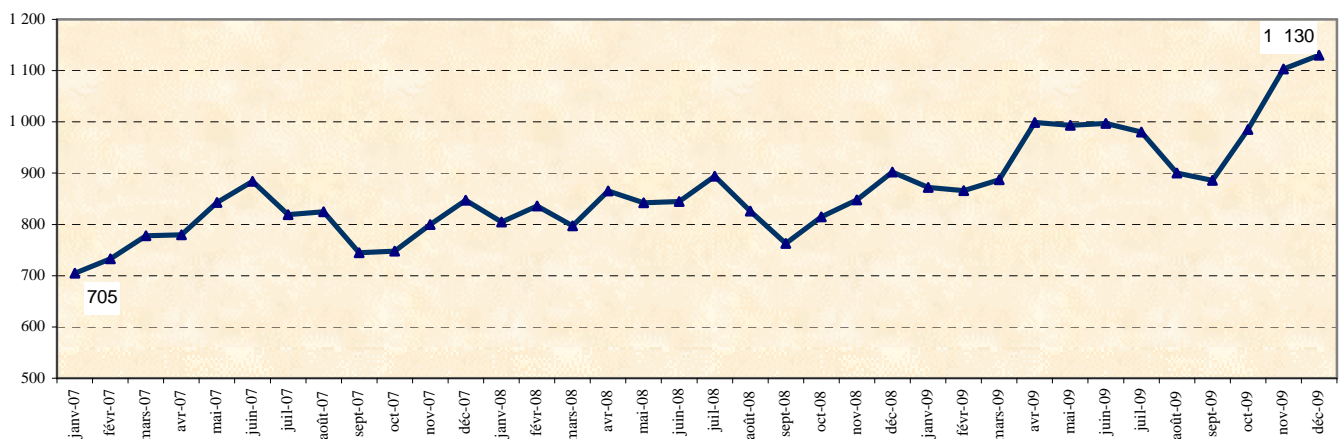
Graphique 18 : Evolution du PSE depuis le 1er janvier 2007



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 19 : Evolution du placement extérieur depuis le 1^{er} janvier 2007



4- Le Placement Sous Surveillance Electronique Mobile (PSEM)

Le PSEM est une mesure de sûreté introduite par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales. Elle vise à assurer une surveillance post-pénitentiaire du condamné, lorsque sa dangerosité et le risque de récidive sont avérés. Depuis la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, elle permet également une surveillance du mis en examen pendant la phase d'instruction.

La mesure consiste à soumettre la personne placée au port continu d'un dispositif électronique muni d'un GPS permettant de le localiser 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Ce dispositif ne peut être enlevé par le condamné sans qu'un signal d'alarme ne soit émis.

Il est ordonné dans le cadre :

- de l'assignation à résidence créée par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, pour les personnes mises en examen lors d'une information judiciaire pour une infraction punie de plus de 7 ans et pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru;
- 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 majeures condamnées pour un crime ou un délit pour lequel la mesure de suivi socio-judiciaire était encourue, condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 7 ans ;
- de la surveillance judiciaire, pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 7 ans et pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru.
- 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).

Après une phase d'expérimentation, la mesure est devenue applicable sur l'ensemble du territoire, dans le cadre d'une libération conditionnelle, d'une surveillance judiciaire et d'un suivi socio-judiciaire à partir du décret n°2007-1169 du 1^{er} août 2007.

Préalablement au prononcé de la mesure, il doit être procédé à une enquête de faisabilité technique et sociale, à la saisine de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et à un examen de dangerosité.

Le PSEM est exclu pour les mineurs. Il suppose le consentement du condamné, qui peut être donné jusqu'au dernier moment.

Le dispositif est composé de 3 éléments : le bracelet émetteur à porter à la cheville émet en permanence un signal radio qui est capté par le boîtier récepteur porté à la ceinture lors des déplacements de la personne. Ce récepteur est équipé d'un GPS intégré qui lui permet à tout moment de connaître sa position. Il dispose également d'une fonctionnalité permettant au centre de surveillance de communiquer des messages que le porteur peut lire sur l'écran du récepteur. Un troisième récepteur, placé au domicile de la personne, complète la surveillance mobile.

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. Celui-ci met à disposition, exploite et assure la maintenance de dispositifs et de services permettant d'assurer le suivi et la surveillance à distance 24 h/24 et 7 jours/7 des personnes placées sous surveillance électronique mobile sur décision de l'autorité judiciaire.

Le contrôle du respect des autres obligations s'effectue par vérifications téléphoniques, visites au lieu d'assignation, convocations à l'établissement d'écrou ou, pour les condamnés, convocations au SPIP.

En cas d'incidents ou de violations des obligations, les autorités judiciaires sont immédiatement prévenues afin que les mesures appropriées soient prises .

Au 21 mai 2010 et depuis le début de l'expérimentation, 76 personnes ont été placées sous surveillance électronique mobile (34 pour la seule année 2009):

47 mesures sont en cours.

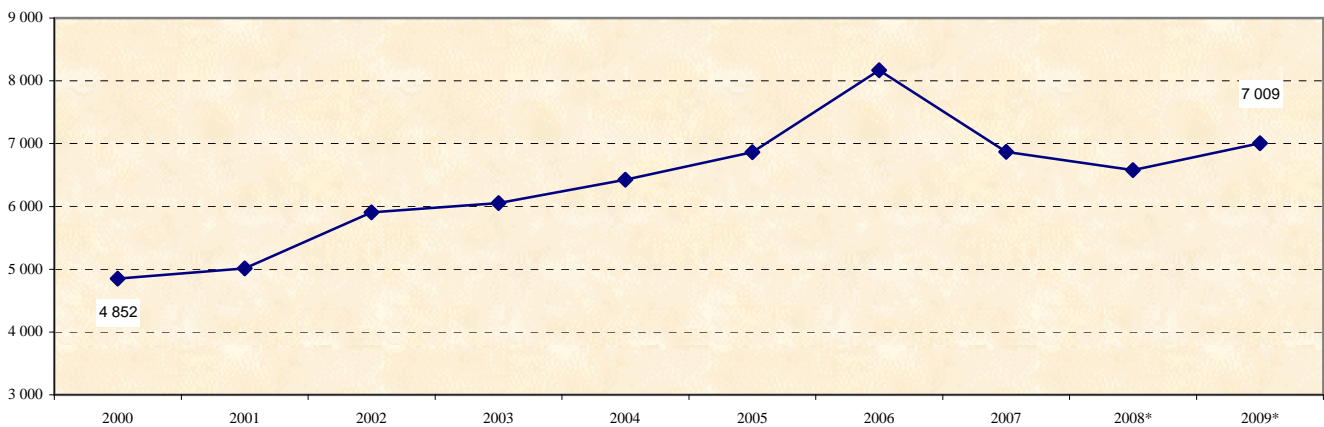
5 - La libération conditionnelle (LC)

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

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

Il faut noter que si le stock des libérations conditionnelles a stagné entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010 passant de 7 009 à 70023, le nombre de ces mesures prononcées sur la même période est passé de 7 494 à 7 871, soit une progression de 5 %

Graphique 20 : Evolution des libérations conditionnelles depuis le 1^{er} janvier 2000



Annexes relatives à la prise en charge en milieu ouvert

Tableau 14 : 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 14a : 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
2010	168 671									

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

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

Tableau 15 : Répartition des condamnés bénéficiant d'une mesure de semi-liberté, placement à l'extérieur et placement sous surveillance électronique depuis 2000 (stock)

au 1 ^{er} janvier	Nombre de détenus condamnés	Nombre de condamnés aménagés (hors LC)	<i>dont</i>		
			semi libres	placés à l'extérieur	placés sous surveillance électronique*
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
2010	50 694	7 292	1 665	1 138	4 489

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

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 RPE⁶ présentant un réel enjeu pour la prise en charge des personnes détenues.

