

COUR DES COMPTES

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Juillet 2010

Le service public pénitentiaire : "Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale"

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Introduction	5
1 Les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire	9
2 La coexistence de deux modes de gestion : gestion publique et gestion mixte	13
3 Les conditions de vie en détention	15
4 Prévenir la récidive	19
Conclusion générale	26

Introduction

Le service public pénitentiaire ne gère pas seulement les prisons ; il organise également les mesures dites de « milieu ouvert » qui évitent l'incarcération de certains condamnés. Il prépare la réinsertion dans la société et contribue à éviter la récidive.

Au 1^{er} janvier 2010, l'administration pénitentiaire suivait près de 235 000 personnes (+26 % depuis 2000), dont 61 000 détenus et 174 000 personnes en milieu ouvert. Elle s'appuie sur 193 établissements pénitentiaires de diverses natures et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ; elle emploie directement près de 34 000 agents (équivalents temps plein). Son budget a plus que doublé sur les dix dernières années et s'établit à 2,7 milliards d'euros en 2010, soit près de 40% des crédits de la mission "Justice" et 0,7 % du budget général de l'Etat.

Quatre ans après la publication en janvier 2006 du rapport public intitulé « Garde et réinsertion – La gestion des prisons », la Cour des comptes revient sur les suites données par l'administration pénitentiaire à ses recommandations. Elle porte également un regard d'ensemble sur « l'équation » posée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 au service public pénitentiaire : sanctionner sans désocialiser et prévenir la récidive dans un contexte sécuritaire, autrement dit moderniser un ensemble de prisons aujourd'hui surpeuplées en attendant de sa politique d'aménagement des peines « hors les murs » qu'elle permette de désencombrer les établissements et de lutter activement contre la récidive.

Le contrôle de la Cour va donc au-delà des « murs » pour évaluer les opportunités et les risques de la nouvelle loi pénitentiaire. Il s'efforce d'appréhender l'évolution en cours dans le monde pénitentiaire, qui tend à le faire sortir de sa tradition bipolaire de garde et de réinsertion, organisée autour des établissements pénitentiaires d'une part et des services de probation et d'insertion, d'autre part, pour développer une logique de « garde dynamique », fondamentalement orientée dans le sens de l'insertion ou de la réinsertion sociale pour mieux lutter contre la récidive. ■

L'organisation de l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire s'appuie sur une organisation pyramidale. Neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP de Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Strasbourg, Toulouse) et une mission outre-mer relaient en région l'action de la direction de l'administration pénitentiaire auprès des 193 établissements pénitentiaires et des 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

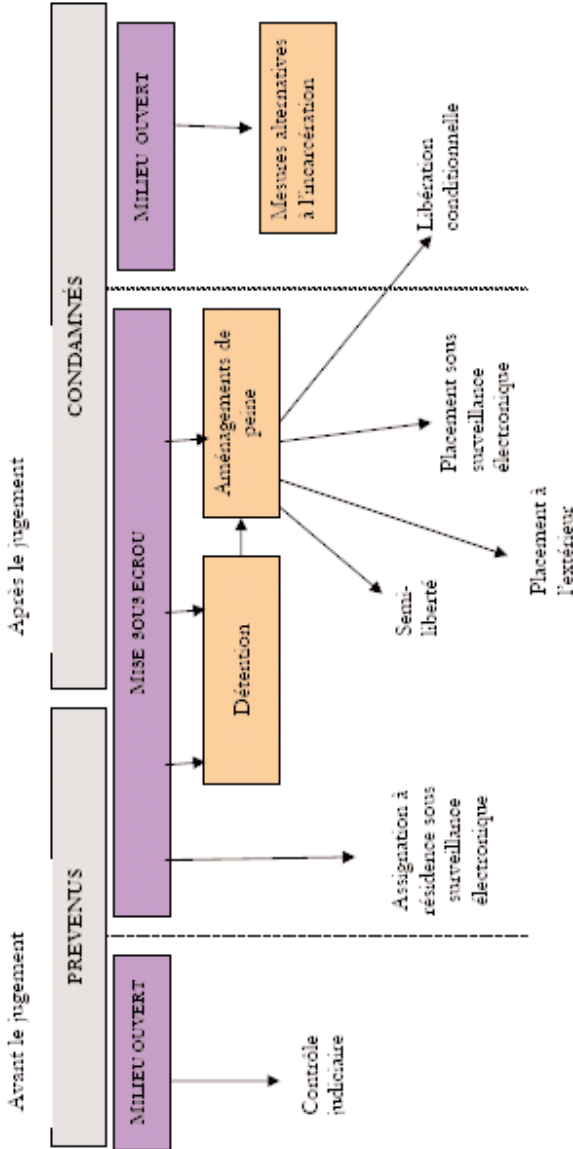
Les établissements pénitentiaires en fonctionnement au 1^{er} janvier 2010 se répartissent en trois catégories, en fonction du type de populations qu'ils accueillent :

- 110 **maisons d'arrêt** détiennent les prévenus en attente de jugement et les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas deux ans lors de leur condamnation définitive ;

