



**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**



Inspection Générale des Services Judiciaires

N°2016-35

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**



**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

M 2015-076

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**



2015-M-041

**Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire**

Vincent DELBOS  
Inspecteur général adjoint  
des services judiciaires

Aquilino MORELLE  
Inspecteur général  
des affaires sociales

Hélène PELOSSE  
Inspectrice générale  
de l'inspection générale des finances

Béatrice DEL VOLGO  
Inspectrice générale adjointe  
des services judiciaires

Léa BOUDET  
Assistante de mission  
de l'inspection générale des finances

Hubert GOURDET  
Inspecteur  
des services judiciaires



## Table des matières

<b>SYNTHESE DU RAPPORT .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>35</b>
<b>1. POUR PRENDRE REELLEMENT EN COMPTE L’OBJECTIF CENTRAL DE REINSERTION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE, IL EST NECESSAIRE D’INVERSER LA LOGIQUE ET LE FONCTIONNEMENT ACTUELS DU SYSTEME PENAL</b>	<b>41</b>
<b>1.1 LES CONDITIONS DE DETENTION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE DOIVENT ETRE RECONSIDEREES ET AMELIOREES .....</b>	<b>41</b>
<i>1.1.1 Une surpopulation carcérale très élevée en maison d’arrêt qui compromet les efforts de réinsertion .....</i>	<i>42</i>
<i>1.1.2 Des conditions de détention conduisant à une perte d’autonomie et régulièrement dénoncées .....</i>	<i>43</i>
<i>1.1.3 Une piste en faveur de la réinsertion à approfondir : l’inscription de l’action de l’administration pénitentiaire dans des politiques de développement durable. ....</i>	<i>47</i>
<b>1.2 LA VALORISATION DU MILIEU OUVERT ET LA MAITRISE DU RECOURS A LA DETENTION SONT INDISPENSABLES DANS UN SYSTEME PENAL ARRIVE A SATURATION .....</b>	<b>53</b>
<i>1.2.1 L’augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s’est pas accompagnée d’une baisse de la population carcérale.....</i>	<i>54</i>
<i>1.2.2 Les sorties dites « sèches » restent majoritaires .....</i>	<i>55</i>
<i>1.2.3 La contrainte pénale et la libération sous contrainte instaurées par la loi du 15 août 2014 n’ont pas réussi à corriger cette situation.....</i>	<i>56</i>
<b>1.3 L’OBJECTIF DE REINSERTION DOIT ETRE INTEGRE DE FAÇON STRUCTURELLE ET LE PLUS EN AMONT POSSIBLE DANS LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME PENITENTIAIRE .....</b>	<b>66</b>
<i>1.3.1 L’objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l’ensemble des catégories de personnel.....</i>	<i>67</i>
<i>1.3.2 Les systèmes d’information propres à l’administration pénitentiaire (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires .....</i>	<i>70</i>
<b>1.4 LA PHILOSOPHIE DU DROIT COMMUN QUI INSPIRE ACTUELLEMENT LA POLITIQUE DE REINSERTION CONNAIT DESORMAIS SA LIMITE ET DOIT ETRE COMPLETEE .....</b>	<b>72</b>
<i>1.4.1 Un mouvement continu depuis les années 1990 a transféré aux acteurs et aux dispositifs de droit commun les politiques d’insertion des personnes placées sous main de justice .....</i>	<i>72</i>

1.4.2	<i>Pour les acteurs de droit commun, les personnes sous main de justice constituent, un enjeu marginal et problématique et elles sont de ce fait peu et mal identifiées dans leurs systèmes d'informations.....</i>	74
1.4.3	<i>De fait, et à défaut de systèmes d'informations mis en place ou de données fiables, les caractéristiques des personnes placées sous main de justice ne sont connues que par enquêtes ponctuelles .....</i>	77
1.4.4	<i>Dès lors, aucun acteur n'est responsable d'optimiser la réinsertion des personnes placées sous main de justice ni d'en minimiser le coût pour la Nation .....</i>	79
<b>2.</b>	<b>LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE REINSERTION, POUR L'HEURE DEFAILLANTE, DOIT ETRE PROFONDEMENT REFORMEE PAR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INFORMATIONS ET DE CONNAISSANCE, LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REELLE ET INDISPENSABLE INTERMINISTERIALITE ET PAR L'IDENTIFICATION DE MOYENS FINANCIERS SUFFISANTS.....</b>	<b>84</b>
<b>2.1</b>	<b>LA MISE EN PLACE DE SYSTEMES D'INFORMATION DECLOISONNES ET ADAPTES REPRESENTENT UN PREALABLE ABSOLU.....</b>	<b>85</b>
2.1.1	<i>Le croisement de fichiers et l'analyse systématique de données .....</i>	85
2.1.2	<i>Le développement d'une analyse statistique à partir d'un panel de personnes sous main de justice en milieu ouvert et fermé.....</i>	89
2.1.3	<i>La mise en place de cohortes et d'un suivi transverse et longitudinal des personnes sous main de justice notamment à l'occasion de programmes de réinsertion multidisciplinaires.....</i>	90
2.1.4	<i>La mise en place d'un système d'information en matière de santé des personnes détenues .....</i>	91
<b>2.2</b>	<b>LA POLITIQUE D'INSERTION DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE DOIT, COMME TOUTE POLITIQUE SOCIALE, ETRE CONDUITE DE MANIERE PLEINEMENT INTERMINISTERIELLE .....</b>	<b>92</b>
2.2.1	<i>Une gouvernance renouvelée par niveau territorial.....</i>	94
2.2.2	<i>Une nouvelle gouvernance au niveau national.....</i>	97
<b>2.3</b>	<b>LES MOYENS FINANCIERS DOIVENT ETRE IDENTIFIES, ACCRUS EN TANT QUE DE BESOIN ET EVALUES DANS LE CADRE D'UN PLAN NATIONAL DE REINSERTION DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE .....</b>	<b>100</b>
2.3.1	<i>La méthodologie suivie pour estimer les moyens financiers .....</i>	100
2.3.2	<i>Les résultats obtenus .....</i>	101
2.3.3	<i>Les propositions par problématique d'insertion.....</i>	103

<b>3. C'EST DANS LE CADRE DE CETTE NOUVELLE GOUVERNANCE QUE LES POLITIQUES SECTORIELLES D'INSERTION DOIVENT ETRE RENFORCEES ET AMELIOREES.....</b>	<b>111</b>
<b>3.1 RENDRE EFFECTIF L'ACCES AUX DROITS SOCIAUX.....</b>	<b>112</b>
3.1.1 <i>Améliorer à la marge une information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux, correctement assurée dans l'ensemble par l'administration pénitentiaire .....</i>	112
3.1.2 <i>Assurer l'accès aux droits sociaux essentiels et le rendre effectif.....</i>	113
3.1.3 <i>Promouvoir une gouvernance renouvelée.....</i>	118
<b>3.2 PREVOIR UN EFFORT MASSIF POUR ASSURER LE LOGEMENT DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE ET NOTAMMENT DES SORTANTS DE PRISON .....</b>	<b>124</b>
3.2.1 <i>Eviter la perte de logement liée à l'incarcération .....</i>	124
3.2.2 <i>Anticiper le logement à la sortie le plus en amont possible .....</i>	125
3.2.3 <i>Accroître une offre de logement et une offre d'hébergement actuellement sous dimensionnée, limitée aux CHRS et pas toujours adaptée, et l'accompagner d'une prise en charge pluridisciplinaire.....</i>	129
<b>3.3 AMELIORER ET EVALUER LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE AFFECTEES D'ADDICTIONS .....</b>	<b>131</b>
3.3.1 <i>Alors que les addictions sont un facteur majeur de délinquance....</i>	131
3.3.2 <i>La France accuse un retard dans leur prise en charge en détention.....</i>	132
3.3.3 <i>Une prise en charge peu innovante au vu des pratiques à l'étranger et insuffisante dans son contenu .....</i>	133
3.3.4 <i>Les propositions : innover et investir massivement dans la prise en charge des addictions des personnes placées sous main de justice .....</i>	136
<b>3.4 ACCROITRE MASSIVEMENT L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION .....</b>	<b>140</b>
3.4.1 <i>Accroître et adapter la formation des personnes sous main de justice aux besoins économiques.....</i>	140
3.4.2 <i>Accroître l'offre d'emploi en détention .....</i>	144
3.4.3 <i>L'accès à l'emploi des personnes sortant de prison et celles qui sont suivies en milieu ouvert.....</i>	150
3.4.4 <i>Valoriser les compétences acquises en détention .....</i>	150
<b>LISTE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>154</b>



## **Synthèse du rapport**

### **1-Pour prendre réellement en compte l'objectif central de réinsertion des personnes placées sous main de justice, il est nécessaire d'inverser la logique et le fonctionnement actuels du système pénal**

#### **1.1-Les conditions de détention des personnes placées sous main de justice doivent être reconsidérées et améliorées**

Une observation liminaire et fondamentale s'impose : tout parcours d'insertion nécessite certains préalables tenant au cadre de vie, à la qualité des liens personnels et sociaux, au contexte facilitateur. C'est pourquoi la mission a estimé indispensable de souligner et de rappeler que les conditions de détention jouent un rôle déterminant dans la mise en place d'une offre d'insertion et donc dans l'élaboration d'une trajectoire de réinsertion. Leur amélioration substantielle représente un préalable nécessaire à l'efficacité des politiques mises en place. En effet, non seulement les personnes placées sous main de justice présentent la plupart du temps des facteurs de fragilité et de précarité psychologique ou sociale, mais la détention les renforce. L'épreuve de l'enfermement peut en effet provoquer l'aggravation ou la réactivation de certaines affections liées aux facteurs de risque de transmission ou d'exposition<sup>15</sup> (maladies transmissibles, troubles mentaux, consommation de produits psychoactifs) du fait de la promiscuité, des conditions d'hygiène, de l'isolement affectif, des conditions d'hébergement ou de l'inactivité. Par ailleurs, les caractéristiques propres à l'incarcération génèrent une violence qui s'exerce contre soi ou contre les autres, avec des conséquences tant sur la santé physique que mentale (risque de suicide accru, automutilations<sup>1</sup>).

Selon l'étude du Conseil de l'Europe Space I de 2014, la mortalité par suicide était en 2013 de 12,4 pour 10 000 personnes détenues. Dans les pays du Conseil de l'Europe, le taux moyen était de 7,6 pour 10 000 personnes détenues. Enfin, la détention est une rupture avec un environnement familial, professionnel, social souvent peu solide. Les solidarités minimales existant à l'extérieur ne se reconstituent que très partiellement en détention. Les problèmes les plus graves en matière de surpopulation, de promiscuité, de conditions de vie et de protection de la santé concernent principalement les maisons d'arrêt mais ne sont pas absents des autres établissements pour peine.

##### **1.1.1-Une surpopulation carcérale très élevée en maison d'arrêt qui compromet les efforts de réinsertion**

La densité carcérale est en moyenne de 113% en France en 2015. Il s'agit là d'une moyenne qui cache des situations très contrastées selon le type d'établissement pénitentiaire. Avec une densité carcérale moyenne de 117%, la France se situe en très mauvaise position au regard des autres pays de l'UE (hors pays de l'Europe centrale et orientale) : elle est classée avant-dernière devant l'Italie, les autres pays européens de population comparable ayant des taux proches de 100% (Angleterre, Pays de Galles), voire très inférieurs (87% pour l'Allemagne et l'Espagne).

---

<sup>1</sup> 2 426 en 2009.

L'un des facteurs d'explication réside dans le taux de prévenus parmi les personnes détenues en France (21%) contre un taux variant entre 13 et 14% en Allemagne, Angleterre/Pays de Galles et Espagne. Il convient de relever que si le taux de prévenus est très élevé dans les pays scandinaves (entre 30 à 37%), il s'accompagne d'une durée moyenne d'incarcération éminemment basse (entre 3 et 4 mois) et d'un coût très élevé de la détention (200 à 300€/jour et par détenu), c'est-à-dire d'un modèle où la durée de détention est à la fois très courte et les conditions de l'incarcération bien meilleures que dans tout autre pays.

Pour ce qui concerne la France, la mission n'a pas eu connaissance d'un quelconque plan d'action visant à résorber au quotidien cette situation ; elle estime qu'elles compromettent gravement les perspectives d'insertion de ces personnes, à leur précarité sociale initiale s'ajoutant en effet une précarité « *carcérale* ».

### **1.1.2-Des conditions de détention conduisant à des atteintes aux droits des personnes et à une perte d'autonomie régulièrement dénoncées**

Les conditions de détention constituent un obstacle majeur aux politiques d'insertion. Ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a pu le retracer dans les rapports annuels, la détention par ses conditions matérielles comme par son organisation générale aboutit à une large perte d'autonomie pour les personnes détenues, ce qui va à l'encontre de tout objectif de réinsertion.

La détention prive du droit à l'intimité : il convient ainsi de souligner le non-respect de l'encellulement individuel et la promiscuité due à la surpopulation carcérale, l'absence de droit effectif à la sexualité, en cellule ou au sein des parloirs. Les atteintes au droit d'expression sont également importantes.

La privation de liberté porte également atteinte à la faculté pour la personne détenue d'accomplir certains actes courants et nécessaires de la vie civile, comme la gestion de son compte bancaire, le paiement d'une facture ou d'un loyer. Les obstacles tenant à l'organisation des détentions, sont nombreux et peuvent conduire à des dénis de soins.

Enfin, la connaissance des droits qui s'offrent aux personnes détenues et des devoirs qui leur incombent (droit de la défense, droit d'accès aux documents personnels et juridiques utiles), est imparfaitement assurée, ce qui constitue des restrictions notables au droit à l'information et à l'accès aux droits<sup>2</sup>.

Deux questions majeures représentent des préalables indispensables à résoudre pour envisager avec sérieux toute politique de réinsertion : l'accès aux douches et l'accès aux moyens de communication (téléphone et Internet).