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.

Les actions entreprises à titre expérimental ont été généralisées à toutes les structures pénitentiaires en 2009 et leur mise en œuvre va se poursuivre en 2010.

Les données chiffrées au 31 décembre 2009 traduisent la forte implication de l'ensemble des services pénitentiaires :

- *La séparation prévenus/condamnés en maisons d'arrêt (130 MA ou QMA hors EPM et établissements en cours de fermeture)*

La séparation totale ou partielle des prévenus et des condamnés est réalisée ou est en cours de réalisation dans 85% de l'ensemble des maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt. 38 402 personnes détenues sont concernées (92% des détenus de MA ou QMA).

- *La conformité au référentiel « Partie accueil » (ce recensement concerne 175 établissements/191 - hors CSL/sites en cours d'ouverture ou de fermeture)*

- les locaux : 159 établissements (90% des sites) ont des locaux spécifiques à l'accueil et conformes au référentiel (ou sont en cours d'aménagement de ceux-ci) ;
- la remise des documents (guide arrivant, etc.) est effectuée dans 170 établissements (97% des sites) ;
- un personnel est spécifiquement formé à la mission d'accueil dans 102 sites (58% des sites) ;

⁶ 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)

- une commission pluridisciplinaire unique (CPU) regroupant l'ensemble des partenaires concernés par la prise en charge de la personne détenue existe dans 172 établissements (99 % des sites) ;
- un bilan individuel de chaque détenu est réalisé par la CPU à l'issue de la phase d'accueil au sein de plus des deux tiers des établissements (77% des sites)
- un livret de suivi de chaque personne détenue est ouvert systématiquement dans 121 établissements (70% des sites).

▪ *Le traitement des requêtes*

L'existence et la mise en œuvre d'une procédure formalisée sont recensées dans 79 sites, soit près de la moitié des établissements (45%). Par ailleurs, le déploiement progressif en 2010 de bornes de saisie des requêtes (BSR), en permettant aux personnes détenues de saisir eux-mêmes les demandes qu'ils formulent à l'attention de l'administration, a vocation à fortement améliorer la qualité de leur traitement.

▪ *La téléphonie pour les personnes détenues condamnées en maison d'arrêt*

Cette mise en œuvre permet aux condamnés en maison d'arrêt d'accéder au téléphone dans les mêmes conditions que les condamnés en établissement pour peines et de mettre ainsi fin, sur ce point, à une inégalité de traitement. Fin décembre 2009, la téléphonie était mise en œuvre dans 120 maisons d'arrêt contre 38 en décembre 2008.

Par ailleurs, à compter de janvier 2010, et afin d'atténuer le choc carcéral et de maintenir les liens familiaux, chaque détenu condamné (que ce soit sur écrou initial ou suite à un transfert) peut passer gratuitement un appel téléphonique dans les premières heures de son écrou.

Dans un même temps, la démarche de labellisation initiée par l'administration pénitentiaire en 2008 a été poursuivie. Au 31 décembre 2009, 24 établissements pénitentiaires étaient labellisés soit par AFNOR certification, soit par Bureau VERITAS dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues arrivant » .

La labellisation a concerné 6 établissements en 2008 :

- maison d'arrêt de Bar-le-Duc,
- maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône,
- maison d'arrêt de Douai,
- maison d'arrêt d'Osny,
- maison centrale Saint Martin Ré,
- maison centrale de Saint Maur,

En 2009, 18 nouveaux établissements ont été labellisés :

- maison d'arrêt de Nîmes
- maison d'arrêt d'Evreux
- centre de détention de Joux-la-Ville
- centre pénitentiaire de Lorient
- centre pénitentiaire de Borgo
- maison d'arrêt de Brest
- centre de détention de Tarascon
- centre pénitentiaire de Metz
- centre de détention d'Uzerche
- centre pénitentiaire de Liancourt
- établissement pénitentiaire pour mineurs de Quiévrechain
- maison d'arrêt de Riom
- centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand
- centre de détention de Neuvic
- établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur

- établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville
- maison d'arrêt d'Aix-Luynes
- maison d'arrêt d'Angoulême

70 établissements pénitentiaires nouveaux devraient être labellisés en 2010

II - Une forte mobilisation des ressources humaines

A- Les effectifs et les crédits de personnels.

1 - Les effectifs

Au 1^{er} janvier 2010, l'administration pénitentiaire comptait 34 796 agents, soit une augmentation de 4,1 % par rapport au 1^{er} janvier 2009. 2 403 personnes ont été recrutées en 2009, dont 1 851 surveillants (respectivement 1 922 et 1 582 en 2008).

Ce sont 32 371 ETPT qui ont été consommés par le programme 107, soit 649 ETPT de moins que le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) 2009.

Cet écart entre la prévision et l'exécution 2009 s'explique principalement par :

- la mise en réserve de 165 emplois, correspondant à la réserve de précaution de 0,5% du plafond alloué pour 2009,
- par le décalage entre la date d'arrivée d'un agent et sa prise en charge dans la paie, les acomptes ne générant pas de consommation d'ETPT, de même que le report de la rémunération des 533 agents de la 177^{ème} promotion de surveillants sur 2010,
- par le décompte des ETPT des personnels non titulaires dans l'outil de décompte des ODE, évalué à partir d'un salaire moyen ministériel supérieur au coût moyen DAP,
- le report sur 2010 de la nomination de 117 agents administratifs et de 24 directeurs d'insertion et de probation (dont 15 promotions internes), recrutés au titre de l'année 2009.

Par rapport à 2008, la consommation des ETPT a augmenté de 4,25 %.

2- Les crédits de personnel et mesures indemnitaires en 2009

En 2009, les crédits de personnel ouverts en LFI se sont établis à 1 602.8 M€ en AE et en CP, en progression de 6.5 % par rapport à la LFI 2008. Une partie des crédits ouverts a été gelée (réserve de 0.5%, soit 8 M€) portant les crédits disponibles à 1 594.8 M€.

Les crédits ainsi disponibles n'ont pas permis de faire face à la consommation du titre 2 qui s'est élevée à 1 605.4 M€. Pour faire face à l'ensemble des charges en gestion de l'administration pénitentiaire, il a été nécessaire d'obtenir le dégel d'une partie de la réserve de précaution interministérielle de 0.5%. Deux dégels ont ainsi été obtenus à hauteur respectivement de 6 314 071 € et de 1 283 068 €.

En outre, un virement de crédits de 4 847 327 € a été réalisé au profit du programme 107 par décret n°2009-1481 du 2/12/09.