- 77 **établissements pour peine** détiennent les personnes condamnées à des peines d'une durée supérieure ou bénéficiaires d'aménagements de peine. Ils s'articulent autour de 4 **maisons centrales**, où sont incarcérés les détenus condamnés aux peines les plus lourdes, 23 **centres de détention** réservés à des condamnés à des peines plus courtes ou qui témoignent de possibilités concrètes de réinsertion sociale, 36 **centres pénitentiaires**, établissements mixtes, qui comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale, semi-liberté, peines aménagées), 13 **centres de semi-liberté** où séjournent les condamnés soumis au régime de semi-liberté qui peuvent exercer durant la journée une activité professionnelle et/ou suivre un enseignement ou une formation hors de l'enceinte pénitentiaire et un **centre pour peines aménagées** qui reçoit des détenus volontaires faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ainsi que ceux dont le reliquat de peine est inférieur à un an afin de leur permettre de concrétiser un projet de réinsertion ;

- 6 **établissements pénitentiaires** pour mineurs, ayant ouvert entre juin 2007 et avril 2008.

Les SPIP sont chargés de trois missions : l'insertion (ou la réinsertion) des personnes placées sous main de justice, l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation des peines et le suivi et le contrôle des obligations qui sont imposées dans le cadre d'une mesure alternative à l'incarcération (notamment le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général) ou d'un aménagement de la peine (libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique).



1 Les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006

L'augmentation de la population pénale et l'insuffisance des capacités de détention

L'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement fermes (+ 8,4 % entre 2005 et 2007), l'essor des procédures rapides de traitement pénal des infractions et la décision du Président de la République, en 2007, de ne plus prendre de décret de grâce à l'occasion du 14 juillet ont conduit à un accroissement de la population pénale. Cet accroissement s'est traduit ces dernières années à la fois dans le nombre des détenus et dans la population bénéficiaire d'aménagements de peine ou suivie en milieu ouvert. L'essor notable des aménagements de peine sous écrou, dont le nombre a triplé après l'adoption de la loi Perben II de mars 2004, a permis de contenir l'augmentation de la population détenue à environ 61 000 détenus. Ainsi, le nombre de personnes suivies « à l'extérieur » de la prison a progressé plus rapidement sur la période 2005-2010 (+ 34,5 %) que le nombre de personnes détenues (+3 %).

L'accroissement des peines d'emprisonnement ferme a aggravé, jusqu'à l'été 2008, l'état de surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt et les centres pénitentiaires. Ramené aux alentours de 110 % au 1^{er} janvier 2010, sous l'effet de l'ouverture récente de nouveaux établissements et de l'augmentation des aménagements de peine, le taux national de densité masque cependant des écarts importants entre les établissements pour peine, où s'applique le principe de l'encellulement individuel, et les maisons d'arrêt surpeuplées.

L'état de surpopulation dans les maisons d'arrêt est d'autant plus préoccupant qu'un grand nombre de peines d'emprisonnement fermes (estimées à plus de 82 000 en février 2009, dont près de 10 % pour des peines supérieures à un an) seraient en attente d'exécution. Au total, la prévision du nombre des personnes détenues s'élève à 72 700 personnes en 2012.

Les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006

Dans ce contexte, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a prévu la construction d'un programme de 13 200 places de détention (10 908 places en réalité, compte-tenu de la fermeture concomitante d'établissements vétustes). La capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires s'établit d'ores et déjà à 55 000 places au 1^{er} janvier 2010. Elle devrait atteindre 61 200 places en 2012.

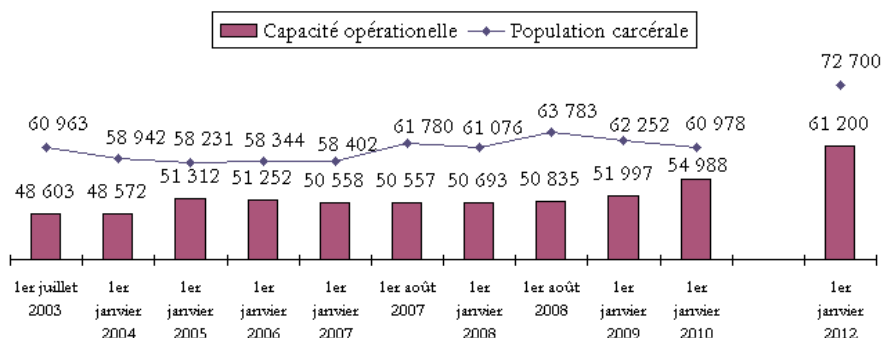
En 2012, un écart d'environ 11 500 places entre la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires et le nombre de détenus prévus (72 700) subsisterait donc. Le ministère de la justice

mise sur le développement des aménagements de peine, principalement du placement sous surveillance électronique pour combler cet écart.

Avec l'espoir « d'atteindre en 2017 un taux d'encellulement individuel de 95% sur l'ensemble du parc pénitentiaire », le ministère envisage par ailleurs la création de plusieurs milliers de places nettes supplémentaires.

La mise en œuvre de ces mesures conditionne en tout état de cause celle du principe de l'encellulement individuel.

Ecart entre la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires et la population incarcérée



Les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006

La sécurité

L'administration pénitentiaire a maintenu sur la période ses efforts, en personnels et en matériels, pour assurer l'encadrement des détenus et la sécurité des bâtiments.