Au 1<sup>er</sup> août 2015 le parc pénitentiaire, hors outre-mer, se composait de 48 154 cellules, dont 14 547, soit 30%, disposant d'une douche ; et 33 607 sans douche. Il n'existe pas, selon les informations recueillies par la mission, d'action prioritaire visant à résorber cette situation. De surcroît, en engendrant des mouvements multiples, elle est génératrice de tension et, du point de vue des personnels, très consommatrice de temps pour des tâches peu valorisantes.

---

<sup>2</sup> CGLPL note remise à la mission.

Il paraît donc indispensable à la mission, tant pour des raisons tenant à la dignité des personnes, à leur réinsertion future comme à la sécurité des établissements, d'engager un grand programme d'installation de douches dans les cellules. Son objectif à terme devrait être d'aboutir au résultat : une cellule, une douche. Compte tenu de l'exiguïté de certaines cellules dans de vieux établissements et de la préoccupation de ne pas provoquer de sur occupation transitoire liée aux travaux d'installation, la mission préconise que ce plan soit conçu et mis en œuvre de manière progressive mais avec un calendrier précis.

L'accès au téléphone s'effectue pour les prévenus comme pour les condamnés à partir de « points phone » dont la localisation dans les établissements n'a pas été nécessairement réfléchi pour éviter les pressions (installation dans les cours de promenade) ni préserver une relative intimité quand les personnes détenues rejoignent leurs familles. De plus, les horaires d'accessibilité constituent une difficulté dès lors que les familles ne sont pas nécessairement joignables dans la matinée ou dans l'après-midi, périodes de temps où les points phone sont généralement accessibles.

L'introduction massive et illégale des téléphones portables en détention représente un problème endémique de gestion sécuritaire des établissements. Au Royaume- Uni, le National Offenders Management Service (NOMS)<sup>3</sup> a équipé la totalité des établissements de dispositifs de brouillage efficaces et a accompagné cette mesure d'informations claires sur la prohibition de l'introduction des téléphones portables.

Internet est devenu un outil indispensable d'accès aux organismes de droit commun ou aux études supérieures, etc... Par conséquent, il représente un outil précieux de réinsertion et d'autonomisation qui doit être concilié avec des impératifs de sécurité. Or cet accès est impossible en détention pour les personnes détenues et très complexe pour les intervenants extérieurs. A titre d'exemple, pour accéder aux données Pôle emploi par internet, la procédure permettant aux conseillers justice de cet organisme de se connecter en détention est particulièrement contraignante.

La DAP indique être engagée dans une démarche de réflexion et d'expérimentation sur l'accès aux technologies de communication en détention. La mission a pris connaissance de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues<sup>4</sup>.

Dans ce document, il recommande à l'administration pénitentiaire une meilleure garantie de la liberté de communication (reconnue par le Conseil constitutionnel) des personnes détenues sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit de leurs victimes.

Il souligne aussi que, dans un objectif de facilitation de la réinsertion des personnes détenues, les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériels, les capacités de stockage, l'accès à l'Internet et à une messagerie électronique doivent-être, dans le respect des impératifs nécessaires de sécurité, assouplies et harmonisées. La mission souscrit à cette recommandation et estime que les dispositions devraient être prises par la direction de l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre cet avis, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada).

---

<sup>3</sup> Equivalent de la direction de l'administration pénitentiaire pour le Royaume Uni et le Pays de Galles

<sup>4</sup> Journal officiel du 12 juillet 2011.

Sans développer l'ensemble de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la mission a relevé un nombre important de condamnations de notre pays pour des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme relatives aux conditions dans lesquelles se déroule la détention. Ainsi, dans un arrêt très récent, la Cour a demandé aux autorités françaises de renforcer les mesures mises en place pour protéger les personnes détenues présentant des tendances suicidaires<sup>5</sup>. Par ailleurs, le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe indique d'autres éléments à prendre en compte pour évaluer les conditions de détention : l'état d'entretien et de propreté, l'accès à la lumière du jour, à une aération et au chauffage, les installations sanitaires, la possibilité de se dépenser physiquement en plein air et l'existence d'activités motivantes.

### **1.1.3- Une piste en faveur de la réinsertion à approfondir : l'inscription de l'action de l'administration pénitentiaire dans des politiques de développement durable**

En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, a défini la notion de développement durable en la mettant en corrélation avec les trois piliers que sont l'économie, l'écologie et le social : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Cette notion est au cœur des politiques publiques prévue par l'article 6 de la Charte de l'environnement. Elle se décline en France et en Europe dans des stratégies nationales, plans incitatifs qui permettent de mettre en perspective des engagements et des orientations de différentes parties prenantes, publics, privées ou associatives.

Les politiques de réinsertion sont évidemment un aspect essentiel du pilier social du développement durable. A ce titre, la mission considère que, lorsqu'elles s'appliquent aux personnes sous main de justice, elles sont de nature à favoriser leur réinsertion. L'examen de quelques programmes déjà à l'œuvre abonde dans le sens d'un approfondissement de cette orientation de manière volontariste.

En France, plusieurs établissements pénitentiaires ont investi le champ de l'environnement et du développement durable.

Le centre de détention de Mauzac, avec sa ferme agricole qui est source de travail et de formations qualifiantes en est un exemple. Plus emblématique est le centre de détention de Casabianda, situé en Corse, seul établissement pénitentiaire ouvert en France. Les personnes détenues y travaillent essentiellement à des activités forestières, céréalières, laitières et d'élevage. En dépit de ses nombreux atouts en termes de réinsertion - en particulier le plein emploi - et de son poids économique sur le plan local, Casabianda était, il y a peu de temps encore, menacé de fermeture en raison, notamment, de la vétusté de ses bâtiments et structures. Pourtant son modèle mériterait d'être étudié pour être, le cas échéant, transposé à d'autres établissements de même type.

En 2015, près d'une centaine d'établissements pénitentiaires ont déclaré utiliser régulièrement des espaces verts. Rapporté aux 91 maisons d'arrêt et aux 88 établissements pour peine implantés sur le territoire français, le nombre d'établissements offrant des activités en lien avec les espaces verts représente à peine plus de la moitié d'entre eux. Cela reste très insuffisant.

Dans le domaine du développement durable, l'inauguration en 2015 dans le centre de détention du Port, sur l'île de la Réunion, d'une centrale photovoltaïque combinant l'énergie renouvelable et l'agriculture responsable a créé une nouvelle synergie entre la prison et la collectivité. Dotée d'une importante capacité de production, le projet visait en premier lieu à satisfaire les besoins en électricité des habitants de l'île à partir d'énergies renouvelables mais aussi à contribuer à la réinsertion des détenus en leur offrant du travail et de la formation de maraichage et d'apiculture.

---

<sup>5</sup> Voir Cour EDH, 4 février 2016, Isenc c/ France, req. n° 58828/13.

Dans la société, certaines associations développent des activités en lien avec la nature pour favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Il en est ainsi de la ferme de Moyembrie en Picardie. Titulaire d'un agrément chantier d'insertion, elle accueille en placement extérieur des personnes placées sous main de justice et assure leur prise en charge globale, en ce compris l'hébergement, le travail et l'accompagnement social, permettant de la sorte de faire la transition entre la prison et la liberté.

D'autres réseaux du même type existent ; tel est le cas des jardins de Cocagne. Cette structure associative, non exclusivement dédiée à l'accueil de personnes sous main de justice, entretient des relations étroites avec de nombreux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Son objectif est la mise en œuvre de parcours facilitant l'insertion sociale et professionnelle, au moyen du maraîchage biologique, de personnes en situation d'exclusion.

Sensibiliser les personnes détenues aux enjeux majeurs de l'environnement, les faire travailler à la préservation des ressources naturelles et les initier aux technologies dites vertes tout en les accompagnant dans leur démarche personnelle ne peut que favoriser leur réinsertion. L'administration pénitentiaire a tout intérêt à soutenir les projets qui répondent à ces objectifs. C'est le sens des propositions de la mission en ce domaine.

## **1.2-La valorisation du milieu ouvert et la maîtrise du recours à la détention sont indispensables dans un système pénal arrivé à saturation**

### **1.2.1-L'augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population carcérale et les sorties « sèches » restent majoritaires**

Le système pénal « produit » des populations qui exécutent leur peine soit en milieu fermé, soit en milieu ouvert, en focalisant sur une dimension, l'infraction et sa sanction, sans que l'objectif ultime de réinsertion et de prévention de la récidive ne soit placé au cœur du traitement de ces publics. L'augmentation très sensible du nombre de peines exécutées en milieu ouvert, soit à titre principal, soit dans le cadre de procédures d'aménagement de peines d'emprisonnement ferme ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population incarcérée, qui a également crû dans le même temps. Entre 2010 et 2014, le nombre de mesures suivies en milieu ouvert a connu une augmentation constante, passant de 168 671 à 174 108, soit une hausse de 3,12 %. Au 1<sup>er</sup> octobre 2015, 249.298 personnes étaient prises en charge par l'administration pénitentiaire, dont 172.007 personnes en milieu ouvert, soit 69 % de l'ensemble de la population pénale.

Au sein du milieu fermé, au 1<sup>er</sup> octobre 2015, parmi les 77.291 personnes sous écrou, 66.270 étaient écrouées détenues et 11.021 personnes écrouées non détenues. Parmi la population écrouée et détenue, 16 549 personnes étaient prévenues, soit 25 %. L'âge moyen des personnes écrouées et détenues était de 34 ans, les femmes représentant 3,1% et les mineurs 1,1% de l'ensemble. Enfin, 19 % de ces personnes sont de nationalité étrangère.

Depuis les années 1990, il est noté en France un essor parallèle du nombre total de mesures de suivi en milieu ouvert<sup>6</sup> et du nombre de personnes détenues, conduisant à une augmentation générale de la population des personnes placées sous main de justice. En 2005, il y avait ainsi 58 231 personnes détenues et 129 784 personnes suivies en milieu ouvert, en 2010 respectivement 60 978 et 168 671 et en 2014 67 075 et 174 108.

---

<sup>6</sup> Soit dans le cadre de mesures pré-sentencielles -contrôle judiciaire-, soit en exécution de peine - sursis avec mise à l'épreuve (SME), libération conditionnelle, travail d'intérêt général (TIG), sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (STIG), interdiction de séjour, ajournement avec mise à l'épreuve, suivi socio-judiciaire, travail non rémunéré (TNR.)

Ce contexte inflationniste présente de nombreux inconvénients à la fois en termes de coûts et de réinsertion des personnes. Il semble en tout état de cause spécifique à la France parmi les autres grands pays européens. En effet, durant la dernière décennie, les autres Etats-membres du Conseil de l'Europe ont vu leur population carcérale soit baisser sensiblement, soit augmenter mais avec une ampleur très inférieure à la France.

De plus, malgré une volonté très claire et persistante du législateur de privilégier les aménagements de peines, ceux-ci plafonnent aux environs de 20% des peines privatives de liberté mises à exécution hors aménagement *ab initio* et consomment un temps de travail considérable des SPIP et des magistrats de l'application des peines, rendant les sorties de prison dites « sèches » (soit sans mesure d'aménagement) la norme au lieu d'être l'exception. La mission note ainsi le décalage entre des textes, comme la loi du 24 novembre 2009 qui consacre notamment les aménagements de peines et la réalité des chiffres de ces derniers. 12 689 personnes bénéficiaient d'un aménagement de peines au 1<sup>er</sup> janvier 2015, soit 20,9 % des personnes condamnées écrouées, dont 10 030 personnes sous surveillance électronique (PSE), 1 689 en semi-liberté (SL) et 970 en placement à l'extérieur (PE).

Par comparaison, la libération conditionnelle a concerné en France moins de 8 000 personnes contre 40 000 en Allemagne (chiffres 2012). Or l'unique analyse (Tournier Kensey) relative à la récidive en France montre que ce sont les sorties sèches qui génèrent le plus de récidive : 63% de taux de recondamnation toutes peines confondues dans les cinq ans suivant la sortie de prison contre 55% pour les aménagements de peine et 39% pour les libérations conditionnelles<sup>7</sup>.

### 1.2.2-La réforme pénale de 2014 n'a pas réussi à corriger cette situation

Promouvoir les peines alternatives à l'incarcération et limiter le recours à la détention suivant les préconisations de l'ONU<sup>8</sup> et du Conseil de l'Europe<sup>9</sup> sont les objectifs importants que partagent l'exécutif et le législateur.

Pour y répondre, la loi du 15 août 2014 portant réforme pénale a enrichi le panel des réponses disponibles avec une nouvelle peine de milieu ouvert visant à soumettre la personne condamnée à un ensemble d'obligations et d'interdictions dans le cadre d'un programme en vue de sa réinsertion : la contrainte pénale. Le contenu de la contrainte pénale consiste pour le condamné en l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines (JAP), à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions spécifiques. Ce contenu peut être déterminé par la juridiction de jugement si elle dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité du condamné, sa situation matérielle, familiale et sociale ou par le JAP qui pourra, dans tous les cas, revoir et adapter le contenu de la peine. Après le prononcé de la peine, le SPIP procède à une évaluation approfondie de la personnalité de l'auteur et de sa situation et adresse au JAP un rapport. La situation matérielle, familiale et sociale doit être réévaluée autant de fois que nécessaire et au moins une fois par an par le SPIP et le JAP.

La loi a introduit également un nouvel article 720 au code de procédure pénale qui a créé la libération sous contrainte : celle-ci entraîne l'exécution du reliquat de peine ferme restant à subir sous le régime, selon la décision prise par le juge de l'application des peines, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, du placement sous surveillance électronique ou de la libération conditionnelle.

<sup>7</sup> Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n°26, mai 2011 : les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation.

<sup>8</sup> Règles de Tokyo – règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté - adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

<sup>9</sup> Règles européennes relatives à la probation adoptées le 20 janvier 2010 par le Conseil de l'Europe.