Au titre du dispositif des délégués du préfet, le programme 107 a également bénéficié d'un transfert de crédits de 321 658 € (décret n°2009-779 du 23/06/09) puis d'un second transfert de crédits de 15 616 € (décret n°2009-1450 du 24/11/09) correspondant au remboursement des salaires des agents de l'administration pénitentiaire exerçant les fonctions de délégués du préfet.

Il est à noter qu'un gel de 87 688 € a été opéré sur le programme 107 en faveur du programme 129 (Union pour la Méditerranée).

Au total, le programme a disposé en 2009, tous mouvements compris, de crédits disponibles d'un montant de 1 607.5 M€. Les crédits non employés s'élèvent à 2.1 M€, dont 1.5 M€ non consommés dans trois BOP excédentaires en fin de gestion 2009 suite à la modification du taux de CAS Pensions.

B – La gestion des effectifs

1- L'absentéisme

En 2009, le taux d'absentéisme (toutes causes confondues et y compris les congés annuels) des surveillants et gradés reste relativement stable par rapport à 2008 (21,95% contre 22,05%)

Le nombre de jours d'absence pour congés de maladie ordinaire progresse 16,5% entre 2008 et 2009. A titre expérimental, un contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires de l'état par les caisses primaires d'assurance maladie a été initié.

Ce sont surtout les absences pour formation qui progressent le plus, le nombre de jours d'absence pour formation a augmenté de 28,2% entre 2008 et 2009.

Deux formations justifient principalement cet accroissement :

- en application du décret du 14 avril 2006 relatif au statut particulier des personnels de surveillance et de l'arrêté du 3 mars 2009 relatif à la mise en œuvre des unités de valeur pour l'accès au grade de surveillant brigadier, le passage des unités de valeur a été mis en place pour la première fois en 2009. En 2009, plus de 12000 surveillants étaient promouvables. 8300 personnels environ ont passé l'unité de valeur n°2 et 3900 personnels environ ont passé l'unité de valeur n°3 ;
- la mise en application des préconisations du professeur TERRA et particulièrement la mise en place de formations sur la prévention du suicide. Un effort très conséquent a été fourni en 2009 puisque sur 7000 stagiaires formés en formation continue, plus de 3000 l'ont été cette année-là. Il s'agit pour la plupart de personnels de surveillance.

2- Les heures supplémentaires et les heures perdues

En 2009, le personnel de surveillance a réalisé 3 026 221 heures supplémentaires soit en progression de 28,6% par rapport à 2008.

Au regard de la législation et de la réglementation, 2009 comme 2008 ont été marquées par la mise en application de deux textes favorisant, voire encourageant le recours aux heures supplémentaires :

- la loi 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA) ;
- le protocole d'accord du 11 mai 2009 dont différents articles conduisent directement (article 5) ou indirectement (articles 2 et 3) à faire croître le nombre d'heures supplémentaires.

En outre, en termes de charge de travail, ces années se caractérisent par le développement de nouvelles missions qui n'ont pas systématiquement fait l'objet de créations d'emplois additionnels :

- le déploiement des règles pénitentiaires (en 2008, 15 établissements ont été labellisés « RPE », au 1^{er} janvier 2010, ils étaient 28 à avoir obtenu cette labellisation AFNOR) ;
- la mise en application de la circulaire du 5 juin 2008 proposant plusieurs mesures destinées à améliorer la gestion de la détention.

De surcroît, la période 2008-2009 sont deux années de forte expansion immobilière avec :

- d'une part, le développement de la capacité d'accueil des 4 EPM ouverts en 2007 (Quiévreachain, Rhône, Marseille, Lavour) et l'ouverture de deux nouveaux EPM (Porcheville, Orvault) ;

- et d'autre part, l'ouverture des premiers établissements du programme « 13 200 places » des établissements pour majeurs : CP de Mont de Marsan et CP de Saint-Denis de la Réunion en décembre 2008, CD Roanne en janvier 2009, CP Nancy-Maxeville, CP Poitiers-Vivonne et CP Béziers au cours du 4^{ème} trimestre 2009.

Les heures perdues correspondent à un volume de 178 916 heures (soit une diminution de 39,56 % par rapport à 2008).

Cette diminution provient de plusieurs facteurs :

- forte mobilisation des établissements pour une meilleure planification des services ;
- Mise en oeuvre de la circulaire du 02/04/2008 introduisant une autre méthode de calcul des heures basée sur le lissage des heures, méthode préconisée par la DAP ;
- Généralisation de l'application ORIGINE induisant une gestion des heures rationalisée.

C – L'accompagnement des effectifs et la formation

1- Les recrutements et les concours

2 403 personnes ont été recrutées en 2009 dont 1 851 surveillants et 263 personnels d'insertion et de probation.

Le recrutement des surveillants pénitentiaires, assuré en 2009, demeure assez difficile, car si le nombre de candidatures exprimées reste élevé, d'une part le nombre de candidats utiles est faible, d'autre part la déperdition entre le nombre de reçus et le nombre de ceux qui entrent en formation à l'ENAP est importante (autour de 15%).

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 2009, 4 537 personnes ont suivi une formation initiale (contre 3 597 en 2008) représentant 227 952 journées de formation initiale. 3 328 personnes ont suivi une formation continue (3 359 en 2008) pour un total de 14 995 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 2009 ont été décernés :

1066 récompenses par le directeur de l'administration pénitentiaire (622 en 2008) :

- 750 lettres de félicitations (dont 332 pour les acteurs du Tour de France cycliste pénitentiaire)
- 300 témoignages officiels de satisfaction
- 15 élévations d'échelon
- 1 promotion au grade supérieur

1 025 lettres de félicitations par les directeurs interrégionaux (953 en 2008)

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux :	136
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Dijon :	71
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille :	83
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lyon :	108
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille :	88
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris :	226
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes :	103
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Strasbourg :	85
Direction interrégionale des services pénitentiaires de Toulouse :	80
Mission des services pénitentiaires de l'Outre-Mer :	37
Ecole nationale d'administration pénitentiaire :	8

b- Les sanctions disciplinaires

Au titre de l'année 2009, 260 sanctions ont été prononcées en diminution de 8,45 % par rapport à 2008.

En outre, 63 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 ou à une cessation concertée du service.

au niveau régional :

Au titre de l'année 2008, 199 sanctions du 1^{er} groupe à l'égard du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance ont ainsi été infligées dont 107 avertissements et 92 blâmes (en 2008, respectivement 188,97 et 91)

au niveau central :

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009, 15 conseils de discipline ont été réunis.

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

- 39 sanctions du 2^{ème} groupe (36 exclusions temporaires de fonction pour une durée maximale de 15 jours et 3 déplacements d'office).

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.

- 8 sanctions du 3^{ème} groupe (exclusions temporaires de fonctions de 3 mois à 2 ans avec ou sans sursis).
- 11 sanctions du 4^{ème} groupe (10 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 61 sanctions, 3 agents se sont vus infliger une sanction du 1^{er} groupe sans passage devant la commission de discipline.

Enfin, 4 membres du personnel ont fait l'objet d'une radiation des cadres (3 en 2008) 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 central ⁽⁷⁾ et un comité technique paritaire spécial des services socio-éducatifs de l'administration pénitentiaire ⁽⁸⁾.