Pour améliorer la sécurisation de la vie en détention, trois types de procédure ont été développés : les modalités d'affectation des détenus (notamment les plus dangereux), l'adaptation des niveaux de sécurité des établissements à leur public et l'harmonisation des règlements intérieurs. En particulier, le centre national d'observation, chargé d'orienter les détenus vers des établissements adaptés, a été réformé, la différenciation des niveaux de sécurité entre établissements s'est poursuivie et l'élaboration d'un règlement intérieur type a été amorcée. Il reste cependant du chemin à parcourir. En effet, le climat global en détention s'est de nouveau dégradé courant 2008 (augmentation du nombre d'agressions rapportées au nombre de détenus, reprise à la hausse des suicides après une diminution de 20 % entre 2002 et 2007).

Les réformes engagées

L'administration pénitentiaire s'est investie dans les règles pénitentiaires européennes (RPE), qui visent à harmo-

niser les droits des détenus et les conditions de vie en détention au sein des pays du Conseil de l'Europe, pour en faire un axe de réforme des pratiques professionnelles et du fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Les priorités suivantes ont guidé son action : la généralisation de la séparation des prévenus et des condamnés à l'ensemble des maisons d'arrêt et des quartiers maisons d'arrêt (112 établissements, soit 85 % du total répondaient à cet objectif au 1^{er} avril 2010), la mise en place d'une procédure d'accueil des arrivants (90 % des sites bénéficiaient à la même date de locaux dédiés) et la généralisation du cahier électronique de liaison destiné au suivi individuel des détenus. La démarche engagée par l'administration pénitentiaire dans ce cadre constitue un puissant levier de réforme et devrait offrir des conditions de détention plus respectueuses des droits des détenus.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 devrait, elle aussi, modifier le fonctionnement du service public pénitentiaire, en reconnaissant un ensemble de droits fondamentaux aux détenus, en développant les aménagements de peine et en plaçant l'insertion des détenus au cœur de l'intervention du service public pénitentiaire. Il est cependant trop tôt pour en mesurer la portée et l'effectivité, la quasi-totalité des décrets d'application de la loi restant à publier.

Les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006

Recommandations

- Développer l'évaluation individuelle des situations grâce au centre national d'évaluation doté d'une capacité adaptée.
- Poursuivre la différenciation des centres pénitentiaires, selon la dangerosité des détenus et les aménagements de peine possibles.
- Achever dans ce cadre l'harmonisation des règlements intérieurs des établissements, selon leur catégorie.
- Organiser une mesure plus précise des incidents relatifs aux personnes suivies en milieu ouvert.
- Étendre la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes.
- Régulariser le cahier électronique de liaison, après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- Publier sans délai les décrets d'application de la loi pénitentiaire de novembre 2009.

2 La coexistence de deux modes de gestion : gestion publique et gestion mixte

Depuis 1987, l'administration pénitentiaire peut déléguer la gestion de certaines fonctions (autres que celles de direction, de greffe et de surveillance) à des organismes de droit privé. Fin 2009, 36 % des places de détention fonctionnaient ainsi en gestion « mixte » (c'est-à-dire en déléguant pour partie la gestion) et la moitié du parc pénitentiaire devrait être gérée ainsi à l'horizon 2012.

La gestion mixte : un essor mieux contrôlé

L'accroissement de la gestion déléguée a rendu nécessaire la mise en place d'un réseau et d'une fonction de contrôle des prestations fournies par les délégataires privés. La constitution de ce réseau satisfait, sur le plan des principes, à deux recommandations de la Cour : le renforcement des moyens humains consacrés au contrôle de la gestion déléguée et la clarification de la répartition des tâches entre les différents niveaux d'administration.

Il est toutefois indispensable que les structures ainsi créées soient en mesure de conforter leur crédibilité. La mise en œuvre des nouveaux marchés de gestion déléguée clarifie les modalités de

contrôle et élargit les possibilités de sanction des prestataires défaillants. Elle justifie d'autant plus le renforcement de ces missions d'audit et la professionnalisation des agents qui en ont la charge.

Les conséquences budgétaires de l'essor de la gestion mixte

Le développement de la gestion mixte a élargi les possibilités d'externaliser certaines fonctions, telles que la restauration dans les établissements en régie.

Dans ce contexte, les loyers versés à des prestataires privés ont connu une hausse sensible ces dernières années (+54 % entre 2006 et 2009). Ils représentent une part croissante et contraignante dans les crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (près de 37 % en 2009). Le budget réservé aux établissements en gestion publique s'en trouve en conséquence réduit.

Le constat formulé par la Cour en 2006 sur le risque d'insuffisance budgétaire que faisait porter la gestion déléguée sur la gestion publique reste donc d'actualité en 2010.

La coexistence de deux modes de gestion : gestion publique et gestion mixte

La comparaison de la performance des deux systèmes reste incertaine

Le coût des établissements par journée de détention est le principal indicateur établi par l'administration pénitentiaire pour comparer les établissements entre eux et selon leur mode de gestion.

Plusieurs facteurs affaiblissent cependant la fiabilité de cet indicateur. Ainsi, les types de prestations rendues dans le cadre de la gestion publique et de la gestion déléguée ne sont pas homogènes ; les coûts de fonctionnement n'ont pas la même définition d'une région à l'autre ; l'indicateur ne tient pas compte du degré de vétusté de certains

établissements (en particulier en gestion publique).

