

Direction de l'administration
pénitentiaire

Rapport d'activité 2010



Sommaire

	page
Introduction :	7
A – Le bilan 2010	
Graphique 1 : Evolution depuis 2000 de la population prise en charge (base 100 en 2000)	12
B- Les objectifs et indicateurs de performance 2010	
Tableau A : Les objectifs et indicateurs de performance	
1^{ère} partie : Une organisation administrative adaptée à sa mission	14
I – Une organisation centralisée	14
II – Des services déconcentrés pilotés au niveau interrégional	
A – 9 directions interrégionales et une mission outre mer	15
B – 189 établissements pénitentiaires	15
C - 103 services pénitentiaires d’insertion et de probation	16
Graphique 2 : Répartition en pourcentage par type de gestion des JDD en 2008 et 2009	
2^{ème} partie : La population pénale	18
I - Les effectifs	18
A- Le suivi du taux d’occupation des établissements pénitentiaires	19
Graphique 3 : Taux d’occupation des établissements pénitentiaires par DISP depuis 2008	
Tableau 1 : Taux d’occupation par type d’établissement et graphique 3	
Graphique 4 : Taux d’occupation par type d’établissement au 1 ^{er} janvier 2011	
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	
annexes	
B- La population pénale : évolution et caractéristiques	22
Graphique 5 : Structure par catégorie pénale au 1 ^{er} janvier 2010	
Graphique 6 : Evolution du flux des incarcérations annuelles depuis 2000	
Graphique 7 : Répartition des prévenus au 1 ^{er} janvier 2010 (en pourcentage)	
Graphique 8 : Structure par âge de la population écrouée au 1 ^{er} janvier 2010	
Graphique 9 : Population écrouée condamnée selon la nature de l’infraction	
Tableau 2 : Evolution de la population prise en charge depuis 1997	
annexes	
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 journées de détention (JDD)	29
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 10 : Répartition des JDD par type de gestion	
II – Gestion de la détention	30
A – La gestion de la détention	30
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	32
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 des personnes détenues 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

Objectif 4. Améliorer les conditions de détention

Indicateur 4.2 : améliorer l'accès aux soins

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

2. - La prise en charge médicale des détenus

3. - Les suspensions de peine pour raisons médicales

4. - La prévention du 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 46

1. - Les activités culturelles

2. - Les activités physiques et sportives

C - Le travail 49

Indicateur 5.2 : 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° 11 : répartition des effectifs par activité rémunérée en 2009 et 2010

3. - Les résultats des activités en production (service de l'emploi pénitentiaire 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 55

Objectif n°5 : Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus (du point de vue du citoyen)

Indicateur 5.1 : 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 61

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 développement des clauses sociales
- c- le protocole d'accord AP/MEDEF

F – Le maintien des liens familiaux

65

Objectif n°4 : Améliorer les conditions de détention
Indicateur 4.1 : maintien des liens familiaux

1. - L'accueil des enfants de moins de 18 mois hébergés auprès de leur mère incarcérée
2. - L'accueil des familles en attente de parler
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

68

1. – Le cadre juridique de l'accès aux cultes
2. Quelques données chiffrées

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

70

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

70

B – Les mesures restrictives de liberté

72

Objectif n°6 : Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert
Indicateur 6.1 : Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes
mois ayant respecté l'obligation enjointe (du point de vue de l'usager)

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

Graphique 15 : Répartition des mesures suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier 2011

C – Les aménagements de peines, le placement sous surveillance électronique mobile, et la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)

74

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 17 : Nombre d'aménagement de peine au 1^{er} janvier 2011 (PSE, PE et SL)

1 – La semi-liberté

Graphique 18 : Evolution de la semi liberté depuis le 1^{er} janvier 2008

2 – Le placement sous surveillance électronique (PSE)

Graphique 19 : Evolution du PSE depuis le 1^{er} janvier 2008

3 – Le placement extérieur (PE)

Graphique 20 : Evolution du placement extérieur depuis le 1^{er} janvier 2008

4 – La libération conditionnelle

Graphique 21 : Evolution des libérations conditionnelles depuis le 1^{er} janvier 2000

5 – Le placement sous surveillance électronique Mobile (PSEM)

6 – La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)

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

Tableau 14a : Evolution de la structure des mesures suivies depuis 1997

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

83

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

83

II – Une forte mobilisation des ressources humaines

85

A – Les effectifs et les crédits de personnels	85
1 – Les effectifs	
2 – Les crédits de personnel et mesures indemnitaires en 2010	
B – La gestion des effectifs	86
1 – L’absentéisme	
2 – les heures supplémentaires et les heures perdues	
C – L’accompagnement des effectifs et la formation	87
1 – Les recrutements et les concours	
2 – La formation	
a- la formation initiale (ENAP)	
b- La formation continue (ENAP)	
D – Les récompenses et les procédures disciplinaires	89
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.	91
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	93
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	
annexes 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 - La communication et les relations internationales	98
A – Les chiffres clés du service de la communication et des relations internationales (SCERI)	98
B – Les domaines d’intervention du SCERI	98
a- les relations presse	
b- la communication externe et le marketing	
c- la communication globale	
d- la communication interne	
e- les productions audiovisuelles	
f- les relations internationales	
g - la documentation	

IV – Une modernisation de la gestion	100
A – Les enjeux budgétaires et de gestion	100
1. – l’administration pénitentiaire s’est résolument inscrite dans une démarche de performance et de plus grande efficacité de sa gestion	
2- la modernisation des outils du dialogue budgétaire	
B – Le budget de l’administration pénitentiaire est, sur moyenne période, dynamique mais également de plus en plus rigide et structurellement insuffisant	102
1 – un budget naturellement dynamique	
2- un budget qui se rigidifie	
3 – le programme 107 est structurellement sous budgété	
C- Les ressources budgétaires en 2010	103
1- le montant et la structure du budget de la DAP	
2 – le taux de consommation	
3 – les reports de 2010 vers 2011	
V – l’utilisation des moyens et le contrôle de gestion en 2010	106
A – La politique achats	106
B – Le système d’information	106
C – Le contrôle de gestion	108
D. – La mise en œuvre de la LOPJ et la gestion du patrimoine en 2010	110
1 – l’ état d’avancement du programme 13 200	
2 – le dispositif d’accroissement des capacités du parc pénitentiaire	
3 – les opérations de rénovations des grands établissements pénitentiaires	
4 – Le nouveau programme immobilier (NPI) 2015-2017	
Tableau 23: Projection du nombre de places et de cellules post NPI	
Tableau 24 : Etablissements et quartiers dont la construction est envisagée (NPI)	

Remarques : Les données chiffrées sont données, en principe, au 1^{er} janvier 2011 sauf indication contraire. Les tableaux sur fond jaune sont issus du rapport annuel de performance 2010 (RAP) du programme 107 relatif à l’administration pénitentiaire

Introduction :

A- Le bilan 2010

L'administration pénitentiaire met en œuvre une fonction régaliennne essentielle de l'État : en participant à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique, et en contribuant à prévenir la récidive et à favoriser l'insertion des personnes qui lui sont confiées, elle agit pour une société à la fois plus sûre et plus juste.

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 qui nécessitent le concours d'autres partenaires publics ou privés.

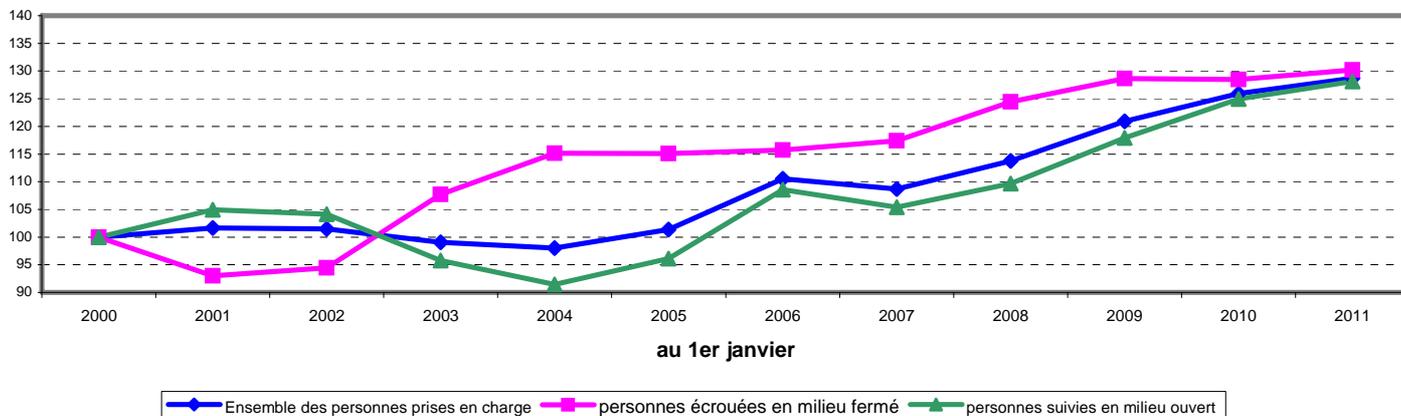
Ainsi à l'aval de la chaîne pénale, l'administration pénitentiaire est aussi au carrefour d'un tissu partenarial : son efficacité dépend en partie des décisions et des contributions d'autres acteurs. Le développement des mesures d'aménagement de peine relève de la décision des magistrats, les politiques en matière d'insertion de l'administration pénitentiaire sont étroitement liées à celles des ministères ou des partenaires extérieurs, l'enseignement en prison est dispensé par des enseignants de l'éducation nationale, l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues relèvent, depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, du service public hospitalier.

L'année 2010 a été consacrée à la rédaction des décrets d'application de la loi pénitentiaire conduisant à une refonte générale de la partie réglementaire du code de procédure pénale relative aux établissements pénitentiaires et à la détention. Ces décrets ont été publiés le 28 décembre 2010.

1. L'aptitude de l'administration pénitentiaire à assurer ses missions premières : la garde et la réinsertion des détenus qui lui sont confiés.

Au 1^{er} janvier 2011, 239 997 personnes sont sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire alors qu'elles étaient 189 534 au 1^{er} janvier 2001, soit une progression de 26,6 %. Si, en milieu fermé, la population prise en charge est stable (-0,7 %) passant à 60 544 personnes écrouées hébergées au 1^{er} janvier 2011 alors qu'elles étaient 60 978 au 1^{er} janvier 2010, le nombre des personnes écrouées non hébergées augmente cependant fortement (+25,8 %) passant de 5 111 à 6 431 en raison principalement du développement du placement sous surveillance électronique.

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



-L'évolution du parc immobilier

En 2010, l'amélioration des conditions de détention s'établit dans le respect des préconisations de la révision générale des politiques publiques qui prévoit que les nouveaux programmes immobiliers, correspondant aux standards contemporains posés par le Conseil de l'Europe, soient engagés pour compenser la fermeture progressive des établissements les plus vétustes. L'administration pénitentiaire a mis en service quatre nouveaux établissements pour majeurs : la maison d'arrêt (MA) du Mans les Croisettes (401 places), le centre pénitentiaire (CP) du Havre (690 places dont 45 places de semi-liberté), le CP de Bourg en Bresse (690 places) et le CP de Rennes-Vezin (690 places) – soit un total de 2 471 places, dans le cadre du programme dit « LOPJ 13200 ». Parallèlement, cinq établissements ont été fermés pour un total de 687 places (Le Mans, Alençon, Le Havre, Bourg en Bresse, Rennes).

L'augmentation du nombre de places combinée à la diminution de la population prise en charge en milieu fermé permet d'afficher un taux d'occupation de 107,4 % au 1^{er} janvier 2011 contre 110,9 % un an plus tôt.

L'offre supplémentaire de places spécialisées, orientée vers la préparation à la sortie des détenus, est au cœur des enjeux actuels de réinsertion sociale et de prévention de la récidive. Fin 2010, quatre nouvelles structures offrant des places spécialisées ont été livrées pour un total de 265 places à Gradignan (82 places dont 61 en semi-liberté et 21 en régime pour peines aménagées), Aix-en-Provence (82 places dont 61 en semi-liberté et 21 en régime pour peines aménagées), Avignon (51 places de semi-liberté) et Caen (50 places de semi-liberté) ; leur mise en service est programmée au 1^{er} trimestre 2011.

Au 1^{er} janvier 2011, le parc immobilier de l'administration pénitentiaire comporte 189 établissements dont 46 en gestion déléguée.

B. Le renforcement de la sécurité pénitentiaire

La sécurité des établissements pénitentiaires est la préoccupation constante de l'administration pénitentiaire car elle se trouve à la croisée des considérations d'ordre public et des conditions requises pour permettre de préparer les publics détenus à la sortie. Par définition, les établissements pénitentiaires accueillent des personnes contraintes et constituent des lieux de vie collective génératrice d'incidents. Ainsi, en 2010, les établissements pénitentiaires ont établi 833 comptes rendus d'incidents collectifs en détention (769 en 2009). La gestion immédiate des incidents ne peut s'envisager qu'en complémentarité de politiques de prévention menées en permanence par l'administration pénitentiaire. Il est donc essentiel d'analyser de manière continue les incidents, d'adapter constamment en conséquence les procédures et normes applicables, et de capitaliser les bonnes pratiques recensées.

En 2010, cette dynamique a permis une diminution des évasions : 7 évasions concernant 9 détenus alors qu'en 2009 s'étaient produites 21 évasions concernant 37 détenus.

C. La prise en charge des publics sous main de justice

L'administration pénitentiaire, pour prévenir la récidive, a continué à promouvoir en 2010 la politique de développement des aménagements de peine. Ainsi, le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine augmente de 16,1 % entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2011 et passe de 7 292 à 8 467 personnes. Cette augmentation résulte essentiellement d'une utilisation accrue des placements sous surveillance électronique (+28,5 % pour le bracelet fixe qui atteint les 5 767 mesures au 1^{er} janvier 2011) alors que les mesures de semi-liberté restent relativement stables et que les placements à l'extérieur diminuent de 10,1%.

Un travail important de sensibilisation et de suivi du développement des aménagements de peine a été réalisé par le biais des conférences régionales semestrielles relatives aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération organisées au sein des Cours d'appel.

Les décrets d'application de cette partie de la loi pénitentiaire ont été publiés le 27 octobre 2010. Ils fixent, d'une part, des nouvelles procédures simplifiées d'aménagement des peines et, d'autre part, prévoient une nouvelle modalité d'exécution des fins de peine d'emprisonnement en placement sous surveillance électronique.

En matière d'insertion professionnelle, une nouvelle convention cadre nationale de collaboration entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de Pôle Emploi a été signée le 8 mars 2010. Cette convention permet de proposer aux personnes détenues une « offre de service » élargie en matière d'orientation et d'accompagnement à l'emploi afin de préparer leur sortie. L'accent a été porté également sur le développement du partenariat notamment avec le MEDEF par la signature de protocoles régionaux afin de sensibiliser le monde de l'entreprise aux enjeux que constitue la réinsertion des personnes placées sous main de justice (organisation de forums emploi dans les établissements, visite des ateliers de production....).

L'administration pénitentiaire a enfin poursuivi en 2010 l'accompagnement méthodologique des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans la mise en place de programmes de prévention de la récidive (groupes de parole). En 2010, plus des deux tiers des services se sont engagés dans cette démarche.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a engagé une importante action tendant à améliorer et à harmoniser les méthodes d'évaluation et de prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) en milieu ouvert et en milieu fermé. A ce titre, a été menée une expérimentation avec onze services pénitentiaires d'insertion et de probation qui, depuis le second semestre 2010, ont recours au diagnostic à visée criminologique (DAVC). Il s'agit d'une nouvelle méthode d'évaluation au terme de laquelle est déterminée une prise en charge adaptée au profil, au parcours pénal et à la personnalité de la PPSMJ. Enfin, au-delà de la réflexion engagée sur les processus de travail des personnels, l'administration pénitentiaire engagera, en 2011, des travaux permettant de mieux mesurer, au travers de l'élaboration d'indicateurs et d'organigrammes de référence, l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

2. Une gestion de la détention dynamique pour mieux protéger les publics pris en charge et garantir leurs droits.

La mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes

Les règles pénitentiaires européennes (RPE), adoptées le 11 janvier 2006 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, constituent une charte d'action pour l'administration pénitentiaire. Elles sont ainsi le socle d'une politique de réforme et de modernisation du service public pénitentiaire et ont été en grande partie intégrées dans le droit interne à travers les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Les actions entreprises dans un premier temps à titre expérimental sur ce fondement ont été par la suite généralisées à toutes les structures pénitentiaires en 2009 : leur mise en œuvre s'est poursuivie en 2010. Les chiffres recueillis en décembre 2010 témoignent de cette importante dynamique :

- mise en œuvre de la séparation prévenus/condamnés effective dans 114 établissements pénitentiaires (soit 85% des sites concernés), contre 7 début 2007 (5% des sites) ;
- conformité des secteurs d'accueil des détenus arrivants aux RPE dans 135 établissements pénitentiaires (soit 77% des sites), contre 73 début 2007 (42% des sites) ;
- tenue des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU), pour une garantie d'une meilleure prise en charge de la personne détenue, dans 173 établissements pénitentiaires (soit 99% des sites contre 30% des sites début 2007) ;

- installation de la téléphonie pour les personnes condamnées dans l'ensemble du parc des maisons d'arrêt (en 2006, absence de toute installation).

Par ailleurs, la volonté de mettre en œuvre les recommandations pénitentiaires européennes a été à l'origine du développement d'une démarche qualité, complémentaire du contrôle interne des fonctions « métiers » qui existait au sein de l'administration pénitentiaire. Cette démarche de labellisation, destinée à valoriser la qualité des pratiques professionnelles et à consolider le travail effectué sur les RPE, cible la vingtaine de règles relatives à l'accueil des arrivants.

Cette démarche est montée en puissance en 2010 : au 1^{er} janvier 2011, 68 établissements pénitentiaires affichent ainsi un label qualité délivré par les organismes certificateur. Il est prévu la labellisation de 60 établissements supplémentaires en 2011.

La prévention des suicides

Une mission de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral (MPLS) a été créée le 1^{er} janvier 2010 au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, afin de renforcer le caractère prioritaire de l'action conduite et de l'inscrire dans le long terme. La MPLS est chargée du pilotage et de l'évaluation du dispositif de prévention du suicide des personnes détenues. En 2010, il y a eu 109 suicides en détention et 12 suicides dont le passage à l'acte a eu lieu hors détention contre 115 en détention et 7 hors détention en 2009.

L'année 2010 a été marquée par la poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions du 15 juin 2009 qui s'articule autour de cinq grands axes dont les effets devront être analysés dans la durée :

- la formation du personnel pénitentiaire face au risque de suicide (en ciblant en priorité l'ensemble des personnels affectés dans les quartiers de détention spécifiques) ;
- l'application de mesures particulières pour les détenus les plus fragiles, avec la mise en œuvre de matériels adaptés (cellules de protection d'urgence ou sécurisées, dotations de protection d'urgence composées de couvertures indéchirables et de vêtements jetables, interphones) ;
- l'humanisation de l'univers carcéral avec la mise en place de mesures particulières pour les quartiers disciplinaires (développement de l'accès au téléphone notamment) ;
- le développement des activités en détention afin de favoriser l'insertion des personnes incarcérées ;
- le développement des expérimentations (« codétenus de soutien » et la vidéo protection).

Les dispositifs expérimentés, inspirés des exemples de pays européens voisins qui ont démontré leur efficacité en termes de baisse du nombre de suicides en détention, sont issus du constat de la nécessaire prise en charge de la personne détenue à risque suicidaire par l'ensemble de la « communauté carcérale ». En effet, afin de compléter les dispositifs mis en place, la détection puis la protection mises en œuvre ne relèvent pas seulement de l'action du personnel pénitentiaire et du personnel médical ; elles impliquent désormais tous les acteurs de la vie carcérale que sont les bénévoles, les intervenants divers. Elles doivent aussi associer les codétenus et les familles des personnes incarcérées.

Le plan d'actions fait l'objet d'un suivi régulier par un groupe de pilotage national.

L'amélioration des conditions de détention

La loi pénitentiaire dispose que la condition juridique de la personne détenue est reconnue en consacrant le principe selon lequel elle 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.

Dans le cadre de l'accès au téléphone, l'article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et le décret du 23 décembre 2010 étendent le droit de téléphoner aux membres de leur famille à l'ensemble des personnes détenues (condamnées et prévenues). Elles peuvent être autorisées à téléphoner à d'autres personnes pour préparer leur réinsertion. Dans tous les cas, les prévenus doivent obtenir l'autorisation de l'autorité judiciaire et les communications peuvent être écoutées, enregistrées ou interrompues par l'agent chargé des écoutes désigné par le chef d'établissement (art 727-1 du code de procédure pénale).

Un plan de déploiement a été déterminé avec le prestataire de la délégation de service public qui fournit aux personnes prévenues des prestations identiques à celles prévues pour les condamnés. Au 31 décembre 2010, sur 180 sites (59 établissements pour peine et 121 maisons d'arrêt) ont été installés 2 336 points phones. Au 23 décembre 2010, 61 MA ou QMA (quartier maison d'arrêt) étaient déjà équipés de points phones pour les prévenus, permettant ainsi à près de 5 600 personnes de téléphoner. Au 14 février 2011, l'équipement de nouveaux sites permet l'accès à la téléphonie à 1390 prévenus supplémentaires, soit environ 45% de cette catégorie pénale.

3. L'optimisation de l'utilisation des ressources dont dispose l'administration pénitentiaire

Au 1^{er} janvier 2011, l'administration pénitentiaire compte 35 121 agents contre 34 796 au 1^{er} janvier 2010. Parallèlement à cette augmentation des effectifs de 0,9%, l'administration pénitentiaire a entrepris une démarche de maîtrise de l'augmentation des heures supplémentaires. A ce titre, malgré l'évolution des effectifs de personnels de surveillance notamment en raison des ouvertures de nouvelles structures, les heures supplémentaires sur la période 2010 n'ont progressé en volume que de 0,30% (3 174 382 heures supplémentaires) et ont diminué en moyenne mensuelle par agent de 7,03%

La formation des personnels et le suivi de celle-ci constituent un des objectifs prioritaires de l'administration pénitentiaire. En 2010, ont été initiés, avec les directions interrégionales et l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), des travaux visant à doter, à l'horizon 2012, tous les agents d'un livret qui retracera l'ensemble de leur parcours de formation. Ce livret pourra être utilisé à différents moments de leur carrière et servir de support à la préparation d'un entretien professionnel, d'un bilan de compétence, d'une validation des acquis de l'expérience (VAE), ou d'un dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience (RAEP).

Deux autres chantiers seront poursuivis en 2011 : l'élaboration d'un plan national de formation et l'amélioration de l'accès des agents à l'offre de formation continue en DISP et à l'ENAP.

L'optimisation des moyens se traduit par la mise en œuvre progressive en 2010 du nouveau marché national PSE et PSEM sur l'ensemble du territoire en remplacement des différents marchés locaux qui permet d'uniformiser les prestations ainsi que les procédures de commandes, et de réduire les coûts liés à la diminution des stocks.

Par ailleurs, dans le domaine des systèmes d'information, le remplacement de l'application GIDE (en production depuis 15 ans) par GENESIS (Gestion Nationale des personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité) représente une nécessité, en raison de grandes difficultés de maintenance liées à son obsolescence technique.

La mise en œuvre d'un nouveau progiciel plus adapté à l'évolution des métiers pénitentiaires facilitera le travail des agents. Ainsi, l'analyse de rentabilité met en exergue des gains métiers importants, et un retour global sur investissement obtenu en 6 ans. Le projet termine actuellement sa phase de conception fonctionnelle et technique. La phase de développement de l'application avec la notification d'un marché de réalisation devrait débuter en mai 2011. Compte tenu de la charge importante de réalisation, le déploiement de la version 1 de l'application GENESIS est prévu à partir de février 2013 sur l'ensemble des sites pénitentiaires.

B - Les objectifs et indicateurs de performance 2010

Tableau A : objectifs et indicateurs de performance

Objectifs stratégiques 2010	Indicateurs 2010	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010
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	1,1
	- de détenu particulièrement signalé	0	0,16	0	0,2	0
	- de détenu autre	1,88	1,82	0,8	3,2	1,1
	- nombre d'évasions hors établissements : en aménagement de peine	32,8	35,8	24	31,3	61,4
	- nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	1,2	1,2	1,1	0,6	1,8
	Taux d'incidents					
	- nombre d'agressions contre un personnel	17,6	15	24,9	18	17,8
	Taux de formation à la prévention suicide (formation « TERRA »)					
	-pourcentage de personnels formés	Indicateur mis en place en 2010				60
-Pourcentage de personnels de surveillance formés	Indicateur mis en place en 2010				66	
Objectif 2. Adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs et majeurs).	Taux d'occupation des places spécialisées					
	- taux d'occupation des places en CSL et QSL			84	93	93
	- taux d'occupation des places en CPA et QCP			84	84	82
	Taux de places spécialisées créées					
	- nombre de places créées en CSL et QSL			80	227	528
	- nombre de places créées en QCP			0	60	59
	- nombre de places créées en CPA			nd	32	32
	- nombre total de places créées			2 827	5 999	7 968
-taux de places spécialisées créées/ Nombre total de places créées			2,83	6,75	7,77	
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)					
	- Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine	8,2	10	11,6	13,4	16
	- indicateur de contexte : pourcentage de personnes placées sous PSE			52,7	61	65
Objectif 4. Améliorer les conditions de détention..	Maintien des liens familiaux					
	- taux d'occupation des UVF			61	58	66
	- taux d'occupation des parloirs familiaux			40	42	49
	Améliorer l'accès aux soins					
	- taux d'actualisation des protocoles depuis 2004			44	58	66
	- taux d'occupation des UHSI- UHSA			67	66	61
	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	8,5	

Objectifs stratégiques 2009	Indicateurs 2009	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010
Objectif 5. 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	24,6
	- indicateur de contexte : nombre d'heures stagiaires de formation	3 692 241	3 628 660	3 696 318	3 601 661	3 445 771
	- indicateur de contexte : nombre d'heures professeurs de l'éducation nationale	457 848	476 005	468 432	487 008	497 204
	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	39,1
	- Indicateur de contexte : masse salariale du travail en production en M€	30,9	37	38,6	31,9	35,7
	- Indicateur de contexte : masse salariale du travail en production en M€	17,7	18,8	18,7	19,6	21,4
Objectif 6. 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					
	- 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	

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 au 1^{er} juillet 2011 : niveau central



II - Des services déconcentrés pilotés au niveau interrégional

A - 9 directions interrégionales et une mission Outre-mer

La direction de l'administration pénitentiaire comporte neuf directions interrégionales : Bordeaux, Centre Est Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Est Strasbourg et Toulouse ainsi qu'une mission des services pénitentiaires d'outre-mer.

B - 189 établissements pénitentiaires au 1^{er} janvier 2011 :

Ces établissements sont ainsi répartis :

- **101 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 39 quartiers de maisons d'arrêts QMA) situés dans des centres pénitentiaires et les 11 centres de semi-liberté distingués ci-après;

- **82 établissements pour peines dont :**

- 25 centres de détention (CD) et 37 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 ;
- 40 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.
- 4 quartiers centres pour peines aménagées ;

- **11 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 mineurs**

où la prise en charge pluridisciplinaire est assurée conjointement par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) avec le soutien de l'éducation nationale et les services hospitaliers. Ce travail d'équipe permet une prise en charge de qualité dans l'esprit les engagements internationaux de la France, 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 :**

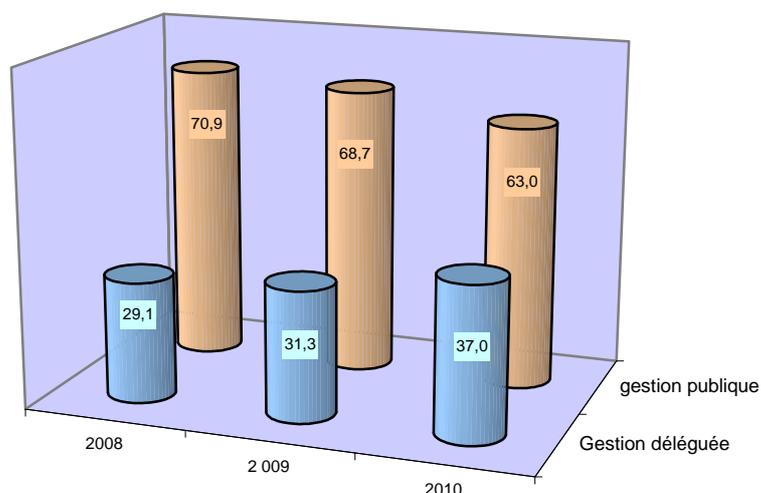
L'ensemble du fonctionnement des établissements est assuré par l'administration pénitentiaire.

- **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. 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. Lorsque, pour un même

établissement, les fonctions de restauration et de maintenance sont externalisées, l'établissement est identifié comme relevant de la gestion déléguée

Graphique 2 : Répartition en pourcentage par type de gestion des JDD en 2008, 2009 et 2010



Au 1^{er} janvier 2011, sur les 189 établissements pénitentiaires, 49 établissements sont en gestion déléguée, soit 6 de plus par rapport au 1^e janvier 2010 où l'on comptait 191 établissements pénitentiaires. La gestion déléguée comptabilise 37 % des JDD de l'année 2010 soit une progression de 5,7 points par rapport à l'année précédente alors que le nombre de JDD écroués diminue entre 2009 et 2010 de 8,9 %.

C - 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les SPIP sont structurés en 103 sièges et 199 antennes :

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

L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

- Une administration centrale et des services déconcentrés (9 directions interrégionales et une mission outre-mer)
- 189 établissements pénitentiaires
- 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)



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

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Taux d'occupation des places en CSL et QSL	%	84	93	96	96	93	96
Taux d'occupation des places en CPA et QCP	%	84	84	93	85	82	95

Commentaires techniques

CSL : Centre de semi-liberté

QSL : Quartier de semi-liberté

CPA : Centre pour peines aménagées

QPA : Quartier pour peines aménagées

Source des données : DAP/ Sous direction des personnes placées sous main de justice. Etat major de la sécurité (pour les places).

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

Le taux d'occupation des places de CSL et QSL en 2010 est resté stable par rapport à la réalisation 2009. Ce taux recouvre des situations très contrastées. Ainsi, les établissements autonomes (CSL), qui représentent 87 % des places de semi-libertés, connaissent un taux d'occupation moyen de 98,3 %, avec le taux d'occupation le plus élevé au CSL de Gagny (Seine Saint Denis) de 206,3 % et un taux d'occupation le moins élevé de 35,3 % au CSL de Maxéville (Meurthe et Moselle).

Le taux d'occupation moyen des QSL est de 65,3 % avec le taux le plus élevé relevé au QSL de Poitiers Vivonne (Vienne) de 83,3 % et un taux le moins élevé au QSL de Mont de Marsan (Landes) de 26,3 %.

Deux éléments influent sur le taux d'occupation. D'une part, la localisation géographique des CSL et QSL. Il est important, en effet, 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 par les établissements autonomes que par les quartiers de semi-liberté.

D'autre part, le taux d'occupation est également tributaire de la politique menée en matière d'aménagement de peines par les juges d'application des peines. En 2010, la forte progression des aménagements de peine (+16 %) est principalement liée au développement du placement sous surveillance électronique. En revanche, le nombre de mesures de semi-liberté est resté stable avec une moyenne de 1 688 mesures en 2009 et de 1 690 mesures en 2010.

Le taux d'occupation des places de CPA et QPA a diminué de deux points par rapport au réalisé 2009, avec le taux moyen le plus haut relevé au QCPA de Fresnes (Villejuif) de 109,9 %, soit pour ce quartier une augmentation du taux d'occupation de 54 points par rapport à 2009, alors que le taux moyen le moins élevé (55%) est établi au QPA de Meaux-Chauconin. Le taux d'occupation des CPA et QPA varie 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.

Il est précisé que le seul CPA autonome existant, le CPA de Villejuif, a été rattaché en 2009 à la Maison d'arrêt de Fresnes devenant ainsi un QPA et la maison d'arrêt, le centre pénitentiaire de Fresnes. Il n'existe plus d'établissement autonome de type CPA depuis cette date.

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

Au 1^{er} janvier 2011, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires (rapport entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles 60 644/ 56 358 * 100) est de 107,4 %, soit 3,5 points de moins par rapport au 1^{er} janvier 2010 mais 9 points en plus par rapport au 1^{er} janvier 2001 (98,4 %).