Au niveau déconcentré, des comités techniques paritaires régionaux ont été institués dans chacune des directions interrégionales des services pénitentiaires (3). De même, dans les départements et territoires d'outre-mer, des comités techniques paritaires départementaux ou spéciaux ont été installés (4). 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 (5). 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

337 réunions syndicales ont été organisées à la DAP en 2009 (290 multilatérales et 47 bilatérales). Ce nombre augmente sensiblement, + 23 %, par rapport à 2008 (273).

La négociation partenariale est une priorité. Tout au long de l'année, les organisations professionnelles ont participé à des réunions de concertation ou d'information portant sur l'ensemble des dossiers en cours et dans tous les domaines d'activité (gestion des personnels, fonctionnement des services, immobilier, ...). En outre, et c'est ce qui explique pour une grande partie l'augmentation du nombre de réunions, l'année 2009 a vu la signature de deux protocoles d'accord, le premier du 11 mai relatif aux personnels de

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

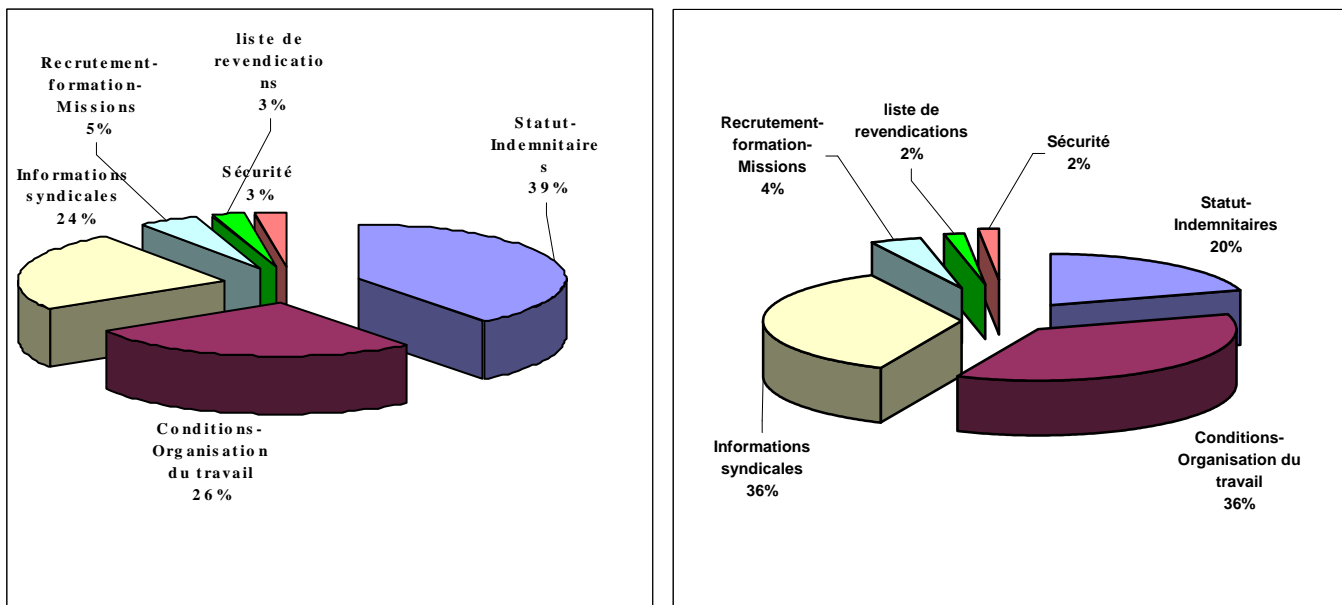
surveillance, le second, du 9 juillet relatif à la réforme statutaire des personnels de surveillance, qui ont donné lieu à de nombreuses réunions en vue de leur mise en œuvre.

c- Les courriers et tracts syndicaux

Le nombre de courriers adressés en 2009 par les organisations syndicales (216) est en diminution de 36 % par rapport à l'année 2008 (340).

Le changement constaté depuis 2007 dans le mode de communication des syndicats qui privilégie désormais les tracts afin de faire connaître leur position sur un sujet donné se poursuit. Ainsi, 589 tracts nationaux ont été recensés contre 549 en 2008, soit une augmentation de 7%.

Graphique 21: Répartition par thème des tracts nationaux en 2008 et 2009



En 2009, la proportion de tracts relatifs aux conditions et l'organisation du travail et celle relative à l'information syndicale sont quasiment équivalentes et occupent les $\frac{3}{4}$ de la production syndicale.

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

a- l'action sociale

La création d'un bureau d'action sociale pour les personnels pénitentiaires a été actée dans le protocole d'accord signé le 11 mai 2009 avec les deux organisations syndicales majoritaires des personnels de surveillance.

Ce bureau permet de porter à la connaissance du secrétariat général, les spécificités pénitentiaires et de relayer les besoins de l'administration pénitentiaire. Ses missions visent à améliorer la connaissance des besoins des personnels pénitentiaires en matière d'action sociale, à amplifier l'action sociale dédiée aux personnels pénitentiaires et accroître la mutualisation des services déconcentrés du secrétariat général et de la direction de l'administration pénitentiaire.

Le travail en synergie de ce bureau de l'action sociale et celui du secrétariat général permet d'améliorer et de renforcer la coordination entre les différents acteurs de terrain au bénéfice d'une action

sociale réactive et efficace. Ce bureau permet de renforcer fortement le suivi individualisé dont bénéficient les personnels pénitentiaires vivant des situations douloureuses.

Enfin, la création du bureau de l'action sociale de l'administration pénitentiaire s'appuie sur un accroissement du réseau déconcentré qui s'est concrétisé par la mise en place d'un plan triennal de création de postes de psychologues (5 postes x 3 ans) et de postes d'assistants de service social (7 postes x 3 ans).

b - l'hygiène et la sécurité

Les services de la direction de l'administration pénitentiaire ont continué en 2009 de mener une politique dynamique de prévention.

Animation du réseau de préventeurs

Comme les années précédentes, deux séminaires ont été organisés afin de réunir les acteurs de la prévention, de les faire travailler sur divers sujets (sécurité incendie, risque dans les ateliers, ...) et de les informer sur les dossiers d'actualité.

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

Dans le cadre de groupes de travail sur l'amélioration des pratiques professionnelles, deux sujets ont été traités : le dossier de déclaration d'accident du travail et le document unique.

Ainsi, un dossier-type de déclaration d'accident de service a été élaboré afin de simplifier l'existant et de clarifier la procédure de déclaration. Cela a été également l'occasion d'insister sur la nécessité de procéder à l'analyse des causes des accidents et de rappeler sa méthodologie.

En outre, le document unique en vigueur a été entièrement revu afin de le rendre plus facile en remplissant, y compris pour des non spécialistes, et surtout pour le rendre plus opérationnel en en faisant un outil d'aide à la décision pour les chefs de service. En pratique, il permet de mettre directement en lumière les risques les plus importants d'un site, d'y appliquer en plan d'action et de le suivre.

c - Santé des personnels

Prévention du risque alcool :

- une convention a été conclue avec l'ANAS (association du ministère de l'intérieur) en vue de l'accueil de personnels pénitentiaires dans le centre de post-cure qu'elle possède dans l'Indre et Loire (Le Courbat)
- un concours d'affiches et d'autres supports de communication ouvert à tous les personnels a été organisé. Il a eu un net succès. Les affiches et sets de tables lauréats ont été diffusés à l'ensemble des services.