Le coût de la journée de détention reste donc un outil biaisé pour comparer les deux modes de gestion publique et mixte.

Les travaux menés à cet effet en 2009 par l'inspection générale des finances (IGF) n'ont d'ailleurs pu aboutir à une conclusion plus convaincante.

Au total, le constat porté en 2006 par la Cour sur l'absence d'étude ou d'outil pertinent de comparaison entre les modes de gestion reste d'actualité. Ainsi, l'orientation retenue en faveur du mode de gestion déléguée a été décidée en l'absence d'une évaluation solide et éprouvée sur le plan méthodologique.

Recommandations

➔ Professionnaliser les agents en charge de l'audit des fonctions externalisées ;

➔ Augmenter la fréquence des audits des prestations de gestion déléguée, en particulier dans les établissements rencontrant des difficultés, notamment sur les fonctions les plus sensibles (restauration, maintenance, cantines, travail et formation professionnelle) ;

➔ Elaborer une méthode fiable de comparaison entre la gestion déléguée et la gestion publique, en intégrant des indicateurs de coûts mais également de qualité de service.

3 Les conditions de vie en détention

Les conditions de vie en détention sont devenues un enjeu récurrent du débat public. Elles constituent un élément essentiel non seulement de la dignité et de la sécurité de la détention, pour les détenus comme pour leurs surveillants ou accompagnateurs, mais aussi de la lutte contre la récidive par la prévention de la désocialisation des détenus.

La santé des détenus

La prise en charge sanitaire de la population pénale est placée, depuis 1994, sous la responsabilité du ministère de la santé. Deux facteurs affectent lourdement la population pénale :

- l'inadéquation entre l'offre et la demande de soins psychiatriques. Plus d'un tiers des détenus seraient effectivement atteints de troubles psychiatriques avérés à leur entrée en détention ;

- l'augmentation continue de la proportion de détenus « vieillissants » (2 % de la population détenue en 1997 et 3,7 % en 2009), sous l'effet conjugué de l'allongement des peines prononcées et de l'allongement des délais de prescription en matière d'infractions sexuelles commises contre les mineurs.

Or, l'environnement pénitentiaire n'est suffisamment adapté ni à la prise en charge psychiatrique, ni à l'accueil de personnes en situation de dépendance.

Enfin, le partage des responsabilités entre les forces de l'ordre et l'administration pénitentiaire en matière d'escortes médicales reste à mettre réellement en pratique. La complexité actuelle conduit dans certains cas les médecins à ne pas pouvoir prescrire des actes de soins ou d'hospitalisation à l'extérieur.

La salubrité et l'hygiène

Les projections de détritrus par les détenus à l'extérieur de leurs cellules constituent un mal endémique des établissements pénitentiaires, quels que soient le mode de gestion et le degré de vétusté du bâti. Elles créent des amoncellements au bas des bâtiments et constituent de fait une menace réelle sur le plan de l'hygiène et de la salubrité.

Le nettoyage des abords des bâtiments de détention ne paraît pas suffisamment assuré. C'est pourquoi l'administration pénitentiaire a engagé la pose de dispositifs anti-projections sur les fenêtres des cellules (caillebotis en métal). Ces dispositifs, pour peu qu'ils soient adaptés, contribuent significative-

ment à la réduction des projections, mais accroissent le sentiment d'enfermement. En outre, leur généralisation n'épargnera donc pas à l'administration pénitentiaire la mise en œuvre de moyens plus adaptés à la collecte des déchets

La cantine

La cantine est l'organisation qui permet aux détenus d'acquérir des biens, alimentaires ou autres, pour améliorer leur vie quotidienne.

Plus de quatre ans après le dernier rapport de la Cour, la nécessité d'une « remise en ordre » du système de la cantine reste d'actualité. En effet, les pratiques en la matière ont assez peu évolué.

En premier lieu, des écarts de prix injustifiables subsistent entre les produits cantinés dans les établissements pénitentiaires. A titre d'illustration, le prix de la pâte à tartiner Nutella®, qui constitue un aliment très cantiné, présente un écart de 73 % entre les prix extrêmes. Une étude montre que, dans la plupart des cas, les prix les plus faibles sont observés dans les établissements en gestion publique, mais, paradoxalement, pas nécessairement dans les établissements les plus importants. Les écarts relevés mettent également en exergue des marges minimales potentielles supérieures à 20 % et pouvant atteindre près de 40 %.

En second lieu, les modalités d'approvisionnement des établissements en gestion publique sont encore hétéro-

gènes (achats auprès des grandes surfaces de proximité, regroupement des achats à l'échelle de plusieurs établissements). L'administration pénitentiaire travaille actuellement à l'élaboration d'un catalogue unique et standardisé de 500 produits de cantine, dans la perspective de la passation d'un marché national.

Pour suivre l'évolution des prix, notamment en gestion déléguée, l'administration a construit dans les années 1990 un indicateur fondé sur un « panier du détenu », composé de 20 biens à l'époque particulièrement cantinés. En fait, lourde à réaliser et discutable sous de multiples aspects, l'enquête du « panier du détenu » est désormais si prévisible pour les délégataires privés qu'elle n'est plus significative.