Malgré un accompagnement important et continu de la part des administrations centrales et des écoles qui a été suivi d'effet dans les SPIP, la contrainte pénale peine à s'imposer dans la plupart des juridictions. L'étude d'impact réalisée pour le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines estimait que le nombre de peines de contrainte pénale prononcées pourrait être de l'ordre de 8 000 à 20 000 par an, la peine devant empiéter sur les 60 000 sursis avec mise à l'épreuve (SME) partiels ou totaux prononcés par an<sup>10</sup> et sur certaines courtes peines d'emprisonnement. Suivant cette estimation, il était prévu qu'entre 16 000 et 60 000 personnes seraient suivies au titre de la contrainte pénale à un instant donné.

Même si l'étude prévoyait une montée en puissance progressive des dispositifs pour atteindre un plein effet au bout de trois ans, le nombre de condamnations prononcées est actuellement très en deçà de ces estimations. En effet, entre les mois d'octobre 2014 et de décembre 2015, soit 15 mois après l'entrée en vigueur de la loi, les juridictions de l'ensemble du territoire national ont prononcé 1293 contraintes pénales, soit une moyenne de 86 par mois. Les cours d'appel en ont prononcé quelques-unes.

Les causes invoquées pour justifier du très faible nombre de condamnations à la contrainte pénale sont multiples et évoquées dans le rapport. Il est à craindre que le très faible prononcé de la peine ne vienne casser la dynamique qui s'était engagée dans les équipes des SPIP, entraînant la démobilisation des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), et une rupture encore plus prononcée du lien déjà parfois distendu avec les juridictions.

Ce constat d'échec vaut aussi pour la libération sous contrainte. D'après l'étude d'impact de la loi du 15 août 2014, le nombre de personnes dont la situation devait être examinée par les commissions d'application des peines chaque année<sup>11</sup> était estimé à 48 000. Compte tenu des critères définis par la loi, il était prévu que la libération serait accordée dans 30 à 60% des cas, soit entre 14 400 et 28 800 personnes, ces données devant entraîner par ailleurs une baisse du « stock » de personnes détenues à un instant donné dans une fourchette comprise entre 2 600 et 6 600 personnes, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Là encore, les premiers résultats sont nettement inférieurs à ces prévisions.

En effet, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015, date de l'entrée en vigueur de la loi, jusqu'au 31 décembre 2015, les juridictions avaient prononcé 3 998 mesures de libération sous contrainte, soit une moyenne de 333 libérations sous contrainte par mois. Ce chiffre, très faible au regard du nombre de personnes éligibles, ne répond pas aux attentes de la loi dont l'objectif était en premier lieu d'éviter les sorties sèches et en second lieu de contribuer à la baisse du taux d'occupation des prisons.

Des pistes de progression sont envisageables.

Pour mettre en œuvre la contrainte pénale ainsi que la libération sous contrainte, les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été renforcés à hauteur de 1000 emplois créés dans le cadre d'un plan de recrutement triennal 2015 - 2017, qui prévoit notamment le recrutement de 640 CPIP<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Il a été prononcé en 2010, 16 500 condamnations à des SME mixtes et 43 500 des SME totaux. En 2010, le SME, total ou partiel a été prononcé dans 13% des cas, toutes juridictions confondues. Source DACG-CJN. Etude d'impact.

<sup>11</sup> Dont 1 474 mineurs.

<sup>12</sup> DAP, bureau SD2, note méthodologique sur la répartition des 1000 emplois dans les SPIP.

En outre, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place en fin d'année 2014 une direction de projet chargée des SPIP afin d'accompagner l'évolution nécessaire de leurs pratiques professionnelles. Pour encourager le prononcé de la contrainte pénale, la mission propose de maintenir la promotion de cette peine, plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel. Il conviendrait également de doter les SPIP d'effectifs suffisants pour accomplir de manière satisfaisante cette mission spécifique tout comme celle relevant de la libération sous contrainte.

Au-delà, la mission prend note des propositions de la Commission sur la refonte du droit des peines présidée par M. Bruno Cotte. La mission attire particulièrement l'attention sur la proposition visant à fusionner le suivi socio-judiciaire et le sursis avec mise à l'épreuve dans une nouvelle peine de suivi socio-judiciaire probatoire qui permettrait de lever largement les obstacles tenant à la place de la contrainte pénale dans l'échelle des peines. De la même manière, la mission souligne l'intérêt que présente l'instauration à titre de peine principale du placement sous surveillance électronique.

### **1.3-L'objectif de réinsertion doit être intégré de façon structurelle et le plus en amont possible dans le fonctionnement du système pénitentiaire**

Le législateur rappelle constamment que l'objectif de réinsertion doit aller de pair avec l'objectif sécuritaire.

Les préoccupations tenant à l'ordre public et à la sécurité des établissements à l'égard des personnels et des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire sont incontestables. Mais la mission a relevé qu'elles prenaient trop souvent le pas sur l'objectif de réinsertion. Le niveau de violence, dénoncé à juste titre par les organisations professionnelles de l'administration pénitentiaire lorsqu'elle se porte sur les personnels, conduit cependant à interroger un modèle d'organisation qui, au bout du compte, ne produit de la sécurité ni pour les agents qui y travaillent ni pour les personnes prises en charge.

La mission a recensé un certain nombre de facteurs qui justifieraient d'une réorganisation en profondeur de ce modèle, à l'instar de ce qui a pu être observé dans des pays comparables (Espagne, Canada, Royaume-Uni, Allemagne), afin d'orienter fortement le fonctionnement des établissements vers l'objectif de réinsertion, objectif qui ne doit pas être mis en opposition avec la sécurité.

#### **1.3.1-L'objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l'ensemble des catégories de personnel**

Quatre leviers devraient être actionnés simultanément pour aller dans cette direction :

##### Le premier est d'ordre géographique

Dès la conception d'un nouveau programme de construction, il faudrait veiller à la cohérence des implantations avec l'objectif de réinsertion. En effet, la cartographie des établissements pénitentiaires est actuellement sans rapport évident avec la géographie de la délinquance : alors que celle-ci est urbaine, la plupart des établissements construits au cours des trente dernières années ont été implantés en milieu rural, pour des raisons tenant essentiellement au coût du foncier. Ces anomalies de localisation entraînent une rupture de liens familiaux.

Cette géographie particulière est une contrainte supplémentaire pesant sur les conditions structurelles des politiques d'insertion.

##### Le deuxième est d'ordre immobilier et architectural

Le choix effectué en faveur d'établissements récents d'une capacité théorique qui est rarement inférieure à 400 places, cumulant des quartiers de maisons d'arrêt avec des quartiers de centres de détention, et privilégiant les équipements sur la présence humaine, est contestable.

Il entraîne une dépersonnalisation qui n'est pas propice à la resocialisation des personnes détenues. La configuration de ces établissements génère fréquemment des contraintes particulièrement regrettables. La mission signale et souligne l'intérêt de plusieurs expériences en cours dans des pays voisins de la France, qui justifierait qu'avant de lancer un nouveau programme, un examen approfondi de ces initiatives soit conduit.

#### Le troisième tient à l'organisation interne des détentions

L'administration pénitentiaire contrainte de gérer prioritairement la sur-occupation des maisons d'arrêt, a été amenée à développer une politique d'orientation des personnes détenues principalement fondée sur une gestion des flux au détriment d'un réel parcours d'exécution de peine des personnes condamnées. Par ailleurs, le régime de détention donne priorité à la sécurité sur l'autonomie de la personne. Enfin, la mission ne peut passer sous silence le fait que l'organisation du temps de travail et le régime de travail de nuit des personnels pénitentiaires, en favorisant un temps de travail non quotidien et non régulier en détention ainsi qu'un éloignement domicile/travail, sont autant d'obstacles structurels à l'implication de ces personnels pénitentiaires dans la prise en charge de la réinsertion des personnes détenues.

#### Le quatrième se fonde sur les choix actuellement faits en matière de gestion de la ressource humaine

La part des personnels d'insertion dans l'ensemble des agents placés sous l'autorité de la direction de l'administration pénitentiaire, si elle a positivement évolué ces dernières années, demeure très faible, par rapport à ce qui peut être rencontré dans d'autres pays comparables.

A l'égard de ces facteurs structurels, la mission dresse le constat que, globalement, les établissements demeurent orientés vers des préoccupations sécuritaires et qu'un rééquilibrage est indispensable pour les faire évoluer vers une finalité centrale de réinsertion.

#### **1.3.2-Les systèmes d'information propres à l'administration pénitentiaire (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires**

Les lacunes des systèmes d'information liés aux personnes placées sous main de justice constituent un obstacle au suivi de leurs problématiques de réinsertion et à une évaluation de leurs résultats. En effet, les systèmes d'information du ministère de la Justice, GIDE, GENESIS et APPI, ne sont pas conçus pour prendre en compte les éléments ayant trait à la réinsertion, tels que le recueil d'informations relatives à la situation sociale ou professionnelle des personnes. D'une manière générale, il convient de préciser que la fiabilité des informations restituées par ces trois outils dépend nécessairement de la qualité des saisies effectuées par les utilisateurs. Or il existe une forte hétérogénéité dans les données pouvant résulter de processus et fonctionnalités faiblement utilisés dans les applications ou de disparités des pratiques de saisie selon les services.

L'insuffisance de données sur les parcours judiciaires, notamment sur le suivi de l'exécution des peines, ne permet pas de mesurer l'efficacité de la politique pénale ni l'efficacité relative des différentes mesures (notamment du taux de réitération). De ce fait, le suivi automatisé d'une personne condamnée sur l'ensemble de son parcours est impossible en l'état. Un examen approfondi de l'ensemble des limites intrinsèques de ces systèmes d'information et une présentation des recommandations de la mission en la matière se trouvent dans l'annexe thématique correspondante.

## **1.4-La philosophie du droit commun qui inspire actuellement la politique de réinsertion connaît désormais sa limite et doit être complétée**

### **1.4.1-Un mouvement continu depuis les années 1990 a transféré aux acteurs et aux dispositifs de droit commun les politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice**

La notion même de réinsertion ou d'insertion est comprise et revendiquée comme la combinaison d'un accès général de la personne placée sous main de justice aux différents droits, identiques à ceux de tout citoyen vivant dans la société. C'est cette approche dite « *du droit commun* » qui prévaut désormais, à l'exception notable de la question du droit du travail en détention. Cette option du recours au droit commun vise à limiter les effets discriminants de procédures qui seraient spécifiques aux publics sous main de justice en leur permettant l'accès à tous les dispositifs de droit commun. Elle se fonde, dans le même temps, sur un principe de réalité : les compétences techniques, les ressources et les savoir-faire pour la réinsertion se trouvent à l'extérieur de l'administration pénitentiaire comme à l'extérieur de la prison.

Après une phase qui peut être qualifiée d'expérimentale (mais dont ni les coûts ni les résultats n'ont fait l'objet d'une évaluation systématique), cette politique d'insertion et de réinsertion s'est déployée au travers du développement de nombreuses conventions de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire, et les acteurs de la société civile et/ ou les administrations publiques en charge de l'insertion des personnes défavorisées. Ces conventions, dont l'impulsion venait de l'échelon central et qui étaient déclinées à l'échelon territorial, ne comportaient généralement pas de dispositions financières mais reflétaient cette volonté politique partagée d'insérer les personnes sous main de justice dans les dispositifs de droit commun. Cette évolution administrative s'est traduite par un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Ce cadre législatif concerne pour l'essentiel l'insertion ou la réinsertion des personnes détenues.

### **1.4.2-Pour les acteurs de droit commun, les populations sous main de justice constituent un enjeu marginal et problématique ; elles sont peu et mal identifiées dans leurs systèmes d'informations**

La population sous main de justice représente une très faible part au regard de la population totale bénéficiant des dispositifs de droit commun. Dès lors, il est évident que cette population ne constitue pas un enjeu majeur pour les acteurs sociaux en charge de la gestion des dispositifs de droit commun. Une des conséquences de cette faible importance numérique est que les systèmes d'information des acteurs en charge de la gestion des dispositifs de droit commun identifient très rarement les personnes placées sous main de justice. La mission tient à souligner que ce constat, crucial, vaut en particulier dans le cas de la prise en charge sanitaire de ces personnes. A défaut de systèmes d'informations mis en place ou de données fiables, les caractéristiques des personnes placées sous main de justice ne sont connues que par des enquêtes ponctuelles. C'est en particulier le cas du taux d'addictions des personnes détenues.

### **1.4.3-Dès lors, aucun acteur n'est en charge d'optimiser la réinsertion des personnes placées sous main de justice ni d'en minimiser le coût pour la Nation**

Des travaux effectués par la mission, il ressort, d'une part, que le coût global des politiques d'insertion des personnes sous main de justice est mal identifié et, d'autre part, que les bilans coûts/gains d'une politique de réinsertion lorsqu'ils affectent des acteurs différents le sont encore moins bien. Par exemple, traiter un détenu toxicomane coûtera certes au ministère en charge de la santé, mais générera des économies au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice (moindre récidive).

De même, garantir un logement décent à un ancien détenu et une prise en charge multidisciplinaire coûtera aux acteurs qui le prendront en charge mais fera faire des économies au ministère de la santé (moindres séjours hospitaliers) et à la justice (moindre incarcération).

Par ailleurs, le coût global des différentes mesures de contrainte (mandat de dépôt versus autre mesure, notamment peine en milieu ouvert) n'est pas pris en compte dans les décisions judiciaires.