Défibrillateurs : une note prévoyant l'installation de défibrillateurs dans les services de plus de 50 agents a été publiée en juillet 2009.

F – La protection statutaire

En 2009, 1 841 dossiers de protection ont été présentés dont 1 809 acceptés soit un taux d'acceptation supérieur à 98 %.

Tableau 16 : Protection fonctionnelle des agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire

DISP	2009		Nature infractions 2009			
	Nombre de dossiers présentés	Dossiers accordés	Agressions physiques	Agressions verbales	Dommmages matériels	Agents mis en cause
BORDEAUX	91	96	24	37	0	0
DIJON	230	232	126	105	0	0
LILLE	291	285	149	151	6	0
LYON	34	34	9	9	0	0
MARSEILLE	537	505	182	423	1	0
PARIS	193	189	235	175	1	5
RENNES	160	154	86	84	0	2
STRASBOURG	158	162	76	77	0	0
TOULOUSE	79	79	46	48	4	0
MOM	68	73	50	24	2	0
ENAP	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1841	1809	983	1133	14	7

dates de demande de protection :2009

accord 2009

Annexes relatives aux ressources humaines

Tableau 17 : Dépenses de personnel en AE et CP en 2009

Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI	Consommation	Prévision LFI	Consommation
Rémunérations d'activité	991 750 646	992 617 124	991 750 646	992 617 124
Cotisations et contributions sociales	600 676 482	602 144 651	600 676 482	602 144 651
Prestations sociales et allocations diverses	10 387 147	10 675 018	10 387 147	10 675 018
Total	1 602 814 275	1 605 436 793	1 602 814 275	1 605 436 793

Tableau 17a : Masse salariale annuelle en CP en 2009

	Consommés 2008	Consommés en 2009	Variation
Masse salariale	1 507 137 262	1 605 436 793	6,52 %

Tableau 18 : Effectifs physiques en personnels de l'AP

	01/01/2006	01/01/2007	01/01/2008	01/01/2009*	au 01/01/2010
Bordeaux	2 250	2 245	2 268	2 455	2 713
Dijon	1 835	1 862	1 905	2 739	2 705
Lille	3 625	3 690	3 782	3 794	3 845
Lyon	2 485	2 483	2 639	2 838	2 980
Marseille	3 122	3 116	3 223	3 223	3 352
MOM	1 456	1 498	1 552	1 775	1 758
Paris (y compris l'EPSNF)	6 573	6 521	6 809	5 544	5 541
Rennes	2 418	2 386	2 370	2 435	2 670
Strasbourg	2 451	2 453	2 427	2 786	2 884
Toulouse	1 975	2 015	2 105	2 073	2 326
Sous-total	28 190	28 269	29 080	29 662	30 774
<i>Secrétariat Général**</i>	155	122	166	164	197
DAP (dont ceux mis à disposition par le ministère de la justice)	263	236	195	199	150
ENAP	237	222	215	201	224
SEP ***		114	104	95	95
Sous-total	655	694	680	659	666
Elèves	722	985	978	1 227	1 777
Stagiaires CIP	189	272	15	intégrés dorénavant dans les effectifs des DISP	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	1 579
Sous-total	1 100	1 950	2 078	2 081	3 356
Total général	29 945	30 913	31 838	32 402	34 796

* 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 19 : Les entrées et sorties de personnel en 2008 et 2009

	Réalisation gestion 2008		Réalisation gestion 2009	
	Nombre	Coût moyen en € *	Nombre	Coût moyen en € *
SORTIES	1 260		1 149	
Magistrats et personnel d'encadrement	2	108 930	6	80 270
Personnels d'encadrement	52	53 627	54	55 034
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	162	43 760	108	38 254
B administratifs et techniques	48	39 030	55	36 267
C personnels de surveillance	895	32 619	678	33 686
C administratifs et techniques	101	29 342	248	28 887
ENTREES	2 227		2 340	
Magistrats	5	73 210	9	64 974
Personnel d'encadrement	79	49 775	92	41 539
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	162	34 109	278	29 288
B administratifs et techniques	75	35 055	85	31 116
C personnels de surveillance	1733	29 801	1444	24 562
C administratifs et techniques	173	27 280	432	27 125

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

Tableau 20 : 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
2009	21,95

Tableau 20a : Décomposition des absences du personnel des surveillants depuis 2007

	Surveillants		
	2007	2008	2009
1. Congés annuels	12,49%	12,52%	12,87%
2. Congés bonifiés	0,23%	0,12%	0,14%
3. Maladie	3,45%	3,58%	3,72%
4. Accident du travail	0,92%	1,13%	1,18%
5. Maternité	0,49%	0,44%	0,47%
6. Longue maladie	0,65%	0,72%	0,53%
7. Autres positions*	3,81%	3,53%	3,04%
Global	22,04%	22,05%	21,95%

* 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 20b : Situation des heures supplémentaires et des heures perdues en 2008 et 2009 : personnel de surveillance (y compris les gradés

DISP	Heures supplémentaires constatées			Heures perdues constatées		
	2008	2009	Evolution (en %)	2008	2009	Evolution (en %)
Bordeaux	163 367	223 402	36,7%	16 972	15 513	-8,6%
Dijon	171 573	264 894	54,4%	17 233	17 407	1,0%
Lille	294 119	383 596	30,4%	27 924	8 530	-69,5%
Lyon	167 932	287 839	71,4%	25 513	15 167	-40,6%
Marseille	299 128	387 388	29,5%	26 551	26 373	-0,7%
MOM (*)	138 759	181 948	31,1%	17 168	28 474	65,9%
Paris	458 063	732 354	59,9%	38 389	36 845	-4,0%
Rennes	157 592	197 983	25,6%	3 975	6 575	65,4%
Strasbourg	215 047	278 921	29,7%	25 327	18 658	-26,3%
Toulouse	99 393	161 409	62,4%	40 964	24 124	-41,1%
Total	2 164 973	3 099 734	43,2%	240 016	197 666	-17,6%

Tableau 21 : Taux de couverture des concours de surveillants

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de places offertes	900	990	1 300	1600	1862
Nombre d'inscrits	18 640	17 194	20 208	17372	24785
Nombre de présents	12 291	11 798	12 875	9717	13911
Nombre de personnels recrutés	1 029	968	1 260	1600	1862
Nombre de personnels affectés en établissement	1 004	934	1 256	1576	1836
Taux de perte	2,4%	3,5%	2,4%	1,5%	1,4%
Taux de couverture des concours (nombre de personnes affectées/nombre de places)	112%	94%	97%	98,5%	98.6%

Tableau 22 : Les récompenses

	2006	2007	2008	2009
Lettres de félicitations régionales	994	1282	953	1025
Lettres de félicitations nationales	136	341	389	1066
Témoignages officiel de satisfaction	533	280	224	300
Avancements d'échelon	2	2	9	15
Avancements de grade	0	1	0	1
Total	1 665	1 906	1575	2407