La Cour relève cependant des éléments de progrès dans la gestion des cantines :

- dans les établissements en gestion publique, davantage de marchés ont été passés pour optimiser les coûts des approvisionnements ;
- la nouvelle génération des contrats de gestion déléguée définit un cadre plus strict pour la prestation « cantines », ce qui devrait à terme faciliter le bon contrôle de son exécution.

La mise à disposition de téléviseurs

Les critiques formulées par la Cour en 2006 sur les conditions de mise à disposition des téléviseurs dans les établis-

sements pénitentiaires restent d'actualité : une correction se révèle nécessaire.

Les associations socioculturelles créées dans chaque établissement pénitentiaire louent les téléviseurs aux détenus avec des différences de prix et de pratiques difficilement justifiables d'un établissement à l'autre. Par exemple, les écarts de prix acquittés chaque mois par les détenus varient de 6 € à 41 €, soit un écart de un à sept. Il serait parfois plus avantageux pour un détenu d'acheter un poste plutôt que de le louer.

En réalité, les tarifs demandés aux détenus permettent de financer les autres activités de l'association, voire de constituer des réserves. Mais ces associations demeurent mal contrôlées par l'administration.

Face à ce constat, l'administration a entrepris d'inclure la gestion des téléviseurs dans le cadre des nouveaux marchés de gestion déléguée. Ces actions correctrices devraient être étendues à l'ensemble des établissements.

Le travail pénitentiaire et son lien avec la formation professionnelle

Le travail pénitentiaire et la formation professionnelle devraient constituer les clés de voûte de l'insertion ou de la réinsertion sociale des détenus. Ils constituent l'un comme l'autre une source de revenus indispensable pour améliorer l'ordinaire de la vie en détention et lutter contre la désocialisation

liée au désœuvrement, mais également le meilleur moyen de préparer la sortie de prison, en acquérant des compétences professionnelles.

En dépit de rémunérations faibles (entre 220 et 500 € par mois), la production pénale peine à trouver des débouchés et souffre des effets de la conjoncture économique. En 2008, moins de 20 000 personnes détenues auraient exercé une activité professionnelle en détention. L'intervention des concessionnaires privés ne donne pas de meilleurs résultats. Le développement du travail pénitentiaire suppose qu'il soit davantage valorisé. Les délégataires pourraient être incités à investir davantage dans l'équipement des ateliers et à diversifier les activités.

Une meilleure articulation entre la formation professionnelle et le travail devrait aussi être recherchée, notamment dans les établissements pour peine, afin que les formations dispensées puissent être mises à profit en cours de peine et mieux préparer ainsi les détenus à leur sortie.

Recommandations

→ Améliorer la prise en charge de la santé des détenus par :

- un suivi périodique de l'état de santé des détenus à différentes étapes de leur séjour pénitentiaire ;

- l'accélération du calendrier de livraison des unités hospitalières spécialement aménagées ;

- l'amélioration de la prise en charge des personnes dépendantes ;

- une meilleure articulation avec le service public hospitalier pour assurer la permanence des soins ;

- la réorganisation des escortes médicales ;

→ Améliorer la collecte des déchets et renforcer le nettoyage des établissements ;

→ Réduire les écarts de prix des cantines entre les établissements pénitentiaires par une politique d'approvisionnement adaptée dans les établissements en gestion publique et par un contrôle plus systématique des prestations proposées par les gestionnaires délégués ;

→ Elargir le panel des produits compris dans le « panier du détenu » de manière à disposer d'une méthode fiable de suivi des prix des cantines ;

→ Réformer et homogénéiser les conditions tarifaires de location de téléviseurs en détention ;

→ Clarifier et régulariser les relations juridiques et financières entre l'administration pénitentiaire et les associations socioculturelles ;

→ Dans le cadre de futurs marchés de gestion déléguée, adapter la notation des offres des candidats de manière à les inciter à investir davantage dans l'équipement des ateliers, à diversifier les activités et à mieux articuler travail et formation professionnelle.

4 Prévenir la récidive

Les acteurs de la prévention de la récidive

Les SPIP, pivots de la politique

Dix ans après leur création en 1999, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) présentent un bilan mitigé. Leurs 3 750 agents (début 2009) concourent à l'individualisation des peines, au contrôle des mesures en milieu ouvert, alternatives ou en aménagement de l'incarcération.

En dépit du doublement de leurs effectifs, de l'amélioration du profil des agents recrutés et de la création de corps d'encadrement dans les SPIP, la surcharge d'activité n'a pas diminué. Le nombre de mesures suivies par conseiller d'insertion et de probation est resté élevé sur la période (de l'ordre de 84 dossiers en 2009). La prise en charge des personnes placées sous main de justice reste encore trop inégale d'un département à l'autre, compte-tenu des contrastes de charges de travail et des différences d'organisation, de moyens d'intervention et de modes de suivi des personnes qui persistent.

Dans ce contexte, le ministère a décidé en mars 2008 de redéfinir les missions des SPIP en les centrant sur la prévention de la récidive. Le suivi individuel des personnes sous main de justice devrait s'appuyer sur l'analyse du profil criminologique des personnes concernées et sur des pratiques professionnelles tenant compte des personnalités traitées. Le métier central des conseillers d'insertion et de probation se trouve ainsi redéfini.