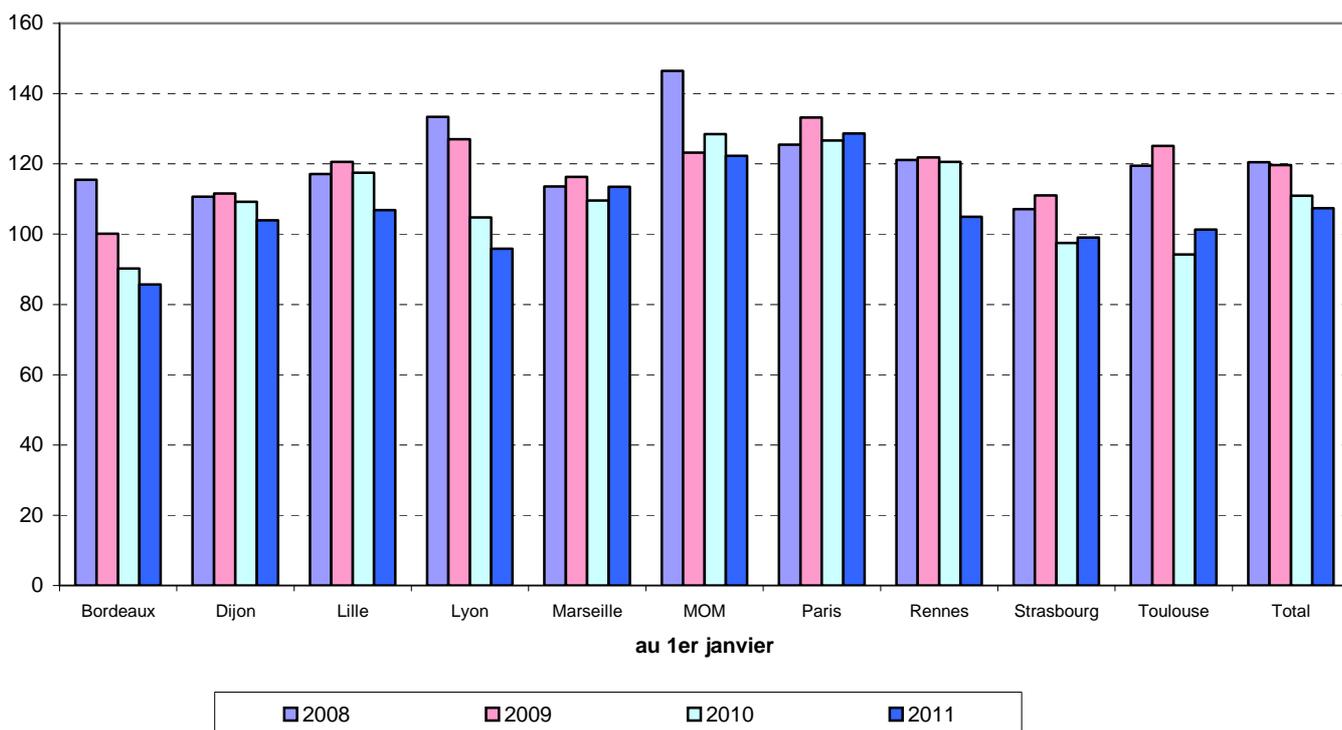
Ce taux d'occupation varie en fonction de la localisation géographique puisqu'il est de 128,7 % à la direction interrégionale de Paris et de 113,5 % à Marseille alors qu'il s'affiche à 85,7 % et 95,9% respectivement à la direction interrégionale de Bordeaux et de Lyon.

En 2010, la direction interrégionale de Paris a connu un taux d'occupation moyen de 128,8 % suivi par la Mission Outre mer avec un taux d'occupation moyen de 124,6 %.

L'évolution entre le 1^{er} janvier 2010 et la 1^{er} janvier 2011 montre que 4 directions interrégionales voient leur taux d'occupation augmenter, il s'agit de Toulouse Marseille, Paris et Strasbourg qui progressent respectivement de 7,9 points, 3,95 points, 2,03 et 1,53 points. Les autres directions interrégionales voient diminuer leur taux d'occupation, parfois dans des proportions importantes : Rennes – 15,7 points, Lille - 10,6 points ou Lyon – 8 ,93 points ;

Cette évolution 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. 1 967 créations de places ont été enregistrées en 2010.

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 90,9 % et de 92,9 % en quartier centre de détention alors qu'il atteint 120,2 % dans les maisons d'arrêt et 106 % dans les centres pénitentiaires. Au 1^{er} janvier 2011, 14 maisons d'arrêt et 5 quartiers maison d'arrêt sur un total respectif de 101 et 39 affichent un taux d'occupation supérieur à 150 %. Parmi ceux-ci, 2 maisons d'arrêt et 1 quartier maison d'arrêt ont un taux supérieur à 200 %. Au 1^{er} janvier 2010, 13 maisons d'arrêt et 1 quartier maison d'arrêt affichaient un taux d'occupation supérieur à 180 %.

Le taux d'occupation (métropole et Outre-mer) en CD connaît une augmentation de 7 points par rapport au 1^{er} janvier 2002 et de 10 points pour les MA. Alors qu'elle était restée relativement stable pour les MC entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2009, la densité carcérale diminue de 13.8 points entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2011, confirmant la baisse enregistrée l'année précédente (-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 2011

Type	Capacité opérationnelle*	Effectifs	Taux d'occupation
CD	11 210	10 192	91%
CSL	496	521	105%
EPM	342	239	70%
MA	20 899	25 114	120%
MC	1 518	1 199	79%
CP	21 893	23 279	106%
<i>dont Q CD</i>	7 866	7 305	93%
<i>dont Q CPA</i>	316	261	83%
<i>dont Q CSL</i>	163	99	61%
<i>dont Q MA</i>	13 129	15 323	117%
<i>dont Q MC</i>	419	291	69%
Total	56358	60 544	107%

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

** Taux d'occupation : nombre de détenus/capacité opérationnelle

Graphique 4 : Taux d'occupation par type d'établissement au 1er janvier 2011

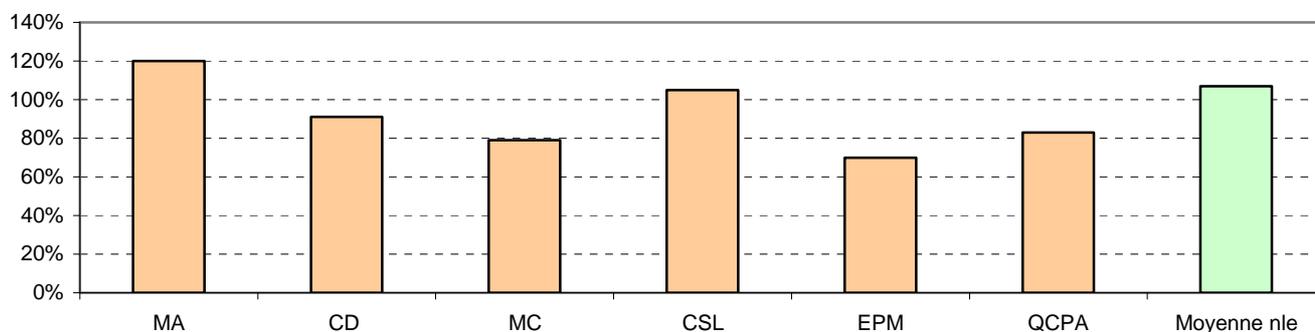


Tableau 1a : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires par DIS P au 1er janvier (en pourcentage)

DISP	2008	2009	2010	2011
Bordeaux	115,5	100,1	90,2	85,7
Dijon	110,7	111,53	109,2	104,0
Lille	117,1	120,6	117,5	106,9
Lyon	133,4	127,0	104,8	95,9
Marseille	113,6	116,3	109,6	113,5
MOM	146,5	123,2	128,5	122,3
Paris	125,5	133,2	126,7	128,7
Rennes	121,1	121,8	120,6	104,9
Strasbourg	107,1	111,0	97,5	99,1
Toulouse	119,5	125,1	94,2	101,3
Total	120,5	119,7	110,9	107,4

Tableau 1b : Répartition, par DI, des taux d'occupation dans les MA et les Q MA au 1er janvier 2011

DISP	Capacité		Effectifs		Taux d'occupation	
	MA	Q MA	MA	Q MA	MA	Q MA
Bordeaux	1 582	640	1 564	435	98,9%	68,0%
Dijon	1 697	299	2 127	341	125,3%	114,0%
Lille	2 415	2 195	3 040	2 548	125,9%	116,1%
Lyon	2 583	1 004	2 621	1 025	101,5%	102,1%
Marseille	1 678	2 297	2 098	2 872	125,0%	125,0%
Paris	5 721	1 910	7 434	2 675	129,9%	140,1%
Rennes	1 709	1 133	2 245	1 148	131,4%	101,3%
Strasbourg	1 817	857	2 044	881	112,5%	102,8%
Toulouse	1 313	1 276	1 455	1 454	110,8%	113,9%
Métropole	20 515	11 611	24 628	13 379	120,0%	115,2%
MOM	384	1 518	486	1 944	126,6%	128,1%
Total	20 899	13 129	25 114	15 323	120,2%	116,7%

Tableau 1c : Taux d'occupation des établissements pour peine (CD et Q CD) au 1^{er} janvier 2011

DISP	Capacité		Effectifs		Taux d'occupation	
	CD	Q CD	CD	Q CD	CD	Q CD
Bordeaux	1 834	639	1 537	550	83,8%	86,1%
Dijon	1 809	448	1 699	416	93,9%	92,9%
Lille	1 381	2 037	1 353	1 727	98,0%	84,8%
Lyon	766	692	632	600	82,5%	86,7%
Marseille	1 497	457	1 435	441	95,9%	96,5%
Paris	308	192	289	171	93,8%	89,1%
Rennes	640	1 360	585	1 152	91,4%	84,7%
Strasbourg	1 692	241	1 528	202	90,3%	83,8%
Toulouse	723	736	630	668	87,1%	90,8%
Métropole	10 650	6 802	9 688	5 927	91,0%	87,1%
MOM	560	1 064	504	1 378	90,0%	129,5%
Total	11 210	7 866	10 192	7 305	90,9%	92,9%

Tableau 1d : Taux d'utilisation au 1^{er} janvier des droits à tirage par DI

DISP	2010			2011		
	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	110	48	44%	110	87	79%
Lille	10	13	0%	20	16	80%
Lyon	490	389	79%	230	167	73%
Marseille	0	0	0%			
MOM	0	0	0%			
Paris	1 438	1 022	71%	1 353	949	70%
Rennes	89	59	66%	139	91	65%
Strasbourg	70	27	39%	80	40	50%
Toulouse	575	486	85%	425	290	68%
Total	2 782	2 044	73%	2 357	1 640	70%
Droits de l'AC*	3 582			3 732		

* droits de tirage réservé 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 2011, 239 997 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, 27,9 % sont incarcérées. Au 1^{er} janvier 2010 ces chiffres étaient respectivement de 234 760, 71,8 % et 28,2 %.

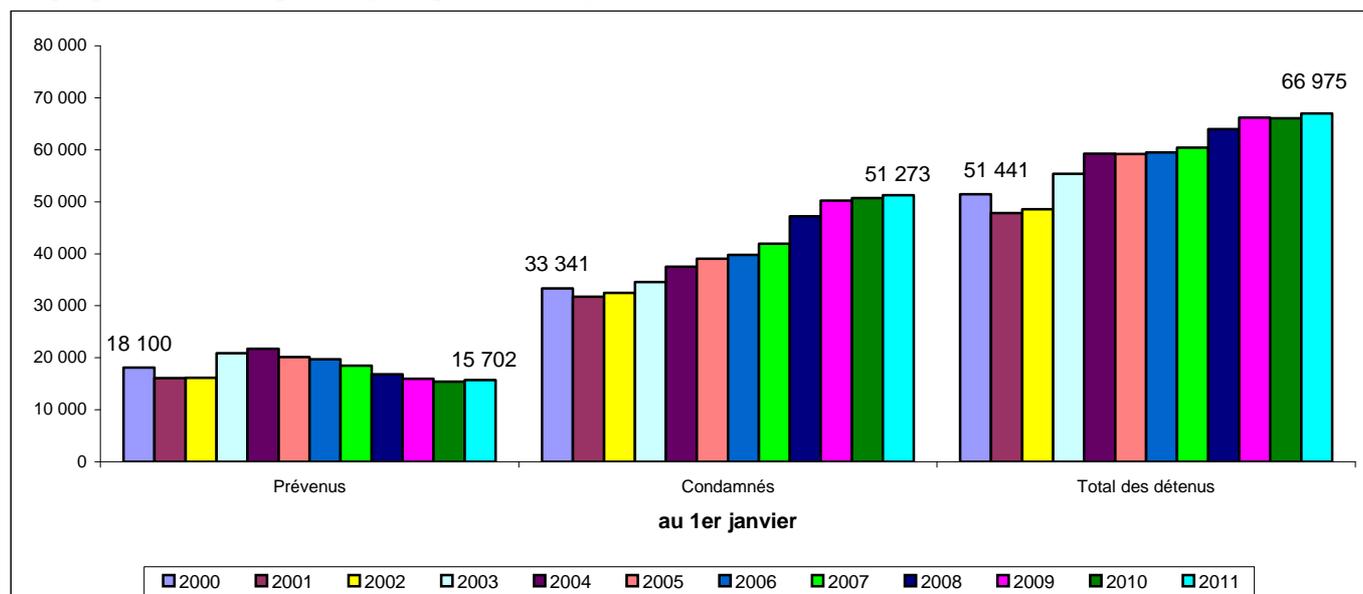
Le milieu ouvert et le milieu fermé ont connu ces dix dernières années des évolutions différentes :

- 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 (40 % entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2011).
- 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. La tendance revient à la hausse à partir de l'automne 2006 avec toutefois une exception en 2009, où le nombre global des écrous connaît une diminution de 0,1 % avec 89 personnes écrouées en moins. L'année 2010 renoue avec les fortes augmentations des années précédentes sans toutefois atteindre leur niveau. 886 personnes écrouées supplémentaires en 2010 contre 2 175 en 2008 et 3 600 en 2007. Au 1^{er} janvier 2011, le nombre de personnes écrouées a progressé de plus 40 % par rapport au 1^{er} janvier 2001

Au 1^{er} janvier 2011, sur un nombre total de 66 975 personnes écrouées en milieu fermé, en métropole et outre-mer, 60 544 sont des détenus hébergés et 6 431 des détenus écroués non hébergés. Soit une évolution annuelle de plus de 26% pour ces derniers puisqu'ils étaient 5 111 au 1^{er} janvier 2010. Le taux de détention diminue sensiblement passant de 94,2 détenus pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2010 à 93,1 au 1^{er} janvier 2011.

Les prévenus (15 702) représentent, au 1^{er} janvier 2011, 25,9 % des personnes détenues soit 0,7 points de plus qu'un an auparavant. Entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2011, le nombre des prévenus a diminué de - 2,5 %.

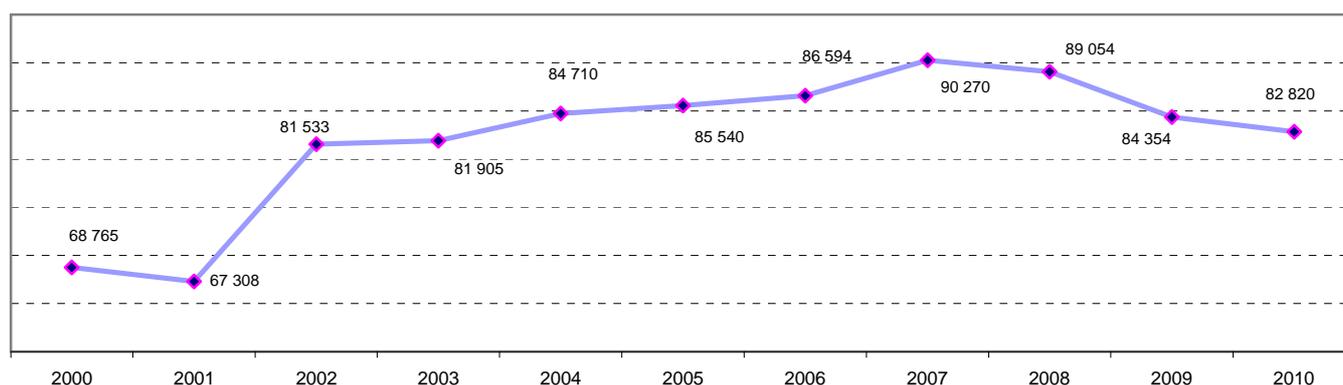
Graphique 5 : Structure par catégorie pénale au 1er janvier (effectifs)



Entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2011, alors que le nombre des condamnés marquait, derrière des mouvements irréguliers, une croissance de 62 %, 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 (-27,8 % entre 2004 et 2011). 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, elles 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 84 354 en 2009 à 82 820 en 2010 soit une baisse de 1,8 %. Sur cette même période, la durée moyenne de détention a progressé de 3,2 % passant de 9,4 mois à 9,7 mois.

Graphique 6 : Evolution du flux des incarcérations annuelles depuis 2000



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

- Caractéristiques sociodémographiques

La population écrouée est essentiellement masculine (96,6 % d'hommes) et française (82,4%). La proportion des étrangers continue à baisser passant de 22,4 % au 1^{er} janvier 2000 à 17,6 % au 1^{er} janvier 2011

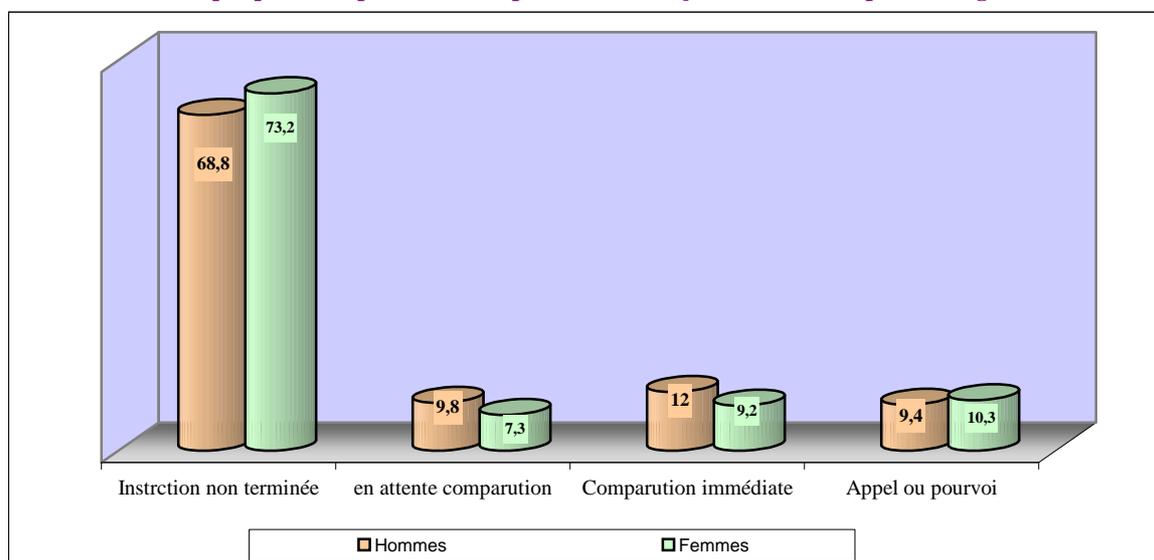
Au 1^{er} janvier 2011, 2 263 femmes étaient écrouées contre 2 275 au 1^{er} janvier 2010, et le taux de féminité reste stable à 3,4 %. Le taux des prévenues est de 30,8 %.(697 prévenues contre 734 pour un taux de 32,3 % un an auparavant) soit 7,6 points de plus que le taux de la population masculine des prévenus, bien que la part des prévenues connaisse une baisse régulière depuis plusieurs années (49,6 % au 1^{er} janvier 2004 pour 2255 femmes écrouées)

Le taux des prévenues s'explique par un nombre plus élevé chez les femmes, d'infractions demandant des procédures plus longues (trafic de stupéfiants et crimes de sang notamment) que chez les hommes. Ainsi, chez les femmes condamnées, le taux cumulés pour ces deux types d'infraction est de 31,6 % soit 11, 3 points de plus que chez les hommes et, pour les crimes de sang seuls, le taux est de 16,6 % alors qu'il n'est que de 6,3 % chez les hommes. 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 préventive du fait de leurs charges de famille et disposent d'une meilleure garantie de présentation devant la justice.

Il convient de noter qu'au 1^{er} janvier 2010, la proportion de femmes en comparution immédiate était de 5,2 % soit un taux inférieur de moitié à celui des hommes (10,8 %), au 1^{er} janvier 2011 ce taux est passé à 9,2 % se rapprochant de celui des hommes à 12,2 %.

Graphique 7 : Répartitions des prévenus au 1^{er} janvier 2011 (en pourcentage)

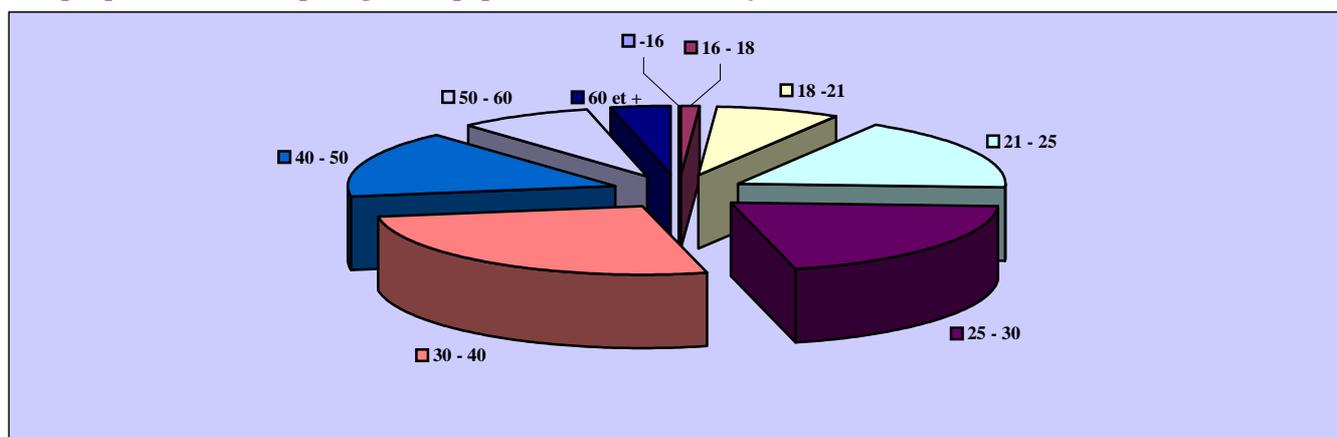


Au 1^{er} janvier 2011, l'âge médian de la population écrouée est resté stable par rapport à celui de 2010 soit 31,5 ans¹ alors qu'il était de 34,5 % en 2008.

46,4 % 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 (7 726 au 1^{er} janvier 2011 contre 7 677 au 1^{er} janvier 2010 soit une progression de 6,4 %). Ainsi entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2011, le taux des détenus âgés de plus de 50 ans a progressé de 39 % alors que le taux calculé par rapport à la population carcérale est resté identique.

. Graphique 8 : Structure par âge de la population écrouée au 1^{er} janvier 2011



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

Le nombre de mineurs détenus a légèrement progressé, passant de 672 à 692 au 1^{er} janvier 2011, soit 1 % de la population carcérale. Les mineurs de moins de 16 ans représentent 10,2 % de la population mineure écrouée, contre 10,7 au 1^{er} janvier 2010 et 8,4 % au 1^{er} janvier 2009.

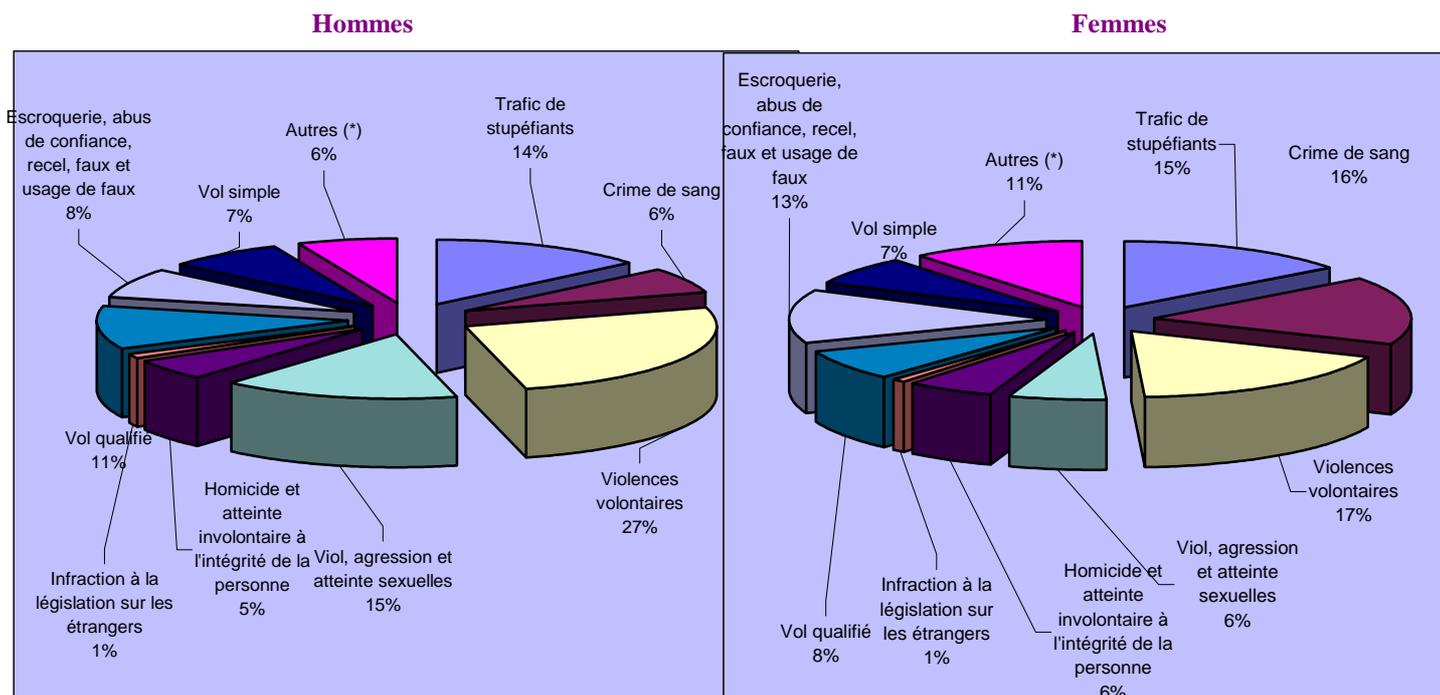
- Caractéristiques pénales

Au 1^{er} janvier 2011, 43 356 des condamnés le sont en matière correctionnelle (progression de 1,4 % par rapport au 1^{er} janvier 2010) et 7 916 en matière criminelle (taux constant par rapport au 1^{er} janvier 2010). Parmi ces derniers, 502 sont des condamnés à perpétuité.

En matière correctionnelle, la structure par quantum confirme l'évolution constatée depuis l'année 2007. Le nombre des condamnés à une peine de moins de 1 an à moins de 3 ans a augmenté de 30.6 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, ce qui semble résulter de l'application des peines plancher. Cette évolution s'est confirmée les années suivantes mais dans des proportions moindres. Ainsi au 1^{er} janvier 2007, si cette catégorie représente 21,7 % des peines correctionnelles, elle passe à 34 % au 1^{er} janvier 2011.

Les violences volontaires demeurent la première cause d'incarcération des condamnés, 25,6 % en augmentation de 1 point par rapport au 1^{er} janvier 2010 suivi par le viol et autres agressions sexuelles (14,9%). La proportion pour cette dernière forme d'agression tend à diminuer puisqu'elle ne représente plus respectivement de 2005 à 2010 que 22,2%, 21,4%, 19,7 %, 17,6%, 16,1 % et 15,6% des condamnés.

Graphique 9 : Population écrouée condamnée selon la nature de l'infraction



Chez les mineurs, les violences volontaires (envers mineurs et adultes) demeurent également la principale infraction. Elles représentent 42,5 % des infractions de mineurs condamnés soit 6,3 points en plus par rapport 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*
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%
2011	66 975	173 022	239 997	72	2,23%
Evolution 2001-2011	40,01%	22,11%	26,62%		

•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	Prévenus	Condamnés	CPC**	Ensemble	Taux de prévenus (%)
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
2011	15 702	51 273		66 975	23,5

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 %)
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
2011	64 712	2 263	66 975	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
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
2011	64	628	5 018	11 651	13 558	17 550	10 780	5 343	2 383	66 975

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

au 1er janvier	Français	Etrangers	Ensemble	Etrangers (%)
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
2011	55 032	11 943	66 975	17,8

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
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	
2010	82 820	66 532	9,7		15 548	

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 01/01/2010		Métropole et Outre-mer au 01/01/2011	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Infraction à la législation sur les stupéfiants	7 325	14,4	7 161	14,0
Homicide volontaire	3 493	6,9	3 426	6,7
Coups et blessures volontaires	12 491	24,6	13 118	25,6
viol et autres agression sexuelle	7 902	15,6	7 631	14,9
homicide et atteinte involontaire	2 735	5,4	2 787	5,4
vol qualifié	5 143	10,1	5 507	10,7
vol simple	3 891	7,7	3 734	7,3
escroquerie, abus de confiance, recel, faux	3 985	7,9	3 938	7,7
infraction à la police des étrangers	604	1,2	581	1,1
autres	3 125	6,2	3 400	6,6
Ensemble	50 694	100	51 273	100

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

	Métropole et Outre-mer au 01/01/2010		Métropole et Outre-mer au 01/01/2010	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Prévenus	15 395	23,3	15 702	23,4
- instruction terminée	1 709	2,6	1 608	2,4
- instruction non terminée	10 446	15,8	10 340	15,4
- comparution immédiate	1 656	2,5	2 040	3,0
- en appel ou pourvoi	1 584	2,4	1 863	2,8
Condamnés	50 694	76,7	51 272	76,6
- correctionnels	42 743	64,7	43 356	64,7
- criminels	7 946	12,0	7 856	11,7
- contrainte judiciaire	5	0,0	1	0,0
Ensemble	66 089	100	66 975	100,0

C- Le nombre de journées de détention

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.