L'identification des financements relatifs aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice est délicate et illustre l'absence d'évaluation de ces politiques. Les dépenses d'insertion des personnes sous main de justice constituent un sous-ensemble du programme 107 « *Administration pénitentiaire* » qui s'établit en 2015 à 3,39 Md€ en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 Md€ en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014)<sup>13</sup> et qui se décompose en trois actions :

- l'action n°1 « garde et contrôle des personnes sous main de justice » comprend les crédits, notamment de personnel, nécessaires à la garde des personnes détenues, au contrôle des personnes sous main de justice aux aménagements de peine, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier ainsi qu'à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;

- l'action n°2 : « accueil et accompagnement des personnes sous main de justice » regroupe l'ensemble des crédits nécessaires pour les prestations d'hébergement et de restauration, la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux. C'est cette action qui inclut la mission de réinsertion professionnelle en milieu fermé et ouvert

- l'action n°3<sup>14</sup> : « soutien et formation » concerne essentiellement les crédits de rémunération des personnels et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi que les budgets de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et du Service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

Au sein de l'action n°2 du programme 107, le montant des crédits dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice <sup>15</sup> est estimé à 135,8 M€ et représente moins de 4 % du total du programme. La mission s'est intéressée au coût de la détention : le coût moyen d'une journée de détention en France avoisine 100€/jour, proche de la moyenne européenne. En effet, en 2012, sur la base des données de 44 pays, le montant moyen dépensé pour la détention est de 97€/détenu et par jour. Ce coût de détention est cependant très supérieur à celui d'une exécution de peines en milieu ouvert en France et même à des mesures de suivi au contenu beaucoup plus ambitieuses analysées par la mission : 100€/jour contre 10€ pour un placement sous surveillance électronique (PSE), 30€ pour un placement extérieur (PE) et 60€ pour une semi-liberté selon un rapport parlementaire de 2011.

Le choix de privilégier une exécution de la peine en milieu ouvert plutôt qu'en milieu fermé répond donc à la fois à une logique de réinsertion et de réduction du coût pour les finances publiques.

13 Avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, commission des lois, déposé le 20 novembre 2014.

14 L'absence d'action n°3 dans le programme 107 résulte de la fusion en 2007 des anciennes actions n°3 « formation » et n°4 « soutien » devenues action n°4 « soutien et formation ». Dans la même préoccupation de simplification administrative, le programme 107 ne dispose plus depuis 2007 de « sous-action ».

15 Fiche de cadrage (établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP), 18 mars 2015.

## **2-La gouvernance de la politique de réinsertion, pour l'heure défaillante, doit être profondément réformée par la mise en place d'un système d'informations et de connaissance, la mise en œuvre d'une réelle et indispensable interministérialité et par l'identification de moyens financiers suffisants**

L'insertion des personnes sous main de justice, pour être plus efficace, implique un effort massif d'analyse de données -qui seule peut permettre de procéder à une réelle évaluation de son efficacité-, une gouvernance rénovée et des financements appropriés. Elle doit être inscrite pleinement dans le champ des politiques sociales, entendues comme l'ensemble des réglementations, des prestations, des équipements et des services destinés à compenser la réalisation d'un risque social.

### **2.1-La mise en place de systèmes d'information décloisonnés et adaptés représente un préalable absolu**

Les politiques d'insertion souffrent cruellement d'un manque d'analyse de données. Le progrès passe ici par le dépassement de systèmes d'information fonctionnant « en silos », c'est-à-dire par le croisement des fichiers des différentes administrations concernées, la mise en place de panels et le suivi de cohortes tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. La mission recommande donc une amélioration substantielle du suivi statistique des personnes sous main de justice qui passe par une analyse de données relatives à cette population. Là encore, tous les éléments de constat et de propositions précises sont présentés dans l'annexe thématique de référence.

La mission tient en particulier à souligner l'importance décisive de la mise en place d'un système d'information en matière de santé des personnes détenues. Face au constat de carence d'un système d'information sur la santé des personnes détenues, deux options sont théoriquement possibles :

- créer *ex nihilo* un système d'information avec un dossier médicalisé informatisé unique pour les personnes sous main de justice ;

- prévoir l'extension du système développé par l'Observatoire régional de la santé et du social (OR2S) de Picardie à toutes les régions et l'enrichissement de son contenu (fiche entrant somatique et psychiatrique, fiche sortant et parcours de santé durant la détention).

La mission recommande de privilégier la seconde option plus réaliste et plus conforme aux retours d'enquête de l'INVS relative aux facteurs favorisant exprimés par les personnels médicaux.

### **2.2-La politique d'insertion des personnes sous main de justice doit, comme toute politique sociale, être conduite de manière pleinement interministérielle**

La mission a clairement constaté que les politiques d'insertion fonctionnaient sans aucune transversalité, ce qui grève évidemment leur efficacité. Il en va de même de l'absence actuelle d'unité de commandement. L'interministérialité des politiques d'insertion n'est pas une réalité suffisamment affirmée.

La politique d'insertion des personnes sous main de justice relève par nature des politiques sociales. Son objectif est social.

Les acteurs qu'elle mobilise sont principalement des acteurs du champ social –qu'ils soient administratifs, associatifs ou privés. Les droits qu'elle vise à rendre effectifs sont pour l'essentiel des droits sociaux.

Son pilotage, dès lors, ne saurait être que semblable à celui de toute politique sociale, c'est-à-dire interministériel afin de garantir la transversalité de l'action conduite, sa conformité à la stratégie définie et aux objectifs assignés, et, au final, son efficacité. Ce constat formulé de longue date et affirmé lors des travaux de la conférence de consensus en 2013 sur la prévention de la récidive n'a pas trouvé à ce jour de traduction administrative opérationnelle.

La position de la direction de l'administration pénitentiaire dans l'organisation du ministère de la justice ne saurait être remise en cause : outre qu'elle répond à des standards et des normes du Conseil de l'Europe, sa mission première tient à l'exécution de décisions de justice. Toutefois, comme pour d'autres missions transversales dévolues à des administrations verticales, l'administration pénitentiaire peine à assurer la transversalité de certaines de ses orientations, dont celles qui relèvent de la réinsertion. En outre, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'un appui scientifique suffisant pour venir étayer ses demandes.

L'absence de dispositif interministériel dédié aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice ne permet pas la mobilisation des administrations de l'Etat à un niveau suffisant de responsabilité. Cette absence de pilotage induit en outre une trop faible implication des collectivités locales.

### **2.2.1-Une gouvernance renouvelée par niveau territorial**

Il convient de clarifier le fonctionnement actuel du dispositif administratif et partenarial, d'assurer l'indispensable unité de conception et de commandement de cette politique et de le faire en s'appuyant sur les expériences locales réussies comme sur les structures nationales existantes, en évitant autant que faire se peut la tentation du « *meccano administratif* ».

Au niveau local, la mission estime nécessaire d'obtenir des collectivités locales une plus grande implication dans les politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Les services déconcentrés du ministère de la justice doivent également rénover leurs modes de fonctionnement, notamment au niveau des SPIP.

Enfin, l'organisation des établissements pénitentiaires eux-mêmes doit être revue afin de préparer efficacement la sortie. A l'instar des quartiers « *arrivants* », des quartiers « *sortants* » doivent être créés.

Au niveau régional, les recommandations formulées par la mission concernent, d'une part, le pilotage et le suivi du plan national de réinsertion en en confiant la responsabilité aux préfets conjointement avec l'autorité judiciaire et, d'autre part, l'organisation des DISP, en renforçant notamment leurs départements insertion- probation et prévention de la récidive.

### **2.2.2-Une nouvelle gouvernance au niveau national**

Au niveau national, la mission formule plusieurs recommandations : les premières visent à structurer et à valoriser le rôle et la place de la probation dans l'Etat, une autre à établir un programme national d'amélioration des conditions de détention.

En premier lieu, la mission recommande d'affirmer la place de la probation au sein du ministère de la justice et de l'appareil d'Etat et de mettre en place une gouvernance renouvelée et interministérielle pour les politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Aussi, la mission préconise-t-elle de créer un service à compétence nationale (SCN) dédié aux politiques d'insertion. En ce qui concerne le pilotage interministériel des politiques d'insertion des personnes sous main de justice, la mission considère nécessaire d'assurer un pilotage effectif de ces politiques grâce à une unité de conception et de commandement.

Pour l'obtenir, elle recommande de confier la responsabilité de cette politique au CIPD, rebaptisé CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation). Elle suggère aussi de placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier ministre et d'instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, afin de décider de la stratégie et du plan d'action pour l'année à venir.

En second lieu, elle préconise la mise en place d'un programme national d'amélioration des conditions de détention, préalable absolu à ses yeux à toute politique de réinsertion.

### **2.3-Les moyens financiers doivent être identifiés, réalloués ou accrus en tant que de besoin et évalués dans le cadre d'un plan national de réinsertion des personnes sous main de justice**

Dans le cadre de la commande de la lettre de mission, la mission a tenté d'identifier de manière plus exhaustive les moyens financiers dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice. Ces travaux sont retracés de manière détaillée dans l'annexe « *budget* ». Après compilation des différentes données, la mission obtient une estimation du montant total dédié à la réinsertion des personnes sous main de justice de 777 M€ en 2015. Ce montant compilé représente 5,7 fois plus que le budget estimé dédié à la réinsertion dans l'action n°2 du programme 107.

La mission a identifié un certain nombre de dépenses supplémentaires, dont certaines figurent en partie 3. Pour gager le plus possible ces augmentations de dépenses, la mission a demandé à la DAP des éléments concernant le régime de nuit et l'organisation du temps de travail afin d'identifier des économies possibles évoquées longuement à l'occasion des déplacements de terrain et des rencontres tant avec des cadres de l'administration pénitentiaire qu'avec des représentants syndicaux. Tous notent un problème majeur lié à une organisation du travail coûteuse en ressources humaines et épuisante en fonctionnement quotidien.

La mission note que ces éléments ne lui ont pas été transmis, ce qui ne lui a pas permis de chiffrer les économies possibles à réaliser en contrepartie des dépenses supplémentaires qu'elle propose. Elle a toutefois identifié un certain nombre de pistes d'économies grâce à des retours du terrain. Une mission spécifique pourrait être conduite sur cette question particulière en prenant en compte notamment le récent rapport de la Cour des comptes sur la gestion des personnels pénitentiaires<sup>16</sup>.

### **3-C'est dans le cadre de cette nouvelle gouvernance que les politiques sectorielles d'insertion doivent être renforcées et améliorées**

Une amélioration globale de la prise en charge des publics concernés et un renforcement des politiques sectorielles d'insertion -en matière d'accès aux droits sociaux, d'insertion professionnelle, de logement et d'addictions- sont nécessaires.

Les constats effectués par la mission sont les suivants : l'accès aux droits sociaux est insuffisant, ainsi que l'accès au logement et à l'hébergement (7% de SDF dans les entrants en prison, 14% avec des problèmes de logement à la sortie) ; les addictions sont une source importante d'entrée en détention et ne sont pas guéries à la sortie ; tant la formation proposée aux détenus que l'emploi en détention ou à la sortie sont très insuffisants.

Il en ressort un certain nombre de recommandations présentées avec les autres préconisations de la mission, dans la partie 4.9 : « Construire des parcours d'insertion cohérents et effectifs ».

---

16 Cf. référé (Réf.: 82015-1449-1) du 23 décembre. 2015 adressé à la Garde des Sceaux, ministre de la justice et réponse du garde des Sceaux du 21 mars 2016.

## 4-Les propositions de la mission classées par action et par ordre de priorité

La mission a fait le choix de formuler toutes les propositions qui lui paraissaient utiles. Le rapport en compte 121. Les recommandations les plus importantes sont signalées par un astérisque.

### 4.1-Améliorer significativement les conditions de détention

#### 4.1.1-A court terme (dans un délai de six mois)

Proposition n°1\*. Etablir un programme d'installation de douches individuelles dans la totalité des cellules pour garantir l'accès journalier à une douche, quelles que soient les activités de la personne en détention (sport, travail etc.).

Proposition n° 3\*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre sans délai les recommandations issues de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada).

Proposition n° 75. Elaborer un plan national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication.

Proposition n°2\*. Fixer un agenda précis pour améliorer nettement le recours aux communications téléphoniques, notamment en expérimentant des options sécurisées permettant aux personnes détenues de communiquer avec leurs proches par des applications ayant recours à la visioconférence (tels que Skype, tribe, etc.).

Proposition n° 62. A l'attention de l'administration pénitentiaire : pour détecter les innovations induites par la transition vers l'économie numérique, concevoir et expérimenter des solutions numériques adaptées au cadre de la détention, introduire dans l'organisation du service à compétence nationale un « fab lab » (de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication numérique»), à l'instar de ceux développés dans les grandes organisations et sur le modèle de ce qui est en place au Royaume-Uni au sein du National offender Management Service (NOMS).

Proposition n° 38\*. Mettre en place, dans les dix plus grandes maisons d'arrêt, des quartiers « sortants » appuyés sur des plate-formes multiservices organisées par les partenaires de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.). Prévoir un transfert des futurs sortants au moins deux mois à l'avance dans ces quartiers sortants, à l'instar de ce qui se fait à la prison de Manchester.

#### 4.1.2-A moyen terme (dans un délai d'un à deux ans)

Proposition n° 58\*. A l'attention du ministère de la justice : sans attendre, lancer un appel à projet pour l'ouverture d'un établissement pénitentiaire pilote ayant recours à des financements publics et privés (partenariat public/privé), fonctionnant en mode ouvert et doté des systèmes les plus innovants en matière de gestion carcérale que ce soit sur le plan des technologies de l'information, de l'accompagnement et de l'encadrement, des thérapies en matière de troubles psychiques et/ou de toxicomanie. Cet établissement pourrait également s'inspirer des exemples étrangers comme celui de la prison thérapeutique de Grendon au Royaume-Uni.

Proposition n° 60\*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : repenser la phase d'accueil afin qu'elle soit réellement une phase d'évaluation des besoins/risques en lien avec le passage à l'acte et la construction d'un parcours d'insertion et non plus uniquement tournée vers l'optimisation des affectations en cellule.

Proposition n° 61. A l'attention de l'administration pénitentiaire : faire de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU) une instance servant systématiquement à fixer/contractualiser les premières orientations et objectifs, réalistes et atteignables au vu à la fois des besoins et des capacités de la personne.

Proposition n° 59\*. A l'attention du ministère de la justice : sur le modèle de la labellisation des quartiers arrivants et du référentiel déjà élaboré par la direction de l'administration

pénitentiaire relativement aux Règles Pénitentiaires Européennes, accélérer la labellisation des quartiers sortants et des programmes d'insertion.

Proposition 39\*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : dès la conception architecturale et fonctionnelle des nouveaux établissements à construire, prévoir systématiquement les surfaces nécessaires à la réalisation de « quartiers sortants ».