Cette réforme ouvre également la voie à une nouvelle organisation des SPIP fondée sur la mise en place d'équipes pluridisciplinaires et sur une adaptation des modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice à leurs besoins, selon une typologie précise.

Le succès de la réforme, qui se met en œuvre actuellement, repose sur deux facteurs : l'adaptation des recrutements et des formations des agents en poste dans les SPIP et l'adhésion de l'encadrement (notamment intermédiaire) à la démarche. L'administration pénitentiaire doit en outre se donner les moyens de mesurer la portée pratique de son action en matière de prévention de la récidive : les SPIP doivent pouvoir évaluer leur action. Or, les méthodes d'évaluation sont encore trop disparates.

Les actions collectives et partenariales

D'autres acteurs de la sphère pénale (chefs d'établissement et magistrats) interviennent dans la lutte contre la récidive. La coordination entre chefs d'établissements et directeurs de SPIP, qui reste délicate, contribue à reléguer au second plan la fonction d'insertion en détention. Une forme d'autorité fonctionnelle des chefs d'établissement sur les responsables des antennes de SPIP en milieu fermé pourrait être mise en place pour clarifier ces relations.

Par ailleurs, l'action des SPIP est intrinsèquement liée à celle des magistrats. Or, le recours aux aménagements de peine peut varier sensiblement d'un magistrat à l'autre, au sein même d'un service d'application des peines. Une meilleure information sur les modalités pratiques de mise en œuvre des différentes mesures serait utile aux magistrats et favoriserait leur nécessaire dialogue avec les personnels d'insertion.

Enfin, compte tenu du recentrage de leur mission, les SPIP sont conduits à exercer différemment leur fonction d'accompagnement social des personnes placées sous main de justice. Ils développent des partenariats avec des acteurs publics ou associatifs, qui prennent le relais, si possible dans les conditions du droit commun.

L'Etat a engagé des démarches pour transférer aux régions, à titre expérimental, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire s'efforce également de faire intervenir dans les lieux de détention des acteurs des politiques de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, etc.). Elle vise à rendre les bénéficiaires d'aménagements de peine sous écrou éligibles aux prestations sociales de « droit commun », en les faisant sortir de la catégorie des publics à la seule charge de l'Etat et en les confiant aux opérateurs ordinaires du champ social (notamment les conseils généraux). Il s'agit, en tout état de cause, de leur assurer un traitement homogène sur le territoire.

Dans sa démarche partenariale, l'administration pénitentiaire doit encore progresser : développer le conventionnement de ces partenariats ; clarifier les règles de répartition de ces crédits ; formaliser les modalités d'évaluation de ces partenariats.

Le milieu ouvert

L'organisation pénitentiaire s'articule de manière schématique autour du milieu ouvert, qui recouvre l'essentiel des mesures suivies par les SPIP, et du milieu fermé, c'est-à-dire de la détention. (Cf. schéma page 7)

Formellement, la ligne de partage repose sur la notion de « mise sous écrou ». Relèvent donc du milieu ouvert les personnes condamnées qui n'ont jamais été écrouées (bénéficiaires de mesures alternatives à l'incarcération) ou qui ont bénéficié d'une « levée d'écrou » (libération conditionnelle).

Les aménagements de peine, entre milieu fermé et milieu ouvert, n'éteignent pas la peine d'emprisonnement à laquelle sont condamnés leurs bénéficiaires

mais leur permettent de purger cette peine, dans des conditions adaptées, hors des murs de la prison. C'est la raison pour laquelle on les assimile parfois de manière extensive à des mesures de milieu ouvert.

Les mesures alternatives à l'incarcération

Les mesures alternatives à l'incarcération peuvent être prononcées par les magistrats à différentes étapes de la procédure pénale.

Les mesures « pré-sentencielles » permettent à des personnes mises en cause de se voir appliquer une mesure de réparation, avant que des poursuites pénales ne soient engagées à leur encontre (ex : travail non rémunéré). Relève également de cette catégorie le contrôle judiciaire qui permet à l'administration pénitentiaire d'opérer un contrôle sur des prévenus sans recourir à leur incarcération.

Les mesures prononcées au moment du jugement consistent :

- soit à condamner une personne passible d'une peine d'emprisonnement à d'autres mesures correctionnelles (jours-amendes, stage de citoyenneté, suspension ou annulation du permis de conduire, ...)
- soit à adapter les modalités d'exécution de la peine à la situation de la personne condamnée. Elles consistent dès lors à surseoir à une peine de prison en l'assortissant d'obligations (sursis avec mise à l'épreuve, assortis de l'obligation de se soigner, d'effectuer des travaux d'intérêt général, ...) ou à convertir l'exécution d'une peine de prison en une autre condamnation.

Une activité quantitative-ment prépondérante, mais qualitativement négligée

Le milieu ouvert occupe une place de plus en plus prépondérante dans le monde pénitentiaire (71,85% de la population pénale au 1^{er} janvier 2010 et 186 600 mesures pour 174 000 personnes concernées).