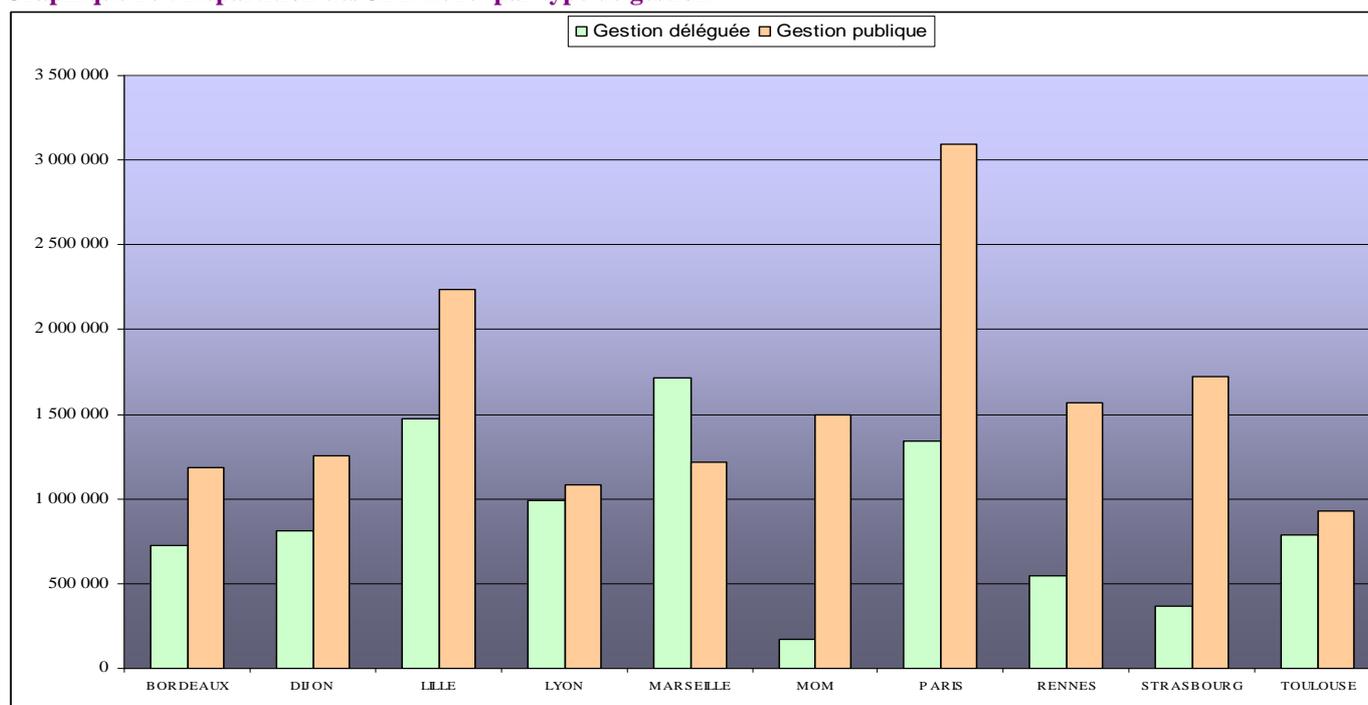
Annexes relatives aux JDD :

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

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évolution 2002/2010
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	24 736 630	26 %

DISP	Gestion déléguée	Gestion publique	Total	%
BORDEAUX	726 256	1 185 414	1 911 670	7,7
DIJON	814 391	1 257 459	2 071 850	8,4
LILLE	1 476 197	2 237 056	3 713 253	15
LYON	990 439	1 083 831	2 074 270	8,4
MARSEILLE	1 711 928	1 216 881	2 928 809	11,8
MOM	174 918	1 499 686	1 674 604	6,8
PARIS	1 344 206	3 092 308	4 436 514	17,9
RENNES	548 443	1 563 832	2 112 275	8,5
STRASBOURG	369 021	1 724 258	2 093 279	8,5
TOULOUSE	790 652	929 454	1 720 106	7
Total	8 946 451	15 790 179	24 736 630	100

Graphique 10 : Répartition des JDD 2010 par type de gestion



II – Gestion de la détention

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 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. Une refonte de cette circulaire est actuellement engagée afin de prendre en compte les évolutions intervenues depuis cette date en particulier du fait de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

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 transfèvements (SNT) est une unité dépendant de l'administration centrale. Il 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 2010

Le nombre de procédures d'orientation a connu une nouvelle progression en 2010. En effet, 6073 décisions ont été prises contre 5959 l'année précédente. Cette augmentation a essentiellement pour origine les décisions médicales (1936 en 2010 contre 1685 en 2009) en raison de l'ouverture de places d'UHSA et d'UHSA

1.3 une augmentation sensible des transferts internationaux

La part des transferts nationaux opérés par le SNT était de 3671 en 2004 et 3241 en 2005. Cette activité connaît un fléchissement régulier depuis 2006 (3527 en 2006, 3000 en 2007, 2858 en 2008, 2253 en 2009 et 2060 en 2010). Ces translations sont par nécessité déléguées aux DSIP qui les opèrent afin de pouvoir répondre aux besoins nées des translations internationales.

Le volet international s'est en effet 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 1116 en 2010

Cette importante augmentation, constatée sur ces 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

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

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail	Ratio	24,9	18	< 16	<16	17,8	< 15

Commentaires techniques

Le numérateur comprend le nombre total d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail sur une année considérée. Le dénominateur correspond à la moyenne de la population pénale hébergée divisée par 10 000.

ITT : Interruption temporaire de travail

Source de données : DAP/Sous direction des ressources humaines et des relations sociales.

Fréquence : annuelle.

Le dénominateur retenu est 6,14. Il est calculé à partir de la moyenne de la population pénale hébergée en 2010 (soit 61 374 détenus divisé par 10 000).

Le total des agressions contre un personnel ayant entraîné une ITT s'élève à 109 en 2010, soit un résultat de 17,8 agressions pour 10 000 détenus. La légère baisse en 2010 par rapport à 2009 confirme la tendance constatée avec un taux qui passe de 24,9 pour 10 000 détenus en 2008 à 17,8 pour 10 000 détenus en 2010. En valeur absolue, la baisse se concrétise par 3 agressions en moins en 2010 par rapport à 2009.

Cette tendance s'explique principalement par le perfectionnement des formations et des prises en charges relatives aux situations de crise. Pour confirmer cette tendance à la baisse, il est prévu de poursuivre l'effort de formation et de sensibilisation du personnel sur des gestes qui préviennent les agressions.

L'indicateur reste actuel car il s'agit d'un des éléments déclencheurs de mouvements sociaux et le thème de la sécurité des personnels constitue pour les organisations syndicales une revendication récurrente.

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	2010
- événements collectifs en détention	306	265	924	712	769	761
- agressions envers co détenus *	395	376	6 295	7 516	7 590	7825
- agressions contre le personnel	572	550	10 261	12 836	15 028	17579

* dont 5 homicides en 2005, 3 en 2006, 2 en 2007, 3 en 2008, 2 en 2009 et 4 en 2010.

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

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, composé de quatre sections, 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 détermine les normes 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. En outre, il coordonne et supervise l'action des Equipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) dont il définit la doctrine d'emploi (infra).

Enfin, il participe à la définition des orientations en matière de gestion des incidents et des crises.

La section d'appui aux établissements est chargée de conduire et de rédiger des missions d'appui générales ou sectorielles sur les établissements pénitentiaires en activité et préalablement à leur ouverture. Cette évaluation des dispositifs de sécurité passive et active conduit à la formalisation de prescriptions ou de préconisations qui font l'objet, en lien avec les directions interrégionales, d'un suivi régulier.

Elle réalise un bilan annuel des fouilles générales, sectorielles et informatiques et de leur résultat. Elle met à jour les données statistiques et les documents indispensables (POI, PPI, fiches concernant l'armement et les différents matériels de sécurité,...) au fonctionnement du bureau.

Cette section est également chargée de proposer et suivre les mesures prises à la suite d'évasions ou de tentatives d'évasions.

La section des pratiques et procédures professionnelles a été chargée dès octobre 2010, au sein du bureau, de suivre le dossier du transfert de missions assumées par le ministère de l'Intérieur et de l'immigration vers le ministère de la Justice et des libertés.

Décidé par une réunion interministérielle du 30 septembre 2010, ce transfert concerne la reprise de la garde de la place Vendôme, de la sécurisation et des transferts des personnes détenues hospitalisées au sein des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et des extractions judiciaires des personnes écrouées.

La reprise de la mission des extractions judiciaires, qui doit s'effectuer sur trois ans moyennant le transfert d'ETP du MI vers le MJL, nécessite un accompagnement et une mobilisation forte des services de l'administration pénitentiaire, et notamment de l'état major de sécurité, en lien avec les services de la direction des services judiciaires et du ministère de l'Intérieur. D'ici la fin de l'année 2011, le transfert de

cette mission doit intervenir dans trois régions administratives : la Lorraine, l'Auvergne et la Basse-Normandie.

La section immobilier, équipement et matériels assure le suivi des équipements de sécurité et des marchés publics. S'agissant des questions immobilières, elle analyse et valide, concernant le thème de la sécurité, les programmes fonctionnels et techniques des établissements construits et à construire. Elle assure, en lien avec les autres sections du bureau, la cohérence des prescriptions de sécurité pénitentiaire en matière immobilière.

La section centrale des équipes régionales d'intervention et de sécurité

Les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) ont été créées par circulaire du 27 février 2003. A ce jour, elles comptent 340 agents répartis en 9 équipes. Chacune de ces équipes est rattachée à une DISP. Seule la DISP de Paris, compte tenu de sa taille et de sa situation géographique centrale, dispose de deux équipes.

Depuis leur création, les ERIS ont réalisé 6 250 missions dont 1 243 pour l'année 2010 (1 021 en 2009 et 801 en 2008).

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 interviennent pour assurer la sécurité des établissements 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.

Enfin, elles ont dispensé de nombreuses formations aux techniques d'intervention et à la prise en compte de l'armement aux agents affectés dans les UHSI et UHSA ainsi qu'à l'occasion de l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires

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.

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.

Un projet de règlement d'emploi, qui fait actuellement l'objet de discussions avec les organisations syndicales, devrait être consolidé avant la fin de l'année 2011.

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	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Taux d'évasions sous garde pénitentiaire directe	Ratio	0,8	3,4	< 3,5	<3,5	1,1	< 3
- de détenu particulièrement signalé	Ratio	0	0,2	< 1,2	<1,2	0	< 1
- de détenu autre	Ratio	0,8	3,2	< 2,3	<2,3	1,1	< 2
Taux d'évasions hors établissements pénitentiaires : en aménagements de peine	Ratio	24	31,3	< 36	<36	61,4	< 60
Taux d'évasions hors établissements pénitentiaires : en sorties sous escortes pénitentiaires	Ratio	1,1	0,6	<1,1	<1,1	1,8	< 1

Commentaires techniques

Le numérateur comprend le nombre d'évasions (selon l'indicateur concerné) et le dénominateur correspond à la moyenne de la population pénale hébergée en 2010 divisé par 10 000.

DPS : Détenu particulièrement signalé

Source des données : DAP/Sous direction de l'état major de sécurité.

Le dénominateur retenu est 6,14. Il est calculé à partir de la moyenne de la population pénale hébergée en 2010 (soit 61 374 détenus / 10 000).

Le nombre des évasions sous garde pénitentiaire directe diminue. Il passe à 7 évasions en 2010, soit un ratio de 1,1 (7/6,14). Ce nombre était de 21 en 2009 et de 5 en 2008. Il convient de noter que la réalisation 2010 est pour près de la moitié des évasions constatées (3 évasions pour 4 détenus) imputable à un site : le centre pénitentiaire de Nouméa. Il s'agit d'un établissement datant du 19^{ème} 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 détecteurs et de vidéo surveillance...) afin de rétablir la capacité de ce site à assurer sa mission de prévention des évasions. En 2009, 9 évasions avaient concerné cet établissement.

Si ce nombre des évasions est rapproché du nombre de journées de détention de détenus hébergés, il constitue une performance d'une évasion pour près de 3 226 958 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.

Le taux d'évasion de détenu particulièrement signalé (DPS) est nul. Il était de 0,2 (2/6,26) en 2009. Ce taux est maîtrisé car comparable depuis 2008 (aucune évasion constatée en 2008 comme en 2010) alors que les DPS bénéficient potentiellement 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 377 soit un quasi doublement de ce type d'évasion par rapport à 2009 où il s'élevait à 196. Il comprend l'ensemble des évasions des détenus bénéficiant d'un des aménagements de peine suivants : 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'évasion, hors établissements pénitentiaires en aménagement, augmente très fortement, soit un taux de 61,4 (377/6,14), cette augmentation de 30 points par rapport à 2009 est à rapprocher de l'augmentation du public concerné qui progresse de 16,1% (8 467 aménagements de peine au 1er janvier 2011 contre 7 292 au 1er janvier 2010). L'évolution du nombre des évasions hors établissements pénitentiaires est sous la double influence de la progression quantitative et qualitative des bénéficiaires des aménagements de peine, leur nombre mais aussi leur profil ont évolué. En effet, le développement de certaines mesures d'aménagement de peine a concerné des publics qui ne bénéficiaient jusqu'alors pas de telles mesures avec un risque correspondant tenant à leur éventuelle incapacité à en respecter les termes.

11 évasions hors établissements pénitentiaires, en sorties sous escorte pénitentiaire, sont dénombrées en 2010, soit un ratio de 1,8 (11/6,26) contre 4 évasions en 2009. Sont comptabilisées toutes les évasions survenues sous garde pénitentiaire, hors établissements et hors aménagements de peine. Cela concerne les extractions médicales et les sorties sportives des détenus qui se développent de plus en plus. Il convient de rappeler qu'à l'intérieur des établissements pénitentiaires, les dispositifs de sécurité passive (murs, miradors, détection, ...) 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	2010
Sous garde pénitentiaire directe	12	11	12*	5*	21*	7*
Hors établissement pénitentiaire	278	236	468	492	534	970
- dont détenu en aménagement de peine	210	193	427	452	477	902
- dont détenu en sortie sous escorte pénitentiaire	nc	3	3	7	4	11
- dont détenu hors escorte ou garde pénitentiaire	68	40	38	33	53	57
TOTAL	290	247	480	497	555	977

* en 2007, 12 évasions concernant 14 détenus. En 2008, 5 évasions concernant 9 détenus. En 2009, 21 évasions concernant 37 détenus. En 2010, 7 évasions concernant 9 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.

Les évasions hors établissement pénitentiaire de détenus en aménagement de peine, augmentent de 89% en 5 ans

C- Le renseignement pénitentiaire

Le renseignement pénitentiaire est devenu une véritable matière première stratégique pour garantir la sécurité des personnes et des biens. Il doit rendre compte de l'évolution de la population pénale soit parce que l'origine des détenus tend à se renouveler (émergence de nouvelles organisations criminelles, notamment issues des pays de l'ancien bloc soviétique), 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.

L'activité du bureau du renseignement pénitentiaire se déploie selon deux directions :

- 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
- L'administration pénitentiaire confronte ses analyses avec ses partenaires institutionnels à l'occasion de rencontres thématiques et d'actions de formation

Au cours de l'année 2010, en marge des réponses apportées par le service aux 2 200 requêtes soumises par ses partenaires institutionnels, le bureau du renseignement pénitentiaire a développé plusieurs outils :

- Un outil de détection des phénomènes de radicalisation alimenté par l'échelon local. Ce support, à caractère statistique, permet, d'une part, de quantifier ce phénomène et, d'autre part, d'identifier les structures pénitentiaires les plus touchées par celui-ci.
- Un guide des signes distinctifs, notamment des tatouages, destiné aux établissements afin de permettre aux agents chargés des fouilles de les repérer plus facilement.
- Une équipe mixte du renseignement pénitentiaire (EMRP) en partenariat avec le SIRASCO (service d'information, de renseignement et d'analyse sur la criminalité organisée) Il s'agit d'entretiens avec des personnes détenues condamnées, préalablement ciblées, menés conjointement par des fonctionnaires du SIRASCO et d'EMS3 dans la perspective d'enrichir la connaissance des organisations criminelles.

-Un « portail unique » destiné à répondre efficacement, de manière sécurisée et selon des délais raisonnables (un mois) aux demandes de permis de visite sollicités par les proches des détenus membres de l'ETA.

D- La discipline des personnes détenues

Tableau 10 : Le suivi des procédures disciplinaires

	2008		2009		2010	
Nombre de procédures disciplinaires	53 924		55 064		50276	
Nombre de procédures disciplinaires avec recours d'un avocat		24 169		18 917*		20542
Nombre de recours administratifs préalables (RAP) enregistrés	1566		nd		956	
Nombre de RAP enregistrés n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision au 31.12.2010	245		nd		55	
Nombre de rejets pour dépassement des délais	38		34		47	
Nombre de décisions implicites de rejet	145		71		62	
Nombre de décisions de confirmation de la sanction	633		502		629	
dont décision du tribunal administratif		17		8		12
Nombre de décisions d'annulation de la sanction	111		110		111	
dont décision du tribunal administratif		5		9		12
Nombre de réformations (requalification, modification du quantum)	53		40		69	

Sources : rapport d'activité 2010 des DISP * hors Paris et Bordeaux - nd : non disponible

En 2010, le nombre des procédures disciplinaires diminue de 4 788 soit une baisse de 8,7 % par rapport à 2009. 41 % des procédures bénéficient du concours d'un avocat. Par rapport à 2008, le nombre de recours préalables enregistrés diminue de 39 %.

La procédure disciplinaire est désormais particulièrement bien encadrée règlementairement, avec notamment la présence des avocats en commissions de discipline, L'administration pénitentiaire présente donc des dossiers étayés, aussi bien du point de vue de la forme que de celui du droit, donnant peu de prises à des annulations contentieuses.

3ème partie : La prise en charge des publics

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

A- La santé des détenus

Objectif 4 : Améliorer les conditions de détention

Indicateur 4.2 : Améliorer l'accès aux soins (du point de vue du contribuable)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Taux d'actualisation des protocoles	%	44	58	85	72	71	100
Taux d'occupation des UHSI	%	67	66	80	70	61	80
Taux d'occupation de l'UHSA de Lyon	%					81	

UHSI : Unité hospitalière sécurisée interrégionale
UHSA : Unité hospitalière spécialement aménagée
UCSA : Unité de consultations et de soins ambulatoires
ARH : Agence régionale de l'hospitalisation
ARS : Agence régionale de santé

Commentaires techniques

Le calendrier d'actualisation a pour date d'origine 2004, date d'entrée en vigueur du guide méthodologique santé-justice relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.

Source des données : DAP/Sous direction des personnes placées sous main de justice - bureau des politiques sociales et d'insertion (bureau référent).

Mode de calcul :

Le taux d'actualisation des protocoles : le numérateur comptabilise le nombre d'établissements ayant actualisé leur protocole d'accord avec les services de soins (UCSA) et le dénominateur, le nombre total d'établissements

Le taux d'occupation des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) : le numérateur comptabilise le nombre de journées d'hospitalisation en UHSI sur l'année et au dénominateur le produit du nombre de lits ouverts par 365 jours.

L'actualisation des protocoles a été retardée en 2010 en partie du fait de la réorganisation des ARH en ARS.

Les taux d'occupation des UHSI sont assez variables ; ils traduisent des réalités territoriales diverses et des pratiques médicales différentes d'un site à l'autre. Par exemple, on constate une très forte augmentation du taux d'occupation de l'UHSI de Paris (84%) alors que l'UHSI de Toulouse, dont la durée de séjour a diminué, est en sous-occupation (36%). La qualité du suivi médical des UCSA au sein des établissements pénitentiaires, leur action, contribuent à prévenir les interventions médicales inéluctables en évitant des prises en charge médicales tardives ce qui se traduit également par des séjours plus courts au niveau des UHSI. 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 du pouvoir d'appréciation de l'autorité médicale.

L'UHSA de Lyon, dont l'ouverture est intervenue progressivement à partir de mai 2010 (pour une ouverture complète au 1^{er} décembre 2010), présente un taux d'occupation de 81 %.

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 2010 à l'A.C.O.S.S. pour les frais d'inscription des détenus au régime général de la sécurité un montant de 86 810 462 euros, soit une augmentation de 6,7 % entre 2009 et 2010. Le paiement de ces frais est effectué en administration centrale.

Un vide juridique portant sur les personnes en aménagement de peine au regard des droits sociaux et notamment les personnes sous PSE et surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) devrait être comblé dans le courant de l'année 2011 par une refonte de code de la sécurité sociale (projet mené conjointement par la direction de la sécurité sociale et par l'administration pénitentiaire)

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 enclines à prendre en compte leur santé et peu informées 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 termes 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 personnes détenues, des troubles du sommeil et du comportement.

Le développement des actions d'éducation à la santé, la poursuite 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

142 décès par mort naturelle ont été constatés en 2010 contre 145 en 2009.

a- en matière psychiatrique

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

Le plan d'actions stratégiques 2010-2014², cosigné par le ministère en charge de la santé et le ministère de la justice à l'issue d'une travail mené depuis deux ans autour du parcours de soins coordonnés, a été rendu public le 28 octobre 2010 : il intègre, comme mesure phare, une thématique consacrée à la réorganisation du dispositif d'offre de soins en santé mentale, basée sur 3 niveaux de

² Consultable : www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_actions_strategiques_detenus.pdf

soins (niveau I : soins de proximité ou soins ambulatoires au sein des UCSA ; niveau II : soins en hospitalisation de jour en SMPR ; niveau III : soins requérant une hospitalisation à temps complet en hospitalisation d'office et UHSA). Les hospitalisations en unités pour malades difficiles (UMD) et en centres hospitaliers spécialisés (CHS) seront toujours possibles selon le profil des personnes détenues.

- Les services médico-psychologiques régionaux (SMPR)

26 SMPR sont implantés dans 26 établissements pénitentiaires au 31 décembre 2010.

En attendant la mise en place dans l'ensemble des établissements pénitentiaires du parcours de soins coordonné, 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) au sein de l'établissement pénitentiaire, laquelle constitue une unité hospitalière
 - 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.
- 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).
 - dans tous les cas, en UHSA, lorsque celle-ci est opérationnelle.

- Les unités hospitalières spécialement aménagées (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 1^{ère} tranche initialement prévue pour les années 2008 à 2011 porte sur 440 places (l'ouverture de la dernière UHSA de la première tranche devant intervenir dans le courant du 1^{er} semestre 2014). Les implantations des UHSA de la première tranche sont les suivantes :

Ordre de livraison	Direction Interrégionale	Localisation	Commune	Capacité	Fin travaux (livraison)	Mise en service - planning DGOS de 2007	Mise en service (actualisé mai 2011)
1	LYON	CH Le Vinatier	BRON	60	13 février 2010	juin 2009	21-mai-2010
		Centre Psycho-	LAXOU	40	Octobre 2011	déc. 2009	janv.-12

2	STRASBOURG	thérapeutique de Nancy Laxou					
3	TOULOUSE	CH Gérard Marchand	TOULOUSE	40	octobre 2011	mars 2010	déc-11
4	DIJON	CH Georges Daumezon	FLEURY LES AUBRAY	40	Juin 2012	avril 2010	juil.-12
5	RENNES	CH Guillaume Régnier	RENNES	40	Mars 2013	sept 2010	juin-13
6	MARSEILLE	CH Edouard Toulouse	MARSEILLE	60	septembre 2013	non planifiée	non planifiée
7	LILLE	CH Seclin	SECLIN	60	novembre 2012	non planifiée	janv.-13
8	PARIS	Paul Guiraud Villejuif	VILLEJUIF	60	octobre 2012	nov. 2010	déc. 2012
9	BORDEAUX	Centre Hospitalier spécialisé Cadillac	CADILLAC SUR GARONNE	40	juin 2014	juin 2010	2ème semestre 2014

La première UHSA de la première tranche a ouvert ses portes au centre hospitalier de Lyon-Le Vinatier. Elle a été inaugurée le 21 mai 2010. Son ressort territorial s'étend sur tous les établissements de la DISP de Lyon, sur deux établissements de la DISP de Dijon (MA Dijon et le CP de Varennes-le-Grand) ainsi que sur deux établissements de la DISP de Strasbourg (MA Lons le Saulnier et MA Besançon).

Une seconde tranche de construction, d'une capacité de 265 places sera réalisée à partir de 2013-2014 sur des sites restant à déterminer en fonction de l'évolution de la situation carcérale et du retour d'expérience des premières UHSA.

b- en matière somatique

- Les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA)

Une 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 santé) et pénitentiaires (direction régionale des services pénitentiaires).

- Les hospitalisations d'urgence et de courte durée

Elles sont réalisées dans l'établissement public de santé signataire du protocole avec l'établissement pénitentiaire au sein de chambres sécurisées. Au 31 décembre 2010, 117 chambres sont réalisées ou seront aménagées d'ici à fin 2011 (49% du programme), dans 60 sites hospitaliers, et 121 chambres doivent encore être mises aux normes.

- Les hospitalisations programmées

Les hospitalisations programmées de plus de 48 heures sont réalisées dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) au sein de huit centres hospitaliers universitaires. Une UHSI est une structure hospitalière à part entière. Elle a une compétence médico-chirurgicale.

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, en lui permettant d'accéder à des soins comparables à ceux dispensés en milieu libre, par transfert de 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 hospitalisations de jour qui demeurent du ressort des établissements de santé de proximité ayant conclu un protocole avec l'établissement pénitentiaire.

Sur les 8 unités hospitalières sécurisées interrégionales qui sont prévues, 7 sont d'ores et déjà en service.

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

Avec l'ouverture de l'UHSI de Rennes en 2011, 182 lits seront créés dans les huit CHU, répartis de la manière suivante :

	Mise en service	Nombre de lits
Bordeaux	Mai 2006	16
Lille	Décembre 2004	21
Lyon	Février 2005	23
Marseille	Décembre 2006	45
Pôle parisien	Fin 2008	25
Rennes	Fin 2011	19
Nancy	Février 2004	17
Toulouse	Décembre 2006	16
total		182

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- 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 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.

90 personnes ont bénéficié de cette mesure en 2010 soit 17 de plus par rapport à 2009. Pour mémoire, 57 mesures de suspension de peine pour raison médicale avaient été comptabilisées en 2008.

Globalement, 83 % des personnes ont 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 ».

4- La prévention du suicide

OBJECTIF n°1 : Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires

Indicateur 1.2 : Taux de formation à la prévention du suicide (formation « TERRA ») (du point de vue du citoyen)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Pourcentage de personnels formés "Terra" (FI + FC) par corps, grade et établissement	%	ND	indicateur mis en place en 2010	50	50	60	75
Pourcentage de personnels de surveillance formés "Terra" par corps, grade et secteur d'intervention sensible	%	ND	indicateur mis en place en 2010	100	100	66	100

Commentaires techniques

FC : Formation continue

FI : Formation initiale

Mode de calcul : L'indicateur du pourcentage de personnes formées comprend au numérateur le nombre de personnes ayant bénéficié de la formation « Terra » relative à la prévention suicide conformément aux préconisations du rapport de la commission Albrand, telles qu'elles ont été reprises par le Garde des Sceaux en août 2009. Le dénominateur correspond au nombre total de personnels.

L'indicateur du pourcentage de personnels de surveillance formés «Terra » comprend au numérateur le nombre de personnes ayant bénéficié de la formation « Terra » et intervenant dans des secteurs sensibles. Le dénominateur correspond au nombre total de personnels de surveillance.

Source des données : DAP/Sous direction des ressources humaines et des relations sociales/RH3/Section des métiers et de la formation et sous-direction des personnes placées sous main de justice//mission de prévention et de lutte contre le suicide associée.

Fréquence : annuelle.

L'indicateur mis en place dans le PAP 2010 mesure la part des personnes ayant bénéficié de la formation « TERRA » relative à la prévention suicide, conformément aux préconisations du rapport de la commission Albrand, telles qu'elles ont été reprises par le Garde des Sceaux en août 2009. Cette formation s'effectue sur deux jours et comprend notamment la visualisation d'un film dédié à cette problématique et l'intervention d'un psychologue et d'un psychiatre.

Avec 60% de personnels formés, l'indicateur dépasse de 10 points la prévision actualisée 2010. Si l'on ajoute les personnels sensibilisés à la prévention suicide uniquement par la visualisation du film « Terra », cette proportion monte à 81%. Ce résultat s'explique par l'intégration dans la formation continue des personnels de surveillance de la visualisation de ce film depuis 2008.

Avec 66% des personnels de surveillance ayant suivi la formation « Terra », qui interviennent dans des secteurs d'hébergement sensibles, le second indicateur est très en retard par rapport à la prévision actualisée 2010. Ce résultat s'explique, d'une part, par l'absence d'historique concernant cet indicateur permettant une prévision plus conforme à la réalité et, d'autre part, par la nécessité de remplacer les agents en formation qui génère des heures supplémentaires. Or, les efforts entrepris par ailleurs pour maîtriser l'évolution des heures supplémentaires et des ressources budgétaires contraintes n'ont pas été favorables au développement de ces formations.

Le résultat de cet indicateur a été également impacté par la prise en compte des données globales des personnels de surveillance au dénominateur et non pas des personnels de surveillance intervenant dans les secteurs sensibles, du fait de l'organisation interne des établissements où il n'existe pas partout d'équipes uniquement dédiées à ces quartiers sensibles. Cet indicateur s'élève à 91 % s'il est pris en compte le nombre de personnels de surveillance sensibilisés à la prévention suicide par la visualisation du film «Terra ».

109 suicides en détention ont été constatés en 2010 soit une diminution de 5 % par rapport à l'année précédente (115 suicides) et 12 hors détention en placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique...

On passe ainsi de 21 suicides pour 10 000 détenus en 2003 à 18 suicides pour 10 000 détenus en 2010 (17 suicides pour 10 000 détenus en 2008).

Il faut noter que la vigilance des personnels a permis de prévenir 4 717 actes auto agressifs (5 025 en 2009).

L'année 2010 s'est caractérisée par la poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions mis en place le 15 juin 2009. Ce plan comprend 20 mesures structurées autour de cinq grands axes :

- la formation du personnel pénitentiaire face au risque de suicide : en ciblant en priorité l'ensemble des personnels affectés dans les quartiers de détention spécifiques (quartier arrivants, quartiers mineurs...) ; la formation des personnels, initiale et continue, constitue un des leviers de la prévention suicide complété par des actions de sensibilisation (documentaire Terra), des outils de prévention (guide PRO, fiches réflexes). De ce fait, le taux de formation du personnel est suivi par un indicateur intégré dans le PAP 2010.
- l'application de mesures particulières pour les détenus les plus fragiles, avec la mise en œuvre de matériel adapté :
 - cellules de protection d'urgence (ne présentant pas de point d'accroche pour un lien) et dotations de protection d'urgence composées de couvertures spécifiques et de vêtements jetables, pour les situations extrêmes de crise suicidaire aigue détectée;
 - interphones : installations de dispositif et opérations de rénovation des systèmes en 2010.
- l'humanisation de l'univers carcéral avec la mise en place de mesures particulières pour les quartiers disciplinaires : développement de l'accès au téléphone, à la radio...
- le développement des expérimentations :
 - « codétenus de soutien » : une étude est en cours afin d'évaluer la faisabilité et l'acceptabilité du dispositif expérimental;
 - la vidéo protection dans les cellules de protection d'urgence.

Ces dispositifs s'ajoutent aux dispositifs existants ou en cours de généralisation (comme la téléphonie sociale avec CRED, Croix Rouge Ecoute Détenus).

Ils s'inscrivent dans un cadre global d'amélioration porté par les règles pénitentiaires européennes, la loi pénitentiaire : développement des activités, programme immobilier,...

Annexes relatives à la prise en charge médicale des détenus

Tableau 11 : Nombre annuel de suicides

ANNEE	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
2010	109	12	121	18,0

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
2010	90	18	83,3%

*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 locaux 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 que ce soit directement (par le biais de subventions) ou indirectement (par le biais des fonds propres des établissements culturels partenaires des SPIP).

En 2010, le financement consacré par l'administration pénitentiaire aux activités culturelles s'élevait à 3,7 millions d'euros. Le budget total, complété des financements extérieurs, est de 7 millions d'euros.

Des actions sont conduites 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. 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 2010, dans le cadre des remontées d'informations mensuelles sur les activités proposées aux personnes détenues, plus de 1000 actions culturelles spécifiques ont été signalées, en plus des ateliers pérennes hebdomadaires.

La modernisation des bibliothèques des établissements pénitentiaires (informatisation, création de collections sonores et audiovisuelles, renouvellement des fonds), le développement des actions d'éducation à l'image et la découverte du patrimoine ont été les trois axes thématiques privilégiés par l'administration pénitentiaire au niveau national pour l'année 2010. Une enquête adressée à l'ensemble des services pénitentiaires d'insertion et de probation et des établissements pénitentiaires a permis de mieux connaître les bibliothèques des établissements (fonctionnement, collections, animations « livre et lecture », partenariat avec les bibliothèques territoriales). Une journée thématique nationale a été organisée sur le thème « Patrimoine et mémoire collective : quelles actions pour les personnes placées sous main de justice ? » en septembre 2010. Les actes de ce séminaire seront publiés en 2011.

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...

De nombreuses institutions et manifestations culturelles (festivals notamment) ont permis aux personnes détenues de bénéficier de leur programmation annuelle et de la présence d'artistes en résidence : diffusion de spectacles en détention (*la Scène de Cavailon* au CP d'Avignon Le Pontet), organisation d'ateliers de pratique artistique (projet d'édition d'un CD en partenariat avec la scène de musique actuelle *Le Cargo et le Petit Label* au CP de Caen ; résidence de création de Gustave Akakpo en partenariat avec *le Tarmac* en Ile de France; restitution de l'atelier mené à la MA de St Etienne en première partie de l'un des spectacles du festival *Paroles et musiques* à St Etienne), en favorisant l'expression des personnes détenues à l'occasion de prix qu'ils remettent dans des festivals (Festival international du film d'Amiens avec la MA ; festival des films de femmes de Créteil avec la MA de Fresnes).

Tout au long de l'année, des films réalisés dans le cadre des actions d'éducation à l'image ont été projetés dans le cadre de festivals de cinéma. En décembre 2010, un film réalisé à la MA de Dijon a été présenté dans le cadres des journées nationales *Passeurs d'image*. L'association *Les Yeux de l'Ouïe* a été financée par la direction de l'administration pénitentiaire pour son expertise dans la conduite d'action d'éducation à l'image et de développement des canaux vidéos internes (10 000 euros). A ce titre, elle accompagne quatre sites pilotes, tous situés hors Ile de France, dans l'émergence d'un projet de canal vidéo interne et dans une perspective d'échanges de bonnes pratiques.

Le partenariat Fédurok a été prolongé en 2010, favorisant le développement de partenariats entre 27 SPIP, 35 établissements pénitentiaires et 29 scènes dédiées aux musiques actuelles. Ce partenariat est reconduit pour 2011.