Tableau 22a : Répartition par DISP des lettres de félicitations

	2006	2007	2008	2009
Direction régionale des services pénitentiaires de Bordeaux :	183	60	56	136
Direction régionale des services pénitentiaires de Dijon :	75	163	51	71
Direction régionale des services pénitentiaires de Lille :	41	269	218	83
Direction régionale des services pénitentiaires de Lyon :	57	158	67	108
Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille :	58	52	92	88
Direction régionale des services pénitentiaires de Paris :	163	132	144	226
Direction régionale des services pénitentiaires de Rennes :	93	82	86	103
Direction régionale des services pénitentiaires de Strasbourg :	217	130	149	85
Direction régionale des services pénitentiaires de Toulouse :	50	120	82	80
Mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer :	54	116	8	37
Ecole nationale d'administration pénitentiaire :	3	0	0	8
Total	994	1 282	953	1025

Tableau 23 : Répartition des réunion syndicales selon les organisations syndicales

OS	2008			2009		
	Réunions bilatérales	Réunions multilatérales	Total	Réunions bilatérales	Réunions multilatérales	Total
UFAP	6	48	54	7	87	94
FO PS	5	44	49	9	80	89
CGT	6	44	50	5	31	36
CFDT	3	22	25	0	19	19
SNEPAP	5	21	26	14	19	33
CGC	4	32	37	3	15	18
FO D°	3	12	15	3	13	16
FO PT	1	9	9	5	10	15
FO PA		6	6	0	7	7
CFTC		2	2	1	9	10
Total	33	240	273	47	290	337

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 professionnalisée

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 sur sanctionnées pécuniairement.

La politique achat est désormais une priorité de la DAP. 9 accords-cadres nationaux ont été passés en 2009. 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 : 1 100 emplois en 2008, 1 087 en 2009 et encore 863 en 2010.

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 manœuvre 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 de 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'épuration ». Ce constat est connu de tous et partagé avec les services du contrôle budgétaire.

La programmation pluriannuelle 2011-2013 permettra d'effectuer une opération vérité sur le budget de l'administration pénitentiaire

B- L'utilisation des moyens et les achats en 2009

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 (le dernier arrêté a été publié le 8 février 2010) 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.

Ainsi en 2009, ce pôle a conclu, outre 13 marchés pour les services de l'administration centrale, 9 accords cadres pour les directions interrégionales qui ont concernés les domaines suivants :

- Préservatifs
- Sièges ergonomiques
- Armes
- Gilets pare-balles (à port apparent)
- Aménagement de véhicules
- Matelas et oreillers
- Javel
- ARI et masques à cartouches
- PSE/PSEM

Les accords cadres nationaux notifiés ont porté sur une augmentation notable du niveau de qualité des équipements, l'effort de standardisation du niveau et de l'étendue des prestations avec parfois un coût unitaire légèrement supérieur.

La DAP travaille également en collaboration avec le responsable ministériel des achats (RMA) au déploiement en DI des accords cadres interministériels conclus soit par le service des achats de l'Etat, soit par un ministère ou par l'UGAP pour le compte du SAE. Elle travaille désormais en étroite collaboration avec le bureau des marchés publics de la direction générale de la police nationale sur des projets d'achats communs. Outre la passation de marchés mutualisés avec le ministère de l'intérieur pour l'achat d'armes et munitions, des liens ont été établis en 2009 avec la direction générale de la police nationale (assistance technique pour l'élaboration des prescriptions des gilets pare-balles).

En 2009, cette direction a mutualisé avec la DAP ses achats de munitions, de lanceurs de balles de défense et d'aides à la visée, et prêté son concours technique pour l'élaboration du CCTP des gilets pare balles à port apparent.

L'année 2009 a permis l'animation du réseau des unités « Achats et marchés publics ». Désormais, trois actions sont proposées par le pôle « achats » aux services des DISP :

- Une newsletter est envoyée aux acheteurs dès que l'actualité juridique le nécessite,
- Une réponse systématique est apportée à toutes les questions posées par le réseau,
- Des séminaires « achats » à un rythme de trois par an. Au cours de ces réunions, le réseau bénéficie d'informations sur l'état d'avancement des procédures en cours, mais aussi de points juridiques sur les textes ou les jurisprudences récentes, issus de la veille juridique permanente réalisée par le pôle achats.

Par ailleurs, le pôle achats a initialisé une démarche éco et socio responsable, menée en lien étroit avec le bureau PMJ3 et qui vise à la promotion du travail pénitentiaire comme aide à la réinsertion. Une première expérience a été menée en 2009 dans le cadre du marché relatif à la fourniture de dosettes de javel. La société titulaire de l'accord cadre assure le conditionnement dans les ateliers de la MA de Bois d'Arcy.

Cette initiative pourrait être étendue à d'autres marchés dans le courant de l'année 2010.

2- Le système d'information

Au plan informatique, un important travail de production a été réalisé en 2009 et qui concerne 5 domaines :

- dans le domaine des applications métier avec le déploiement d'une version majeure de GIDE (5.6), la poursuite du déploiement de GIDE dans les DOM-COM (CP de FA'AA), la mise en œuvre du plan de déploiement du CEL dans 127 établissements, la prise en compte de la nouvelle carte pénitentiaire, l'élaboration de la conception métier générale et détaillée de GENESIS, le déploiement de 3 versions majeures pour APPI et notamment de pérennisation technique de l'application, le déploiement d'A. P. P. I. en Polynésie;
- dans le domaine de l'infrastructure , la réalisation de l'audit national des infrastructures de télédistribution pour la prise en compte de la TNT, la réalisation de l'étude sécurité pour le multimédia destiné aux détenus, le démarrage de l'expérimentation des Cyberbases sur 2 établissements pénitentiaires (MA Gradignan et MAF les Baumettes), la poursuite du déploiement de la visioconférence judiciaire avec 118 établissements équipés à fin 2009, le développement des sites Internet pour les établissements ;
- dans le domaine de la sécurité des SI avec l'élaboration des lignes directrices de sécurité des systèmes d'information, une nouvelle mise à jour de la circulaire relative à l'accès à l'informatique des PPSMJ et le développement des outils de fouilles informatiques (SCALPEL) ;
- dans le domaine des applications de gestion avec notamment la fin du déploiement de national d'ORIGINE avec l'installation des premières badgeuses pour le personnel, la prise en compte du démarrage au 1^{er} janvier de l'application Harmonie, le lancement de l'étude de cadrage pour la refonte de l'application de gestion de la mobilité, le déploiement national de l'application de gestion de la formation (Atout Majeur), la prise en compte de la gestion du démarrage de CHORUS au 1^{er} janvier 2010 ;
- dans le domaine du décisionnel avec la mise en production de la V1 de l'infocentre pénitentiaire, la mise en place d'un prototype de l'infocentre pour ORIGINE et la mise en place d'indicateurs de performance pour le pilotage de la qualité du SI.