Malgré cela, l'administration pénitentiaire continue de traiter l'activité de ses services en « milieu ouvert » sous un angle principalement quantitatif, d'ailleurs peu fiable dans l'application informatique qui les enregistre, aussi bien pour ce qui est du suivi du sursis avec mise à l'épreuve (SME) que des travaux d'intérêt général (TIG) qui rencontrent de nombreux blocages.

Il serait nécessaire que l'administration évalue davantage sa capacité à mettre en œuvre des mesures alternatives à l'incarcération.

Le développement des procédures d'aménagement de peine

Les « sorties sèches » (sorties de prison sans avoir bénéficié d'aménagement de peine) sont encore majoritaires, avec ce paradoxe que les condamnés concernés, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'un aménagement de peine, du fait de leur profil criminologique, se trouvent guidés vers le mode de sortie de prison le moins préparé, ce qui induit le plus grand risque de récidive.

Cependant, les aménagements de peine, qui constituent une solution pour réguler la population carcérale, ont connu une forte croissance (+94,2% depuis 2002, qui s'explique pour l'essentiel par le quintuplement des aménagements de peine sous écrou - placement sous surveillance électronique mobile, semi-liberté, placement à l'extérieur).

Ce développement rapide a conduit les travaux menés dans le cadre de la « revue générale des politiques publiques » à miser sur ces dispositifs pour maîtriser la population carcérale et réconcilier les projections démographiques et immobilières de l'administration pénitentiaire. L'objectif ainsi fixé a été d'élargir à environ 12 000 personnes supplémentaires le bénéfice des aménagements de peine, tout en maximisant l'emploi théoriquement moins coûteux du bracelet électronique. La loi pénitentiaire a confirmé cette orientation par plusieurs dispositions, notamment le placement systématique sous surveillance électronique des condamnés dont la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à quatre mois.

Dès lors, la capacité du ministère de la justice à mener de concert les deux objectifs assignés aux aménagements de peine, à savoir réguler la surpopulation carcérale et prévenir la récidive, dépendra non seulement des moyens alloués à l'administration pénitentiaire mais aussi de la capacité de l'institution judiciaire à décider des aménagements en cause, ce que les moyens budgétaires actuels ne garantissent pas.

Il est vrai que la loi pénitentiaire prévoit des modalités automatiques d'aménagement des peines par l'administration pénitentiaire pour les détenus en fin de peine, différentes des aménagements de peine classiques décidés au cas par cas par les juges, mais la prévention de la récidive fondée sur l'analyse des situations s'en trouvera affaiblie. En assignant deux objectifs à un même instrument, le ministère court le risque de manquer celui relatif à la prévention de la récidive, voire de n'en atteindre aucun.

La préparation à la sortie : un défi à poursuivre

La préparation à la sortie intervient à divers moments du parcours pénal des condamnés.

En détention, l'administration pénitentiaire explore de nouvelles pratiques d'accompagnement individuel et collectif, qu'il s'agisse :

- de l'élaboration d'un parcours d'exécution de peine, confié dans chaque établissement à une commission pluridisciplinaire unique ;

- de la spécialisation de certains établissements pénitentiaires à des catégories de détenus en vue d'une réinsertion plus efficace. Plusieurs types de structures ont vu le jour dans ce cadre. Ces initiatives, si intéressantes soient-elles, posent toutefois la question de leur articulation, comme de la justification d'une telle concentration de moyens sur des dispositifs qui doivent résoudre de

redoutables problèmes de sélection et donc d'équité entre détenus.

En milieu ouvert, plusieurs moyens de préparer les condamnés à leur sortie de prison coexistent.

Le placement extérieur, qui a augmenté fortement depuis 2006 (+117 %), représente actuellement moins de 10 % des mesures prononcées par les magistrats. La dispersion des structures d'accueil sur le territoire, le profil très particulier de ses bénéficiaires (personnes souvent très désocialisées), son coût élevé et la difficulté croissante des SPIP à mobiliser des partenariats (associations et élus) freinent le développement de la formule.

Avec 2 255 places disponibles au 1^{er} juillet 2009, la semi-liberté offre un fonctionnement et un maillage à optimiser. L'organisation des centres et quartiers « semi-liberté » (horaires d'entrées et de sorties) est bien souvent trop rigide pour s'adapter aux conditions de travail des condamnés détenteurs d'un emploi ou engagés dans un processus de reclassement professionnel. Souvent inadaptée aux besoins, l'implantation des sites mériterait également d'être adaptée à la répartition des « semi-libres » sur le territoire et à leurs bassins de vie. Enfin, la semi-liberté est aujourd'hui la mesure d'aménagement de peine la plus coûteuse. Des économies d'échelle sont donc à rechercher avec la création de sites de plus grande taille.

Enfin, depuis 2006, le placement sous surveillance électronique (PSE) est entré dans une phase de déploiement intensif. Il représentait ainsi 40 % des

mesures d'aménagement de peine prononcées sur le territoire en 2008 (soit un total de 11 259 placements). Malgré cela, la rationalisation de la gestion des bracelets électroniques a tardé à se mettre en œuvre ; des marchés de fournitures de bracelets ont été conclus, de 2006 à 2009, au niveau régional avec à un fournisseur unique, qui installait un monopole de fait sur le territoire. Pour rationaliser les pratiques, l'administration pénitentiaire a engagé en 2007 la passation d'un accord-cadre national qui a difficilement abouti à la passation d'un marché avec un nouveau fournisseur. Il reste toutefois à parachever le nouveau dispositif et à s'assurer de sa capacité à absorber les demandes de placements suscitées par la loi pénitentiaire.

de gestion. S'il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de la mesure, on notera cependant que les placements arrivés à échéance présentent des taux d'incidents assez élevés. Compte-tenu du profil des personnes placées et du caractère très restrictif du dispositif au regard des libertés publiques, il serait opportun qu'un bilan puisse en être dressé rapidement.