Proposition n° 41\*. Pour toute ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire, engager des négociations en amont avec les différentes autorités concernées notamment (liste non exhaustive): le ministère de la santé sur les moyens de l'établissement de santé de rattachement, ainsi que l'implication du réseau des CSAPA et des CMP locaux ; l'autorité locale des transports pour prévoir des transports en communs pour desservir l'établissement pénitentiaire ; les services de Pôle emploi et les missions locales.

Proposition n° 57\*. A l'attention du ministère de la justice : fixer un pourcentage (au moins 20%) du stock d'établissements pénitentiaires fonctionnant sur un mode ouvert.

Proposition n° 56. A l'attention du ministère de la justice : faire évoluer la classification des établissements pénitentiaires en fonction du niveau d'évaluation des risques à combiner avec une catégorisation par programmes de réinsertion (suivant le modèle canadien) en s'assurant qu'aucun établissement n'est en surpopulation alors qu'un autre disposerait de cellules non occupées.

Proposition n° 55. A l'attention de l'administration pénitentiaire : généraliser les centres et quartiers pour peines aménagées.

## **4.2-Réinsérer en s'inscrivant dans des politiques publiques de développement durable**

Proposition n° 5. A l'attention du ministère de la justice : engager les financements nécessaires à la rénovation et au bon fonctionnement du centre de détention de Casabianda.

Proposition n° 8. A l'attention de l'administration pénitentiaire : suivre et accompagner l'activité de la centrale photovoltaïque du Port sur l'île de la Réunion pour inciter à la formation et l'emploi des personnes détenues.

Proposition n° 6\*. A l'attention du ministère de la justice : lancer une recherche sur le centre de détention de Casabianda afin de définir notamment si son modèle est transposable ailleurs en France pour des établissements du même type.

Proposition n° 4\*. A l'attention de l'administration pénitentiaire : développer l'exploitation des espaces verts dans tous les établissements existants et *a minima*, dans les cours de promenade et intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts au titre des activités et de la formation.

Proposition n°9. Inciter les projets de développement durable dans les établissements pénitentiaires et en milieu ouvert pour favoriser l'insertion par la création d'emplois ou de formations issus de la croissance verte.

Proposition n°7. Favoriser, notamment au moyen d'appels à projet et de participations financières plus adaptées aux besoins, la création de structures d'accueil et d'accompagnement de personnes sous main de justice offrant des travaux agricoles respectueux de l'environnement.

### **4.3-Mettre en place des conditions plus favorables aux prononcés de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte (loi du 15 août 2014)**

#### **4.3.1-A court terme**

Proposition n° 10. A l'attention du ministère de la justice et des chefs de juridiction : poursuivre la promotion de la contrainte pénale dans les juridictions et plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel.

Proposition n° 11. A l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction de l'administration pénitentiaire : diffuser auprès des magistrats du parquet, du siège correctionnel et des juges de l'application des peines, les outils pédagogiques dédiés aux SPIP, tels que le guide de la contrainte pénale et le référentiel des pratiques opérationnelles, pour mieux faire connaître leurs modes de fonctionnement et les principes qui régissent leurs missions.

Proposition n° 12. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les directeurs de SPIP des protocoles sur la prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale et sur le contenu du suivi.

Proposition n° 13. A l'attention des chefs de juridiction : envisager la possibilité pour les magistrats du parquet ou du siège, dans le cadre de ces protocoles et pour des cas spécifiques, de faire appel au SPIP pour procéder à une première évaluation avant le déferrement de la personne devant le tribunal ou à l'occasion de celui-ci. (Cf. Proposition n° 51).

Proposition n° 104. Expérimenter des programmes alternatifs à la détention, du type du projet de Médecins du Monde à Marseille, en direction de personnes cumulant les difficultés sociales (SDF, troubles psychiatriques, addictions) sur la base d'une prise en charge multidisciplinaire en milieu ouvert.

#### **4.4-A moyen terme (un an à trois ans)**

Proposition n° 103. Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité avec l'appui des enquêtes nécessaires pour prononcer une peine adaptée à la situation et à la personnalité du condamné.

Proposition n° 14. Inciter les juges de l'application des peines à faire connaître le travail spécifique réalisé par les SPIP en matière de contrainte pénale par la mise à disposition des rapports du SPIP à la formation de jugement qui l'a prononcée.

Proposition n° 15. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DACG : réfléchir à un mode de rédaction simplifié des rapports établis par les SPIP et destinés aux juridictions.

Proposition n° 16. A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les SPIP des protocoles sur les modalités d'instruction de la libération sous contrainte et son contenu.

Proposition n° 17\*. A l'attention du ministère de la justice : doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'effectifs suffisants pour permettre l'instruction des mesures de libération sous contrainte et leur suivi dans des conditions satisfaisantes.

Proposition n° 18. A l'attention du ministère de la justice : doter les greffes pénitentiaires d'outils informatiques performants capables d'extraire aisément les listes des personnes éligibles à la libération sous contrainte.

Proposition n° 19. A l'attention de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : installer le logiciel APPI sur tous les postes informatiques des salles où se déroulent les commissions d'application des peines ou mettre les greffiers en situation de pouvoir se connecter à cet applicatif.

## 4.5-Mieux connaître les personnes placées sous main de justice, détenues ou exécutant une peine en milieu ouvert pour mieux évaluer la performance des politiques (Systèmes d'information, statistiques et mesure d'évaluation)

### 4.5.1-A court terme

Proposition n° 26. Inscrire dans le système d'information des missions locales « I-milo », des informations relatives aux parcours des jeunes de 16-25 ans sous main de justice tout en préservant la confidentialité des données recueillies.

Proposition n° 24. Déterminer en coopération avec l'INSEE des indicateurs nationaux pouvant se décliner au niveau de chaque établissement pénitentiaire pour mesurer le taux de chômage.

Proposition n°25. Mettre en place avec le concours de l'INSEE et de Pôle emploi, des indicateurs permettant de mesurer aux niveaux territoriaux appropriés (national, interrégional, établissements), l'évolution de la part de chômeurs dans le total de la population écrouée hébergée et définir des modalités de suivi des évolutions de ces indicateurs.

Proposition n° 28\*. Procéder au croisement des fichiers de l'Agence des Services de Paiement (ASP) avec ceux de l'administration pénitentiaire pour connaître, par exemple, le nombre de personnes placées sous main de justice bénéficiaires de contrats uniques d'insertion. A cet effet, il conviendrait que la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), après vérification de sa déclaration auprès de la CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment son opérateur.

Proposition n° 29\*. A l'attention du ministère de la justice : mettre en place un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'applicatif APPI.

Proposition n° 30\*. Mettre en place des cohortes de personnes sous main de justice, en fonction de toutes les problématiques d'insertion, et en assurer le suivi dans le temps.

Proposition n° 22\*. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la CNAF, sous réserve d'une autorisation de la CNIL et dans le cadre du chantier général décrit infra, systématiser les échanges d'information CAF/établissement pénitentiaire pour que la mise à jour des droits (suspension ou réactivation) soit automatique.

Proposition n° 21\*. A l'attention de la CNAF et sur la base de l'application « Cristal », lancer une requête sur plusieurs mois aux fins d'identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention. Ainsi, les résultats pourraient-ils servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en établissement pénitentiaire pour les CAF.

### 4.5.2-A moyen terme (deux à trois ans)

Proposition n° 20\*. Identifier systématiquement et de façon anonyme à des fins de traitements statistiques les personnes placées sous main de justice bénéficiaires de différentes politiques sociales par croisement des fichiers de la direction de l'administration pénitentiaire avec ceux d'autres institutions (Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc.).

Confier le chantier à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice (SDSE) qui bénéficierait à cette fin d'une procédure directe de saisine de la CNIL pour le recueil des autorisations de croisement de fichiers. En complément, lancer une mission d'inspection de l'INSEE en soutien du chantier recommandé dans la proposition précédente au regard du caractère très interministériel de ce chantier et de l'insuffisance des capacités statistiques du ministère de la justice.

Proposition n° 32\*. Etendre à toutes les régions le système d'information de recueil des données sur la santé des personnes détenues développé par l'OR2S de Picardie ; l'enrichir d'une fiche sortant et du parcours de santé durant la détention. En faire une priorité du prochain plan santé/justice. Ce système aura en outre le mérite de compiler de l'information sur des facteurs

sociaux et notamment le logement que les systèmes de la direction de l'administration pénitentiaire ne renseignent pas correctement.

Proposition n° 23. Mettre en place, au moins au niveau interrégional, un système d'information de la situation des personnes suivies en milieu ouvert au regard de leur insertion professionnelle. Un tel système devrait être fondé sur une meilleure connaissance de la situation socioprofessionnelle des personnes, établie notamment par Pôle emploi, par un croisement de fichiers préalablement agréé par la CNIL.

Proposition n° 31. Mettre en place une cohorte de patients personnes détenues et suivis en milieu ouvert et suivre leur devenir/évolution à partir des fichiers des CSAPA à l'instar des pratiques développées à l'étranger (USA/Australie/Royaume Uni).

## **4.6-Améliorer la gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice**

### **4.6.1-A bref délai : travailler à une meilleure organisation des SPIP**

Proposition n° 35. Affirmer le rôle central des SPIP dans la mise en œuvre du plan départemental des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice. Les doter d'un conseil d'évaluation associant les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité judiciaire.

Proposition n° 48. Définir dans chaque SPIP un organigramme de référence et poursuivre la professionnalisation des SPIP.

Proposition n° 47. Sur la base des Règles Européennes relatives à la Probation, prévoir un dispositif de certification des SPIP.

Proposition n° 51\*. Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle.

Proposition n° 40\*. Dans les principales métropoles régionales (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, région Île de France), sous la maîtrise d'ouvrage des SPIP, organiser des plateaux techniques permettant de mutualiser l'offre de services nécessaires aux personnes sortant de prison, afin d'élargir les conditions d'accès aux politiques sociales des personnes se présentant au SPIP dans le cadre des dispositions de l'article 741-1 du CPP.

Proposition n° 36\*. Préciser et distinguer au sein des SPIP le travail de probation du travail social, en s'assurant d'un ratio suffisant d'assistants de service social (ASS) au sein des SPIP pour prendre en charge les dossiers des personnes détenues sur tous les plans (accès aux droits, santé, logement) et procéder aux recrutements supplémentaires nécessaires. Prévoir le rôle central de ces ASS pour coordonner les interventions des différents acteurs en détention (Cf. Proposition n° 88 sur les antennes avancées des SIAO en détention).

Proposition n° 87. Recruter de l'ordre de 150 assistants de service social (ASS) pour gérer les dossiers des détenus entrants SDF et des sortants SDF ou avec un logement précaire (12 000/an), soit un coût de 6 M€.

#### **4.7-Instituer une nouvelle gouvernance des politiques d'insertion : autres actions à mettre en place à court terme**

Proposition n° 46. Affirmer la place de la probation dans l'exécution de la peine et l'organisation des missions régaliennes.

Proposition n° 49. Créer un service à compétence nationale, reconnaissance institutionnelle de la place de la probation dans les missions de l'administration pénitentiaire, pour mettre en œuvre la stratégie arrêtée par le Comité interministériel et le plan d'action annuel. Ce service serait rattaché directement au directeur de l'administration pénitentiaire et aurait autorité sur l'échelon régional ; il aurait pour mission le monopole de la négociation, du suivi et de l'évaluation des accords et conventions passés pour l'insertion des personnes placées sous main de justice au niveau national et aurait autorité sur les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPPR) et les SPIP.

Propositions n°50 Doter la direction de l'administration pénitentiaire d'un conseil scientifique, ouvert notamment à des chercheurs et des personnalités qualifiées ; celui-ci aurait en charge d'élaborer un programme d'études et de recherche, en lien étroit avec le GIP « droit et justice ».

Proposition n° 45\*. Désigner, dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, un directeur interrégional adjoint en charge des départements DPIPPR, correspondant du service à compétence nationale.

Proposition n° 44\*. Renforcer les départements DPIPPR des DISP, en utilisant les compétences territoriales des autres départements ministériels (jeunesse et sports, emploi, etc...), par des mises à disposition ou des détachements, sur le modèle des unités pédagogiques régionales.

Proposition n° 43\*. Assurer un suivi permanent des conventions par des réunions systématiques de comités de pilotage dotés d'indicateurs de résultats et rendre compte auprès des instances appropriées (comité interministériel pour le niveau national, comités régionaux pour les conventions régionales).

Proposition n° 37\*. Affirmer le statut de chef de service départemental des DFSPIP vis à vis du préfet et l'associer aux réunions de chefs de service.

Proposition n° 78\*. Rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ».

##### **4.7.1-Instituer une nouvelle gouvernance des politiques d'insertion : actions à mener à moyen terme (un à deux ans)**

Proposition n° 54\*. Elaborer une stratégie nationale de prévention de la récidive, sur une durée de trois à cinq ans, mobilisant dans un document unique l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle et de la santé ; cette stratégie serait déclinée dans un plan annuel, doté d'un budget, d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de résultats.

Proposition n° 52\*. Assurer un pilotage effectif grâce à une unité de conception de commandement de la politique de réinsertion en confiant la responsabilité de celle-ci au CIPD, à rebaptiser en CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation).

Proposition n° 53\*. Placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier Ministre et instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, pour décider de la stratégie nationale et du plan d'action pour l'année.

Proposition n° 33\*. Impliquer les conseils départementaux, les métropoles et les communes dans la prise en charge sociale des personnes sous main de justice, au besoin par des incitations financières. Inclure notamment les collectivités locales dans le plan d'action national de la réinsertion et de la prévention de la délinquance.

Proposition n° 42\*. Attribuer la responsabilité de la coordination des acteurs et partenaires impliqués et du pilotage territorial de cette politique à des comités locaux de prévention de la récidive (CLPR), dirigés par le préfet de région et dont le secrétariat général serait assuré par le

directeur adjoint de la DISP en charge de l'insertion et associant notamment le procureur général de la ville siège de la préfecture de région.