Dans le cadre du partenariat national engagé entre la direction de l'administration pénitentiaire et l'Institut du Monde Arabe (IMA), l'exposition « Judaïsme, Christianisme, Islam : proches...lointains » a été présentée dans la plupart des établissements pénitentiaires d'Ile de France et de Bretagne et accompagnée par des médiations et des ateliers thématiques organisés par l'IMA.

Pour la première année, un partenariat initié entre la fondation d'entreprise Banque Populaire, le Secours catholique et la direction de l'administration pénitentiaire a permis d'organiser un concert des jeunes musiciens lauréats de la fondation dans un établissement pénitentiaire (maison d'arrêt de Fresnes). Ce partenariat sera élargi à d'autres établissements pénitentiaires en 2011.

Enfin, en mai 2010, pour la première année, des services pénitentiaires ont participé à la fête de la nature : dans le cadre de permissions de sortir, des personnes détenues ont découvert des sites naturels protégés en partenariat avec l'Office national des forêts (ONF) en Moselle et la ligue de protection des oiseaux (LPO) en Vendée par exemple.

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 personnes détenues de se voir offrir des activités physiques et sportives (conformément à l'article 27 de la Loi Pénitentiaire) 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 personnes détenues. Cette vocation universelle des APS participe également à l'équilibre et à la sécurité de toute vie collective, dont celle en détention. 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. A ce titre, on peut noter un partenariat relancé avec les fédérations sportives uni sport (Tennis de Table, Basket-ball, Haltérophilie, Boxe, Badminton) et les fédérations multisports (Education pour un Monde Moderne – EPMM, Education physique – gymnastique volontaire – EPGV et l'Union Nationale Sportive Léo Lagrange).

On constate des disparités importantes 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 permanents de personnes détenues et un taux d'occupation souvent supérieur à leur capacité théorique.

L'année 2010 a été marquée par des événements à dimension nationale ou régionale, parmi lesquels :

- le *Paris Basket au Palais Omnisport de Bercy*, avec la participation de 32 équipes de 4 joueurs de 24 établissements pénitentiaires des DISP de Dijon, Paris, Rennes et Strasbourg,
- *la Route du Louvre*, créée en 2005 pour l'arrivée du Musée du Louvre à Lens. 46 personnes détenues et 58 personnels ont disputé l'une des 3 épreuves : un marathon, un relais marathon et un 10 km.
- *le Tour de Corse Cycliste Pénitentiaire* qui a permis à 8 personnes détenues et 8 personnels de l'Administration Pénitentiaire du CP de Borgo et du CD de Casabianda de parcourir près de 400 km en trois jours.

- *le Défi Cyclo l'Ardéchoise* qui a permis d'intégrer, dans une course cycliste de droit commun, 15 personnes détenues et 12 personnels de 5 établissements pénitentiaires des DISP de Lyon et Marseille et 4 accompagnateurs bénévoles.

Pour l'année 2011, l'un des axes majeurs de travail repose sur le développement de l'offre d'activités sportives, tant en quantité qu'en diversité et en publics, en continuant à s'appuyer sur les moniteurs de sport et sur la mobilisation des fédérations sportives partenaires de la DAP.

Dans ce cadre, les femmes ainsi que les personnes les plus isolées et celles que l'âge, la vulnérabilité ou l'état de santé éloignent de la pratique sportive, constituent les publics prioritaires.

C – Le travail

OBJECTIF n°5 : Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus

INDICATEUR 5.2 : Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)(du point de vue du citoyen)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	%	36,4	35,7	36,4	36,4	39,1	39,0
Indicateur de contexte: masse salariale des activités de production à l'intérieur des établissements pénitentiaires (en brut)	M€	38,5	31,9	38,5	38,5	35,7	39,0
Indicateur de contexte : masse salariale du service général (en net)	M€	18,7	19,6	20	20	21,4	20,4

Commentaires techniques

Les personnes détenues rémunérées sont celles qui occupent un poste au service général, en atelier de production ou qui suivent une activité rémunérée de formation professionnelle, dans et hors détention.

Source des données : DAP/Sous direction des personnes placées sous main de justice - bureau du travail, de la formation et de l'emploi (bureau référent). Cette statistique est issue du Rapport mensuel d'activités établi par les établissements au premier jour ouvré de chaque mois.

La masse salariale est issue d'une requête comptable extraite de l'application GIDE.

Mode de calcul : Le numérateur comptabilise le nombre de personnes écrouées exerçant une activité rémunérée dans et hors détention au premier jour ouvré du mois et le dénominateur le nombre de personnes écrouées et présentes au premier jour ouvré du mois. L'indicateur est la moyenne des douze relevés au 1^{er} jour du mois des rapports mensuels d'activité établis par les établissements.

Le pourcentage de personnes détenues bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) s'élève à 39,1%, soit plus de 2,7 points par rapport à la prévision 2010.

Ce résultat est à mettre en lien avec la politique volontariste adoptée par l'administration pénitentiaire avec la mise en œuvre du Plan Entreprendre : ainsi, les démarches de prospection commerciale, ou encore les travaux d'aménagement ou d'extension des sites de production et de stockage, diligentés dans le cadre de ce programme, sont autant de facteurs ayant permis de développer le travail pénitentiaire. La politique d'ouverture d'établissements neufs, en remplacement des établissements anciens ne comportant souvent pas ou peu de zones d'ateliers, a également permis de relancer les résultats du travail en production. Il faut tenir compte également de la reprise économique, amorcée au cours du dernier trimestre 2009, qui s'est poursuivie en 2010 ; cependant, il convient de préciser que le contexte économique demeure extrêmement fragile, et que plusieurs secteurs d'activité (par exemple métallerie, façonnage) fournissant du travail en détention et bassins d'emploi connaissent encore des difficultés. Enfin, la baisse de la population carcérale enregistrée en 2010 est également facteur d'augmentation du taux d'activité rémunérée.

Les indicateurs de contexte traduisent également un développement des activités rémunérées ; ainsi, la masse salariale versée aux personnes détenues au titre des activités de production est en nette augmentation par rapport à l'an passé : + 3,8 millions d'euros par rapport à 2009. La masse salariale versée aux personnes détenues au titre du service général est également en hausse par rapport à l'an passé.

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 cantiner¹ et d'adresser des mandats à leur famille.

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 2010, 24 001 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée (travail et formation professionnelle rémunérée), soit 1 634 de plus qu'en 2009. Cette activité a concerné 32,2 % de la population pénale en maisons d'arrêt et 53,2 % 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	2010	Evolution 2009/2010
Taux d'activité rémunérée	Maisons d'arrêt	29,7%	32,2%	+8,4%
	Etablissements pour peine	49,3%	53,2%	+7,9%
Taux d'activité rémunérée pour l'ensemble des établissements		35,7%	39,1%	+9,5%

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

Les modalités de mise en œuvre 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 2010, le service général emploie 34,4% des actifs rémunérés écroués (contre 34,3% en 2009).

La rémunération s'est effectuée 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.

¹ 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.

La masse salariale distribuée au service général en 2010 s'est élevée à 21 413 559 euros (19 604 342 euros en 2009), pour 2 201 242 jours travaillés (2 071 513 jours en 2009). La rémunération mensuelle moyenne nette, par équivalent temps plein, est de 239 euros (233 € en 2009).

- 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 2010, 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 22 981 026 euros en 2010, en progression de + 0.7% par rapport à 2009. 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 pour les bureaux des structures pénitentiaires).

En 2010, les ateliers du SEP ont employé 4,7 % de l'effectif des actifs rémunérés écroués (contre 4,6% en 2009).

La masse salariale distribuée par le SEP en 2010 s'est élevée à 6 866 538 euros (6 233 277 euros en 2009), pour 240 584 journées travaillées (222 445 journées en 2009). La rémunération mensuelle moyenne par équivalent temps plein est de 535 euros (525 € en 2009).

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.

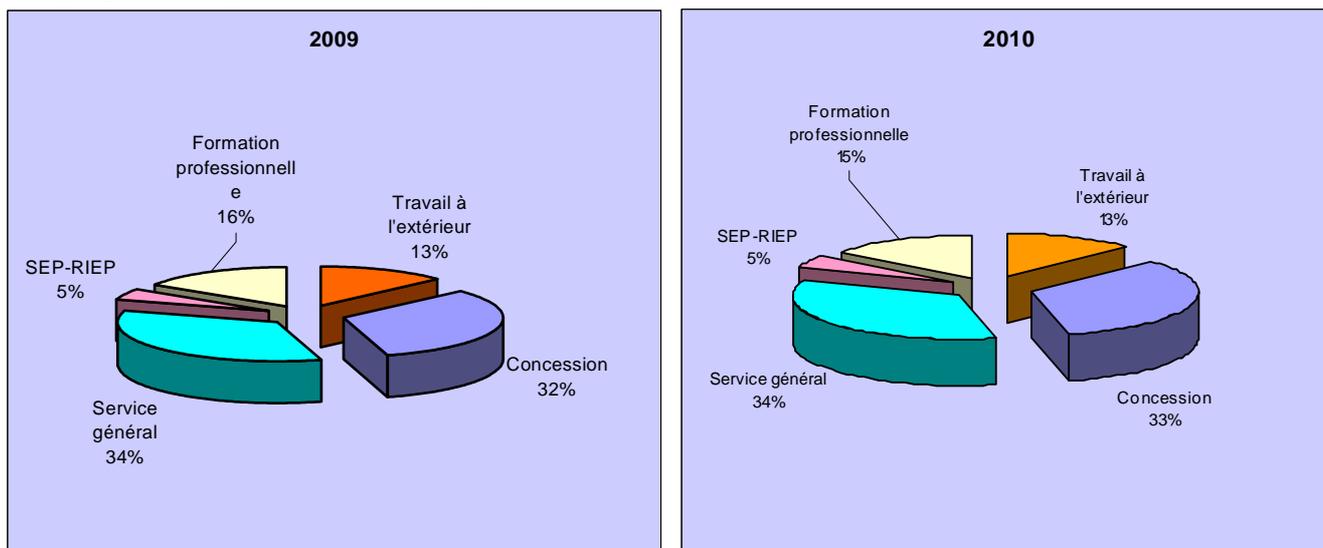
En 2010, le travail en concession a employé 33,8% des actifs rémunérés écroués (contre 32,5% en 2009).

La masse salariale distribuée par les entreprises privées en 2010 s'est élevée à 28 855 688 euros (contre 25 639 843 euros en 2009), pour 1 446 462 journées travaillées (contre 1 301 384 journées en 2009). La rémunération mensuelle moyenne par équivalent temps plein est de 374 euros (369 € en 2009).

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, CUI- CIE...) pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises.

Le travail à l'extérieur a concerné, en 2010, 12,6% des actifs écroués (contre 13,1% en 2009).

Graphique 11 : Répartition des effectifs par activité rémunérée en 2009 et 2010



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 2010 au titre des activités de production se sont élevées à 35 722 225 euros, en augmentation de 12% par rapport à 2009 (31 873 120 €). Le nombre de journées travaillées durant l'année 2010 s'est établi à 1 687 046, en hausse de 10,7 % par rapport à 2009.

S'agissant des emplois en production, avec une moyenne mensuelle de 7498 postes en équivalent temps plein, on constate une augmentation par rapport à 2009 de + 726 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 140 établissements, soit près de 75 % du parc pénitentiaire national. Les 2/3 de la population pénale classée au travail en production relèvent de la gestion publique.

En 2010, la masse salariale a augmenté de 8,4% et s'élève à 24 140 910 euros contre 22 268 201 euros en 2009. Le nombre moyen mensuel d'ETP a également augmenté de 6,9% sur la période 2009-2010 et passe de 4 572 en 2009 à 4886 en 2010.

Dans les établissements à gestion déléguée, les objectifs sont fixés par voie contractuelle, dans le cadre du marché. En 2010, la masse salariale a augmenté de 20,6% et s'élève à 11 581 316 euros, contre 9 604 919 euros en 2009.

Le nombre mensuel moyen d'ETP a également augmenté de 18,7% sur la période et passe de 2 200 en 2009 à 2 612 en 2010.

selon les directions interrégionales

Le tableau suivant a été réalisé afin d'évaluer le positionnement de chaque direction interrégionale par rapport aux cibles des conférences d'objectifs 2010 (COB 2010).

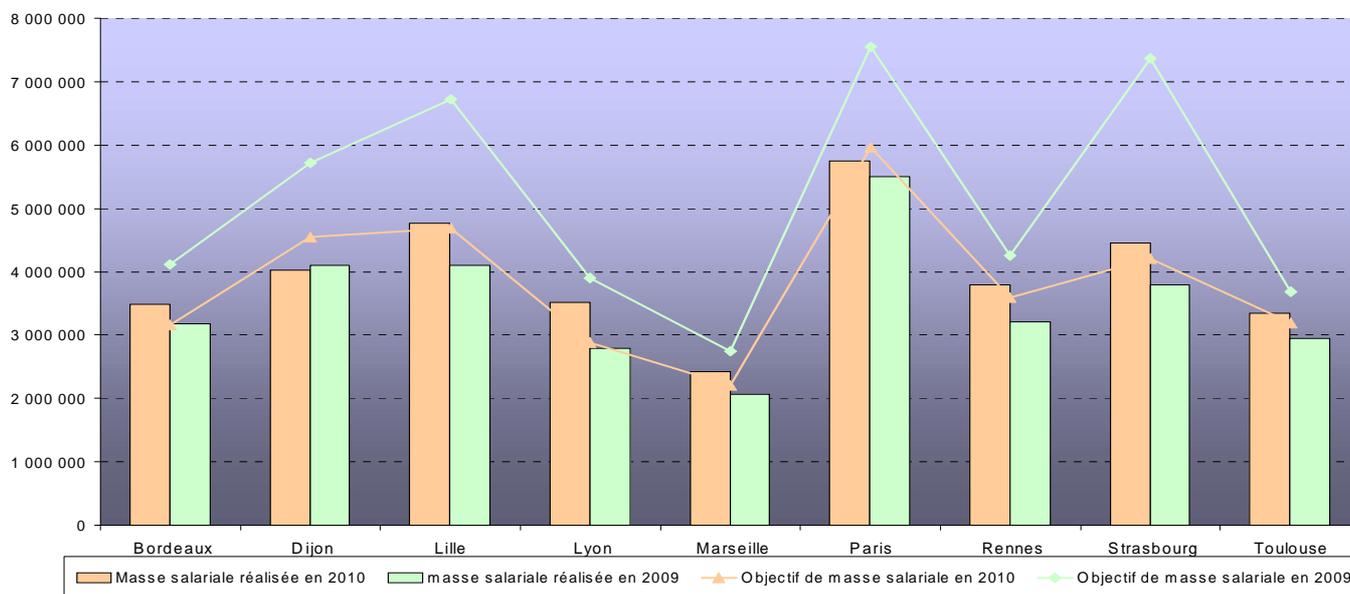
Résultats 2010 comparés aux objectifs COB (Production)

Métropole (hors MOM)	Masse Salariale 2010	E.T.P 2010	Objectif M.S 2010	Objectif E.T.P 2010	Ecart M.S / Objectif	Ecart E.T.P / Objectif
DI de Bordeaux	3 490 285	623	3 162 804	591	110 %	105 %
DI de Dijon	4 016 415	788	4 551 582	999	88 %	79 %
DI de Lille	4 768 472	1 237	4 678 586	1 264	102 %	98 %
DI de Lyon	3 510 171	791	2 889 613	666	122 %	119 %
DI de Marseille	2 415 499	469	2 202 570	458	110 %	102 %
DI de Paris	5 742 551	1 454	5 957 676	1 466	96 %	99 %
DI de Rennes	3 785 489	713	3 598 678	716	105 %	100 %
DI de Strasbourg	4 458 398	808	4 203 519	750	106 %	108 %
DI de Toulouse	3 352 289	566	3 193 988	544	105 %	104 %
Total métropole	35 539 569	7449	34 439 016	7 454	103 %	100 %

source : données GIDE

Les objectifs COB 2010 fixés pour la masse salariale et les ETP ont été atteints à hauteur respective de 103% et 100%. Les résultats sont nettement supérieurs à ceux de 2009 pour la masse salariale (+12%) et pour les ETP (+10%).

Graphique 12 : Masse salariale (objectif et réalisé) par DISP en 2009 et 2010



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 2010:

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 2010. Ces objectifs résident, pour la production, dans l'augmentation des postes de travail et dans l'augmentation de la masse salariale brute.

En 2010, le déploiement des différents axes de progrès du plan « Entreprendre » (dont l'objectif est d'améliorer les perspectives du travail en détention en intervenant sur les aspects structurants du fonctionnement des établissements pénitentiaires) s'est poursuivi. L'efficacité de ce plan a pu être vérifiée, notamment dans le contexte économique difficile de 2009, contexte qui s'est progressivement amélioré en 2010. Les actions volontaristes issues des différents axes de ce plan (mise en place de la journée continue, création de zones de stockage supplémentaires, promotion du travail pénitentiaire...) ont permis d'atteindre des résultats proches de ceux constatés avant l'épisode de crise économique.

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.

Un premier centre d'appels est entré en fonction dès 2009 au 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 entrés en service au cours de l'année 2010 : à la MA de Versailles (prestations de marketing téléphonique pour des clients privés) et au CD de Nantes (action basée principalement sur le développement et soutien de l'activité commerciale du SEP).

Des projets en matière de développement durable sont également à l'étude, depuis 2010, notamment en matière de production d'énergie photovoltaïque, afin de proposer aux personnes détenues une offre de travail modernisée et aussi porteuse que possible en termes de perspectives de retour à l'emploi.

D – L'enseignement et la formation

OBJECTIF n° 5 : Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus (du point de vue du citoyen).

INDICATEUR 5.1 : Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle (avec un nombre d'heures plancher)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle	%	8,6	8,5	9,3	9,3	8,5	9,3
Pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Éducation Nationale	%	22,8	23,4	23,1	23,4	24,6	24,6
Indicateur de contexte: nombre d'heures stagiaires de la formation professionnelle (heures stagiaires)	heures	3 597 495	3 601 861	-	-	3 445 771	-
Indicateur de contexte: nombre d'heures professeurs de l'Éducation nationale (heures de cours collectifs)	heures de cours	479 964	487 008	-	-	497 204	-

Commentaires techniques

Le pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle comptabilise au numérateur le nombre de personnes détenues effectuant un stage de formation professionnelle au cours de la semaine de référence (première semaine de décembre). La consigne donnée pour le comptage des personnes détenues en formation est de ne prendre en compte que celles qui « sont inscrites en stage de manière régulière ». Le dénominateur comptabilise le nombre de personnes écrouées et présentes dans l'établissement au 1^{er} jour de la semaine de référence.

Le pourcentage de personnes détenues scolarisées par l'Éducation nationale comporte au numérateur le nombre de personnes détenues suivant un cours d'enseignement général au cours d'une semaine de référence. Les personnes comptabilisées doivent être inscrites aux cours de manière régulière. Le dénominateur comptabilise le nombre de personnes écrouées et présentes dans l'établissement au 1^{er} jour de la semaine de référence.

Sources de données : Les données sont extraites de l'applicatif ATF de GIDE déployé en octobre 2006 et des remontées statistiques fournies par les services déconcentrés pour l'élaboration des rapports d'activité des pôles enseignement et formation professionnelle du bureau du travail, de la formation professionnelle et de l'emploi de la DAP. Plus précisément, les établissements transmettent à leur direction interrégionale respective les données collectées lors de la semaine d'enquête de référence ; chaque direction interrégionale communique ensuite ces données à la DAP/Sous direction des personnes placées sous main de justice - bureau du travail, de la formation et de l'emploi (bureau référent).

Fréquence : annuelle.

Indicateurs de performance :

Conduite en partenariat avec le Ministère en charge de l'emploi, la formation professionnelle en milieu pénitentiaire est un facteur important de réinsertion professionnelle ; les modalités de prise en charge visent à garantir aux personnes détenues des prestations identiques à celles qui sont organisées à l'extérieur à l'égard des publics en grande difficulté. Le principal objectif poursuivi est de qualifier les personnes détenues afin qu'elles puissent trouver plus facilement un emploi, à leur libération définitive ou dans le cadre d'une procédure d'aménagement de peine.

Sur la semaine de référence, le nombre de personnes stagiaires de la formation professionnelle a très légèrement diminué en valeur absolue par rapport à l'an passé (5 116 personnes contre 5 207 en 2009, soit une baisse de 1,7%). En revanche, le pourcentage de personnes détenues inscrites en formation professionnelle est identique à celui de l'an dernier : 8,5%. Les trois quarts des stagiaires ont suivi une action de formation qualifiante ou pré qualifiante, essentiellement dans des secteurs « en tension » (bâtiment, informatique, restauration...).

L'enseignement en milieu pénitentiaire s'est développé en 2010 autour des axes prioritaires que constituent la prise en charge des mineurs et la formation des personnes illettrées ou non francophones. Renforcée par les dispositions de la loi pénitentiaire, la politique menée en détention en lien avec l'Éducation nationale s'est appuyée sur un dispositif de pré repérage et de repérage plus systématique des personnes en difficulté, conduisant à un accès accru de ces personnes en formation, avec une recherche de validation des compétences acquises.

Sur la semaine de référence, le nombre de personnes scolarisées a progressé en valeur absolue de 14 277 en 2009 à 14 832 personnes scolarisées en 2010 (+555 personnes). Le taux de scolarisation à 24,6% traduit cette progression, dans un contexte de très légère réduction de la population incarcérée sur la période de référence (-1,1% en 2010 par rapport à 2009).

Indicateurs de contexte :

Le nombre d'heures stagiaires de la formation professionnelle est en légère baisse (- 4%) par rapport à l'année précédente ; si l'année 2009 avait été marquée par une forte baisse des crédits FSE, l'année 2010 par contre a connu une hausse de 10%. En 2010, ce sont les crédits du programme 103 qui ont été diminués de plus de 1,5 M€. De plus, dans plusieurs régions, ces crédits ont été alloués tardivement, ce qui a eu pour conséquence que les formations professionnelles n'ont pu, dans de nombreux cas, démarrer qu'en milieu d'année 2010. Ces baisses de crédits et le démarrage tardif des actions de formation

peuvent expliquer la diminution constatée du nombre d'heures stagiaires réalisées en 2010 par rapport à 2009. Il convient de préciser qu'afin de maintenir des programmes de formation cohérents, les directions interrégionales ont cette année encore maintenu leur effort de cofinancement sur leurs fonds propres. Elles ont également cherché à maintenir et à diversifier les partenariats financiers.

Le second indicateur de contexte mesure le nombre d'heures professeurs de l'éducation nationale (heures de cours collectifs). Il traduit une augmentation du nombre d'enseignants affectés en milieu pénitentiaire en 2010-2011. Il convient de signaler que l'augmentation de l'encadrement pédagogique intervient dans un contexte budgétaire très contraint pour l'Education nationale (16000 postes supprimés en 2011) et dans une période de déconcentration de la gestion des personnels et des décisions budgétaires.

1- La formation professionnelle

a- les effectifs : quelques chiffres

En 2010, 3 445 771 heures stagiaires ont été dispensées, dont 2 963 363 sont des heures rémunérées (86 %) suivies par 23 878 personnes détenues.

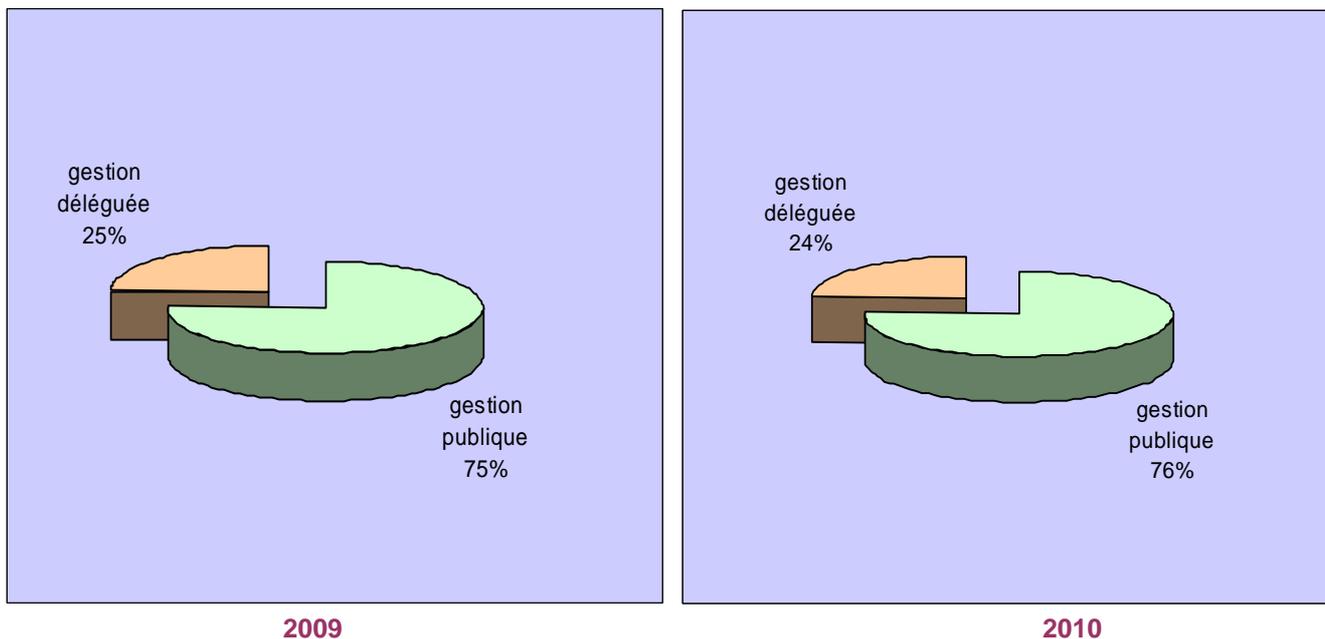
S'agissant des heures non rémunérées, elles concernent d'autres actions (bilan évaluation orientation, accueil, repérage de l'illettrisme, certaines actions de préparation à la sortie et d'adaptation à l'emploi).

La répartition des personnes détenues stagiaires entre établissements à gestion publique et établissements en gestion déléguée est la suivante :

Etablissements publics : 18 147 personnes détenues (15 383 en 2009)

Etablissements en gestion déléguée : 5 731 personnes détenues (5 0752 en 2009).

Graphique 13 : 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 2010 a connu une forte baisse (-17%) des crédits du BOP 103 (crédits anciennement dénommés IRILL).

Les crédits DGEFP dans le cadre du marché DGEFP/AFP ont en revanche connu une hausse de près de 19%.

Les Crédits du Fonds social Européen (FSE), crédits qui interviennent en cofinancement de crédits de l'Etat, ont connu une hausse de près de 10% en 2010 : d'un montant global de plus de 5,3 millions d'euros en 2009, l'enveloppe des crédits FSE est passée en 2010 à 5,8 millions d'euros.

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 DIRECTTE est de 10,5 millions d'euros (comme en 2009), dont la consommation s'est élevée à un peu plus de 9 millions d'euros.

Financements	Gestion publique	Gestion déléguée	Total
Actions de formation	20 556 836	22 170 943	42 727 779
Rémunérations (consommées)	6 908 020	2 181 480	9 089 500

c- la typologie des formations

Au cours de l'année 2010 :

- 4 407 (18,5%) personnes détenues ont bénéficié d'une action de qualification
- 9 404 (39,4%) personnes détenues ont bénéficié d'une action de pré qualification (chantier école, adaptation à l'emploi...)
- 6 352 (26,6%) personnes détenues ont participé à une action de remise à niveau ou d'une formation de base (action de lutte contre l'illettrisme, français langue étrangère, enseignement à distance).
- 3715 (15,5%) personnes détenues ont participé à une action de préparation à la sortie.

d - les perspectives

l'expérimentation de la décentralisation de la formation professionnelle

L'année 2010 a permis la finalisation de la mise en place de l'expérimentation relative à la décentralisation des crédits de la formation professionnelle, prévue par l'article 9 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Cette expérimentation a débuté le 1^{er} janvier 2011 dans les régions Aquitaine et Pays de la Loire, qui se sont engagées dans ce dispositif pour une durée de 3 années.

Cette expérimentation étant circonscrite aux seuls établissements en gestion publique, elle est réalisée :

- pour la Région Aquitaine dans les maisons d'arrêt d'Agen, Bayonne, Bordeaux-Gradignan, Pau, Périgueux et les centres de détention de Mauzac et d'Eysses ;
- pour la Région Pays de la Loire dans les maisons d'arrêt d'Angers, Laval et Fontenay le Comte, au centre pénitentiaire de Nantes, et au centre de détention de Nantes.

La DAP suivra attentivement cette expérimentation jusqu'à son terme, ainsi elle participera aux comités de pilotage national et contribuera à la définition des modalités de son évaluation.

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 (GEPESA, GAIA, Sodexo justice services), 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. En effet, cette voie de certification permet de prendre en compte, dans la mise en place d'actions de formation pour les personnes incarcérées, la contrainte de la détention et un niveau de formation faible.

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. Les expertises réalisées par l'AFPA dans 4 établissements pénitentiaires pour vérifier les plateaux techniques ont permis de valider leur conformité ou de préconiser les investissements nécessaires afin que les sessions de validation puissent se dérouler dans les conditions requises.

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 peuvent y être admis sur leur demande (Art.436 du CPP).

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, dans son article 27 (alinéa 2) « 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 92 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 2010 de 460 enseignants affectés (temps plein avec heures supplémentaires) et près d'un millier de vacataires intervenant sur une enveloppe de 4309 heures supplémentaires.

Au total, 13 775 heures de cours sont dispensées, chaque semaine, dont 1 899 heures dédiées aux personnes détenues mineures.

Le budget de l'enseignement se répartit entre le coût des personnels affectés par l'Education nationale (23 627 256 euros) et le coût des budgets de fonctionnement alloués par l'administration pénitentiaire et les collectivités locales (1 223 000 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 2010 : 167 établissements pénitentiaires ont fourni des informations sur 49 475 personnes détenues rencontrées par les enseignants à l'accueil des établissements.

Il montre qu'une part importante des personnes détenues sont en grande difficulté :

- 1 % n'ont jamais été scolarisés
- 3,2 % ne parlent pas le français et 5,9% le parlent de manière rudimentaire
- 27,6% de l'ensemble des personnes rencontrées échouent au bilan lecture proposé (12,1% sont en situation d'illettrisme au regard du test, et 15,5% échouent du fait de difficultés moindres).
- 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).

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 34 % 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 2010, sur la première semaine de décembre (qui sert de référence à une enquête effectuée chaque année), 24,6% de la population carcérale a participé aux activités scolaires.

En flux annuel, ce sont 45 073 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 3 405 mineurs détenus, auxquels il faut ajouter des mineurs détenus moins de trois semaines qui ont bénéficié d'un positionnement, d'une évaluation de leurs compétences et de cours adaptés.

En 2010, 89 % 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 13,8 heures pour les mineurs.

d - les validations

Près de 10 % des personnes scolarisées ont réussi un diplôme, et 75% des personnes détenues présentées à un examen l'ont obtenu.

Ainsi, en 2010, 4741 personnes détenues (dont 369 mineurs) ont été reçues à un examen de l'Education nationale, principalement au Certificat de Formation Générale (3 433 adultes et 346 mineurs).

D'autres formes de validations ont également été obtenues, par 4 724 personnes détenues (dont 820 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 concerne 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 103 maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt en 2010. L'objectif en 2011 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 2010, les actions à destination des plus jeunes et des plus en difficulté ont continué à être prioritaires. L'année 2011 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). En 2011, le suivi des mineurs devrait également être optimisé grâce à la tenue des livrets personnels de compétences. Ce livret pourra constituer le support d'enregistrement du bilan pédagogique à tenir pour tous les mineurs détenus (CPP. Art 516), l'instrument de préparation à la sortie pour un suivi des formations et le lien officiel avec les familles pour rendre compte du parcours réalisé en détention.