S'agissant du placement en rétention de sûreté, qui consiste à placer un condamné en fin de peine dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté - aménagé sans être utilisé depuis juillet 2008 au sein de l'établissement pénitentiaire de santé national de Fresnes-, son développement s'avère encore incertain.

Le développement des mesures de sûreté

Un dispositif législatif nouveau a été adopté ces dernières années afin de contrôler, à leur sortie de prison, les profils criminologiques les plus dangereux, par le biais notamment d'un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)⁽¹⁾. Ce dispositif, qui tarde à se développer du fait de sa lourdeur administrative et technique, a donné lieu à de nombreuses anomalies

(1) Bracelet relié au réseau satellitaire GPS permettant une localisation en temps réel des personnes placées et le déclenchement d'alarmes en cas d'infractions à certaines interdictions.

Recommandations

- Répartir les effectifs et les crédits de fonctionnement des SPIP sur une base claire et normalisée, précisée dans les documents budgétaires : dotation de base et schéma d'emploi adapté aux actions menées dans le ressort de chacun d'eux ;
- Adapter les dispositions réglementaires du code de procédure pénale (CPP) aux nouvelles méthodes de travail des SPIP de manière à garantir une certaine homogénéité des pratiques sur le territoire ;
- Développer les études portant sur la prévention de la récidive, en s'appuyant notamment sur l'observatoire indépendant, visé à l'article 7 de la loi pénitentiaire ;
- Définir les modalités d'articulation des SPIP et des chefs d'établissement (mise en place d'une autorité fonctionnelle des chefs d'établissements sur les agents des SPIP dans leur établissement) ;
- Systématiser la coopération entre les missions locales et l'administration pénitentiaire pour améliorer l'insertion socioprofessionnelle des jeunes détenus ;
- Accorder les prestations sociales de droit commun aux bénéficiaires d'aménagement de peine.
- Faire évoluer les modalités de suivi des personnes placées sous main de justice dans les applications informatiques vers un suivi global des personnes; achever la réalisation de l'info-centre, au bénéfice du travail des magistrats et des conseillers d'insertion et de probation ;
- Pour les mesures alternatives à l'incarcération, construire un tableau de bord enrichi de l'action des SPIP ;
- Revoir les implantations des centres de semi-liberté et des quartiers de semi-liberté en fonction des besoins et de leur efficacité et adapter leurs conditions de fonctionnement au travail des détenus ;
- Finaliser l'application de l'accord cadre national sur les bracelets électroniques dans les meilleurs délais et appliquer les marchés des directions interrégionales des services pénitentiaires en surveillant la gestion des stocks de bracelets.

Conclusion générale

Chargé, en aval du système judiciaire, d'exécuter les politiques pénales, le service public pénitentiaire assume la prise en charge des 235 000 personnes placées sous main de justice. Il intervient pour ce faire dans un contexte particulièrement contraint, marqué par un parc pénitentiaire largement saturé (en maisons d'arrêt notamment), souvent vétuste en gestion publique et confié dans plus d'un tiers des cas à des délégataires privés.

Dans ces conditions, trois enjeux conditionnent l'avenir du monde pénitentiaire :

En premier lieu, le ministère doit éviter que ne se développe un système de prisons à deux vitesses, sous l'effet de la réduction tendancielle des moyens budgétaires affectés au secteur public face à l'augmentation des garanties financières fournies, à bon droit, aux prestataires privés. L'administration doit s'efforcer de mettre en place une comparaison convaincante des coûts et avantages mutuels de la gestion publique et de la gestion déléguée.

En deuxième lieu, l'amélioration des conditions de vie en détention est un facteur déterminant pour limiter les tensions, préparer l'insertion ou la réinsertion sociale des détenus, et donc contribuer à la prévention de la récidive. A cet égard, deux priorités doivent notamment retenir l'attention de l'administration pénitentiaire : la prise en charge sanitaire et psychiatrique des détenus et l'organisation de véritables activités de travail, couplées à des investissements techniques et à des formations qualifiantes.

Enfin, en faisant des aménagements de peine un outil de régulation de la population carcérale et de préparation à la réinsertion, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 sort d'une logique de détention à tout prix. Dans ce cadre, l'arsenal des procédures à la disposition des juges et des personnels pénitentiaires apparaît pourtant complexe et lui-même saturé. Les solutions de l'équation difficile que détaille le présent rapport reposent par conséquent principalement sur l'engagement des personnels du service public pénitentiaire, notamment des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Le rapport présenté par la Cour permet de penser à partir des recommandations formulées, qu'il est possible de satisfaire cette ambition dans les années qui viennent. Ainsi, le service public pénitentiaire français gagnera en dignité et permettra de mieux supporter les comparaisons avec ceux en vigueur dans les démocraties voisines.