Proposition n° 77\*. A l'attention des préfets : inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public « cible » des schémas départementaux et associer les directeurs fonctionnels des SPIP à leur processus d'élaboration.

#### **4.8-Propositions budgétaires et financières à réaliser à court terme**

Proposition n° 73\*. Dans la poursuite des travaux entamés par la mission, établir chaque année un document de politique transversale (DPT) précisant l'ensemble des dépenses de réinsertion en faveur des personnes sous main de justice et qui soit un support de la politique nationale de réinsertion de ces personnes.

Proposition n° 63\*. Prévoir l'obligation d'une communication annuelle par le ministère de la santé des éléments de dépenses consacrées aux personnes sous main de justice, quels que soient le type de dotation et la forme prise par ces dépenses. En parallèle, mener une réflexion conjointe entre les ministères de la santé et de la justice sur l'affectation des dotations afin de garantir une couverture de soins équitable et adaptée aux besoins de chaque établissement pénitentiaire. (Cf. Proposition n° 64 infra)

Proposition n° 96\*. A l'attention du ministère de la santé, transmettre régulièrement et a minima une fois par an les données relatives aux moyens engagés pour la santé des détenus. Des assurances devront être données que les enveloppes budgétaires dédiées sont bien sanctuarisées et ne font pas l'objet d'arbitrages défavorables au niveau des établissements de santé (ES). Chaque convention locale ES/DISP devra notamment comporter l'enveloppe budgétaire et les ETP correspondants en annexe.

Proposition n° 64. Dans la suite des travaux lancés par la mission, identifier les enveloppes budgétaires « addictions » dédiées aux personnes détenues et revoir en tant que de besoin leur répartition sur le territoire.

Proposition n° 66. Financer les conseillers en mission locale à hauteur du besoin existant pour les jeunes placés sous main de justice, soit 4,4M€, ce qui représente un surcoût de 2,8 M€/an, à partager entre les différents acteurs en charge du financement des missions locales (pour mémoire : les sources de financements des missions locales incluent l'État (38 %), les communes et EPCI (21 %), les régions (19 %), les départements (5 %), le Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %)).

Proposition n° 72. Elargir la réduction d'impôt égale à 60% du montant du versement prévue à l'article 238 bis du Code Général des Impôts en l'ouvrant aux associations ayant souscrit avec le ministère de la justice des conventions d'objectifs agréées pour l'insertion des personnes sous main de justice .

Proposition n° 34\*. Procéder à une expérimentation institutionnelle et financière en ayant recours au « contrat à impact social », dans le cadre de l'appel à projets interministériel lancé par la secrétaire d'Etat à l'économie sociale. Ce type de financement pourrait notamment s'appliquer pour partie au projet d'établissement pénitentiaire innovant recommandé par la mission. Il pourrait également être un outil d'intéressement des collectivités locales, notamment des conseils départementaux, pour les impliquer dans des programmes de réinsertion évalués.

#### **4.9-Construire des parcours d'insertion cohérents et effectifs**

##### **4.9.1-En matière d'hébergement et logement**

###### **4.9.1.1-A court terme**

Proposition n° 88\*. Mettre en place des antennes avancées des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sur l'ensemble du territoire. A titre ultra-prioritaire, mettre en place de telles antennes dans les DISP ayant le plus grand nombre de sortants de prison

avec un problème de logement (Paris, Lille). Charger ces antennes d'identifier les besoins des sortants de prison. Le coût est estimé par la mission à 3 M€/an.

Proposition n° 89. Préciser, pour chaque établissement pénitentiaire, l'organisme en charge des évaluations sociales liées au logement. Décharger les CPIP de cette tâche et la faire prendre en charge par les organismes extérieurs et/ou les assistants de service social des SPIP.

Proposition n° 86\*. Se préoccuper dès l'entrée en détention de la question du logement des entrants SDF (7% des entrants) soit environ 6 000 personnes/an. Faire traiter leur dossier en priorité par les antennes avancées des SI (Cf. Proposition n° 91 infra) et/ou les assistants de service social en SPIP.

Proposition n° 84. Pour toutes les courtes peines (inférieures à un an), prévoir un partenariat systématique entre l'administration pénitentiaire, la CAF et les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour maintenir le logement.

Proposition n° 85. Pour faciliter la conciliation des agendas judiciaires et sociaux, enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention, promouvoir une anticipation le plus en amont possible des sorties côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté SIAO et structures d'hébergement, faire éditer à partir de GENESIS et communiquer à l'ensemble des parties prenantes un listing des personnes susceptibles de sortir dans un délais de deux mois pour les maisons d'arrêt et de 12 mois pour les maisons centrales, que ce soit en raison de la fin de la peine ou de l'octroi d'un aménagement de peine. Actualiser la liste toutes les semaines.

Proposition n° 90\*. Prévoir une offre complémentaire pour loger les sortants de prison compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande, identifiée par la mission entre 6 000 et 7000 places.

#### **4.9.1.2-A moyen terme (un à deux ans)**

Proposition n° 91. Pour les sortants de prison cumulant les handicaps (SDF, psychiatrie, addictions), prévoir pour leur sortie une intégration dans un programme de logement du type « un chez soi d'abord » centré sur i) un logement individuel en diffus et ii) un très fort accompagnement pluridisciplinaire.

### **4.9.2-En matière d'addictions**

#### **4.9.2.1-A court terme**

Proposition n° 94. Organiser des réunions régulières tous les six mois au moins du Comité santé/justice et un sous-groupe de travail à intervalles plus fréquents pour suivre le déploiement du système de veille sanitaire dans toutes les Unités Médico-Psychologiques Spécialisées(UMPS).

Proposition n° 97\*. Informer systématiquement et régulièrement le personnel soignant en détention du calendrier de sortie des détenus par la circulation régulière d'un listing issu de GENESIS des dates de sorties envisagée ; intégrer la visite médicale comme étape obligatoire du parcours de sortie dans le cadre de la mise en place de quartiers sortants soumis à certification, sur le modèle de la prison de Manchester (Royaume Uni).

Proposition n° 100. Lancer une mission conjointe IGSJ-IGF-IGAS de recensement, d'identification et d'analyse des modèles de traitements de la toxicomanie à l'étranger les plus efficaces (débouchant sur un sevrage avec un minimum de rechutes) en fonction du rapport coût/efficacité.

#### **4.9.2.2-A moyen terme**

Proposition n° 93. Prévoir une direction de projet rattachée au secrétariat général des ministères sociaux pour la santé des personnes placées sous main de justice afin de coordonner

les interventions des administrations centrales, notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de l'offre de soins, de la direction de la sécurité sociale et des agences œuvrant dans les domaines de la santé ; inclure dans la fiche de poste du référent santé pour les personnes placées sous main de justice au ministère des affaires sociales l'obligation de réunions régulières avec la direction de l'administration pénitentiaire et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement direction de l'administration pénitentiaire/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la direction de l'administration pénitentiaire.

Proposition n° 102\*. Multiplier les programmes alternatifs à la détention en cas de commission de délits liés aux addictions sur le modèle de celui mis en place récemment à Bobigny.

Proposition n° 92\*. Prévoir l'intégration statistique systématique des éléments liés à la consommation de produits psychoactifs afin de faire apparaître leur prévalence réelle dans l'ensemble des actes de délinquance.

Proposition n° 95\*. En ce qui concerne les échanges d'informations, il est recommandé les évolutions suivantes :

- personnes ou organismes référents : la liste des médecins coordinateurs des Unités sanitaires (US) ainsi que la liste des CSAPA référents soient actualisés et communiquée systématiquement par la direction de projet à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant d'informations administratives, non couvertes par le secret médical, ces informations doivent impérativement être partagées entre les deux administrations ;

- Observatoire sur la santé des détenus (OSSD) : la direction de l'administration pénitentiaire devra avoir un accès total aux données OSSD et ses demandes d'évolution de ce système d'information devront être prises en compte par la DGS.

- rapports d'activité des CSAPA : transmission sans délai du Ministère de la santé à l'OFDT et copie à la direction de l'administration pénitentiaire des rapports d'activité des CSAPA pénitentiaires, des CSAPA référents et des CSPAs avec rapport d'activité incluant une annexe d'intervention en milieu pénitentiaire.

- réunion des ARS : prévoir un point systématique avec invitation de la direction de l'administration pénitentiaire sur les sujets santé des détenus (système d'information, locaux des US, espaces collectifs pour groupes de parole etc.) lors de la réunion nationale des ARS. Au niveau local, organiser une réunion DISP/ARS à intervalles réguliers afin d'aborder l'ensemble des sujets identifiés par la mission conjointe.

Proposition n° 98. Lever les obstacles à une participation systématique du personnel médical/soignant à la (CPU) (partage d'informations dans le cadre prévu par la circulaire de 2012), notamment pour toutes les personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions.

Proposition n° 99\*. A l'instar des programmes existants à l'étranger, prévoir des unités thérapeutiques en détention dédiées à la lutte contre les addictions. Ces unités devront proposer toute la palette d'offres possibles, y compris des groupes de paroles et des lieux d'abstinence totale et leur intégration devra être basée sur une évaluation de la personne et non sur le volontariat. Les personnes devront être soumises à ces programmes sur la base de tests obligatoires de détection des addictions.

Proposition n° 101. Pour toute personne détenue présentant des addictions, proposer systématiquement un programme de traitement et de suivi à l'issue de la période de détention. Les référents pénitentiaires dans les CSAPA devront être impliqués dans la mise en place de ces programmes.

### 4.9.3-En matière d'insertion professionnelle, d'emploi et de formation

#### 4.9.3.1-Formation professionnelle

##### 4.9.3.1.1-A court terme

Proposition n° 69\* Faire remonter systématiquement par voie d'enquête et/ou dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice proposé par la mission, les montants mobilisés par les régions pour la formation professionnelle de ces publics et les intégrer dans un document d'ensemble retraçant l'ensemble des dépenses d'insertion en faveur des personnes sous main de justice.

Proposition n° 70\*. Suivre et accroître le montant de la formation professionnelle rémunérée des personnes sous main de justice suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Proposition n° 108. Sans contester les indicateurs retenus, il doit être établi des modalités de diffusion de ces indicateurs tant auprès du conseil régional qu'auprès de l'autorité judiciaire et des services de l'État.

Proposition n° 109. Etablir des standards d'évaluation communs aux établissements à gestion déléguée et aux établissements à gestion publique, pour construire un dialogue avec les conseils régionaux. Ces standards devraient être déterminés conjointement entre la DGEFP et la direction de l'administration pénitentiaire et se fonder sur le taux de certification ou d'obtention d'un diplôme.

Proposition n° 110. Etablir, conformément à la loi du 15 août 2014 modifiant l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009, un modèle type de convention nationale comportant des objectifs à atteindre sur le plan quantitatif, un dispositif de suivi par des comités de pilotage, des indicateurs de résultats portant notamment sur la réalisation des objectifs déterminés et la tenue effective des comités de suivis.

Proposition n° 121.\* En lien avec les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmenter les niveaux de qualification des personnes détenues classées au service général en conduisant avec les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des opérations de qualification des postes de travail.

Proposition n° 120. Remettre aux personnes détenues travaillant dans différents emplois du service général dès leur libération un livret leur permettant de justifier précisément des actions professionnelles qu'ils auront conduites durant leur incarcération.

Proposition n° 112. Des négociations devraient être entreprises avec des fédérations professionnelles telles que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour faciliter l'employabilité des personnes sortant de prison et des personnes suivies en milieu ouvert.

Proposition n° 111\*. Etablir à bref délai un bilan des actions conduites au titre de la convention entre le MEDEF et la direction de l'administration pénitentiaire. Sur le fondement de cette évaluation, réunir avant l'été, un comité de pilotage pour tirer les enseignements de cette convention et définir pour les trois prochaines années des objectifs quantifiés et partagés.

Proposition n° 115. Assurer un recensement dans les directions interrégionales des programmes financés par la Direction Générale justice de la Commission européenne. A partir de ce bilan, déterminer une stratégie d'action à l'égard de ces programmes afin de disposer d'une concentration de moyens sur des objectifs précis.

Proposition n° 118\*. Mettre en place avec détermination et un portage politique à haut niveau un programme ambitieux de service civique en direction des personnes détenues pour établir une relation entre la détention et l'extérieur. Fixer des objectifs chiffrés à chaque direction interrégionale, pour atteindre un objectif national de 1000 jeunes en service civique en 2016. Renforcer les ressources humaines mobilisées au niveau central pour accompagner ce déploiement.

#### 4.9.3.1.2-A moyen terme

Proposition n° 107. Parmi les représentants de l'État au Conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), inclure le directeur interrégional des services pénitentiaires.

Proposition n° 71. En ce qui concerne le financement de formations supplémentaires en faveur des personnes placées sous main de justice, la mission renvoie aux dispositifs existants pour les demandeurs d'emploi et notamment aux conclusions de la mission conjointe en cours IGF IGAS CGEFI relative à la trésorerie des OPCA.

Proposition n° 106. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, en relation avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : inscrire les personnes placées sous main de justice, notamment en milieu ouvert, dans l'offre de conseil en évolution professionnelle, étape vers une orientation professionnelle adaptée.

Proposition n° 113. Si les résultats attendus pour le développement de l'insertion par l'activité économique sont faibles, la démarche retenue, fondée sur une méthodologie de projet, mérite d'être transposée et soulignée. Elle gagnerait cependant à se doter d'objectifs de moyen terme et d'indicateurs de résultats se fondant notamment sur les critères retenus par le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de ce secteur.

Proposition n° 114. En fonction des résultats obtenus, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle devront élargir leur partenariat aux collectivités locales et aux entreprises impliquées dans le soutien aux démarches d'insertion par l'économique, afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de postes de travail.

Proposition n° 119\*. Mettre en place dans les DISP une ingénierie de projets d'insertion professionnelle chargée du montage des dispositifs destinés aux personnes placées sous main de justice, en lien avec les organismes en charge de la promotion et du financement de ces dispositifs. Cette ingénierie de projet aura en charge également le suivi de ces projets.