Les perspectives 2010 concerneront plus particulièrement :

- le lancement de l'appel d'offre pour développement de l'application GENESIS,
- la mise en production de 2 nouvelles versions majeures de GIDE avec la prise en compte du PSE fin de peine,
- la prise en compte de la réforme des SPIP et de la nouvelle loi pénitentiaire dans APPI,
- poursuite du déploiement de la visioconférence judiciaire dans les établissements,
- la poursuite de l'expérimentation des Cyberbases sur 5 nouveaux sites en 2010 (CP de Metz, MC Saint Martin-de-Ré, CD Châteaudun, MA d'Amiens, EPM de Lavour),
- l'accompagnement technique pour la mise en œuvre des canaux vidéo internes des établissements
- la mise en place d'une plate-forme décisionnelle mutualisée interne DAP,
- audit fonctionnel global des infocentres RH,
- la fin du déploiement des badgeuses pour le personnel au 3^{ème} trimestre et le déploiement d'Origine dans les SPIP au 4^{ème} trimestre,
- la poursuite du plan de stabilisation d'Harmonie et audit de la qualité des données,
- le lancement du marché de réalisation pour la nouvelle application de gestion de la mobilité,
- la mise en œuvre du déploiement de Chorus au 1^{er} janvier et création de la cellule support,

- le démarrage du premier site pilote en février 2010 en vue de la généralisation du nouveau dispositif PSE-PSEM,
- la mise en œuvre des premiers formulaires électroniques,
- le lancement des premiers sites pilotes pour la gestion des télé procédures de gestion des permis de visite pour les familles des détenus
- le déploiement du CEL sur des bornes interactives accessibles pour les détenus afin de permettre la dématérialisation de leurs requêtes

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.

C- La mise en œuvre de la LOPJ et la gestion du patrimoine en 2009

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 depuis 2008 (du point de vue du contribuable)

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Nombre de places créées en CSL et QSL	nombre	nd	80	242	292	227	622
Nombre de places créées en QCP	nombre	nd	0	180	150	60	1470
Nombre de places créées en CPA	nombre	nd	nd	32	32	32	32
Taux de places spécialisées créées /nombre total de places créées	%	nd	2,8	10,75	6,3	6,75	20,51

Commentaires techniques

Pour l'année 2009, les places créées concernent aussi bien la maîtrise d'œuvre DAP que celle de l'APIJ. Les établissements concernés sont les suivants :

- pour les centres de semi-liberté et quartier de semi-liberté : Seysses (50 places), Angers (37 places) et Béziers (QSL de 27 places) ;
- pour les quartiers courtes peines : le QCP de Seysses (60 places) ;
- pour les centres pour peines aménagées : le centre de Faa' a Nuutania (32 places).

L'écart par rapport à la prévision initiale tient au décalage de la mise en service des QSL de Caen et du Mans sur les

exercices 2010 et 2011. Pour le QCP de Fleury-Mérogis, la DAP a souhaité apporter des modifications substantielles au projet initial qui nécessitent des reprises d'études de conception conséquentes de la plupart des plans et notamment ceux du rez-de-chaussée. Il a été décidé en conséquence d'abandonner cette réalisation au titre du programme « prototype » initial et de reprogrammer la réalisation d'un quartier nouveau concept à Fleury-Mérogis de 90 places.

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

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux de fiabilité de la prévision financière	%	nd	nd	96	96	98	92
Taux de fiabilité du délai de livraison	%	nd	nd	94	94	96	98

Commentaires techniques

Les établissements réceptionnés en 2009 sont les suivants : Nancy, Béziers, Le Mans, Poitiers, Le Havre (ces 5 établissements étant des opérations réalisées en PPP), Rennes, Bourg-en-Bresse et le quartier de courtes peines de Muret. L'indicateur global montre un écart marginal entre les prévisions et les réalisations. Cependant, la situation mérite d'être nuancée.

En effet, les cinq opérations menées en contrat de partenariat (AOT-LOA) ont été réceptionnées dans les délais ou en avance sur le calendrier originel. L'établissement de Béziers a été livré quatre mois en avance par rapport aux prévisions initiales. Le coût final des opérations menées en contrat de partenariat est par ailleurs demeuré dans l'enveloppe initialement prévue.

Les opérations menées dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique classique (Rennes, Bourg en Bresse, QCP Muret) ont pour leur part souffert d'un retard de livraison de 10 mois en moyenne chacun par rapport à la prévision initiale. S'agissant des prévisions financières, les établissements de Rennes et de Bourg en Bresse ont été livrés pour un coût final estimé inférieur aux prévisions initiales élaborées en 2004. Le quartier courtes peines de Muret a pour sa part un coût à la place supérieur à l'enveloppe dessinée lors des estimations originelles.

Enfin, l'écart entre la prévision et la réalisation 2009 tient principalement au décalage de la livraison du QCP de Fleury-Mérogis au-delà de l'exercice 2009, ce qui l'exclut des données à prendre en compte dans l'indicateur.

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 et quartiers nouveau concept).

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

La mise en service des EPM de Meyzieu, Lavour, 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 a été finalement transformé en quartier nouveau concept et a été mis en service dans le courant de l'été 2009.

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

* En métropole :

En 2008, 3 établissements pour majeurs : le CP de Mont de Marsan (698 places), le CD de Roanne (602 places), et la MA de Lyon Corbas (602 places) ont été livrés pour un total de 1 990 places.

En 2009, 7 nouveaux établissements pour majeurs ont été livrés : le CP de Nancy (693), le CP de Bourg en Bresse (690), le CP de Poitiers (562), le CP de Rennes (690), le CP de Le Mans (401), le CP de Béziers (810), le CP du Havre (690). 4536 places sont ainsi ouvertes.

En 2010, 3 CSL (Bordeaux Gradignan, Avignon, Aix en Provence) seront livrés pour un total de 215 places.

En 2011, il est prévu de livrer 2056 places réparties comme suit :

- CP de Lille Annœullin (688 places) ;
- CD de Réau (798 places) ;
- CP de Nantes (570 places, dont 60 places de QCP).

En 2012, 587 places sont programmées :

- la maison centrale de Condé sur Sarthe (249 places) ;
- la maison centrale de Vendin le Vieil (238 places) ;
- la MA de Rodez (100 places).

On comptera ainsi 9 379 places au total auxquelles il faut ajouter les 500 places de Nice. On arrive donc d'ores et déjà à une programmation de 9879 places.

* En Outre-mer

Sur les 1 600 places de l'Outre mer, 1097 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:

- 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 a eu lieu en 2009 ;
- la réalisation d'un centre pour jeunes détenus à Nouméa (Nouvelle-Calédonie) d'une capacité de 18 places dont la livraison a été effectuée au premier trimestre 2010.

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

- une seconde extension de 160 places au CP de Ducos, dont la livraison est programmée au le quatrième trimestre 2013 ;
- une extension de 75 places au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, et dont la livraison est programmée au premier trimestre 2012 ;
- la création d'un CSL-CPA de 80 places à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), dont la livraison est prévue en 2012.

Au terme de ces livraisons et cette programmation, la DAP devra encore réaliser en Outre-mer 539 places.

Les projets d'ores et déjà finalisés concernent :

- une extension de 145 places au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en Guyane,
- une extension de 174 places à la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte, livraison 1^{er} semestre 2014 ;
- la restructuration – extension de la MA de Basse Terre en Guadeloupe (+ 70 places) ;
- L'extension de la MA de Baie Mahaut en Guadeloupe (+ 150 places tranche ferme, + 100 places en option)

- La restructuration du centre pénitentiaire de Faa'a en Polynésie

Le volet Outre mer de la LOPJ sera ainsi achevé.