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	Taux de rémunérées / réalisées
2008	3 597 495	3 073 461	89 %
2009	3 601 661	2 960 900	82 %
2010	3 445 771	2 963 363	86 %

Tableau 13a : Nombre de personnes différentes entrées en formation professionnelle et enseignement sur l'année 2010 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 annuelles.	Nombre annuel d'entrées en formation rémunérée par type d'action	% des entrées en formation rémunérée par niveau par rapport au total d'entrées annuelles.
1	Actions de formation de niveau 1,2, 3 (Bac +2 et au delà) et de niveau 4 (bac- DAEU)	4 685	9,7 %		
2	Actions de formation de niveau 5 (CAP, BEP, Brevet).	13 436	27,7 %	4 407 (incluant niveaux 1, 2,3, 4 et 5)	18,5 %
3	Actions de formation de niveau 5 bis : actions pré qualifiantes, chantiers école (...); enseignement remise à niveau et préparation CFG.	16 424	33,9 %	9 404	39,4%
4	Formations de base niveau 6 : alphabétisation, illettrisme, français langue étrangère (...)	13 933	28,7%	6 352	26 6%
	Total	48 478	100%		
5	Actions d'enseignement ou formation à distance	4 040		Inclus dans ligne 2	
6	Formations transversales (adaptation à l'emploi, préparation à la sortie (...), informatique B2I, code de la route, (...))			3 715	15,5 %
	Total	4 040		23 878	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 2010 *

	Enseignement	Formation professionnelle
--	--------------	---------------------------

	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle	Présentés	Réussite totale	Réussite partielle (tous diplômes confondus)
CFG	4450	3 779		660	507	242
CAP/BEP/CFP/VAE validées niv5	706	357	217	925	716	
Brevet	653	392				
niveau 4 bac, DAEU	360	144	102	33	27	
au-delà	150	69	57	19	12	
Total	6 319	4 741	376	1 637	1 235	242

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 cadre passée avec Pôle emploi, signée le 8 mars 2010, prévoit une offre de service élargie pour les personnes placées sous main de justice, en accord avec les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 visant à développer les aménagements de peine. Cette nouvelle convention rendra également plus efficace l'action de Pôle emploi en détention, notamment en prévoyant une animation renforcée du réseau des conseillers Pôle emploi-justice, ainsi que le principe d'un accès aux outils informatiques pour les conseillers en détention.

a - les correspondants Pôle emploi/ justice

En 2010, 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), 145 conseillers Pôle emploi/justice sont intervenus auprès des personnes détenues sur l'ensemble du territoire.

b- le bilan 2010

Les conseillers Pôle emploi/justice ont suivi 17 932 personnes détenues en 2010. 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, 30 % 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 :

- 2 099 personnes avaient un emploi
- 1 222 ont intégré une formation professionnelle
- 2 106 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 2010

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'Acisé.

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

Pour mémoire, 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.

En septembre 2010, la DAP a réalisé, au moyen d'une enquête, une compilation des informations portant sur les effectifs des Missions Locales par établissement, département, région, direction interrégionale, ce qui a permis de recenser la signature de 42 conventions partenariales locales entre les ML et les SPIP. Ces conventions concernent 33 départements.

les perspectives

Pour la DAP, le CIVIS justice concerne les publics en fin de peine, ou pouvant prétendre à un aménagement de peine. Il vise à établir l'articulation entre le milieu fermé et le milieu ouvert et s'inscrit directement dans le cadre des objectifs que fixe la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Le Comité

interministériel des Villes, qui s'est réuni le 18 février 2011, prévoit le renforcement du CIVIS justice comme moyen de prévenir la récidive des jeunes sous main de justice en milieu fermé comme en milieu ouvert. A cette fin, est prévue la mise en place de 100 référents justice en 2012 identifiés dans le cadre des conventions passées entre l'Etat et les missions locales.

b- le développement des clauses sociales

Les clauses sociales dans les marchés publics ont pour objectif, par le biais de la commande publique, de permettre l'accès à l'emploi et de favoriser l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, mais aussi, selon les modalités fixées par le code des marchés publics (CMP), de développer le travail à destination de personnes connaissant des difficultés particulières d'insertion comme les personnes placées sous main de justice.

Ces évolutions sont autant d'opportunités :

- de faire travailler des personnes connaissant des difficultés particulières d'insertion en milieu fermé (développement du travail en concession) et en milieu ouvert dans le cadre des aménagements de peine ;
- d'offrir aux personnes en insertion la possibilité de connaître une expérience professionnelle dans le monde de l'entreprise en milieu ouvert et fermé ;
- de mettre en relation les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises attributaires de marchés publics ;

Une expérimentation nationale

Des clauses ont été inscrites dans deux marchés de fourniture de la DAP, pour inciter les entreprises qui répondent aux marchés de la DAP à traiter une partie de leur production en établissement pénitentiaire.

Ces marchés ont pour objet de répondre aux besoins de l'administration pénitentiaire pour la fourniture de « Triplettes petit-déjeuner » (dosettes de café, chocolat, et thé) et Kits Hygiène pour les établissements pénitentiaires situés en métropole.

La production des Triplettes sera réalisée dans 2 établissements en gestion déléguée à savoir Villenauxe et Villefranche-sur-Saône et l'établissement de Bois d'Arcy qui est en gestion publique.

Le Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) interviendra en sous-traitance au sein de l'établissement de Châteauroux pour la production des Kits Hygiène.

Les perspectives

Il est envisagé pour 2011 un élargissement du recours aux clauses sociales dans les appels d'offres de la DAP, de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ainsi que des collectivités territoriales, afin de permettre de décliner des offres d'emploi pour les personnes placées sous main de justice en fin de peine ou en aménagement de peine.

c - le protocole d'accord AP/ MEDEF

Le bilan 2010

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

Courant 2008 et 2009, ce protocole d'accord a été décliné dans 2 Régions (Nord-Pas-de-Calais et Bourgogne) et dans 7 départements (Moselle, Côte d'Or, Bas-Rhin, Bouches du Rhône, Gironde, Haute Vienne et Limousin) ainsi que localement avec le MEDEF du Cambrasis.

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.

Cette collaboration a donné lieu en 2010 à des actions locales diversifiées : mise en relation de personnes détenues sur des offres d'emploi, organisation de forums emploi / métiers en détention, visite des ateliers avec les délégués locaux du MEDEF.

- Les perspectives

Le comité de pilotage du 19 avril 2010 a préconisé d'orienter le travail de partenariat entre le MEDEF et l'administration pénitentiaire sur les axes forts déployés actuellement dans le cadre des partenariats existants (notamment la sensibilisation des entreprises membres du MEDEF au travail en concession).

F – Le maintien des liens familiaux

OBJECTIF n° 4 : Améliorer les conditions de détention

INDICATEUR 4.1 : Maintien des liens familiaux (du point de vue du contribuable)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Taux d'occupation des UVF	%	61	58	65	65	66	70
Taux d'occupation des parloirs familiaux	%	40	42	50	50	49	70

Commentaires techniques

Les jours d'accès à l'UVF ou aux parloirs familiaux sont définis par le règlement intérieur de l'établissement définissant ses modalités d'organisation et de fonctionnement, ainsi que des demandes des personnes placées sous main de justice. Ces installations peuvent également être fermées pour travaux de maintenance.

UVF : Unité de vie familiale
MC : Maison centrale
CP : Centre pénitentiaire
CD : Centre de détention

Source des données : DAP/Sous direction des personnes placées sous main de justice - Bureau des politiques sociales et d'insertion (bureau référent)

Mode de calcul : Le taux d'occupation des unités de vie familiale comptabilise au numérateur le nombre de journées où l'UVF est occupée au cours de l'année et au dénominateur, le nombre de journées où l'UVF est accessible au cours de l'année (nombre de journées d'ouverture).

Le taux d'utilisation des parloirs familiaux est calculé avec au numérateur le nombre de ½ journées où le parloir est occupé au cours de l'année et au dénominateur le nombre de ½ journées où le parloir est accessible au cours de l'année (nombre de ½ journées d'ouverture).

Le nombre des unités de vie familiale (UVF) en service est de 49 en 2010, dont 19, concernant 17 établissements, ont été ouvertes dans le courant de l'année.

Les durées accordées peuvent être de 6h, 24h, 48h ou 72h mais elles sont accordées selon le volume des demandes, les possibilités de déplacement des familles et le profil des candidats. En effet, des préconisations nationales recommandent que l'augmentation de la durée de séjour soit progressive pour tout nouveau candidat.

Le taux d'occupation est de 66% pour l'ensemble des UVF ouvertes avant le 1^{er} janvier 2010. En effet, il est décidé de ne pas prendre en compte, dans le résultat, les UVF ouvertes en 2010 en raison de la montée en charge progressive de leur occupation. Le résultat dégagé recouvre des situations très différentes selon les établissements. Ainsi, le taux d'occupation de 73 % des UVF de la MC de Saint Martin de Ré est très satisfaisant alors que celui du CP de Rennes est relativement bas (39 %) ; de même, le taux d'occupation des UVF du CP de Mont de Marsan est de 44 % alors qu'elles fonctionnent depuis mars 2009 alors que celles du CD de Roanne qui ont ouvert en mai 2009 connaissent un taux d'occupation de 84 %.

Les écarts constatés peuvent s'expliquer par les caractéristiques des publics hébergés dans les structures : personnes isolées sur le plan familial, étrangères ou, comme au CP de Rennes, exclusivement féminines. En effet, les femmes incarcérées sont traditionnellement moins visitées que les hommes.

Le taux d'occupation des parloirs familiaux est en moyenne de 49% en 2010, mais il cache des disparités fortes entre établissements. Ce taux est de 92% au quartier maison centrale du centre pénitentiaire de Lille-Loos-Séquedin ou de 67% dans celle d'Ensisheim quand il n'est que de 20% à la maison centrale de Saint-Martin de Ré. Dans ce cas, ce taux bas s'explique par le fait d'une concurrence entre les UVF et les parloirs familiaux au sein de l'établissement, les personnes détenues privilégiant les demandes d'UVF au détriment des parloirs familiaux.

Les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, en permettant à l'ensemble des personnes incarcérées (prévenues comme condamnées) de solliciter le bénéfice des UVF ou de parloirs familiaux, devraient générer une hausse du niveau de fréquentation de ces installations.

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 la cohésion 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 173. 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 vie familiale

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

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

Il existe 49 UVF réparties sur 16 sites. Les programmes de construction incluent systématiquement la réalisation d'UVF.

Les unités de vie familiale sont des appartements (de 2 à 3 pièces) situés dans l'enceinte pénitentiaire, où des personnes peuvent recevoir leur famille pour une durée allant jusqu'à 72 heures. Les UVF sont accessibles aux personnes handicapées.

Ce dispositif, qui s'adresse à l'ensemble des personnes détenues, 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 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation sont des acteurs importants de l'accompagnement que nécessitent les UVF.

d- Les parloirs familiaux

Les parloirs familiaux (PF) sont des pièces d'une superficie variant de 12 à 15 m², ils sont pourvus d'un mobilier de salon modulable (canapé, table basse...) et offre la possibilité d'y prendre une boisson chaude et une collation.

Ils permettent à la personne détenue, qu'elle soit prévenue ou condamnée, de rencontrer ses proches dans des conditions qui respectent l'intimité.

La durée du parloir ne peut dépasser 6 heures, fractionnées par une coupure médiane (il n'est pas possible de prendre un repas dans les parloirs familiaux).

30 parloirs familiaux équipent 8 sites. Les programmes de construction incluent systématiquement la réalisation de PF.

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* ».

L'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 a été déclinée en décret d'application. Les articles D. 439 à D. 439-5 et R. 57-9-3 à R. 57-9-7 du code de procédure pénale règlementent désormais « l'assistance spirituelle » aux personnes détenues. Une circulaire relative à la procédure d'agrément des aumôniers et une circulaire sur le culte en détention sont en cours d'élaboration.

Des dispositions législatives et réglementaires résulte 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 ;
 - 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 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 mais une nouvelle progression substantielle est souhaitable. En effet, nombre d'établissements déplorent le fait de ne pas avoir d'aumôniers musulmans. Dans de nombreux établissements les interventions de l'aumônier sont très insuffisantes (certains établissements devraient, pour répondre à la demande des personnes détenues, être dotés de plusieurs aumôniers musulmans, d'autres bénéficient de l'intervention d'un aumônier mais de manière bien insuffisante, les aumôniers ne pouvant bien souvent consacrer qu'une petite partie de leur temps en détention puisqu'ils ont une activité professionnelle en parallèle ou interviennent sur plusieurs établissements afin de

comblent des absences). Outre le fait que cette situation constitue une rupture dans l'égalité d'accès au culte, elle est de nature à laisser place à un discours de détenus qui s'emparent d'une supposée discrimination, présentent l'islam en « victime » et font le jeu des mouvements radicaux.

2- Quelques données chiffrées

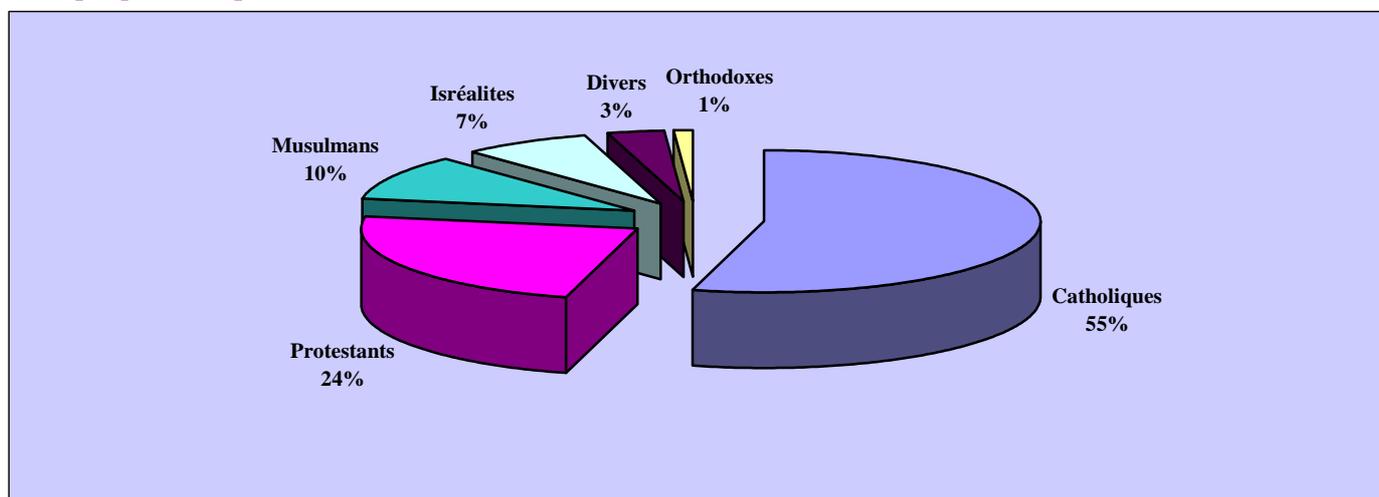
Les personnels culturels regroupent les aumôniers titulaires (rémunérés et bénévoles) et les auxiliaires d'aumônerie.

- 1298 personnels culturels dont 397 rémunérés et 901 bénévoles (dont 215 auxiliaires d'aumônerie)

La répartition selon les confessions est la suivante :

- 702 catholiques, dont 205 rémunérés
- 308 protestants, dont 86 rémunérés
- 134 musulmans, dont 61 rémunérés
- 97 israélites, dont 44 rémunérés
- 13 orthodoxes, dont un rémunéré
- 44 divers

Graphique14 : 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)

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 (+65% en 8 ans, 2262 personnels en 2002, 3798 en 2010). 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.

Les décrets relatifs à cette réforme statutaire ont été publiés le 23 décembre 2010.

Tous les corps de la filière insertion et probation sont concernés par la réforme mise en œuvre.

Le corps des conseillers pénitentiaires 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 champ pénal et criminologique spécifique à la filière insertion et probation.

Les conseillers d'insertion et de probation deviennent des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Il s'agit d'une nouvelle dénomination afin d'être en adéquation avec les missions (prévention de la récidive et réinsertion des PPSMJ), de marquer la spécificité pénitentiaire du métier), de reconnaître et de valoriser les compétences professionnelles des personnels.

Les CPIP bénéficieront d'un dispositif de surindiciarisation à l'instar d'autres corps de l'administration pénitentiaire.

La réforme sur l'encadrement des SPIP permet d'assurer des perspectives de carrières unifiées et revalorisées. Ainsi, les fonctions de direction sont 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 est également rénové afin de créer une carrière attractive et des passerelles avec le corps de directeur des services pénitentiaires.

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

La nouvelle organisation des SPIP.

Issu du protocole du 18 juin 2008 et formalisé par la circulaire du 26 janvier 2009, la DAP a mis en œuvre un ambitieux programme triennal d'amélioration des moyens matériels dans les SPIP.

Sur le plan, immobilier : Neuf des douze sites déclarés prioritaires par les DISP ont fait l'objet d'une action correctrice (travaux ou déménagement) en 2009. En 2010, plusieurs autres opérations ont été engagées. Au total, 36 opérations immobilières sont en cours ou finalisées.

Le renforcement des moyens de fonctionnement des SPIP a aussi été engagé. La circulaire sur les moyens prévoit de doter les SPIP d'un total de 412 véhicules sur 3 ans. Au 1^{er} octobre 2009, 224 véhicules de location ont été mis à disposition dans les SPIP. En 2010, 135 véhicules de location ont complété cette flotte, composée dorénavant de 359 véhicules.

Le temps des déplacements et des actes professionnels se double souvent d'une activité administrative supplémentaire de comptes-rendus, de collectes en différé d'informations à communiquer au public suivi d'où la nécessité d'équiper les personnels d'insertion et de probation d'un PC portable et d'un kit 3G. Au 1^{er} octobre 2009, 318 PC portables et 222 kits 3 G avaient été achetés. En 2010, 185 PC et 208 kit 3G complémentaires ont été acquis soit un total de 503 PC et de 430 kits 3G.

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 s'agit d'une double expérimentation. Elle vise d'une part au développement d'un outil d'harmonisation de l'évaluation dans les SPIP, le diagnostic à visée criminologique (DAVC), qui sera intégré sous la forme d'un nouvel onglet du logiciel APPI et deviendra l'unique document d'évaluation initial du suivi des personnes placées sous main de justice et d'autre part à la mise en place de 5 typologies de suivis, les segments, conçues pour être modulables et s'adapter aux réalités territoriales et aux flux de publics accueillis. Cette dernière partie a porté, en 2010, sur l'affectation de personnels de surveillance dans les SPIP pour assurer, sous la responsabilité du DSPIP, la gestion du placement sous surveillance électronique (PSE) puis progressivement sur la mise en œuvre de l'une des typologies, plus axée sur le suivi de contrôle, le segment 1. Sa poursuite et son élargissement sont prévus en 2011. Ces nouvelles modalités d'évaluation et de suivi tendent à prévenir la récidive en opérant le choix des axes de travail du SPIP non plus suivant le type de mesure prononcée mais suivant la personnalité et la situation de la personne condamnée.

Le transfert de la prise en charge de la surveillance électronique dans les SPIP a été initié en mars 2010 et expérimenté dans 10 SPIP pilotes. Les membres du bureau PMJ1 ont effectué les déplacements dans 10 des 11 SPIP pilotes en juin et juillet 2010. L'objet de ces déplacements était d'évaluer l'arrivée des surveillants dans les SPIP dans un souci d'accompagnement, de pédagogie. Ces déplacements avaient été annoncés lors du séminaire du 4 mai 2010 qui avait réuni : les DSPIP des sites pilotes, les CE, les surveillants, les DIP. En 2011, la généralisation de ce transfert a été actée.

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°6 : Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert

INDICATEUR 6.1 : Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes (du point de vue du citoyen)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes	%	58,6	54	63	60	59	66

Commentaires techniques

Le numérateur comptabilise le nombre de personnes condamnées à un SME ayant remboursé totalement les sommes fixées par l'échéancier.

Le dénominateur correspond à l'ensemble des personnes condamnées à un SME avec l'obligation conjointe (réparation des dommages causés par l'infraction, cf. art. 132-45, 5° du Code pénal).

L'indicateur porte sur les personnes en fin de mesure.

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

APPI : Application des peines probation insertion

SME : Sursis avec mise à l'épreuve

PPSMJ : Personnes placées sous main de justice

Source des données : Les données sont extraites de l'application informatique APPI (Application des Peines, Probation, Insertion)

Fréquence : annuelle

En 2010, le résultat est issu des données qui ont pu être enregistrées par les SPIP dans l'application informatique APPI et qui représentent un taux de renseignement de 28%. En 2009, ce résultat avait été calculé à partir des données renseignées manuellement par les SPIP de trois directions interrégionales.

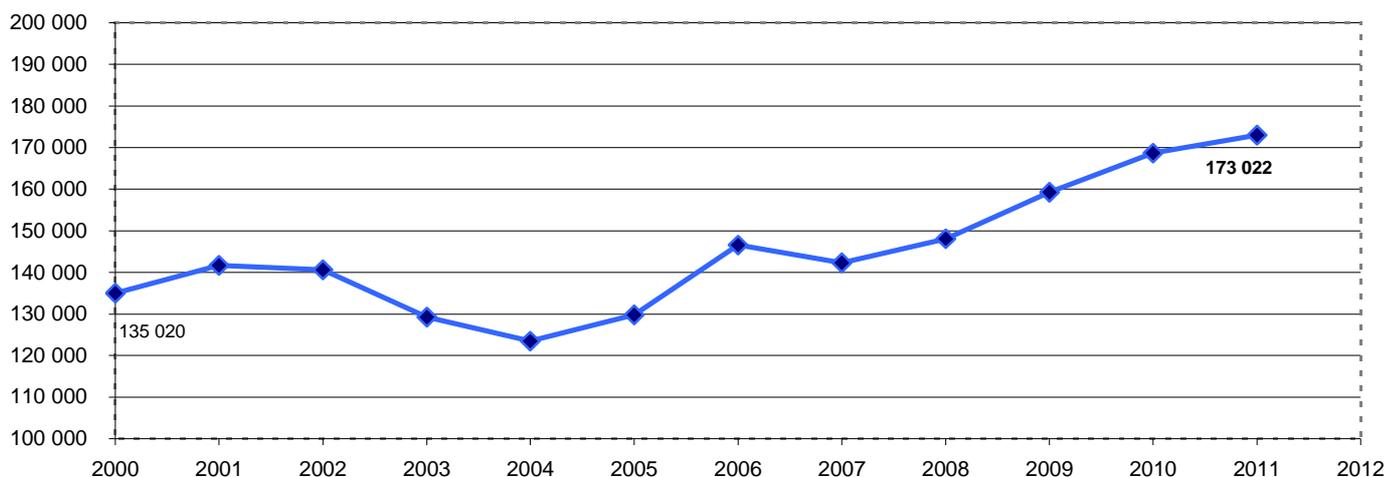
Ainsi en 2010, 59 % des personnes ont respecté totalement l'obligation de réparation des dommages causés par l'infraction, soit un point de moins par rapport à la prévision actualisée 2010. Il convient de noter que 20% des personnes condamnées à un SME ont indemnisé partiellement des victimes.

Il faut rappeler que le code pénal précise que la PPSMJ réparera en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction. L'indicateur mesure donc les efforts de réparation des condamnés et non le volume des sommes versées.

Au 1er janvier 2011, 173 022 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 193 112 mesures suivies par les SPIP (soit respectivement une augmentation de 2,6% et 3,5% par rapport au 1^{er} janvier 2010)

Le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général sont les peines alternatives à l'incarcération les plus suivies par les SPIP (respectivement 74 % et 16% au 1^{er} janvier 2011).

Graphique 15: Evolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert, aux 1^{er} janvier



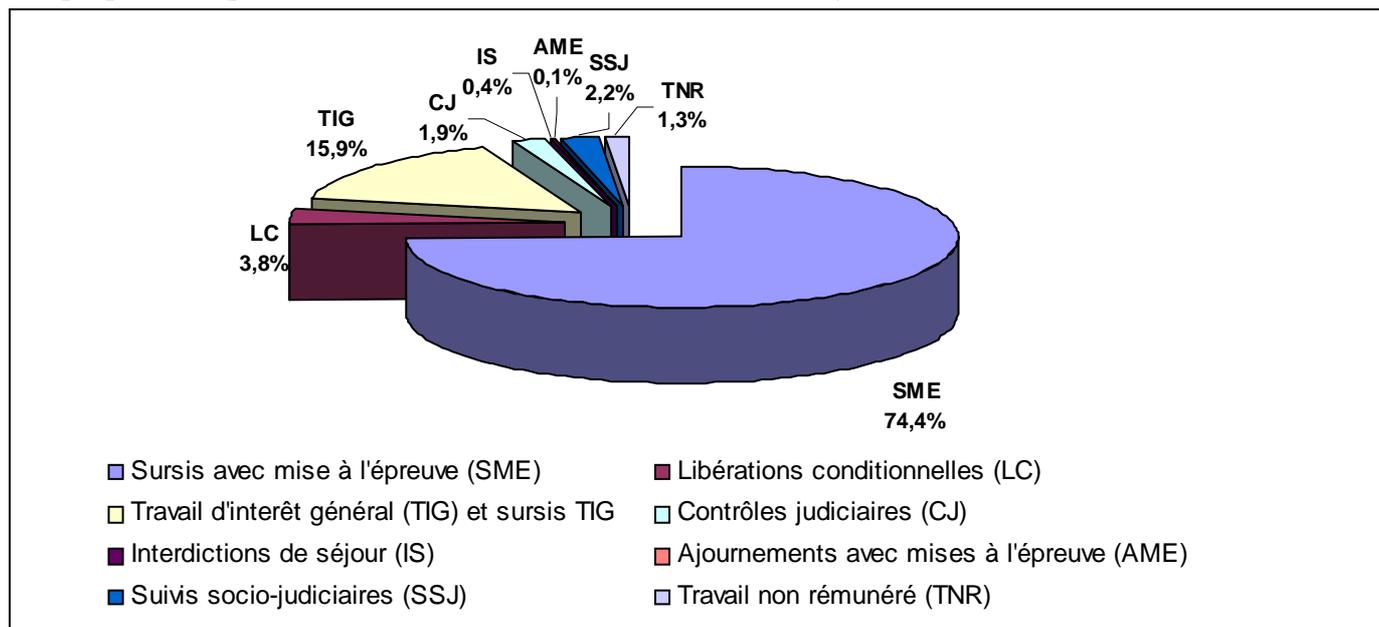
Le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour crime ou dit de droit commun. Le tribunal fixe le délai d'épreuve qui ne peut être inférieur à dix-huit mois ni supérieur à trois années. Le SME est bien adapté à une population vivant dans la précarité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

Entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2011, le SME a connu une progression de 1,8 % (la progression constatée entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010 était de 6,4 %)

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 2010 et le 1^{er} janvier 2011, le TIG a connu une progression de 11,8 % (soit 1 point de plus que la progression 2009-2010).

Graphique 16 : Répartition des mesures suivies en milieu ouvert au 1er janvier 2011



C. Les aménagements de peine, le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), et la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

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/Placement à l'extérieur/Semi-liberté)

indicateur de la mission

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)	%	11,6	13,4	16	16	16	18
Indicateur de contexte : Pourcentage de personnes placées sous PSE	%	52,7	61	68	68	65	70

Commentaires techniques

La mesure de l'indicateur du pourcentage de PSE comprend au numérateur la moyenne des 12 relevés mensuels de personnes sous PSE en aménagement de peine et sous PSE fin de peine et au dénominateur la moyenne des 12 relevés de personnes condamnées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine.

PSE : Placement sous surveillance électronique
PSEM : Placement sous surveillance électronique mobile
SEFIP : Surveillance électronique de fin de peine

Mode de calcul :

Indicateur 3.1: Le numérateur est la moyenne des 12 relevés mensuels du nombre de personnes condamnées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine. Le dénominateur est la moyenne des 12 relevés mensuels de l'ensemble des personnes condamnées sous écrou.

Indicateur de contexte : Le numérateur est la moyenne des 12 relevés mensuels du nombre de personnes bénéficiant d'un PSE. Le dénominateur est la moyenne des 12 relevés mensuels du nombre de personnes condamnées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine.

Source des données : DAP/Sous direction des personnes placées sous main de justice - Bureau des études, de la prospective et des méthodes. Extraction GIDE

En 2010, le pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine est de 16,2 % en métropole (soit 2,8 points de plus par rapport à 2009) avec des taux variant selon les directions interrégionales des services pénitentiaires, de 13,9% à 20,8%. En Outre-mer, le taux d'aménagement de peine s'élève seulement à 8,9 % car les mesures de placements à l'extérieur et de placements sous surveillance électronique sont encore peu développées. Toutefois, il convient de souligner que ce taux a progressé de 2,6 points par rapport à 2009.

La forte progression des aménagements de peine en 2010, dans un contexte de stagnation du nombre de condamnés (+0,3%) est principalement liée au développement du PSE et résulte de la politique volontariste de l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années et notamment des expérimentations visant à préparer la mise en œuvre de la surveillance électronique de fin de peine.

En ce qui concerne l'indicateur de contexte du nombre de personnes placées sous PSE, l'écart de 3 points en moins entre la réalisation et la prévision 2010 peut s'expliquer à la fois par un moindre recours au placement sous surveillance électronique en outre-mer et par l'entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2011 de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

De plus, le déploiement sur l'ensemble du territoire du nouveau marché national PSE et PSEM, nécessitant de remplacer l'ensemble des matériels, a conduit à demander aux magistrats dans la mesure du possible de retarder les dates de placement sous surveillance électronique dans le courant du dernier trimestre 2010.

Au cours de l'année 2010, des réunions, associant l'ensemble des acteurs, ont été organisées au niveau régional par la direction de l'administration pénitentiaire pour présenter les circulaires relatives à la procédure simplifiée des aménagements de peine et de la surveillance électronique de fin de peine et préparer la mise en œuvre de la SEFIP.

Le développement des aménagements de peine devrait se poursuivre en 2011 et selon les projections statistiques, environ 10 000 personnes feront l'objet d'un placement sous surveillance électronique (PSE aménagement de peine et « SEFIP ») d'ici 2012.

Un aménagement de peine est une mesure d'individualisation d'une peine d'emprisonnement qui permet d'une part, d'éviter d'incarcérer ou de prolonger l'incarcération des personnes condamnées lorsque cette incarcération est susceptible de mettre en péril leur situation socioprofessionnelle ou familiale, et d'autre part, d'organiser la sortie progressive de personnes détenues pour lesquelles un certain contrôle doit être conservé avant la levée définitive de l'écrou.

Il peut être accordé lorsqu'il reste à subir par le condamné une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans (1 an en cas de récidive légale).

La mise en place d'un aménagement de peine suppose l'existence préalable d'un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion et le respect d'un certain nombre d'obligations générales et particulières de nature à permettre la prévention de la récidive et la réinsertion de la personne condamnée.

En 2010, 32 969 mesures d'aménagement de peine ont été accordées contre 30 333 en 2009 soit une augmentation de 9 % en 1 an et 20,8% en 2 ans.

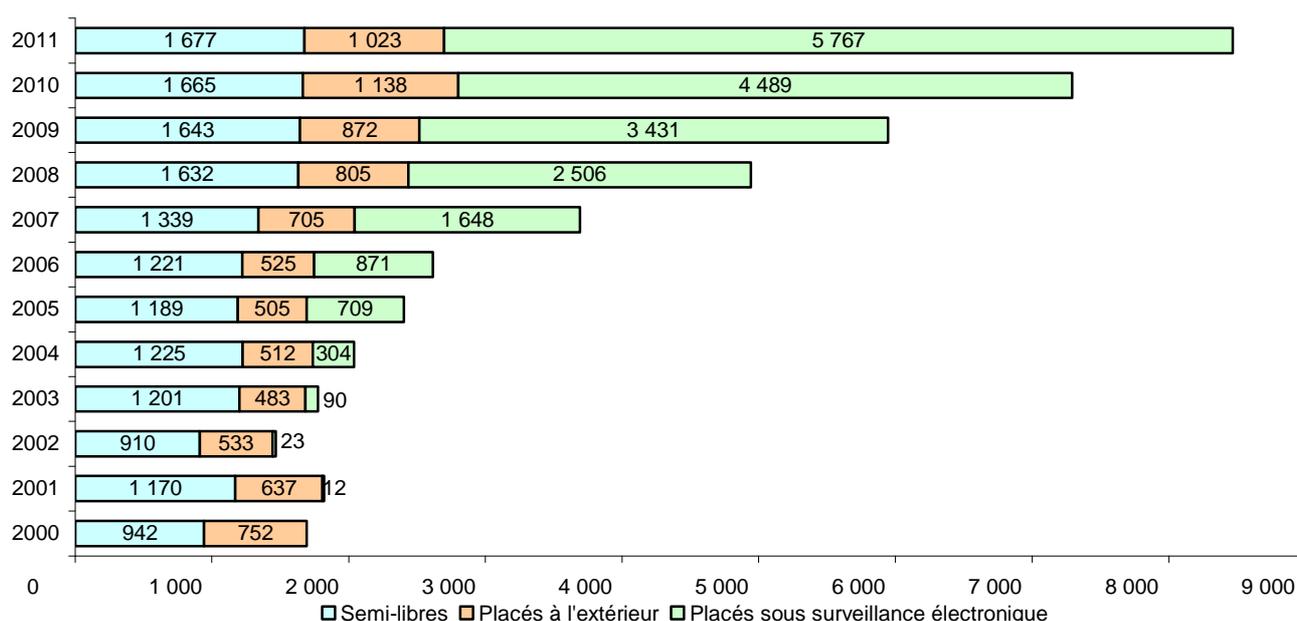
La semi-liberté (SL), le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement à l'extérieur (PE) sont des aménagements de peine sous écrou. Ils permettent d'éviter l'incarcération des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement ferme et d'organiser la sortie progressive des détenus.