### 4.9.4-En matière d'emploi

#### 4.9.4.1-A court terme

Proposition n° 68\*. Appliquer le SMIC horaire en détention conformément à la loi pénitentiaire de 2009 tout en prévoyant la possibilité d'une compensation par rapport au système antérieur de rémunération à la pièce. Cette compensation devra s'appliquer sur la base des éléments disponibles à la DAP relatifs à la part de la population pénitentiaire présentant une sous productivité par rapport au SMIC. L'écart de productivité pourra être compensé sur la base d'une subvention de même ampleur que celle s'appliquant aux contrats aidés et notamment les Contrats Uniques d'Insertion (CUI). Il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 un montant à cet égard, la compensation relevant d'une politique d'insertion favorisant à la fois l'offre de travail et un niveau de rémunération suffisant.

Proposition n° 27\*. Etablir une cartographie précise des relations entre le réseau des missions locales et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Assurer un suivi régulier de cette cartographie par la définition d'un outil actualisable annuellement.

Proposition n° 117. L'étude de faisabilité d'un opérateur unique pour le travail en détention conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le SGMAP devra s'appuyer sur des éléments issus de l'analyse comparative et tirer profit d'un rapprochement avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

#### 4.9.4.2-A moyen terme

Proposition n° 65\*. Fixer des objectifs concernant le nombre de conseiller « justice » pour Pôle emploi en fonction des besoins des personnes sous main de justice et non des possibilités pour Pôle emploi : à l'échelle nationale Pôle emploi dispose de 32 026 agents actifs au 1er janvier 2016 dont 23 872 conseillers emploi (gestion de portefeuille de demandeurs d'emploi), soit un ratio d'un conseiller pour 146 demandeurs d'emploi ou d'un agent actif pour 109 demandeurs d'emploi. En appliquant ces ratios à la proportion des entrants en détention demandeurs d'emploi (plus de 50%), soit 42 500, le besoin peut être estimé pour cette population entre 291 et 389, contre 62 aujourd'hui, soit un accroissement entre 229 à 327 et un surcoût de 10,3 à 14,7 M€ .

Proposition n° 105. En application de l'article. R. 5314-1 du code du travail qui détermine les missions du Conseil National des Missions locales, et de l'article R. 5314-3 du même code, le Gouvernement devrait consulter ce Conseil sur la question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de justice afin de disposer d'un bilan de l'action du réseau des 447 missions locales en faveur des jeunes placés sous main de justice.

Proposition n° 67\*. Faciliter et systématiser l'accès aux contrats d'insertion des personnes sous main de justice et prévoir les financements à cet effet. La proposition d'un contrat d'insertion à la sortie de détention devrait être automatique en cas de chômage. La mission considère que le nombre potentiel de bénéficiaires sur les 85 000 sortants/an devrait faire l'objet d'une évaluation fine, en fonction notamment i) du niveau de formation initiale (48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme) et ii) de la faible productivité des personnes détenues qui travaillent (30% ont une productivité inférieure au SMIC selon les expérimentations menées en 2014).

Proposition n° 116. Conduire des actions d'information auprès des concessionnaires de travail au sein des établissements pénitentiaires sur les clauses sociales dans la commande publique afin de les inciter à soumissionner davantage dans des marchés publics ; ces actions d'information pourraient trouver place dans la relance du programme « entreprendre » précité.

#### 4.9.5-En matière d'accès aux droits sociaux

##### 4.9.5.1-A court terme

Proposition n° 80\*. Intégrer dans le Programme 107 de la direction de l'administration pénitentiaire mais surtout dans le nouveau programme national d'insertion des personnes placées sous main de justice recommandé par la mission, un indicateur « d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ». Cet indicateur devra être partagé avec les collectivités locales et la CAF, voire décliné à leur niveau.

Proposition n° 78\*. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie et dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure de carte nationale d'identité avec demande concomitante d'extrait d'acte de naissance par voie dématérialisée.

Proposition n° 74\*. A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : élaborer un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux.

Proposition n° 83\*. A l'attention de la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes placées sous main de justice nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention).

#### **4.9.5.2-A moyen terme**

Proposition n° 81. Modéliser et uniformiser la composition et les contenus des Points d'Accès au Droit (PAD) de manière à en faire de véritables plateaux techniques, point de passage obligé de tout détenu dans le cadre de la préparation de sa sortie. Dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP) ou de la préparation à la sortie, construire un lien automatique entre le passage en CPU « arrivants » et l'orientation vers le PAD.

Proposition n° 76. Imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus de domiciliation d'une personne placée sous main de justice et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière.

Proposition n° 82. Imposer à la direction de l'administration pénitentiaire, à la direction générale de la cohésion sociale, à la CNAF et à l'Association des Départements de France de faire vivre de nouveau leur protocole national ; faire un état détaillé des partenariats locaux ; modéliser et diffuser les expériences innovantes et performantes de partenariat.



## Introduction

Par lettre en date du 6 mai 2015, le Premier Ministre a saisi l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances aux fins de procéder, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et conformément à la méthodologie élaborée par le SGMAP, à une mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

Cette saisine répondait à une proposition de la Garde des Sceaux et s'inscrivait dans le prolongement de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions pénales, qui institue notamment des peines alternatives à la détention avec la mise en place de deux nouvelles dispositions : la contrainte pénale et la libération sous contrainte. La saisine reposait sur le constat d'une gouvernance interministérielle insuffisante des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice. A l'appui de cette saisine, figurait une fiche de cadrage comportant des données budgétaires et des « *questions évaluatives* »<sup>17</sup>.

Il était ainsi demandé d'évaluer les politiques interministérielles d'insertion sous deux angles principaux :

- la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert à travers l'impact, l'utilité et la pertinence des dispositifs mis en œuvre ;
- l'efficacité des politiques ministérielles d'insertion des personnes détenues, analysées notamment sous l'aspect des moyens mobilisés en leur faveur et du coût de ces politiques rapportés à la réalité de l'insertion et la gouvernance de ces politiques interministérielles.

La mission conjointe devait analyser en particulier le rôle et les capacités de portage de l'administration pénitentiaire et des autres administrations concernées ainsi qu'identifier les leviers d'action disponibles dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles. Ont été désignés pour la composer : Vincent Delbos et Béatrice Del Volgo, inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires, Hubert Gourdet, inspecteur des services pénitentiaires, le docteur Aquilino Morelle, inspecteur général des affaires sociales, Hélène Pelosse, inspectrice générale des finances et Léa Boudet, assistante.

Le présent rapport s'inscrit à la suite d'un cahier des charges qui a été soumis à l'inspecteur général des services judiciaires, aux COPAIRS de l'IGAS compétents et à son chef de corps, à la cheffe du service de l'inspection générale des Finances, et à la directrice de l'administration pénitentiaire.

---

<sup>17</sup> Cf Annexe 1.

La mission était initialement conçue comme une mission de modernisation de l'action publique (MAP) et répondait ainsi à certains critères méthodologiques. Les premiers constats effectués dès le début de la mission, notamment sur les systèmes d'information, ont conduit à l'impossibilité de procéder à une véritable quelconque évaluation des politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Une telle démarche aurait en effet supposé de disposer de données statistiques précises, longitudinales, tant sur les parcours d'insertion que sur les coûts et les recettes, données en l'occurrence inexistantes. Dès lors, la mission s'est attachée à adapter ses travaux à la réalité des informations disponibles et à développer une méthodologie différente de celle initialement envisagée. Toutefois, elle a maintenu une coopération étroite avec le SGMAP.

Le 4 septembre 2015, il a ainsi été convenu, parmi plusieurs options disponibles, de limiter les travaux complémentaires d'études et d'enquêtes proposés par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) à la réalisation d'une étude relative aux entreprises (financée à 100% par le SGMAP). L'enquête a été conduite par les instituts BVA et TNS Sofres, sur la base d'un échantillon constitué avec la direction de l'administration pénitentiaire<sup>18</sup> et ses résultats figurent en pièce jointe de l'annexe consacrée à l'insertion professionnelle.

Par ailleurs, conformément à la méthodologie instituée par le SGMAP, un comité d'experts a été désigné par la direction de l'administration pénitentiaire le 10 juin 2015. Il est composé des quatre personnalités qualifiées suivantes : le docteur Pierre Lamothe (psychiatre) ; M. François Goetz (directeur des services pénitentiaires, directeur de la maison centrale de Poissy) ; Mme. Nelly Oliveira, directrice fonctionnelle du service pénitentiaire d'insertion et probation de l'Essonne (DFSPIP), remplacée par M. Yannick Le Meur, directeur du SPIP de Seine et Marne et M. Marwan Mohammed, sociologue, (auteur notamment de travaux sur les trajectoires de sortie de la délinquance).

La mission a eu un premier échange avec les quatre membres de ce comité le 18 septembre 2015 afin de faire un point sur l'état d'avancement des travaux et de recueillir leur avis. Tous ont été consultés sur le cahier des charges de la mission et invités au premier comité de pilotage réuni le 18 janvier 2016, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre de la en présence du cabinet de la Secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification auprès du Premier ministre, de la direction de l'administration pénitentiaire et de l'un des experts désignés. Ce comité avait été précédé de réunions avec la direction de l'administration pénitentiaire, le SGMAP et le cabinet de la ministre de la justice pour valider la nouvelle orientation donnée à la mission. Lors de ce comité de pilotage, le cahier des charges de la mission a été formellement validé.

A partir d'un premier constat tenant à l'incapacité des systèmes d'information existants de fournir les données nécessaires à la mesure d'impact des politiques d'insertion, propre à toute évaluation de politique publique, la mission a en conséquence considéré qu'il ne lui était pas possible de répondre à l'ensemble des questions évaluatives telles qu'elles figurent dans la fiche de cadrage en annexe de la lettre de mission, et notamment la question portant sur l'impact/l'utilité/la pertinence des dispositifs mise en œuvre, et sur la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert dans les dispositifs dits de droit commun. En revanche, elle s'est attachée à traiter les autres questions évaluatives, notamment :

- Quels moyens et quel coût complet des politiques interministérielles d'insertion en faveur des personnes détenues et celles suivies au titre d'une peine restrictive de liberté ?

---

<sup>18</sup> Les modalités de détermination de cet échantillon ont été évoquées dans le cahier des charges de la mission.

- Quel niveau d'appropriation des services de l'Etat et quelles bonnes pratiques (notamment de méthodologie d'élaboration et de définition de convention de partenariat) ?
- Quel rôle et quelle capacité de portage, d'actions et de moyens, en résumé de leviers d'action de l'administration pénitentiaire dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles d'insertion des personnes détenues mais aussi quelles limites ?
- Quelle gouvernance des politiques interministérielles des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire ?

La mission interministérielle a pris le parti, fondé sur le constat qu'elle ne disposerait pas d'éléments quantitatifs suffisamment étayés, de procéder à des entretiens avec les principaux acteurs de ces politiques, qu'ils appartiennent aux administrations centrales de l'Etat ou à ses services déconcentrés, ou bien encore aux autorités indépendantes de contrôle -notamment le Défenseur des Droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La mission a également rencontré les associations nationales œuvrant dans le champ de l'insertion des personnes placées sous main de des fondations d'entreprises et des fédérations professionnelles. Certains de ces acteurs ont été mis à contribution pour recueillir des informations sur les pratiques et les programmes qu'ils mettent en place afin de connaître leur perception des freins et des obstacles, mais aussi des leviers possibles qui permettraient d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. A l'issue des travaux de la mission, une réunion s'est tenue afin de leur présenter les principaux constats effectués et les lignes directrices des préconisations et recommandations de la mission.

Les inspections générales ont également eu des entretiens avec les organisations syndicales représentatives des personnels de l'administration pénitentiaire dès le début de la mission pour disposer de leur point de vue et, à la fin de celle-ci, pour présenter leurs principaux constats et les grands axes de leurs préconisations. Elles ont également consulté, sur les questions qu'il leur appartenait de traiter, aussi bien des personnalités ayant une vaste connaissance du sujet au niveau national ou international<sup>19</sup>, que des experts disposant d'une longue expérience sur ces sujets.

Outre la collecte et l'analyse d'information au niveau central, la mission a effectué plusieurs déplacements en régions, afin de disposer d'une appréciation des acteurs locaux (préfecture, juridictions, directions interrégionales des services pénitentiaires chefs d'établissements pénitentiaires, services pénitentiaires d'insertion et de probation, associations, Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation, ARS, Pôle emploi, missions locales, centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie, services médicaux psychologiques régionaux unités sanitaires dans des établissements pénitentiaires,<sup>20</sup> etc...) quant au fonctionnement pratique des différents dispositifs et aux voies de progrès possibles au niveau local. Ces déplacements ont eu lieu à Lille, Strasbourg, Toulouse, Lyon et Paris. Ils ont été également l'occasion d'entretiens avec des représentants de collectivités locales (conseils régionaux et conseils départementaux).

La mission a en outre lancé différents questionnaires et enquêtes, à destination des SPIP, des ARS, d'un échantillon de collectivités locales et des CHRS accueillant tous publics dont des personnes sous main de justice. Au total, les membres des inspections générales ont, rencontré plus de 500 personnes.

---

<sup>19</sup> FNARS

<sup>20</sup> FNARS, DISP, SPIP, SIAO, CSAPA, SMPR, US

Afin de disposer d'éléments du point de vue des personnes sous main de justice et comme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté en avait fait la proposition, la mission s'est appuyée sur les rapports de contrôle de cette autorité indépendante qui a visité la totalité des établissements pénitentiaires de France métropolitaine et d'outre-mer, sur ses rapports annuels, ses avis et recommandations, ainsi que sur une note de synthèse anonymisée des saisines effectuées par des personnes détenues auprès de cette autorité, qui a été remise à la mission interministérielle.