Le volet des quartiers courtes peines (dorénavant dénommé « quartier nouveau concept » QNC)a été relancé en 2008.

Les premiers sites identifiés sont :

- le QCP de Toulouse-Seysses où 60 places ont été livrées en 2009.
- le QCP de Nantes (60 places), au sein du nouveau Centre pénitentiaire prévu pour fin 2011.

En accord avec la loi pénitentiaire, le concept d'établissements courtes peines a évolué et a été rattaché à la notion plus générale de préparation à la sortie des détenus, qui est au cœur des enjeux actuels de réinsertion sociale et de prévention de la récidive.

Ces nouvelles structures ou « quartiers nouveau concept » d'une capacité de 90 places sont désormais destinées à la prise en charge de deux types de détenus :

- les condamnés à de courtes peines (inférieures ou égales à 2 ans) ;
- les condamnés en fin d'exécution de peine.

Etat d'avancement :

18 sites de 90 places (soit 1620 places) sont envisagés, répartis en 3 vagues de livraison. :

- Vague 1 : sites de Valence, Longuenesse, Varennes le Grand, Lorient Ploemeur, Brest, Laon et Toulon ;
- Vague 2 : : Dijon, Fleury-Mérogis, Bonneville (sous réserve), Béziers, Perpignan et Maubeuge ;
- Vague 3 : Grasse, Gagny, Mulhouse, Strasbourg et Osny (*en remplacement de Nanterre*).

Afin de rester dans le cadre des ressources allouées pour le triennal 2011-2013, le calendrier de réalisation a été décalé d'un an pour la vague 1 et de deux ans pour les vagues 2 et 3.

Les échéances de livraison sont désormais les suivantes :

- vague 1 : livraisons étalées entre le 1^{er} trimestre 2013 et le 1^{er} trimestre 2014
- vague 2 : livraisons étalées entre le 1^{er} trimestre 2016 et le 4^{ème} trimestre 2016
- vague 3 : livraisons étalées entre le 1^{er} trimestre 2017 et le 4^{ème} trimestre 2017

b- 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 1566 places en cinq ans (2004-2008). C'est l'équivalent de trois établissements pénitentiaires.

Ce dispositif d'accroissement des capacités se poursuit.

En 2009, 379 places supplémentaires, portant le cumul de places à 1945.

c – Le nouveau programme immobilier (NPI) – 2015-2017

Il est prévu la construction de 23 nouveaux établissements (dont 2 en outre mers) , la réhabilitation de 2 sites (la maison d'arrêt de Paris la Santé MAPLS, et le centre pénitentiaire de Nouméa) et l'extension de Ducos .

Ainsi, d'ici la fin de l'année 2017, environ 9 000 places vétustes seront fermées et près de 14 000 places seront ouvertes, la France sera alors dotée de plus de 68 000 places de prison, dont plus de la moitié auront été ouverte après 1990.

Le choix des établissements à fermer est dicté par la vétusté de ces sites et par l'impossibilité d'y mettre en place la loi pénitentiaire ou les règles pénitentiaires européennes. La fermeture de 45 sites a été annoncée par le Ministre d'état.

Pour l'instant **7** établissements (950 places) sont maintenus sous conditions :

- soit d'un plan de rénovation à négocier avec les collectivités locales (Clairvaux, Bar le Duc, Poissy)
- soit dans l'attente d'une expertise complémentaire sur le coût de mise aux normes (Versailles, Château-Thierry, Laval et Vesoul).

Les ouvertures et les fermetures interviendront entre mi 2015 et 2017, **sous réserve des arbitrages en cours sur le triennal 2011-2012-2013 ; le ministère chargé du budget continuant à privilégier un étalement du NPI jusqu'en 2020**

Les sites fermés

MA Compiègne, MA Nevers, MA Rochefort, MA Saintes, MA Fontenay-le-Comte, MA Caen, MA Lure, MA Sarreguemines, MA Cahors, CD Ecrouves, MA Montluçon, MA Agen, MC Ensisheim, MA Niort, MA Vannes, MA Aurillac, MA Saint-Malo, MA Digne, MA Privas, MA Chalon en Champagne, MA Guéret, MA Béthune, MA Chartres

Fermetures accompagnées d'ouvertures d'établissements à proximité :

Colmar, Mulhouse, Orléans, Beauvais, Liancourt, Valence, Dunkerque, Dijon, Riom, Clermont-Ferrand, Limoges, Loos, Melun, Pau, Angers, Cherbourg, Coutances, Oermingen, Bordeaux, Saint-Martin de Ré, Rouen, Troyes.

Par ailleurs, il convient de rajouter la fermeture de la MA Saint Pierre (La Réunion) et la MAPLS (Paris La Santé). Il est prévu la construction d'un nouvel établissement dans la région de Saint Pierre , et la réhabilitation – reconstruction de la MAPLS.

Les nouveaux sites

DISP	Nouvelle construction (dans le cas ou le foncier n'est pas ciblé, le lieu indique la zone de recherche)
DIJON	Orléans-Saran
LYON	Valence
LYON	Riom
STRASBOURG	Lutterbach
BORDEAUX	Bordeaux
BORDEAUX	Limousin
LILLE	Lille
LILLE	Beauvais
LILLE	Dunkerque (sous réserve)
DIJON	Dijon
DIJON	Aube
PARIS	Est Parisien
BORDEAUX	La Rochelle
BORDEAUX	Pau
LILLE	Rouen
RENNES	Angers
RENNES	Manche
STRASBOURG	Oermingen/Bas-Rhin

MOM	Ducos (Martinique)
MOM	Saint-Pierre (La Réunion)
MOM	Nouméa (Nouvelle Calédonie)
MOM	Papeari (Polynésie)

PARIS	Construction d'un établissement Nord Parisien
PARIS	Réhabilitation de la MA Paris la Santé
PARIS	Construction d'un 3ème établissement Parisien: Nord Est Parisien
MARSEILLE	Construction d'un établissement à Marseille (Beaumettes III)

Le nouveau concept

Ce nouveau concept s'articule autour des points majeurs suivants :

- application des régimes différenciés consacrés par la loi (régime de détention adapté à la personnalité du détenu) avec des quartiers mode ouvert et mode fermé, reposant sur l'évaluation du détenu dès l'entrée ;

- encellulement individuel: le taux d'encellulement individuel sera de 95 % et la taille des cellules sera fixée à 8,5 m²⁹, ce qui rend impossible le doublement ;
- développement des activités: 3,3 m² par détenus seront réservés aux activités ; l'objectif est de proposer 5 heures d'activité par jour à chaque détenu ;
- maintien des liens familiaux: chaque établissement se verra doté d'unités de visite familiale et/ou de parloirs familiaux, ce qui permettra à chaque détenu de bénéficier d'un parloir de ce type par trimestre comme le prévoit la loi ;
- développement des UCSA pour la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux ;
- aucun établissement ne devra dépasser une capacité de 700 /750 places, avec une exception pour la maison d'arrêt de Paris-La-Santé

⁹ Hors outre mer