Ils peuvent être prononcés si la personne condamnée justifie:

- 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.

Outre ces trois mesures, la libération conditionnelle (LC) diffère en ce que le bénéficiaire n'est plus sous écrou. Il s'agit d'une mesure d'individualisation de la peine privative de liberté, dont l'exécution est suspendue, et souvent qualifiée de « mesure au long cours » puisqu'elle peut durer jusqu'à 10 ans. Bénéficier d'une libération conditionnelle nécessite un projet particulièrement structuré.

Graphique17 : Evolution du nombre de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine au 1^e janvier 2011 (PSE, PE et SL)

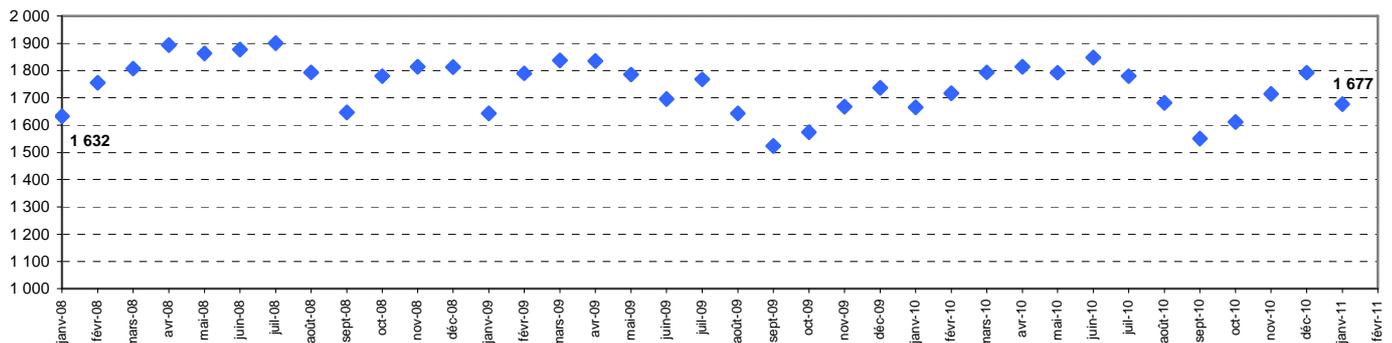


1- La semi-liberté

La semi-liberté est un aménagement de peine sous écrou qui permet à une personne condamnée de quitter l'établissement pénitentiaire où il est écroué (centre de semi-liberté ou quartier de semi-liberté d'une maison d'arrêt) pour une durée limitée selon des horaires aménagés déterminés par le juge de l'application des peines (la journée avec un retour à l'établissement le soir), ou la semaine, avec un retour à l'établissement en fin de semaine), en fonction du projet d'insertion (exercice d'un emploi, suivi d'une formation, recherche d'emploi, etc.). Le condamné réintègre l'établissement à la fin de la journée.

Le nombre de condamnés en semi-liberté a augmenté de 0,7% entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2011 et représente 20% des condamnés écroués bénéficiant d'un aménagement de peine.

Graphique 18: Evolution du nombre de condamnés bénéficiant d'une mesure de semi liberté depuis le 1^{er} janvier 2008



2- Le placement sous surveillance électronique (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 :

- 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) ;

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.

Au 1^{er} janvier 2011, on dénombrait 5 767 placements simultanés en cours d'exécution soit une augmentation de 28% par rapport aux données du 1^{er} janvier 2010. Ces placés sous surveillance électronique représentent 68 % des condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou.

Entre le début de l'expérimentation et le 1^{er} janvier 2011, 64 731 placements ont été effectués sur l'ensemble du territoire national.

Les évolutions apportées par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ont déjà des incidences directes sur le nombre de PSE prononcés, puisqu'au 1^{er} mai 2011, près de 7 000 personnes se trouvent sous

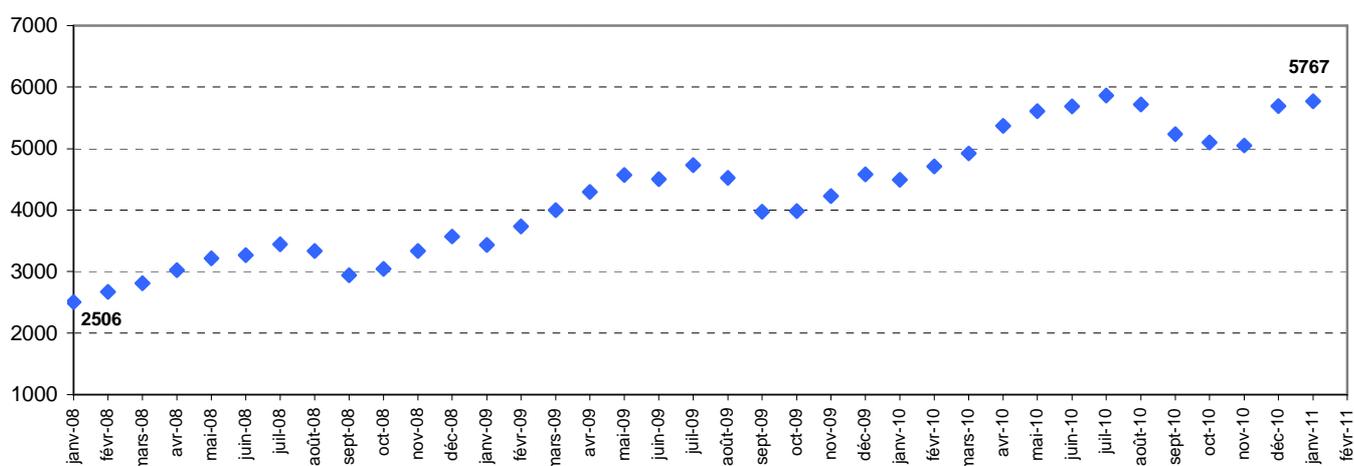
PSE. Ainsi, d'après les projections statistiques à l'horizon 2012, 10 000 personnes devraient faire l'objet d'un PSE.

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 l'ensemble des marchés subséquents s'est achevé le 31 décembre 2010.

Le coût de location mensuelle du PSE est de 121,06 € H.T et celui du PSEM de 166,68 € H.T

Graphique 19 : Evolution du nombre de condamnés bénéficiant d'un PSE depuis le 1er janvier 2008



3- Le placement à l'extérieur (PE)

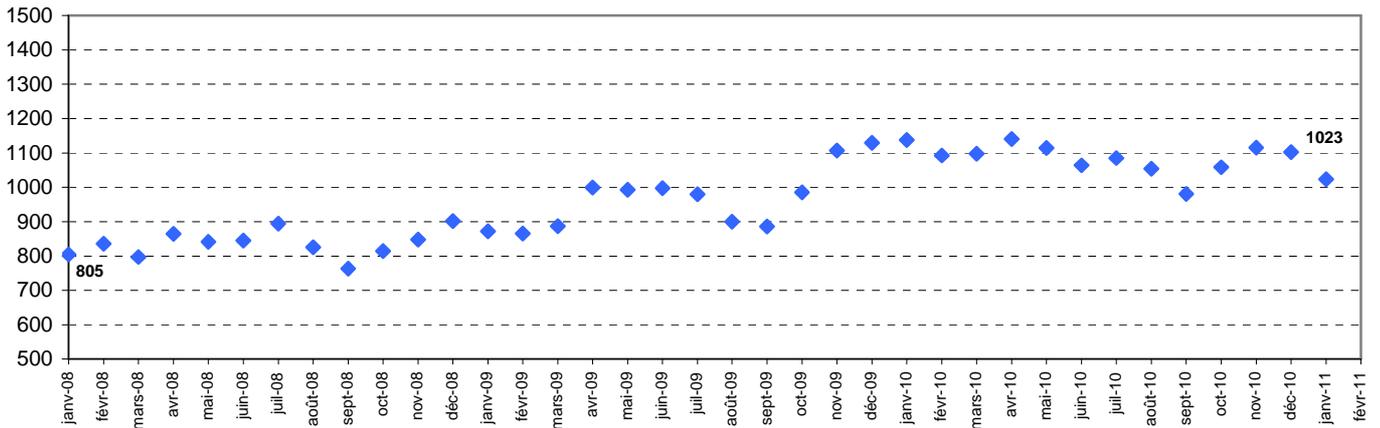
Le placement à l'extérieur est une mesure d'aménagement de la peine décidée par les autorités judiciaires, qui permet au condamné, toujours placé sous écrou, d'exercer des activités :

- *le placement à l'extérieur sans surveillance pénitentiaire* permet à une personne condamnée d'exécuter sa peine en dehors de l'établissement pénitentiaire pour poursuivre une activité professionnelle, participer à une formation ou un stage, effectuer un travail temporaire en vue de son insertion sociale, suivre un enseignement ou faire l'objet d'une prise en charge sanitaire.

La personne placée peut par exemple être suivie par des associations conventionnées avec l'administration pénitentiaire, proposant des hébergements, des accompagnements socio-éducatifs, des emplois ou des formations. Elle est donc encadrée par des partenaires extérieurs contrôlés par l'administration pénitentiaire

- *le placement à l'extérieur sous surveillance pénitentiaire*, quant à lui, permet à la personne condamnée d'être employée en dehors de l'établissement pénitentiaire à des travaux contrôlés par l'administration pénitentiaire. Le détenu regagne l'établissement à la fin de chaque journée. Ce placement à l'extérieur peut être collectif (chantier extérieur) ou individuel.

Graphique 20 : Evolution du nombre de condamnés bénéficiant d'un placement extérieur depuis le 1^{er} janvier 2008



4 - La libération conditionnelle (LC)

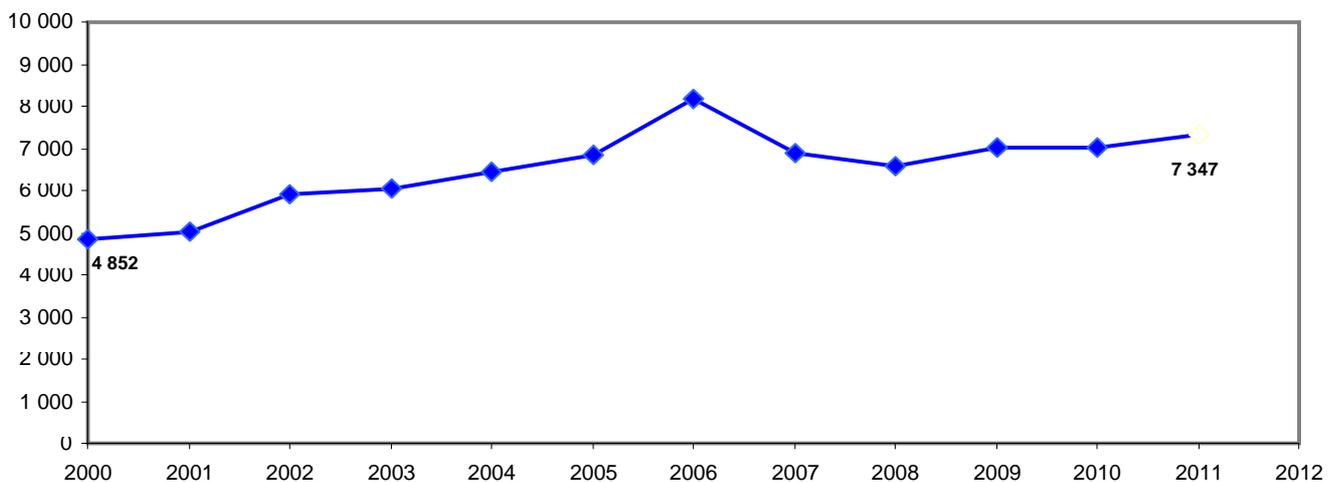
La libération conditionnelle est une mesure d'individualisation de la peine privative de liberté qui permet la mise en liberté d'un détenu avant la date d'expiration normale de sa peine : elle doit être assortie de mesures d'aide et de contrôle. Le bénéficiaire de cette mesure n'est plus sous écrou.

Cette mesure suppose la manifestation d'efforts sérieux de réadaptation sociale, ainsi qu'un projet d'insertion structuré : exercice d'une activité professionnelle, participation à la vie de famille, nécessité de suivre un traitement médical ou efforts en vue d'indemniser les victimes. Elle ne peut être accordée avant que la personne condamnée n'ait effectué la moitié de sa peine en détention (2/3 pour les récidivistes).

La libération conditionnelle a par ailleurs vu ses conditions d'octroi élargies par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et notamment, la condition tenant à l'exécution d'une partie de la peine n'est plus exigée pour les condamnés âgés de plus de 70 ans. De même, l'inscription du condamné dans « tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion » peut désormais lui permettre de prétendre à une libération conditionnelle.

Entre les 1^{er} janvier 2010 et 2011, le nombre de libérations conditionnelles suivis par les SPIP a augmenté de 4,6%, passant de 7023 à 7347. En outre, 8167 libérations conditionnelles ont été accordées en 2010 contre 7871 en 2009, soit une hausse de 3,8%.

Graphique 21 : Evolution du nombre de libérations conditionnelles suivis par les SPIP depuis le 1^{er} janvier 2000



5- Le placement sous surveillance électronique 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, qui vise à assurer une surveillance post-pénitentiaire du condamné, lorsque sa dangerosité et le risque de récidive sont avérés. Dans ce cadre, le PSEM est toujours une mesure accessoire à une mesure décidée à titre principal.

Depuis la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009, il est possible de recourir à un placement sous surveillance électronique mobile d'une personne mise en examen pendant la phase de l'instruction, dans le cadre d'une assignation à résidence sous surveillance électronique mobile (ARSEM). Il s'agit alors dans cette phase d'une mesure autonome, intermédiaire entre la détention provisoire et le contrôle judiciaire, et dont la durée s'impute sur la peine éventuellement prononcée.

Le PSEM contraint la personne placée au port continu d'un dispositif électronique muni d'un GPS permettant de la 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.

Le PSEM peut être 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).

Dans le cadre de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010, relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, le seuil permettant de prononcer un PSEM pour certaines infractions a été abaissé à 5 ans. Cette loi a également institué un dispositif anti-rapprochement dans le cadre du PSEM (dans un cadre expérimental).

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 à tout moment jusqu'à la pose du dispositif.

Les personnels de l'administration pénitentiaire assurent la pose et la dépose des émetteurs sur les placés. Au sein du pôle centralisateur, ils reçoivent et traitent les alarmes de violation des interdictions et obligations liées aux déplacements du placé. Seule l'administration pénitentiaire accède aux

données à caractère personnel : le prestataire ne dispose que de données non nominatives et non directement significatives.

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 personnes condamnées, 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 (réincarcération éventuelle).

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.

Depuis le début de l'expérimentation, 93 personnes ont été placées sous surveillance électronique mobile et 43 mesures étaient en cours au 31 décembre 2010.

6- La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a prévu une entrée en vigueur de la SEFIP au 1er janvier 2011. Il s'agit d'une nouvelle modalité d'exécution désormais prévue par les articles 723-28 et suivants du code de procédure pénale.

La SEFIP doit être envisagée pour tous les détenus condamnés à une ou plusieurs peines inférieures ou égales à 5 ans, à qui il reste au plus 4 mois d'emprisonnement à exécuter, dès lors qu'aucun des critères d'exclusion prévus par le nouvel article 723-28 du code de procédure pénale n'y fait obstacle :

- refus du condamné,
- impossibilité matérielle,
- incompatibilité de la personnalité du condamné avec la mesure,
- risque de récidive.

Une SEFIP ne doit être proposée qu'en cas d'impossibilité de mise en œuvre d'un aménagement de peine. C'est une mesure subsidiaire.

Sa mise en œuvre est assurée par le DSPIP sous l'autorité du procureur de la République, auquel il revient de fixer les mesures de contrôle et les obligations auxquelles la personne condamnée devrait se soumettre.

Aucun critère tenant à l'existence d'un projet d'insertion n'étant exigé, la SEFIP s'adresse donc à un nouveau type de public qui n'aurait pas pu bénéficier d'un aménagement de peine. En contrepartie, les horaires de sortie sont restreints (3 à 4 heures maximum par jour), notamment pour démarquer la mesure du placement sous surveillance électronique (PSE) prononcé dans le cadre d'un aménagement de peine.

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 2010/janvier 2011
	01/01/2010	01/04/2010	01/07/2010	01/10/2010	01/01/2011	
Ensemble des personnes suivies en milieu ouvert	168 671	173 431	174 543	173 769	173 022	2,6%
Sursis avec mise à l'épreuve	141 156	144 716	145 170	144 510	143 670	1,8%
Libérations conditionnelles	7 023	7 286	7 276	7 316	7 347	4,6%
Travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG	27 501	29 480	30 967	30 975	30 746	11,8%
Contrôles Judiciaires	717	729	705	692	697	-2,8%
Interdictions de séjour	189	217	197	202	195	3,2%
Ajournements avec mises à l'épreuve	3 889	4 023	4 109	4 225	4 241	9,1%
Suivis socio-judiciaires	3 697	3 717	3 731	3 764	3 651	-1,2%
Travail non rémunéré	2 428	2 681	2 628	2 569	2 565	5,6%
Ensemble des mesures suivies en milieu ouvert*	186 600	192 849	194 783	194 253	193 112	3,5%
mesures/ personnes	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	

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 des mesures suivies en milieu ouvert depuis le 1^{er} janvier 1997

Au 1er janvier	Ensemble des mesures	SME	LC	TIG et sursis TIG	CJ	Interdictions de séjour	AME	SJ	Travail non rémunéré	Autres	Ensemble des mesures *
1997	117 061	96 523	5 356	22 812	2 499	1 100	727			1 328	130 345
1998	122 959	104 482	4 775	23 763	2 562	1 237	763			972	138 554
1999	131 367	109 349	4 685	23 952	2 963	1 419	774		ND	604	143 746
2000	135 020	113 499	4 852	24 962	3 161	1 542	923		ND	649	149 588
2001	141 697	119 764	5 013	25 411	3 663	1 619	951		ND	780	157 201
2002	140 622	119 753	5 904	23 488	3 942	1 590	1 003		ND	718	156 398
2003	129 269	107 846	6 056	19 106	3 972	1 453	697		ND	231	139 361
2004	123 492	105 247	6 428	17 990	4 073	1 359	442		ND	182	135 721
2005	129 784	106 224	6 865	18 045	3 596	1 142	469	534	505	6	137 386
2006	146 567	120 676	8 169	24 260	3 907	1 107	476	1 165	1 216	8	160 984
2007	142 285	117 225	6 870	23 938	3 692	806	269	1 912	1 643	180	156 535
2008	148 077	121 700	6 581	24 502	3 841	784	259	2 713	2 111	0	162 491
2009	159 232	132 726	7 009	24 838	3 675	774	290	3 355	1 884	0	174 551
2010	168 671	141 156	7 023	27 501	3 697	717	189	3 889	2 428	0	186 600
2011	173 022	143 670	7 347	30 746	3 651	697	195	4 241	2 565	0	193 112

ND : non disponible

Source : Statistique du milieu ouvert (DAP-PMJ5)

* Depuis janvier 2008, changement de source et de mode de recueil des données. Extraction APPI ne comptabilisant pas les surveillances judiciaires, suspensions de peine pour raison médicale, stages de citoyenneté, ARSE et ARSEM.

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
2011	51273	8 467	1 677	1 023	5 767

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 pénitentiaires européennes

Les règles pénitentiaires européennes adoptées le 11 janvier 2006 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe constituent une charte d'action pour l'administration pénitentiaire. Elles sont ainsi le socle d'une politique de réforme et de modernisation du service public pénitentiaire et ont été en grande partie intégrées dans le droit interne à travers les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Les actions entreprises dans un premier temps à titre expérimental sur ce fondement ont été par la suite généralisées à toutes les structures pénitentiaires en 2009 : leur mise en œuvre s'est poursuivie en 2010.

Les chiffres recueillis en décembre 2010 témoignent de cette importante dynamique :

- séparation prévenus/condamnés effective dans 114 établissements pénitentiaires (soit 85% des sites concernés), contre 7 début 2007 (5% des sites) ;
- secteurs d'accueil des détenus arrivant conformes aux RPE dans 135 établissements pénitentiaires (soit 77% des sites), contre 73 début 2007 (42% des sites) ;
- commissions pluridisciplinaires uniques (CPU), garantie d'une meilleure prise en charge de la personne détenue, tenues dans 173 établissements pénitentiaires (soit 99% des sites contre 30% des sites début 2007) ;
- formalisation d'un bilan individuel de chaque personne détenue par la CPU à l'issue de la phase d'accueil dans 150 établissements (86% des sites) contre 54 en 2008 (32% des sites)
- existence de personnel spécifiquement formé à la mission d'accueil dans 121 sites (69% des sites) contre 34 en 2008 (20% des sites)
- téléphonie installée dans l'ensemble du parc des maisons d'arrêt (2006 : absence de toute installation). 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 à la suite d'un transfert) peut passer gratuitement un appel téléphonique dans les premières heures de son écrou.

En outre, la volonté de mettre en œuvre les recommandations pénitentiaires européennes a été à l'origine du développement d'une démarche qualité, complémentaire du contrôle interne des fonctions « métiers » qui existaient au sein de l'administration pénitentiaire. Cette démarche de labellisation, destinée à valoriser la qualité des pratiques professionnelles et à consolider le travail effectué sur les RPE, cible les règles relatives à l'accueil des arrivants (une vingtaine).

Cette démarche est montée en puissance en 2010 : au 31 décembre 2010, 68 établissements pénitentiaires (prévision de 60 établissements supplémentaires d'ici la fin 2011) affichent ainsi un label qualité délivré par les organismes certificateur AFNOR Certification et Bureau VERITAS.

Cette politique de labellisation est un outil central d'intégration des RPE dans les pratiques professionnelles pénitentiaires ; elle s'impose également comme un outil supplémentaire de management interne aux structures. En effet, l'évaluation représente un temps fort dans la vie des établissements et les bénéfices tirés de la mise en œuvre du référentiel en matière de parcours arrivant, que ce soit pour les agents intervenant en détention (professionnalisation accrue des méthodes de travail, sentiment de reconnaissance et de valorisation du travail effectué, meilleure compréhension du travail des différents intervenants, etc.) ou pour la personne détenue (amélioration de la prise en charge dès l'accueil dans le cadre d'un suivi pluridisciplinaire, atténuation du choc carcéral, etc.), sont réels.

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

En 2010, 44 établissements pénitentiaires ont été labellisés :

- maison d'arrêt de Périgueux
- maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan
- centre de détention de Mauzac
- maison d'arrêt de Guéret
- maison d'arrêt d'Agen
- centre pénitentiaire de Mont de Marsan
- maison d'arrêt de Charleville-Mézières
- centre pénitentiaire de Châteauroux
- centre de détention de Villenauxe-la-Grande
- maison d'arrêt de Blois
- maison d'arrêt de Chartres
- centre pénitentiaire de Maubeuge
- centre pénitentiaire de Longuenesse
- maison d'arrêt de Rouen
- maison d'arrêt de Privas
- centre de détention de Roanne
- centre pénitentiaire de Bourg en Bresse
- maison d'arrêt de Montluçon
- établissement pénitentiaire pour mineurs du Rhône
- centre pénitentiaire d'Aiton
- maison d'arrêt de Digne
- établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille
- maison d'arrêt de Gap
- maison centrale d'Arles
- centre pénitentiaire de Saint Denis
- maison d'arrêt de Saint Pierre
- centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin
- centre de détention de Melun
- EPSNF
- maison centrale de Poissy
- centre pénitentiaire pour femmes de Rennes
- maison d'arrêt de Vannes
- maison d'arrêt de Saint-Brieuc
- maison d'arrêt de Besançon

- maison d'arrêt de Lons-le-Saunier
- maison d'arrêt de Lure
- centre pénitentiaire de Nancy
- maison d'arrêt de Mulhouse
- maison d'arrêt de Montbéliard
- maison d'arrêt de Tarbes
- maison d'arrêt de Villeneuve les Maguelonne
- centre de détention de Muret
- maison d'arrêt de Mende
- centre pénitentiaire de Béziers

60 nouveaux établissements devraient être labellisés d'ici fin 2011.

II – Une forte mobilisation des ressources humaines

A – Les effectifs et les crédits de personnels

1 – Les effectifs

Au 1^{er} janvier 2011, l'administration pénitentiaire comptait 35 121 agents, soit une augmentation de 0,9 % par rapport au 1^{er} janvier 2010. 2 484 personnes ont été recrutées en 2010 dont 1 738 surveillants et 241 personnels d'insertion et de probation (2 403 personnes recrutées en 2009 dont 1 851 surveillants).

Ce sont 33 651 ETPT qui ont été consommés par le programme 107, soit 209 ETPT de moins que le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) 2010.

2- Les crédits de personnels et les mesures indemnitaires en 2010

En 2010, les crédits de personnel ouverts en LFI se sont établis à 1 698.5 M€ en AE et en CP, en progression de 5.9 % par rapport à la LFI 2009.

En application de l'article 51 de la LOLF, le programme a fait l'objet d'une réserve de précaution établie en début de gestion à 0,50 % des crédits inscrits en titre 2 soit 8,5 M€.

Au titre du dispositif des délégués du Préfet dans les quartiers, le programme a bénéficié d'un transfert de crédits d'un montant de 0,4 M€ provenant du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

Pour faire face à l'ensemble des charges en gestion du programme, il a été nécessaire de procéder au dégel de la totalité des crédits de la réserve de précaution et d'obtenir un abondement de crédits d'un montant de 46 M€ par décret n° 2010-1458 du 30 novembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Une annulation de crédits d'un montant de 0,1M€ a été opérée sur le programme au profit du programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse ».

Au total le programme a disposé en 2010, tous mouvements confondus, de crédits ouverts d'un montant de 1 744,8M€.

Les mesures catégorielles se sont élevées à 6,2 M€ détaillées comme suit :

- un effet extension année pleine de 1,8 M€ (0,4 M€ pour la revalorisation de l'indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et des jours fériés en faveur des personnels des services

déconcentrés, et 1,4 M€ pour la revalorisation du régime indemnitaire dans le cadre de la réforme de la filière des personnels d'insertion et de probation) ;

- 3.9 M€ au titre de la revalorisation statutaire des personnels de surveillance ;
- 0.5 M€ au titre de la revalorisation de l'indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et des jours fériés ;

La consommation des crédits du titre 2 s'est élevée à 1 744,1 M€ après prise en compte d'un rétablissement de crédits d'un montant de 1,3 M€ au titre du remboursement des émoluments d'agents affectés à la Régie industrielle des Etablissements Pénitentiaires (RIEP).

Les crédits non employés se sont élevés à 0,7 M€.

B – La gestion des effectifs

1 – L'absentéisme

En 2010, le taux d'absence global (toutes causes confondues et y compris les congés annuels) des surveillants et gradés reste relativement stable par rapport à 2009 (22,18% contre 21,97%)

Le taux d'absence pour congés de maladie ordinaire est de 3,81% sur la période 2010 contre 3,69 sur l'année 2009 soit une évolution de 9,9%.

Le recours au marché avec Médica-Europe, couplé à d'autres mesures de fonctionnement interne au sein des établissements comme l'obligation d'entretien individuel avec un agent s'est avérée particulièrement efficace, car à la fin de l'année 2010, première année de mise en œuvre du marché, il a été constaté :

- que près de 70% des arrêts maladie ont fait l'objet d'un contrôle ;
- une amélioration du taux d'arrêts maladie justifiés qui est passé de 57% (taux le plus bas) en février 2010 à 82% (taux le plus élevé) en novembre 2010 ;
- une évolution de la moyenne des arrêts maladie lissée sur trois mois (pour éliminer les pics conjoncturels) qui a progressé linéairement de 62% en début d'année à 75% en fin d'année.

Ces données montrent que la politique de contrôle mise en œuvre a permis de contenir l'évolution de l'absentéisme pour cause de congé maladie ordinaire en 2010 par rapport à 2009. En outre, les contre-visites infructueuses (absence de l'agent, adresse erronée ...) ont pu donner lieu à des sanctions, ce qui a eu comme conséquence de réduire de près de 50% le nombre de contrôles infructueux entre le début et la fin de l'année.

A ce titre, il convient de préciser que les suspensions de rémunération pour service non fait correspondent à 6 548 jours en 2010 dont certains font suite aux contre visites médicales auxquelles les agents ne se sont pas soumis.

2 – Les heures supplémentaires et les heures perdues

La production d'heures supplémentaires, qui avait connu une forte progression, a été maîtrisée sur l'année 2010. Ainsi, le personnel de surveillance a réalisé 3 174 382 heures supplémentaires mises en paiement soit une diminution de 0,30% en volume globale par rapport à 2009. La moyenne des heures supplémentaires mensuelles par agent de surveillance disponible est de 11h26 soit une réduction de 7,03% par rapport à l'année précédente.

Cette évolution des heures supplémentaires par agent démontre l'engagement fort et les résultats positifs de l'administration pénitentiaire pour parvenir à contenir l'évolution enregistrée sur la période 2009, malgré le contexte difficile.

En effet, cinq facteurs favorisant le recours aux heures supplémentaires peuvent être identifiés :

- la hausse du nombre de personnels disponibles suite notamment à la poursuite du programme immobilier pénitentiaire ;
- la baisse du taux de disponibilité (rapport entre les effectifs disponibles et les effectifs théoriques) ;
- le développement de nouvelles missions qui n'ont pas systématiquement fait l'objet de créations d'emplois additionnels : la loi pénitentiaire, le déploiement des règles pénitentiaires ; la mise en application de la circulaire du 5 juin 2008 proposant plusieurs mesures destinées à améliorer la gestion de la détention ;
- la législation et la réglementation marquées par la mise en application de deux textes favorisant 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) et 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
- l'augmentation des absences pour maladie ordinaire, accidents du travail ou maternité et pour formation ou action syndicale.

Par ailleurs, les heures perdues correspondent à un volume de 157 617 heures (soit une diminution de 25,63 % par rapport à 2009).

Cette diminution provient de plusieurs facteurs :

- une forte mobilisation des établissements pour une meilleure planification des services ;
- la mise en œuvre 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 ;
- la 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

2 484 personnes ont été recrutées en 2010 dont 1 738 surveillants et 241 personnels d'insertion et de probation.

Le recrutement des surveillants pénitentiaires en 2010 demeure assez difficile.

En effet, si le nombre de candidatures reste élevé grâce à une campagne de communication importante, le nombre de candidats admis sur les listes principales et complémentaires n'a pas permis de couvrir l'ensemble des postes offerts au concours.

Cette difficulté s'explique notamment par la mise en place en 2010 de nouvelles modalités de recrutement au titre de la législation sur les emplois réservés .Celles-ci obligent désormais à offrir 10% des postes vacants aux bénéficiaires de cette législation. C'est ainsi qu'à l'issue de la campagne de recrutement organisée à ce titre, 10% des postes réservés sont restés vacants et ont été gagés pour le recrutement 2010.

De plus, la déperdition entre le nombre de candidats admis et le nombre de candidats intégrant l'ENAP reste importante (environ15%).

Si la déperdition par démission des élèves reste encore assez faible, en revanche, les départs liés à la réussite à d'autres concours sont en augmentation en 2010.

Pour les personnels administratifs, les recrutements de secrétaires administratifs et d'adjoints administratifs sont désormais organisés par le secrétariat général du ministère.

A l'issue de ces recrutements, 49 secrétaires administratifs et 115 adjoints administratifs ont été affectés au sein des services de l'administration pénitentiaire en 2010.

S'agissant des personnels techniques, des concours pour le recrutement de directeurs techniques, de techniciens et adjoints techniques ont été organisés en 2010 permettant un recrutement de 6 directeurs techniques, de 5 techniciens et de 11 adjoints techniques.

Par ailleurs 24 directeurs des services pénitentiaires ont été recrutés en 2010.

Enfin, 28 directeurs d'insertion et de probation et 189 conseillers d'insertion et de probation ont été nommés en 2010.

L'accélération des recrutements a représenté en 2010 une lourde charge au niveau des services gestionnaires (administration centrale et directions régionales) notamment pour l'organisation et la correction des épreuves et par la multiplication de commissions administratives paritaires de mobilité (CAP). En effet, les postes offerts aux lauréats des concours ne peuvent être, dans le dispositif actuel, que les postes laissés vacants par les titulaires à l'issue d'un mouvement de mobilité.

Une dernière contrainte réside dans la capacité d'accueil et de formation de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

Pour certains corps, une contrainte de gestion supplémentaire est introduite par les temps de formation assez longs qui peuvent retarder l'installation effective des nouveaux recrutés.

2 – La formation

a. la formation initiale (ÉNAP)

Précision : les chiffres des personnes formées en 2010 comprennent les promotions entrées en 2009 ayant achevé leur scolarité en 2010 et celles ayant débuté en 2010 (indiquées en italique).

3440 personnes ont suivi une formation initiale en 2009 (contre 4537 en 2009 et 3 597 en 2008) pour un total de 294046 journées.

- 85 directeurs des services pénitentiaires : 29 (promo. 38) ; 30 (promo. 39) ; 26 (promo. 40) ;
- 65 directeurs d'insertion et de probation (1^{re} promo. 17, 2^{ème} promo.18, 3^{ème} promo. A16 et B14) ;
- 449 conseillers d'insertion et de probation : 245 (promo. 14) ; 204 (promotion 15) ;
- 2 152 surveillants : 452 (promo. 176) ; 526 (promo. 177) ; 597 (promo. 178) ; 577 (promo. 179) ;
- 193 premiers surveillants : 94 (promo. 18A) ; 99 (promo. 18B) ;
- 141 lieutenants : 56 (promotion 14) ; 85 (promotion 15) ;
- 282 personnels administratifs : SA17 = 121 et Adjoint Administratif 4^{ème} promo. 161
- 73 moniteurs de sport ; MS25 =37 et MS26 =36

b – la formation continue (ÉNAP)

214 sessions en 2010 :

- 3 153 personnes (3 328 en 2009)
- 15638 jours de formation
- 4,5 jours de formation par stagiaire
- 440 000 € budget achat de formation se rapportant aux activités de formation continue (compte 62832)

Ces données permettent de mettre en exergue les tendances suivantes s'agissant de l'année 2010.

Le fort niveau d'activités de formation continue observé depuis 2007 se confirme pour 2010 avec encore cette année plus de 3000 agents formés et malgré les volumes de publics accueillis dans le cadre de la formation initiale.

Le nombre de sessions organisées est relativement stable entre 2009 et 2010 (respectivement 229 et 214 sessions organisées).

Il convient de noter l'évolution significative en 2010 du nombre de sessions organisées hors du site de l'ENAP, 58 sessions ayant ainsi été organisées de manière délocalisées, chiffre sans commune mesure avec les données de la période 2003-2009 en la matière.

On observe également une évolution très importante du nombre de journées de formation organisées entre 2009 et 2010 (respectivement 13 508 et 15 638 journées); sur ce plan l'activité 2010 constitue la plus forte enregistrée depuis 2003.

Elle s'explique par une augmentation significative:

- des cursus de formation à destination des personnels techniques nouvellement recrutés (2 promotions d'adjoints techniques et de techniciens)
- l'allongement du dispositif de formation destiné aux formateurs
- la mise en œuvre de 3 sessions de formation continue à destination des ERIS, alors qu'en 2009 aucune action n'avait été organisée à destination de ces publics.

Enfin, les données relatives aux dépenses d'achat de formation (compte 62832 formation élèves) apparaissent également pour l'année 2010 particulièrement notoires.

Les derniers éléments issus de l'ajustement budgétaire au 03/12 font état d'une consommation budgétaire à hauteur de 440 000 euros, soit un chiffre nettement en recul par rapport aux données de la période 2003-2010.

Des efforts de rationalisation des dépenses particulièrement conséquents permettent de l'expliquer et notamment le souci de privilégier le recours à des intervenants institutionnels rémunérés par le biais d'indemnités d'enseignement plutôt que le recours à des prestataires extérieurs donnant lieu à commande d'achats de prestation de formation.

D- Les récompenses et les sanctions 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 officiel 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 œuvre 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 2010, 3 475 récompenses ont été décernées, soit une augmentation de 44,4 % par rapport à 2009 :

2 258 récompenses par le directeur de l'administration pénitentiaire (1 066 en 2008) :

- 1 531 lettres de félicitations (dont 332 pour les acteurs du Tour de France cycliste pénitentiaire)
- 667 témoignages officiels de satisfaction
- 53 élévations d'échelon
- 7 promotions au grade supérieur

1 217 lettres de félicitations par les directeurs interrégionaux (1 025 en 2009)

b- Les sanctions disciplinaires

Au titre de l'année 2010, 324 sanctions ont été prononcées (260 en 2009).

En outre, 14 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 (63 en 2009).

au niveau régional :

Au titre de l'année 2010, 249 sanctions du 1^{er} groupe à l'égard du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance ont ainsi été infligées dont 120 avertissements et 129 blâmes (en 2009, respectivement 199, 107 et 92)

au niveau central :

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010, 21 conseils de discipline ont été réunis (15 en 2009).

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

- 40 sanctions du 2^{ème} groupe (37 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 liées à la consommation d'alcool.

- 15 sanctions du 3^{ème} groupe (exclusions temporaires de fonctions de 3 mois à 2 ans avec ou sans sursis).
- 18 sanctions du 4^{ème} groupe (18 révocations).

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 leurs fonctions, de faits de vol, insultes, agression sexuelle ou viol, propos racistes, violences et condamnations pour conduite en état alcoolique en état de récidive.

Parmi le total des 75 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 (comme en 2009) 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 (3) et d'un comité technique paritaire spécial des services socio-éducatifs de l'administration pénitentiaire (4).

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.

En 2011, de nouvelles dispositions entrent en vigueur, modifiant profondément le fonctionnement des comités techniques (disparition notamment du paritarisme).

b- Les réunions syndicales

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

544 réunions syndicales ont été organisées à la DAP en 2010 (488 multilatérales et 56 bilatérales). Ce nombre augmente sensiblement, + 65 %, par rapport à 2009 (337).

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 les 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, 2010 a vu la poursuite des travaux initiés en 2009 et qui avaient abouti à la signature de deux protocoles d'accord, le premier du 11 mai relatif aux personnels de surveillance, le second, du 9 juillet relatif à la réforme statutaire des personnels de surveillance.

Par ailleurs, ont été ouvertes des discussions avec les organisations syndicales s'agissant du métier de DSP, du fonctionnement et de l'organisation des SPIP. Des rencontres ont été organisées avec l'APIJ s'agissant du programme immobilier.

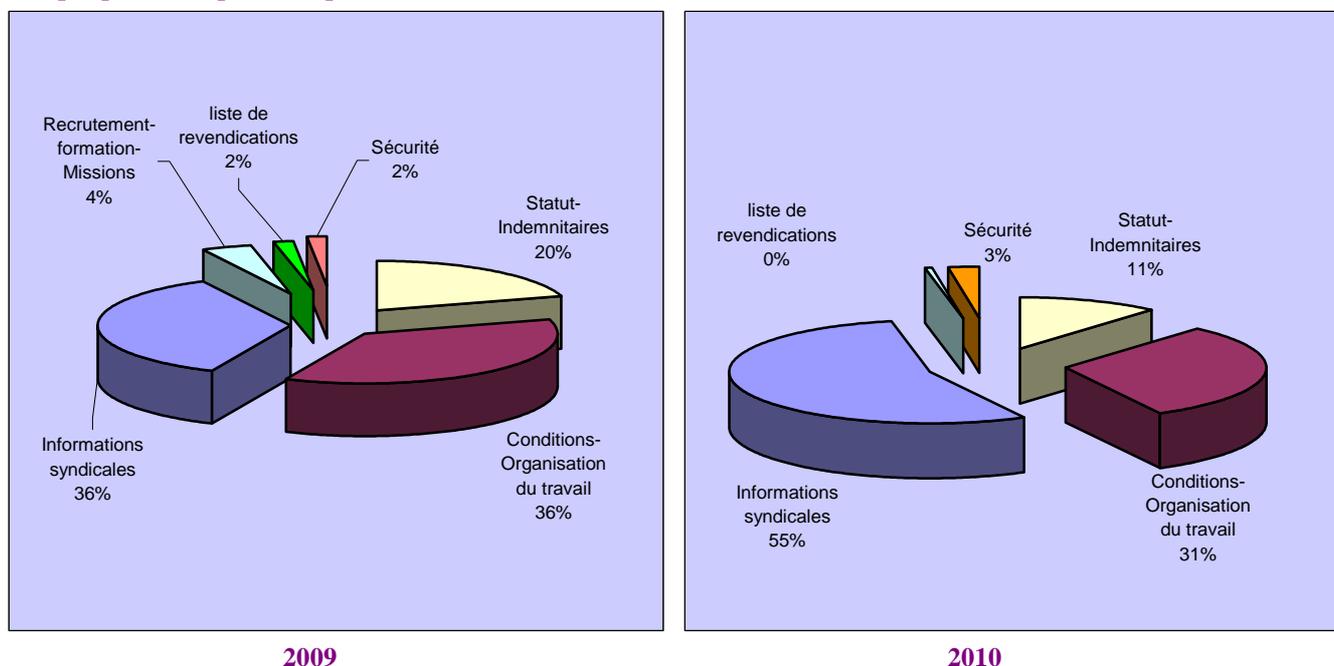
c- Les courriers et tracts syndicaux

Le nombre de courriers adressés en 2010 par les organisations syndicales (265) est en augmentation de 22,5 % par rapport à l'année 2009 (216).

Au cours de l'année 2010, les sièges nationaux ont continué à davantage s'exprimer auprès des personnels par voie de tracts. Ainsi, 689 tracts nationaux ont été recensés au sein de l'observatoire social contre 549 en 2009, soit une augmentation de 17%.

Ce chiffre élevé s'explique essentiellement d'une part par une forte activité de l'administration pénitentiaire dans de nombreux chantiers suscitant une abondante production de tracts et d'autre part, par la mobilisation des organisations syndicales au cours des trois mouvements nationaux de l'année 2010.

Graphique 22: Répartition par thème des tracts nationaux en 2009 et 2010



En 2010, plus de la moitié des tracts étaient relatifs à l'information syndicale, le deuxième thème le plus abordé étant les conditions et l'organisation du travail.

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

a- l'action sociale

Le travail du bureau de l'action sociale en synergie avec celui du secrétariat général permet d'améliorer et de renforcer la coordination entre les différents acteurs de terrain au bénéfice d'une action sociale efficace. Il a pour mission de porter à la connaissance du secrétariat général, les spécificités pénitentiaires et de relayer les besoins des personnels de l'administration pénitentiaire en matière d'action sociale.

Il a grandement renforcé l'intervention de l'administration pénitentiaire en matière de suivi individualisé dont bénéficient les personnels pénitentiaires vivant des situations complexes et douloureuses et représente la direction de l'administration pénitentiaire dans les instances dévolues à l'action sociale.

De nombreuses réunions du groupe de travail sur la prévention des suicides des personnels pénitentiaires se sont tenues au cours de l'année 2010. L'INSERM de Bordeaux, qui a été retenu dans le cadre du marché pour l'étude-action sur la prévention du suicide des personnels pénitentiaires lancé dans le courant de l'été 2010.

La direction de l'administration pénitentiaire a poursuivi son effort pour l'accroissement des effectifs des psychologues auprès des personnels pénitentiaires par le recrutement de la deuxième vague de psychologues dans le cadre d'un plan triennal de création de 5 postes par an. Elle a également sollicité auprès du secrétariat général, comme elle l'avait fait l'an dernier, la création de sept postes d'assistants de service social.

La subvention au titre de la commission de secours du conseil régional d'action sociale (CRAS) d'Agen a été abondée, ce qui a permis d'attribuer pour la première fois en 2010, des secours d'urgence en faveur des élèves de l'école nationale d'administration pénitentiaire connaissant de graves difficultés financières.

Des interventions de conseillers en économie sociale et familiale ont été mises en place dans le cadre de la formation initiale à l'École nationale d'administration pénitentiaire auprès des élèves surveillants pour apporter aux agents, à titre préventif, les techniques de gestion d'un budget.

De plus, la signature à l'automne 2010 d'une convention de partenariat entre la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris et la société de résidences de services Metropolis proposant sur la région parisienne, des studios aux fonctionnaires, permet d'offrir une réponse rapide en matière d'hébergement provisoire.

Enfin, le bureau de l'action sociale a participé avec un représentant de chaque direction du ministère de la Justice et des Libertés aux commissions de secours. Ces secours et prêts sont versés par la fondation d'Aguesseau et leurs montants s'élèvent pour l'année 2010 à 1 001 999 € au titre des secours et 438 100 euros au titre des prêts.

b - Hygiène, santé et sécurité

Les services de la direction de l'administration pénitentiaire ont continué en 2010 de mener une politique dynamique de prévention en matière de santé et sécurité au travail.

Comme les années précédentes, des séminaires ont été organisés afin de réunir les acteurs de la prévention, de les faire travailler sur divers sujets et de les informer sur les dossiers d'actualité.

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.

Par ailleurs, un groupe de travail pluridisciplinaire réunissant des médecins de prévention, des chefs d'établissement, des responsables des ressources humaines, des techniciens hygiène et sécurité, des ACO et des inspecteurs hygiène et sécurité (IHS) a été réuni par le bureau RH1 en 2010.

Il ressort de ses travaux qu'une prise en compte efficiente de la problématique de l'entretien des locaux s'articule autour de quatre thèmes principaux :

- L'organisation de l'entretien,
- La sensibilisation de l'encadrement et des personnels,
- La formation des personnes en charge de l'entretien,
- Le suivi des questions d'hygiène avec les acteurs de la prévention et les partenaires sociaux en CHSS.

Une charte d'engagement en matière d'hygiène et de propreté intitulée « Mieux nettoyer et Moins salir » et un tableau d'état des lieux ont été conçus par le groupe et diffusés à l'ensemble des services.

La charte se veut être un engagement moral bilatéral qui encourage :

- d'une part, l'établissement à organiser le nettoyage et maintenir les locaux en constant état de propreté, à mettre en œuvre les moyens pour garantir de bonnes conditions d'hygiène et à s'assurer de la formation des personnes en charge du nettoyage.
- d'autre part, les personnels à maintenir la propreté, respecter les locaux et équipements, et participer à l'amélioration des politiques d'hygiène de l'établissement.

La charte « Hygiène et propreté » est destinée à être affichée après sa présentation en CHSS ou CTPS afin que les valeurs qu'elle contient soient portées par l'ensemble des personnels.

F – La protection statutaire

En 2010, 1864 dossiers de protection ont été déposés dont 1847 accordés. Cette proportion était de 1841 dossiers déposés et 1809 accordés en 2009.

Annexes relatives aux ressources humaines

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

2010		Motif de la demande de protection fonctionnelle				
DISP	Nombre de demandes déposées	Dossiers accordés	Agression physique sur agent	Agression verbale sur agent	Domage matériel subi par l'agent	Agent mis en cause
BORDEAUX	43	43	10	32		1
DIJON	193	189	91	102		
LILLE	276	269	104	149	16	7
LYON	34	34	13	16		5
			173	223		
MARSEILLE	365	365	dont 70 agressions physiques ET verbales		3	
			234	148		
PARIS	369	369	dont 17 agressions physiques ET verbales		4	2
			117	113		
RENNES	199	196	dont 32 agressions physiques ET verbales			
STRASBOURG	213	213	119	93		1
			52	65		1
TOULOUSE	98	98	dont 21 agressions physiques ET verbales			
			47	37		
MOM	74	71	dont 13 agressions physiques ET verbales		1	
ENAP	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1864	1847	960	978	24	17

Tableau 17 : Dépenses de personnel en AE et CP en 2010

Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI	Consommation	Prévision LFI	Consommation
Rémunérations d'activité	1 033 641 767	1 064 933 840	1 033 641 767	1 064 933 840
Cotisations et contributions sociales	653 488 559	668 246 341	653 488 559	668 246 341
Prestations sociales et allocations diverses	11 400 000	10 923 606	11 400 000	10 923 606
Total	1 698 530 326	1 744 103 787	1 698 530 326	1 744 103 787

Tableau 17a : Masse salariale annuelle en CP en 2009

	Consommés en 2009	Consommés en 2010	Variation
Masse salariale	1 605 436 793	1 744 103 787	+ 8.63 %

Tableau 18 : les récompenses

Années	2006	2007	2008	2009	2010
	<i>Agents récompensés au niveau interrégional</i>				
Lettres de félicitations	994	1282	953	1025	1217
	<i>Agents récompensés au niveau central</i>				
Lettres de félicitations	136	341	389	750	1531
Témoignages officiels de satisfaction	533	280	224	300	667
Elévation d'échelon	2	2	9	15	53
Promotion de grade	0	1	0	1	7
<i>Sous total niveau central</i>	671	624	622	1066	2258
TOTAL	1665	1906	1575	2091	3475

Tableau 18a : répartition par DISP des lettres de félicitations

	2006	2007	2008	2009	2010
Direction régionale des services pénitentiaires de Bordeaux :	183	60	56	137	135
Direction régionale des services pénitentiaires de Dijon :	75	163	51	71	93
Direction régionale des services pénitentiaires de Lille :	41	269	218	83	177
Direction régionale des services pénitentiaires de Lyon :	57	158	67	111	31
Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille :	58	52	92	94	136
Direction régionale des services pénitentiaires de Paris :	163	132	144	226	160
Direction régionale des services pénitentiaires de Rennes :	93	82	86	103	132
Direction régionale des services pénitentiaires de Strasbourg :	217	130	149	85	128
Direction régionale des services pénitentiaires de Toulouse :	50	120	82	80	139
Mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer :	54	116	8	37	84
Ecole nationale d'administration pénitentiaire :	3	0	0	nc	2
Total	994	1 282	953	1027	1217

Tableau 19 : Les entrées et sorties de personnel en 2009 et 2010

	Réalisation gestion 2009		Réalisation gestion 2010	
	Nombre	Coût moyen en € *	Nombre	Coût moyen en € * en 2010
SORTIES	1 149			
Magistrats et personnel d'encadrement	6	80 270		64 390
Personnels d'encadrement	54	55 034		60 338
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	108	38 254		37 283
B administratifs et techniques	55	36 267		35 139
C personnels de surveillance	678	33 686		33 998
C administratifs et techniques	248	28 887		27 281
ENTREES	2 340			
Magistrats	9	64 974		56 004
Personnel d'encadrement	92	41 539		46 010
B métiers de greffe de l'insertion et de l'éducatif	278	29 288		26 764
B administratifs et techniques	85	31 116		31 658
C personnels de surveillance	1444	24 562		25 496
C administratifs et techniques	432	27 125		27 016

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

Tableau 21 : Taux de couverture des concours de surveillants

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de places offertes	900	990	1 300	1600	1862	1755
Nombre d'inscrits	18 640	17 194	20 208	17372	24785	28493
Nombre de présents	12 291	11 798	12 875	9717	13911	16419
Nombre de personnels recrutés	1 029	968	1 260	1600	1862	1738
Nombre de personnels affectés en établissement	1 004	934	1 256	1576	1836	1672
Taux de perte	2,4%	3,5%	2,4%	1,5 %	1.4%	4.7%
Taux de couverture des concours (nombre de personnes affectées/nombre de places)	112%	94%	97%	98,5%	98,6%	95,28%

Tableau 22 : Les récompenses

	2006	2007	2008	2009	2010
Lettres de félicitations régionales	994	1282	953	1025	1217
Lettres de félicitations nationales	136	341	389	1066	1531
Témoignages officiel de satisfaction	533	280	224	300	667
Avancements d'échelon	2	2	9	15	53
Avancements de grade	0	1	0	1	7
Total	1 665	1 906	1575	2407	3475

Tableau 23 : Répartition des réunions syndicales selon les organisations syndicales

OS	2009			2010		
	Réunions bilatérales	Réunions multilatérales	Total	Réunions bilatérales	Réunions multilatérales	Total
UFAP	7	87	94	11	93	104
FO PS	9	80	89	16	97	113
CGT	5	31	36	3	58	61
CFDT	0	19	19	2	39	41
SNEPAP	14	19	33	12	37	49
CGC	3	15	18	SNDP: 2 SNCP: 3	SNDP: 31 SNCP: 27	33 30
FO D°	3	13	16	3	39	42
FO PT	5	10	15	1	26	27
FO PA	0	7	7	1	24	25
FO PIP				1	0	1
CFTC	1	9	10	1	17	18
Total	47	290	337	56	488	544

Création du SNDP-CGC et de FO PIP.

III - La communication et les relations internationales (2010)

La communication s'inscrit comme un élément incontournable de la stratégie globale de l'administration pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire accorde une place majeure à la communication tant en interne –à l'attention des personnels pénitentiaires mais aussi des personnes placées sous main de justice- qu'en externe (notamment par les relations presse).

Le service de la communication et des relations internationales (SCERI) de l'administration pénitentiaire travaille en cohérence avec les autres directions du ministère, le département de l'information et de la communication (DICOM) du Secrétariat général et le cabinet du ministre.

En outre, le SCERI anime le réseau des responsables de communication en direction interrégionale.

A - Les chiffres clés du service de la communication et des relations internationales (SCERI)

- 36 publications
- 2 562 demandes presse dont 2 025 accordées
- 9 n° d' *Étapes*, le magazine interne de l'administration pénitentiaire, + 2 n° spéciaux
- 55 n° de la *Lettre des cadres*, la lettre électronique envoyée par mail chaque lundi
- pilotage de 10 conférences de presse (Paris et régions)
- 36 *info média*, mail informant de la diffusion de reportages sur l'univers carcéral, envoyés aux directeurs interrégionaux, chefs d'établissement, DSPIP...)
- 14 *DAP Infos* envoyés par mail aux responsables des services pénitentiaires pour informer en quasi direct l'ensemble des personnels d'un événement.

B – Les domaines d'intervention

a. Les relations presse

L'administration pénitentiaire a reçu 2 652 demandes de journalistes. 2 025 ont été accordées, soit 75,3 % des demandes

- 11 005 retombées presse
- 10 conférences de presse à Paris et en régions ont été pilotées par le SCERI

b. la communication externe et le marketing

- Organisation pour la quatrième année de la présence de l'administration pénitentiaire au salon des maires et des collectivités locales, qui se tient à Paris, porte de Versailles.
- Campagne marketing pour le recrutement de surveillants pénitentiaires : réalisation d'un spot TV, d'un spot radio, du premier stand virtuel public sur le site Monster, d'affiches avec panneaux interactifs sur le quai central de 4 gares parisiennes.

c. La communication globale

- Pilotage de la tournée de Yannick Noah dans 8 établissements pénitentiaires pour peines.

d. la communication interne

La communication interne est au service de la stratégie de l'administration et du management.

Elle est menée en cohérence avec la communication externe et notamment les relations presse, ainsi qu'avec les actions menées.

Son objectif est d'informer et d'expliquer aux publics internes les informations et événements les concernant.

La communication interne à l'AP comprend deux stratégies distinctes :

- Communication à destination des personnels

Le SCERI est chargé d'informer les 35 000 personnels sur :

- la politique, les objectifs et les orientations de l'AP
- les événements et autres informations qui les concernent

- Communication à la population pénale

Le SCERI est également chargé d'informer les personnes sous main de justice des réformes, événements et autres informations qui peuvent les concerner.

- 52 lettres électroniques hebdomadaires envoyées aux personnels
- 11 numéros papier mensuels envoyés aux personnels
- nouvelle édition du guide « je suis en détention » destiné aux détenus arrivants (traduction dans 6 langues)
- campagne d'information auprès des personnes détenues sur les élections régionales
- 8 expositions réalisées par les détenus ou personnels présentées dans le hall de la direction de l'administration pénitentiaire, à Paris
- Plusieurs publications informant les personnels ou personnes détenues

e. les productions audiovisuelles

Les établissements pénitentiaires ont accueilli 26 tournages, ce qui représente au total, 72 jours de tournage.

L'accueil des tournages de fiction a concerné tous types d'établissements pénitentiaires et tous types de films :

- 12 films de cinéma
- 9 téléfilms ou séries
- 1 film publicitaire
- 3 courts métrages
- 1 film d'étudiant en cinéma

Les modalités de contractualisation et de tarifications proposées par l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) permettent des négociations précises avec les sociétés de production.

Films institutionnels

- Pilotage de la réalisation de 2 films de présentation de l'ÉNAP
- Participation au comité de pilotage du film sur les pratiques professionnelles au CD de Château-Thierry

Partenariat avec la Fondation M6 :

En avril 2010, le protocole de partenariat entre la Fondation M6 et le ministère a été signé.

Depuis :

- programmation de projections et de spectacles
- appel à projets pour le soutien des canaux vidéos
- réalisation du film d'accueil des détenus arrivants au CP de Bourg-en-Bresse

f. les relations internationales

- 55 visites de délégations étrangères soit 257 personnes qui ont visité les services français
- 55 déplacements (visites, colloques, expertises) soit 166 fonctionnaires français en mission à l'étranger

2010 a permis le développement du partenariat avec la direction générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion (DGAPR) de l'Algérie.

En outre, l'administration française s'est fortement impliquée dans les programmes STARR et Grundtvig.

g. la documentation

Le service de documentation gère et alimente quatre bases documentaires, élabore plusieurs produits documentaires, traite des demandes et accueil des usagers.

600 demandes internes traitées

229 demandes traitées par courrier ou téléphone

142 visiteurs externes pour 270 consultations

700 photos traitées et intégrées à la photothèque

Le SCERI gère par ailleurs l'activité du musée national des Prisons installé dans l'ancienne maison d'arrêt de Fontainebleau.

IV - Une modernisation de la gestion financière dans un contexte difficile

A- Les enjeux budgétaires et de gestion

L'administration pénitentiaire est consciente de l'effort que l'Etat engage pour son fonctionnement (7,4 millions d'euros / jour). Elle s'est donc fixée comme objectif d'améliorer la qualité de sa gestion.

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

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

Le nombre d'UO territoriales, gestionnaires des crédits de fonctionnement et de paye, est progressivement passé de 88 en 2006 à 18 UO en 2010.

En métropole, la DAP compte 10 UO : l'organisation repose sur 1 UO unique pour le fonctionnement et la paye dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP). Seule la DISP de Bordeaux comprend 2 UO, suite au rattachement fonctionnel de l'UO du service de l'emploi pénitentiaire (SEP), localisé à Tulle.

En revanche, l'Outre-mer fonctionne avec 1 UO pour le siège et 1 UO par territoire. La MOM compte ainsi 7 UO situées en outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Polynésie et Nouvelle Calédonie) qui travaillent avec 3 centres de services partagés (CSP Atlantique, CSP Pacifique, CSP Océan Indien).

Enfin, il convient également de préciser que la DAP dispose d'un BOP Immobilier doté d'une UO centrale pour les opérations APIJ et d'1 UO pour l'investissement dans chaque DISP.

La rationalisation des UO engagée depuis 2006 a facilité la mise en œuvre de Chorus au 1^{er} janvier 2010. Elle constitue également une anticipation des plateformes qui seront mises en place à partir de 2012.

2 - La modernisation des outils du dialogue budgétaire

Jusqu'en 2010, la DAP utilisait 4 grilles de présentation de son budget : ces grilles différaient selon la nature du dialogue budgétaire - préparation du projet de loi de finances ou répartition des moyens entre directions interrégionales (DI) - ou des interlocuteurs - ministère du budget, Cour des comptes, Parlement, secrétariat général du ministère de la justice, DISP.

Ceci ne permettait pas d'appréhender le budget de l'administration pénitentiaire de manière claire et lisible.

Unifier et mettre en cohérence les référentiels

En 2010, la DAP a réalisé la refonte de la grille du dialogue de gestion utilisé avec les DISP pour la faire correspondre au référentiel Chorus, qui décompose le budget de la DAP en une vingtaine d'activités.

Pour rendre ce référentiel plus explicite pour les gestionnaires, un guide d'application a été élaboré. Il précise notamment la nature des dépenses qui s'inscrivent dans chaque activité et leur imputation budgétaire et comptable.

L'année 2011 sera consacrée à la poursuite et à l'extension de ce processus : les 2 matrices budgétaires utilisées avec la direction du budget (les unités de budgétisation au moment des discussions du projet de loi de finances et la grille de justification au premier euro du projet annuel de performance) seront elles aussi harmonisées avec le référentiel Chorus.

Diffuser la culture de la justification des crédits

Une fois la nature du budget explicitée, un autre volet consiste à donner des outils aux gestionnaires pour mieux calibrer leurs demandes budgétaires.

Pour ce faire, la DAP a entamé un travail de rédaction de fiches de budgétisation de chacune des activités de l'AP. Ces fiches sont partagées avec les DISP pour qu'elles-mêmes s'en servent, d'une part, au moment de la discussion budgétaire avec l'administration centrale et, d'autre part, pour leur propre dialogue de gestion avec leurs établissements.

Cela permet de discuter le budget dès le 1^{er} euro.

En outre, cela doit, à terme, faciliter une répartition plus équitable des moyens puisque les crédits sont demandés et alloués selon une méthodologie commune.

Des résultats concrets

Au terme de ce processus, prévu pour la rentrée 2011, la DAP devrait disposer :

- d'un référentiel budgétaire unique qui sert à tous les acteurs et toutes les étapes du dialogue ;
- d'un ensemble cohérent et appliqué de manière uniforme par toutes les DISP grâce au guide élaboré en appui ;
- d'un budget justifié dans l'essentiel de ses composantes et de manière cohérente pour rendre les discussions plus objectives avec les différents interlocuteurs ;
- d'un dialogue budgétaire mieux compris de tous, y compris ceux dont le budget n'est pas le métier.

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

1. Un budget naturellement dynamique

Pour suivre les ouvertures d'établissements en gestion déléguée, il est passé de 2,13 Mds€ en 2006 à 2,69 Mds€ en 2010 (+26%).

Ce dynamisme résulte de la mise en œuvre de la loi d'orientation pour la justice (LOPJ) et de la loi pénitentiaire de novembre 2009.

Le programme 13 200 représente un investissement immobilier de 1,3 Mds€.

Il s'accompagne de la création, sur la période 2008 – 2011, de plus de 4 000 emplois (4 047) pour armer les établissements qui doivent ouvrir. Des emplois sont créés chaque année : 1 100 emplois en 2008, 1 087 en 2009, 863 en 2010 et 997 en 2011.

Quand bien même ces créations ne permettront pas de couvrir tous les besoins de l'administration pénitentiaire, cet effort de l'Etat mérite d'être souligné.

2. Un budget qui se rigidifie

Les crédits de personnel (1,7 Md€ en 2010) représentent environ 63% du budget de la DAP. Le déficit récurrent sur le titre 2 ne dégage aucune marge de manœuvre permettant de faire jouer la fongibilité asymétrique. A contrario, il a fallu procéder à un abondement des crédits de personnel, à partir des crédits de fonctionnement, pour permettre de boucler l'exercice 2010.

Le budget destiné au fonctionnement courant de l'administration pénitentiaire et à la santé – soit environ 23% du budget de la DAP, est particulièrement rigide en raison notamment des dépenses afférentes aux marchés de gestion déléguée, au paiement des loyers PPP, à la cotisation ACOSS des détenus et à la subvention versée à l'ENAP.

Les crédits d'investissement de l'administration pénitentiaire représentent environ 11% du budget. Les marges de manœuvre, dégagées en 2010, ont été dégagées au détriment des dépenses d'entretien et de maintenance du parc demeuré en gestion publique.

3. 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 2010 le dégel des crédits du titre 2 (8,5 M€) et un abondement supplémentaire de 46 M€.

L'abondement ainsi constitué n'a pas pour autant permis de saturer le plafond d'emploi autorisé du programme, en sous-consommation de 217 ETPT (transferts inclus) par rapport au plafond voté à hauteur de 33 860 ETPT.

La situation sera similaire en 2011, faute d'une budgétisation adéquate. Pour assurer la gestion dans des conditions normales, on estime le besoin de financement à hauteur de 30.6M€ ramené à 21.6 M€ en cas de levée de la réserve de précaution

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 n'en aient été tirées.

Or, dans le même temps, le budget de l'administration pénitentiaire est marqué par une forte rigidité conduisant à flécher certaines dotations votées en loi de finances⁵ sans réelle possibilité d'ajustement en cours de gestion.

Il s'agit notamment des dépenses suivantes :

- la gestion déléguée (GD) ;
- la santé des détenus ;
- le placement sous surveillance électronique (PSE) ;
- les loyers budgétaires ;
- les contrats de partenariat (PPP) ;
- la subvention versée à l'ENAP.

	Exécution 2009		Exécution 2010		PLF 2011	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
GD	207,84	23%	220,91	23%	291,00	29%
Santé (ACOSS et déconcentrées)	110,69	12%	123,04	13%	90,60	9%
PSE	10,00	1%	10,10	1%	19,50	2%
Loyers budgétaires	1,12	0%	1,52	0%	1,60	0%
PPP	31,30	3%	62,04	6%	80,00	8%
ENAP	25,67	3%	25,90	3%	28,20	3%
<i>Sous-total</i>	<i>386,62</i>	<i>43%</i>	<i>443,51</i>	<i>45%</i>	<i>510,9</i>	<i>50%</i>
Ensemble des dépenses HT2	896,25	100%	976,34	100%	1011,78	100%

Source : SDI, 26 janvier 2011

La part des dépenses incompressibles n'a cessé de croître ces dernières années : elle représente désormais 50% du budget contre 34% il y a trois ans. Cette augmentation est liée à l'importance prise par les crédits destinés à la gestion déléguée et aux loyers versés pour les PPP.

A l'inverse, les crédits destinés aux moyens de fonctionnement de l'administration et des établissements en gestion publique sont mis sous contrainte.

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

Nonobstant ces difficultés, les efforts de discipline budgétaire engagés par la DAP ont porté leurs fruits en 2010. Les charges à payer au 31 décembre 2010 sont estimées à 42 M€ (2 M€ sur l'immobilier, 29 M€ sur le fonctionnement et 11 M€ sur la santé), soit un montant en légère décreue par rapport aux deux exercices précédents (45 M€ environ).

C - Les ressources budgétaires en 2010

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

Le budget de l'administration pénitentiaire s'élevait pour l'année 2010 à 2,7 milliards d'euros en CP. Il représentait 39% du budget du ministère de la justice.

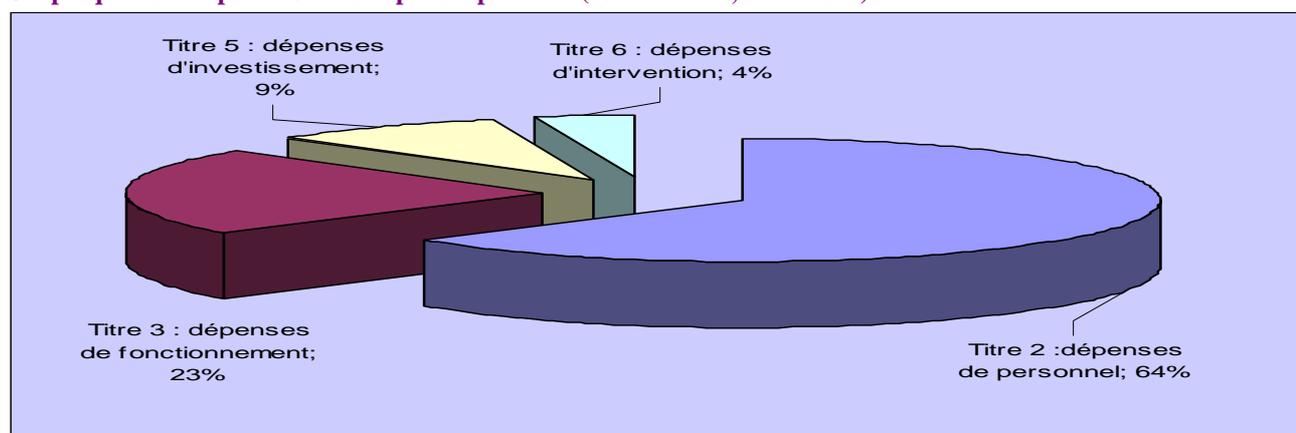
Le budget 2010 est présenté en deux actions opérationnelles et une action de soutien :

- « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » ;
- « Accueil et accompagnement des PPSMJ » ;
- « Soutien et formation ».

⁵ Ce constat est souligné par le Cour des comptes dans son rapport de juillet 2010 sur le service public pénitentiaire.

La répartition des dépenses entre les différents titres est la suivante. Elle correspond peu ou prou à la répartition des crédits ouverts en loi de finances.

Graphique 23 : Répartition des dépenses par titre (source India, RAP 2010)



2. Le taux de consommation

Le montant des crédits non consommés en 2010 a été de 5,3 M€ pour un budget de 2,7 Mds€, ce qui représente un taux de consommation de 99,8% environ. Ce très bon taux est le fruit des efforts de l'ensemble des services de l'administration pénitentiaire.

99,96 % des crédits du titre II ont été consommés.

Pour les crédits hors titre II, la consommation des CP s'est élevée à 99,5% (source Chorus).

Le taux de consommation des crédits de paiement (HT2) entre 2008 et 2010

Les BOP	CP 2008	CP 2009	CP 2010
BOP DAC	99,74%	96,72%	99,04%
BOP APC	100%	100%	99,83%
BOP MOC	99,84%	99,95%	94,23%
BOP BORDEAUX	99,95%	99,94%	99,81%
BOP DIJON	100%	99,96%	99,93%
BOP LILLE	99,91%	99,96%	100%
BOP LYON	99,99%	99,99%	99,81%
BOP MARSEILLE	100%	100%	100%
BOP PARIS	99,97%	99,99%	99,99%
BOP RENNES	99,90%	98,94%	100%
BOP STRASBOURG	100%	99,91%	99,99%
BOP TOULOUSE	100%	100%	100%
TOTAL	99,95%	99,17%	99,52%

3. Les reports 2010 vers 2011

Les reports du programme 107 de l'année 2010 vers l'année 2011 se sont élevés en crédits de paiement à 15 266 965 € : 658 859 € de crédits non consommés sur le titre 2 (soit 0,04% des crédits ouverts) et 14 608 106 € de crédits non consommés sur le hors titre 2 selon India (selon Chorus, le chiffre était de 5,3 M€, mais le ministère du budget a décidé de retenir les montants India).

Les crédits de personnel : 0,7 M€

Ce montant des crédits non consommés correspond à 541 017 € de reliquat de gel non annulé en fin de gestion 2010 et à 117 843 € de crédits disponibles non consommés.

La DAP a obtenu que les crédits non consommés soient reportés sur la dotation 2011 hors titre 2.

Les reports des crédits qui sont de droit (fonds de concours et attributions de produits) : 0,04 M€

Des crédits ont été mis tardivement à la disposition du responsable du programme 107, c'est à dire après la date limite de fin de gestion fixée par le ministère chargé du budget.

Ils s'élèvent à 40 869 € et sont donc reportables « de droit ».

Il s'agit des crédits afférents :

- aux attributions de produits consécutives à la réalisation de tournages de films pour un montant total de 21 684 € (crédits mis à disposition entre le 6 décembre 2010 et le 3 janvier 2011) ;
- aux fonds de concours pour un montant de 19 185 € (crédits mis à disposition le 6 décembre 2010).

Les crédits de fonctionnement des DISP et de la MOM : 2,3 M€

Le taux de consommation des crédits de fonctionnement alloués aux DISP et à la MOM s'élève à 99,63 %. Cette consommation est d'autant plus remarquable dans le contexte difficile qu'ont connu les services gestionnaires avec l'arrivée de Chorus.

Il convient néanmoins de noter que la Mission Outre-mer a connu davantage de difficultés puisque son taux de consommation s'établit à 94,23 %. Cette relative faiblesse est liée en grande partie aux difficultés techniques de mise en route de l'outil Chorus qui, compte tenu du nombre de centres de services partagés, se sont traduites par un rythme de paiement des fournisseurs beaucoup plus lent que les années précédentes.

Les crédits gérés en administration centrale (BOP APC) : 0,2 M€

Le montant des CP non consommés au niveau central s'élève à 218 054 € (soit un taux de consommation de près de 99,83%) et s'explique essentiellement par des difficultés de traitement des dossiers en fin de gestion par le CSP central.

Les dépenses immobilières : 2,1 M€

Une sous consommation de CP à hauteur de 2 149 988 € est constatée sur le BOP DAC, soit un taux global de consommation de 99,04%.

Le montant des crédits non consommés s'explique par l'absence de visibilité dans Chorus pour connaître le montant précis des retenues de garantie rendues disponibles en fin de gestion et donc le montant des CP ainsi libérés.

Les reports d'AE : 409,9 M€

La DAP a demandé le report d'une partie des AE non consommées en 2010, soit 409 871 735 €.

Les AE affectées non engagées (AENE) représentent à elles seules 361,7 M€ pour le programme 107. Cela correspond à 100 M€ d'AE au titre des loyers PPP et pour le reste, soit 262 M€, à des AE liées à des opérations immobilières en cours de réalisation.

La DAP a également obtenu le report de 42,3 M€ correspondant à des AE pour des marchés de gestion déléguée que les gestionnaires avaient omis de réengager.

Enfin, la DAP a obtenu le report de 5,8 M€ d'AE pour le marché d'externalisation de la cuisine-relais de Fresnes.

V- L'utilisation des moyens et le contrôle de gestion en 2010

A – La politique 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 2010, 7 accords cadre nationaux ont été mis à la disposition des directions interrégionales, 24 accords cadres ou marchés sont en cours de passation ou de préparation. 18 marchés ont été conclus pour le compte de l'administration centrale, 4 sont en préparation.

L'année 2010 a surtout été marquée :

- par le déploiement du PSE/PSEM en direction interrégionale et le traitement des contentieux et précontentieux associés à ce dossier, notamment avec l'ancien prestataire ;
- les travaux préparatoires pour l'harmonisation des tarifs et prestations « télévisions ». Publié le 15 décembre 2010, l'appel à candidature porte sur la conclusion d'un accord-cadre mono-attributaire alloti. Celui-ci a vocation à définir les termes et conditions des marchés conclus sur son fondement par les directions interrégionales des services pénitentiaires, relatifs à :
 - la mise à disposition (location et/ou achat) de postes de télévision, livraison, installation et maintenance (lot n°1) ;
 - l'abonnement à un bouquet de chaînes payantes (lot n°2).

L'accord-cadre sera conclu pour une durée de 5 ans.

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). La procédure utilisée est la procédure adaptée de l'article 30 du code des marchés publics

B - Le système d'information

Au plan informatique, un important travail de production a été réalisé en 2010 et a concerné les domaines suivants :

- Cyber-Bases:

Déploiement de 4 nouveaux espaces Cyber-Base (Amiens, Laval, Metz, Saint-Martin de Ré) dans le cadre du projet d'expérimentation et migration des deux premiers espaces (Marseille Baumettes et Gradignan) dans l'environnement retenu pour la suite de l'expérimentation.

Le septième site (Châteaudun) n'a pas été retenu et sera remplacé en 2011 par le site du CPF de Rennes.

- Visioconférence :

156 sites déployés sur 162 prévu en 2010 et 63 équipements opérationnels sur 71 prévus. Les raisons sont dues essentiellement au retard pris sur les travaux d'aménagement des locaux (extension Fleury, Troyes, le Puy, St-Malo, Vannes, Cherbourg, Clermont).

Ajout de 2 sites supplémentaires (Basse-Terre et Chartres) portant le nombre à 164 sites équipés d'un ou plusieurs équipements avant la fin du 1er semestre 2011.

Le nombre total d'installations justice est maintenant proche de 1000.

- Administration électronique :

Télé procédures : réalisation de la télé procédure de permis de visite et expérimentation sur 2 sites pilotes (CP Nancy et MA Béthune). Ce projet est en partenariat avec la caisse des dépôts pour le ministère de la justice.

Expérimentation de la dématérialisation des échanges entre les services déconcentrés et la DAP: dématérialisation des dossiers de commission de surveillance. Une solution de GED (Alfresco) a été déployée à la DAP pour porter les échanges. Un pilote a été déployé en 2010 (DISP de Paris) pour une généralisation en 2011 sur l'ensemble des DISP.

Formulaires Électroniques: lancement du marché et développement de 3 premiers formulaires électroniques: Enquête Aumôniers, Demande et Déclaration perte et vol de carte professionnelle et Indicateur des audiences par visioconférence. Le déploiement a eu lieu en juin 2011.

- Aide à la décision et qualité des données:

Mise en production de l'infocentre pénitentiaire V1.3 (volet pénal) et du nouvel infocentre APPI. Réalisation du prototype de l'infocentre pour Origine V3 (organigrammes) et fiabilisation des données relatives à la saisie des extractions judiciaires

Amélioration globale des indicateurs de performance sur la qualité du SI et réduction de moitié du nombre de situations pénales en risque d'anomalie

- Système d'information de gestion comptable et budgétaire :

Démarrage de CHORUS au 1er janvier 2010 et mise en œuvre de la cellule CHORUS

- Système d'information de gestion des ressources humaines :

SIRH Harmonie : lancement d'une prestation d'audit de la DAP en vue d'améliorer son utilisation ainsi que l'accompagnement du changement

ORIGINE : fin du déploiement des badgeuses pour les personnels présents en établissement (400 au total)

ONP : démarrage de l'audit des données et mise en œuvre des premiers ateliers en région

VIOLETTE : démarrage du nouvel outil de l'ENAP pour la gestion des élèves

- GIDE : mise en production de la version 5.6 : Réforme de l'épargne des détenus, Ajout de nouveaux indicateurs UGC, Fiabilisation du greffe (événements et mesures), Fluidité des fonctionnalités ATF

Mise en production de la version 5.7 : OSACA outil d'aide à l'affectation en cellule, Adaptation de la structure des fautes et sanctions

AEGIS: Test du nouvel outil d'accès distant à GIDE

Loi pénitentiaire : Référentiel fautes et sanctions disciplinaire et listes d'éligibles concernant le SEFIP et la PSAP Réalisation de nouveaux supports pédagogiques : fiches réflexes GIDE sous forme de séquences animées

Qualités des données : Analyse et Fiabilisation des données de la DADS

- GENESIS :

Fin du chantier de la conception métier détaillée (CMD) et démarrage du chantier de conception technique (CT). Construction des maquettes des écrans de l'application et publication de l'appel d'offres pour la réalisation et le développement de l'application

- APPI

Mise en production de plusieurs versions évolutives dont la première partie du DAVC, création du profil «Surveillant» et création de procédure pour les ARSE / ARSEM.

Mise en œuvre d'une nouvelle base de formation plus opérationnelle pour l'ENAP et les services déconcentrés

- FND (Ficher National des Détenus):

Amélioration de la qualité des données : Le nombre de doublons a diminué de 54,5% sur 2010. Le nombre de rejets est stabilisé. Prise en compte des nouvelles cartes FND pour l'authentification forte à l'application et préparation des renouvellements de certificats

- Surveillance électronique :

Déploiement national de la nouvelle solution centralisée de surveillance électronique PSE et PSEM ainsi que l'outil GLOBE (Gestion logistique des bracelets électroniques)

Lancement de l'étude de cadrage du projet DEPAR (dispositif électronique de protection anti rapprochement) dans le cadre de la lutte contre les violences conjugales.

- Sécurité des systèmes d'information (SSI):

- diffusion nationale des lignes directrices en sécurité des systèmes d'information ;
- analyse de vulnérabilités des consoles sans fil ;
- développement de la valise de sensibilisation à la SSI et déploiement de la valise en DISP ;
- développement de la version 2.2 de SCALPEL (outil de fouille);
- fin de déploiement des pare-feu en établissements ;
- préparation de l'engagement de responsabilité pour tous les utilisateurs du SI pénitentiaire ;
- mise en place du référentiel d'audit SSI des établissements pénitentiaires ;
- réalisation de l'analyse de risque sur la télévision et le multimédia pour les détenus ;
- élaboration d'un mémento de bonnes pratiques sur l'utilisation de la messagerie.

C - Le contrôle de gestion

L'activité 2010 du contrôle de gestion a été orientée en fonction de trois axes :

- développer les outils de comparaison de la gestion déléguée et de la gestion publique

La comparaison des modalités de gestion des établissements figure parmi les objectifs fondamentaux du contrôle de gestion de l'administration pénitentiaire. En effet, les sommes engagées sont telles que les acteurs du contrôle externe (cour des comptes, inspection générale des finances, élus parlementaires...) s'interrogent sur l'opportunité de recourir massivement à la gestion déléguée du fait des rigidités budgétaires induites.

- la mise en place d'indicateurs de performance pour les fonctions supports

- la fonction « cantine »

L'enquête « panier du détenu », historiquement orientée sur le prix de vente de 20 produits a été améliorée par la création d'un panier complémentaire volatile (introduction d'un effet de surprise), d'un

critère qualité des produits (introduction d'une variable qualité prix) et d'un panier de la ménagère (comparaison aux prix «public»). La méthodologie ainsi renouvelée permet à l'administration pénitentiaire de disposer d'un outil de comparaison à la pertinence accrue.

- la fonction « restauration »

L'enquête « alimentation » a également été améliorée en 2010 pour dépasser la simple consolidation d'un « coût JDD » et aborder un élément clef de la production alimentaire : l'hygiène. Un indicateur a pu être consolidé sur la base des résultats obtenus lors des contrôles et des analyses bactériologiques pour chaque établissement. La création de cet indicateur novateur est remarquable puisqu' elle a permis de positionner les établissements sur la question de l'évaluation de la fonction « alimentation ».

- les autres fonctions supports

Une réflexion plus large sur la création de nouveaux indicateurs sur les fonctions encore non couvertes par un tel dispositif a été menée par le pôle en lien avec les experts métiers et les services de l'audit interne (SAI).

Ces travaux ont abouti sur l'identification de quelques indicateurs pour les fonctions « maintenance » et « gestion des déchets ». Les modalités de mise en œuvre de ces indicateurs sont à l'étude afin de pouvoir lancer les enquêtes correspondantes en 2011.

- la mise en place de la comptabilité analytique

L'objectif est de connaître le coût complet des activités de l'administration pénitentiaire et permettre une véritable analyse des déterminants de la dépense.

Le référentiel des axes ministériels injecté dans CHORUS a été mis en place au 1^{er} janvier 2010 et renseigné au cours de l'année par les gestionnaires. Les charges directes supportées au titre de chacun des processus pénitentiaires seront donc connues à la clôture de gestion.

D- La mise en œuvre de la LOPJ et la gestion du patrimoine en 2010

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

INDICATEUR 2.2 : Taux de places spécialisées créées depuis 2008 (du point de vue du contribuable)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2011 Cible PAP 2010
Nombre de places créées en CSL et QSL	nombre	80	268	499	578	528	831
Nombre de places créées en QCP	nombre	0	59	150	59	59	450
Nombre de places créées en CPA	nombre	nd	32	90	32	32	442
Nombre total de places créées	nombre	2 827	5 999	7 027	8 231	7 966	9 707
Taux de places spécialisées créées /nombre total de places créées	%	2,8	5,98	10,52	8,13	7,77	17,75

Commentaires techniques

L'indicateur prend en compte 3 types de places : les places spécialisées en centre de semi-liberté/quartier de semi-liberté (CSL/QSL), en centre pour peines aménagées (CPA) et en quartier courtes peines (QCP). N'ont pas été prises en compte les places créées en établissement pour mineurs. Il s'agit de créations nettes, c'est-à-dire diminuées des fermetures.

Pour l'année 2010, les places créées concernent les centres de semi-liberté/centre pour peines aménagées de Gradignan (82 places), Avignon (51 places) et Aix (82 places dont 29 pour peines aménagées) et le QSL du CP Le Havre (45 places), soit un total de 260 places. L'écart entre la prévision et la réalisation 2010 est dû au décalage de la livraison du CSL de Caen de 50 places qui interviendra en 2011.

L'année 2010 a vu la création nette de 1967 places, soit un nombre total de 7966 places créées depuis 2008. L'écart entre la prévision et la réalisation s'explique essentiellement par les décalages de livraison de places.

Le numérateur comprend le nombre de places spécialisées mises en service depuis 2008 et le dénominateur comporte le nombre total de places créées depuis 2008.

CSL : Centre de semi-liberté
QSL : Quartier de semi-liberté
CPA : Centre pour peines aménagées
QCP : Quartier courtes peines
CP : Centre pénitentiaire

Source des données : DAP/Sous direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés.

1 - 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, 1 établissement pour majeurs a été ouvert : le CP de Mont de Marsan (703 places).

En 2009, 5 nouveaux établissements pour majeurs ont été ouverts : le CD⁶ de Roanne (602 places), la MA de Lyon-Corbas (690 places), le CP de Nancy-Maxéville (693 places), le CP de Béziers (810 places) et le CP de Poitiers Vivonne (578 places) – soit un total de 3 373 places.

En 2010, 4 nouveaux établissements pour majeurs ont été mis en service : la MA du Mans les Croisettes (401 places), le CP du Havre (690 places), le CP de Bourg en Bresse (690 places) et le CP de Rennes-Vezin (690 places) – soit un total de 2471 places.

En 2011, il est prévu la mise en service du CP Lille Annœullin (686 places), et du centre pénitentiaire Sud Francilien à Réau (Ile de France) (798 places) soit un total de 1486 places.

En 2012, il est prévu la mise en service du QMA de Nantes (510 places), de la maison centrale de Condé sur Sarthe (249 places) soit un total de 759 places

En 2013, seront mises en service la maison centrale de Vendin le Viel (238 places) et la maison d'arrêt de Rodez (100 places),

On comptera ainsi 9 130 places au total auxquelles il faut ajouter les 559 places envisagées sur Nice, projet pour lequel aucune emprise foncière n'a été identifiée. On atteint donc d'ores et déjà la programmation de 9 700 places.

En outre-mer :

654 places ont déjà été livrées et mises en service :

- une extension de 80 places au centre pénitentiaire de Ducos (Martinique) livrée à l'été 2007 ;
- 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)

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

- une première extension de 78 places au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, dont la livraison est programmée en 2012 et une deuxième de 145 places dont la livraison est prévue pour 2015/2016 ;
- une extension au centre pénitentiaire de Baie Mahaut (200 places brutes en 2015) ;
- la complète démolition reconstruction de la MA de Basse Terre (180 places) ;
- une extension pour porter la capacité de la MA de Majicavo à 267 places en 2015.

Le programme de construction des structures dédiées à l'insertion et à la prévention des récidives :

Tout d'abord, ont été livrés fin 2010 les QPA-QSL de Gradignan (82 places) et d'Aix-en-Provence (82 places) et le QSL d'Avignon (51 places).

Le Quartier Courtes Peines de 60 places rattaché à la maison d'arrêt de Toulouse Seysses a été mis en service le 11 mai 2009.

⁶ CD : centre de détention

Le Quartier Courtes Peines de 60 places rattaché au quartier du centre pénitentiaire de la maison d'arrêt de Nantes sera livré en même temps que celle-ci en 2012.

L'opération prévue à Fleury-Mérogis est désormais rattachée au programme Quartier Nouveau Concept.

Depuis 2005, et en accord avec la Loi Pénitentiaire, le concept d'établissements courtes peines a évolué et est ainsi 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.

(QNC), structures modulables de 90 places comportant trois régimes de détention. Ainsi les Le programme prévoit désormais la réalisation de quartiers nouveau concept (QNC), structures modulables de 90 places comportant trois régimes de détention. Ainsi les QNC comprennent :

- des places 'courtes peines '
- des places de semi-liberté
- des places pour peines aménagées.

Pour atteindre l'objectif d'environ 2000 places fixées par le programme pénitentiaire, la réalisation de 1620 places complémentaires a été projetée sur les sites de 18 établissements pénitentiaires.

La première vague concerne les 7 sites suivants : Valence, Longuenesse, Varennes le Grand, Lorient, Brest, Laon et Toulon la Farlède. Le marché est en cours de mise au point. Les livraisons sont envisagées sur 2014-2015.

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

La livraison des premiers établissements du programme 13 200 n'étant pas envisagée avant 2008, un dispositif d'accroissement des capacités a été initié à la demande du Garde des Sceaux en avril 2004 par la direction de l'administration pénitentiaire afin de répondre rapidement au problème de surpopulation carcérale.

Ce dispositif consistait en la réalisation de travaux d'adaptation et d'extension des sites existants permettant ainsi d'optimiser l'utilisation du patrimoine pénitentiaire.

Fin 2010, 2233 places sur les 2 727 prévues ont été finalement réalisées.

La souplesse de ce dispositif inhérente notamment à l'absence de recherche d'emprises foncières toujours délicate en cette matière, a permis à ce dispositif de répondre efficacement et dans un délai raisonnable, au double objectif d'accroissement et de diversification du parc pénitentiaire.

3. Les opérations de rénovation des grands établissements pénitentiaires

Parallèlement à la mise en œuvre du plan 13200, des opérations de rénovation de grande envergure ont été envisagées par le ministère de la Justice.

4 établissements sont concernés :

- la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis
- le centre pénitentiaire de Marseille-les-Baumettes
- la maison d'arrêt de Paris la Santé
- le centre de détention de Nantes

Les travaux de rénovation de la maison d'arrêt de Fleury –Mérogis ont d'ores et déjà permis la rénovation complète de deux tripales (secteurs d'hébergement). La fin de travaux est prévue en 2017. A l'issue de la rénovation, la capacité théorique d'hébergement de Fleury-Mérogis devrait être de l'ordre de 3590 places.

Concernant les Baumettes, il a été décidé l'abandon du projet de la réhabilitation du centre pénitentiaire de Marseille, et le remplacement du centre pénitentiaire de Marseille par deux établissements neufs, l'un sur une emprise attenante au domaine de la maison d'arrêt d'Aix Luynes (Aix

2 – 670 places), l'autre sur la zone du site dit Martini du centre pénitentiaire de Marseille (Baumettes 2 – 560 places).

La reconstitution des places de détention du centre pénitentiaire de Marseille sera ainsi répartie sur deux sites, dont la livraison est prévue en 2015/2016

La rénovation du quartier centre de détention du centre pénitentiaire de Nantes se déroule en site occupé. Les travaux ont déjà débuté et s'achèveront en 2012.

Seule l'opération relative à la maison d'arrêt de Paris la Santé (MAPLS) a été suspendue et est désormais intégrée au nouveau programme immobilier (NPI) en cours de programmation. La nouvelle procédure s'inscrit donc dans le cadre défini par la loi pénitentiaire (taux d'encellulement individuel de 95 % notamment). Les études ont été reprises en 2010 sur ces nouvelles bases ; la livraison est envisagée début 2018 pour 905 places.

Ces projets permettront de moderniser les structures afin d'améliorer les conditions de détention des personnes détenues ainsi que les conditions de travail des personnels

A noter la construction d'un nouveau CP à Draguignan (504 places) dont la livraison est envisagée en 2015 (en substitution de l'ancien centre qui a été dévastée par une inondation en 2010).

4. Le nouveau programme immobilier (NPI) – 2015- 2017

Le nouveau programme immobilier (NPI) est un plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire qui vise d'une part à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes, et d'autre part à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009 par le Parlement.

Il doit également permettre d'augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire afin d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des personnes détenues.

Ce programme prévoit la construction de 24 nouveaux établissements (dont 2 en outre mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé et du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que de l'extension du centre pénitentiaire de Ducos. Concomitamment à la livraison de ces 24 structures, des fermetures d'établissement sont envisagées.

Ainsi, d'ici fin 2017, environ 14 280 nouvelles places remplaceront 7570 places vétustes soit un solde net de 6710 places. La France sera alors dotée de plus de 70 000 places de prison (selon le décompte de la circulaire de 1988), dont plus de la moitié auront été ouvertes après 1990.

Scénario « NPI nouvelle hypothèse arbitrée Ministre au 5 mai 2011 » :

Nombre d'ouvertures ⁷	+ 14 282 places	13 966 cellules
Nombre de fermetures (places théoriques)	- 7 570 places	- 5 788 cellules
Solde	+ 6 712 places nettes	+ 8 178 cellules nettes

hypothèse de maintien de Clairvaux, fermeture Sarreguemines

Tableau 23: Projection du nombre de places et de cellules post NPI

	Nombre de places théoriques	Nombre de cellules
Etat actuel (1 ^{er} avril 2011)	57 254	47 939
A l'échéance du NPI ⁸	70 400	62 500

⁷ Pour les 2 scénarios, compris la comptabilisation des fermetures des MA et CD Loos.

Les ouvertures et fermetures de sites envisagées

La priorité de l'administration pénitentiaire s'agissant des nouvelles constructions est de rechercher des sites très proches des grandes agglomérations, afin de bénéficier d'une offre de services indispensable à ce type d'établissement (hôpitaux, police, éducation nationale, réseau associatif dense, offres de logements) et d'une desserte satisfaisante par les transports en communs.

Tableau 24 : Etablissements et quartiers dont la construction est envisagée (NPI)

DISP	Nouvelle construction (dans le cas où le foncier n'est pas ciblé, le lieu indique la zone de recherche)	Nombre de places créées (des ajustements à la marge sont possibles)
DIJON	Orléans-Saran	770
LYON	Valence	456
LYON	Riom	554
STRASBOURG	Lutterbach (Mulhouse)	732
BORDEAUX	Bordeaux	599
LILLE	Lille	732
LILLE	Beauvais	594
LILLE	Béthune	672
DIJON	Dijon	476
DIJON	Aube / Troyes	514
PARIS	Région parisienne – site 1	732
BORDEAUX	St Jean d'Angély	336
LILLE	Rouen	614
RENNES	Angers	504
RENNES	Manche	366
STRASBOURG	Oermingen/Bas-Rhin	336
Outre mer	Ducos (Martinique)	160
Outre mer	Saint-Pierre (La Réunion)	200
Outre mer	Nouméa (Nouvelle Calédonie)	500 (-total)
Outre mer	Papeari (Polynésie)	410
PARIS	Région parisienne – site 2	624
PARIS	Réhabilitation de la MA Paris la Santé	905
PARIS	Région parisienne – site 3	336
MARSEILLE	Construction d'un établissement à Marseille (Baumettes III)	640
TOULOUSE	Sauzet	336
RENNES	Caen	569
RENNES	Vendée	336
BORDEAUX	Eysses (Villeneuve/Lot)	504
TOTAL	27 opérations	

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

Par ailleurs, le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadéquation fonctionnelle, sauf à engager d'importants travaux de restructuration, et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes.

La fermeture de 86 établissements avait été évoquée dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. Toutefois, en juillet 2010, seul le désarmement de 45 sites a été annoncé.

⁸ y compris mise en services des établissements restant à livrer dans le cadre du 13 200 (Nantes, Lille, Réau, Maisons Centrales, QNC, ..), et grandes réhabilitations (Fleury, Baumettes,)

Depuis novembre 2010 et dans le cadre d'une large concertation avec les personnels de l'administration pénitentiaire mais aussi avec les élus locaux, les propositions de fermeture ont fait l'objet d'un nouvel examen par le Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Ce nouvel examen reposait sur une expertise fondée sur des éléments objectifs :

- les conditions de détention, notamment au regard des normes que dicte la loi pénitentiaire ;
- l'impossibilité de rénover du fait des contraintes financières ou de contre indication technique et de mettre aux normes des établissements ;
- la distance avec l'établissement de remplacement ;
- l'enclavement des sites et leur situation géographique particulière ;
- le respect de l'aménagement du territoire et des équilibres, en la matière ;
- l'impact en matière d'extractions judiciaires qui progressivement vont revenir au Ministère de la Justice et des Libertés ;
- l'implantation géographique des personnels ;
- le respect du maintien des liens familiaux pour les personnes détenues.

A la suite de ce réexamen, en mai 2011, seul le désarmement de 36 sites a été annoncé.

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

La fermeture de ces établissements devrait intervenir entre 2015 et 2017/2018 avec toutefois les désarmements anticipés :

- en 2011 : les quartiers maison d'arrêt et centre de détention de Loos-Les-Lille, à l'ouverture du CP de Lille Annoeullin ;
- en 2012 : la maison d'arrêt de Cahors, fermeture liée à l'ouverture du dispositif d'accroissement de la capacité de la MA de Montauban ;
- en 2014 : les maisons d'arrêt de Chartres et d'Orléans, à la mise en service du CP d'Orléans.

La création d'un nouveau concept d'établissement : les établissements à réinsertion active

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

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

- la mise en œuvre des régimes différenciés consacrés par la loi pénitentiaire (régime de détention adapté à la personnalité et à la dangerosité de la personne détenue) avec des quartiers en mode ouvert et en mode fermé, fondée sur l'évaluation des détenus à leur arrivée dans l'établissement ;
- l'encellulement individuel : le taux d'encellulement individuel sera de 95 % et la superficie des cellules, dont l'agencement garantira leur fonctionnalité et la présence de douches, sera fixée à 8,5 m² afin de rendre quasiment impossible leur doublement ;
- le développement des activités avec pour objectif de proposer 5 heures d'activité par jour à chaque détenu. Le nombre de locaux dédiés à l'insertion sera ainsi augmenté de 40 % par rapport au programme 13 200 ;
- la conception de secteurs de détention à taille humaine : les quartiers, qui se déclineront en unités de 40 places, auront une capacité maximale de 160 places ;
- le maintien des liens familiaux : chaque établissement se verra doté d'unités de vie familiale et/ou de parloirs familiaux, afin de permettre aux détenus de rencontrer leur entourage sur des durées plus longues ;
- la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux qui sera améliorée par la création systématique, en accord avec le ministère de la Santé et des Sports, de locaux destinés aux services de psychiatrie au sein des unités de consultations et de soins ambulatoires.