Comme elle l'avait indiqué dans son cahier des charges, la mission a effectué un travail de comparaison internationale, d'une part par analyse documentaire en examinant des travaux existants, notamment ceux qui ont été mobilisés dans le cadre de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive de 2013, comme par exemple les études du service international du ministère de la justice et des affaires sociales ; et d'autre part par enquête auprès des conseillers sociaux et des magistrats de liaison. La mission a consulté les différentes études anglo-saxonnes et canadiennes effectuées sur le coût de la réinsertion rapporté au coût de l'incarcération via l'analyse d'impact sur la baisse du taux de récidive. La mission a, en outre, procédé à deux déplacements, au Canada et au Royaume Uni. Les enseignements tirés de ce travail figurent au fur et à mesure de l'exposé tant du diagnostic que des recommandations.

La mission s'est donc, avec l'aval de ses commanditaires, transformée en un travail a priori plus classique d'analyse et d'évaluation. Cette option, proposée aussi bien à la maîtrise d'ouvrage qu'aux différentes instances des inspections générales, a recueilli leur assentiment.

La mission a orienté ses investigations dans quatre directions prioritaires :

- 1) le diagnostic des systèmes d'information de la DAP ;
- 2) l'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions ;
- 3) l'examen du dispositif institutionnel, au regard du pilotage et du financement des actions conduites ;
- 4) l'analyse de quatre thématiques majeures, décisives pour la construction d'un parcours d'insertion et représentatives d'une matrice de politiques d'insertion. Faisant intervenir une pluralité d'acteurs et de partenaires, ce qui peut lui conférer l'aspect d'une mosaïque, l'insertion vise à mettre ensemble, du point de vue de la personne quatre dimensions essentielles : un toit, un revenu, un bien-être et des droits. Dès lors, la mission a fait le choix de se concentrer sur ces quatre axes que sont l'accès à un hébergement ou à un logement, l'insertion professionnelle, la prise en charge des addictions et l'accès aux droits sociaux.

Au terme des travaux de la mission deux remarques préalables et fondamentales méritent d'être faites :

- Les politiques de réinsertion ne doivent pas être examinées comme des politiques spécifiques, destinées à des populations considérées comme particulières parce qu'elles auraient été marquées du fait d'un passage à l'acte délinquant. Comme l'indique l'article 130-1 du Code pénal, la peine remplit deux fonctions : sanctionner et favoriser l'amendement de l'auteur de l'infraction<sup>21</sup>. **Les politiques mises en œuvre pour remplir cette finalité conférée à la peine par le législateur doivent être pleinement envisagées comme des politiques sociales** et à ce titre relever d'un système d'acteurs issu du droit commun ;
- Les équilibres entre punition et amendement, sanction et réinsertion, mais aussi entre sécurité et droits de la personne, incarcération et aménagement de la peine, milieu fermé et ouvert, sont aussi fondamentaux que délicats à établir. Le succès de toute politique pénale repose sur l'efficacité de chacun des deux ordres de termes, mais aussi sur leur association harmonieuse. **En particulier, une politique de sécurité efficace est une politique qui promeut effectivement la réinsertion, comme l'illustre clairement la question de la récidive.** A cet égard, le premier et principal échec d'une politique sécuritaire se mesure à l'aune du taux de récidive, et il en va de même pour une politique de réinsertion. On ne peut réussir l'une qu'en faisant progresser la seconde. C'est ce constat et cette priorité de l'action publique qu'a rappelés avec force, le 8 février dernier, le Premier ministre britannique, M. David Cameron, en présentant un programme national pour les prisons<sup>22</sup>.

C'est sous ce double prisme que ce rapport doit être examiné.

Les investigations menées par la mission représentent, en France, le premier travail du genre visant à établir une vision transversale de l'évaluation des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice. Des missions d'institutions de contrôle se sont attachées à certains angles, d'autres ont pu avoir pour mandat une analyse exhaustive des missions dévolues à l'administration pénitentiaire. Mais cette mission est la première à croiser les approches de l'inspection générale des affaires sociales, de celles des ministères des finances et de la justice afin de proposer un examen critique du dispositif en place et des voies d'amélioration acceptables. A ce titre, ce rapport doit être considéré comme un premier déchiffrement nécessairement incomplet car, pour les raisons évoquées plus haut, la mission a dû, dans la plupart de domaines, défricher pour trouver des données, reconstituer des indicateurs et déterminer des résultats. Il appelle d'autres travaux de même nature, qui ne sauraient néanmoins se substituer à une nécessaire mobilisation de la recherche académique pour examiner les différentes facettes de cette question.

Ses conclusions renvoient et ses propositions répondent à une réalité humaine très dure, parfois dramatique, toujours éprouvante, pour les personnes concernées comme pour les personnels qui ont la responsabilité de les prendre en charge. Le constat dressé à cet égard est largement celui d'un revers, politique et administratif, qui est aussi, au-delà, celui de notre société, malgré des engagements indéfectibles des professionnels de l'administration pénitentiaire comme de tous les acteurs mobilisés dans un puissant et précieux mouvement associatif. La profondeur historique de cet échec collectif -celui que soulignait déjà Alexis de Tocqueville lorsqu'il présentait son projet de loi sur les prisons le 18 mai 1844- est une invitation supplémentaire à regarder la situation en face, avec lucidité et courage, et à agir.

21 « -Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : « 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; « 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

22 Le texte original de son discours figure en annexe.

Il ressort en effet des travaux de la mission que la prise en compte effective de l'objectif central de réinsertion des personnes placées sous main de justice -qu'elles soient incarcérées ou exécutant une peine en milieu ouvert- suppose d'inverser la logique et le fonctionnement actuels du système pénal (1).

Dans le même esprit, la gouvernance de la politique de réinsertion, pour l'heure défailante, doit être profondément réformée, par la mise en place d'un système d'informations et de connaissance, la mise en œuvre d'une réelle et indispensable inter ministérialité et par l'identification de moyens financiers suffisants (2).

C'est dans le cadre de cette nouvelle gouvernance que les politiques sectorielles d'insertion doivent être renforcées et améliorées (3).

# **1. POUR PRENDRE REELLEMENT EN COMPTE L’OBJECTIF CENTRAL DE REINSERTION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE, IL EST NECESSAIRE D’INVERSER LA LOGIQUE ET LE FONCTIONNEMENT ACTUELS DU SYSTEME PENAL**

## **1.1 Les conditions de détention des personnes placées sous main de justice doivent être reconsidérées et améliorées**

Une observation liminaire et fondamentale s'impose : tout parcours d'insertion nécessite certains préalables tenant au cadre de vie, à la qualité des liens personnels et sociaux, au contexte facilitateur. C'est pourquoi la mission a estimé indispensable de souligner et de rappeler que les conditions de détention jouent un rôle déterminant dans la mise en place d'une offre d'insertion et donc dans l'élaboration d'une trajectoire de réinsertion. Leur amélioration substantielle représente un préalable nécessaire à l'efficacité des politiques mises en place. En effet, non seulement les personnes placées sous main de justice présentent la plupart du temps des facteurs de fragilité et de précarité psychologique ou sociale, mais la détention les renforce. L'épreuve de l'enfermement peut en effet provoquer l'aggravation ou la réactivation de certaines affections liées aux facteurs de risque de transmission ou d'exposition<sup>15</sup> (maladies transmissibles, troubles mentaux, consommation de produits psychoactifs) du fait de la promiscuité, des conditions d'hygiène, de l'isolement affectif, des conditions d'hébergement ou de l'inactivité. Par ailleurs, les caractéristiques propres à l'incarcération génèrent une violence qui s'exerce contre soi ou contre les autres, avec des conséquences tant sur la santé physique que mentale (risque de suicide accru, automutilations<sup>23</sup>).

Selon l'étude du Conseil de l'Europe Space I de 2014, la mortalité par suicide était en 2013 de 12,4 pour 10 000 personnes détenues. Dans les pays du Conseil de l'Europe, le taux moyen était de 7,6 pour 10 000 personnes détenues. Selon le 2<sup>ème</sup> rapport de l'observatoire national du suicide remis à la ministre de la santé, les personnes détenues se suicident sept fois plus que les hommes libres âgés de 15 à 59 ans. Enfin, la détention est une rupture avec un environnement familial, professionnel, social souvent peu solide. Les solidarités minimales existant à l'extérieur ne se reconstituent que très partiellement en détention. Les problèmes les plus graves en matière de surpopulation, de promiscuité, de conditions de vie et de protection de la santé concernent principalement les maisons d'arrêt mais ne sont pas absents des autres établissements pour peine. Il convient de rappeler que les conséquences de l'incarcération sur la santé des personnes détenues n'ont fait l'objet jusqu'à présent d'aucune étude longitudinale en France.

---

<sup>23</sup> 2 426 en 2009.

### ***1.1.1 Une surpopulation carcérale très élevée en maison d'arrêt qui compromet les efforts de réinsertion***

La densité carcérale est en moyenne de 113% en France en 2015. Toutefois, il s'agit d'une moyenne qui cache des situations très contrastées selon le type d'établissement pénitentiaire : 135% en maisons d'arrêt en 2014, contre 94% en centres de détention, 80% en maison centrale, 71% en centre pour peines aménagées et 77% en centres de semi-liberté. Selon la statistique mensuelle des personnes détenues écrouées en France au 1er janvier 2016, quatre établissements ou quartiers ont une densité supérieure ou égale à 200 %, 37 comprise entre 150 et 200 %, 44 comprise entre 120 et 150 %, 33 comprise entre 100 et 120 %. Au total, 134 établissements ou quartiers ont une densité inférieure à 100 %. Au sein des établissements pénitentiaires recevant plus de 600 personnes écrouées et détenues, 21 établissements sont concernés et concentrent 34% de cette population (22 636 personnes).

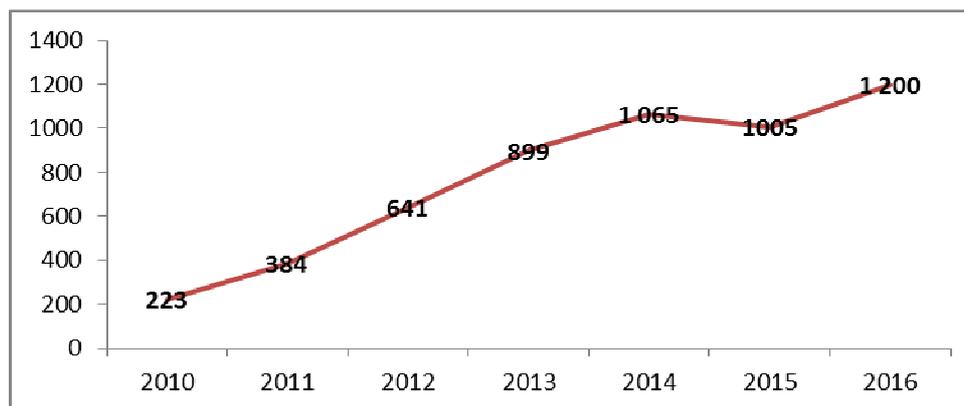
Avec une densité carcérale moyenne de 117%, la France se situe en très mauvaise position au regard des autres pays de l'UE (hors pays d'Europe centrale et orientale) : elle est classée avant-dernière devant l'Italie (148%), les autres pays européens ayant des taux proches de 100% (Angleterre, Pays de Galles, pays scandinaves), voire très inférieurs (87% pour l'Allemagne et l'Espagne). L'un des facteurs d'explication réside dans le taux de prévenus parmi les personnes détenues en France (21%) contre un taux variant entre 13 et 14% en Allemagne, Angleterre/Pays de Galles et Espagne. Il convient de relever que si le taux de prévenus est très élevé dans les pays scandinaves (entre 30 à 37%), il s'accompagne d'une durée moyenne d'incarcération éminemment basse (entre 3 et 4 mois) et d'un coût très élevé de la détention (200 à 300€/jour et par détenu), c'est-à-dire d'un modèle où la durée de détention est à fois la fois très courte et les conditions de l'incarcération bien meilleures que dans tout autre pays.

Une analyse effectuée par l'Observatoire de la privation de liberté et des sanctions et mesures appliquées dans la communauté fait état des éléments suivants au 1<sup>er</sup> janvier 2016 :

- Sur les 58 561 places opérationnelles, 4 847 sont inoccupées (991 en maisons d'arrêt et 3 856 en établissements pour peine). Les 66 678 personnes détenues se répartissent donc dans 53 714 places. Aussi le nombre de personnes détenues en surnombre est-il de 12 964.

- Le taux de surpopulation est donc de 22 personnes détenues en surnombre pour 100 places opérationnelles. Sur ces 12 964 personnes détenues en surnombre, 1 200 dorment sur un matelas posé à même le sol ; soit près de 10 %.

Cette association souligne que le nombre de personnes détenues qui dorment sur un matelas posé à même le sol (1 200) a crû de 19% sur un an et la hausse est continue depuis 2010 comme l'illustre le tableau suivant. La mission n'a pas eu connaissance d'un quelconque plan d'action visant à résorber au quotidien cette situation ; elle estime que ces situations compromettent gravement les perspectives d'insertion de ces personnes, à leur précarité sociale initiale s'ajoutant en effet une précarité « carcérale ».

**Graphique 1 : Evolution du nombre de personnes détenues dormant sur un matelas à même le sol**

*Source : OPALE*

### ***1.1.2 Des conditions de détention conduisant à une perte d'autonomie et régulièrement dénoncées***

Les conditions de détention constituent un obstacle majeur aux politiques d'insertion. Ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a pu le retracer dans les rapports annuels, la détention par ses conditions matérielles comme par son organisation générale aboutit à une large perte d'autonomie pour les personnes détenues, ce qui va à l'encontre de tout objectif de réinsertion. La mission partage les constats effectués par cette autorité indépendante lors de ses contrôles comme à l'occasion des saisines qui lui sont faites par des personnes détenues. Une note remise à la mission reprend des éléments développés dans le rapport annuel du CGLPL pour l'année 2014<sup>24</sup>.

#### **1.1.2.1 Des atteintes aux droits des personnes**

De nombreux parlementaires, des autorités indépendantes, telles que le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe ou le CGLPL, ont relevé que les atteintes aux droits élémentaires des personnes sont multiples du fait de la détention. S'agissant de l'autonomie des personnes en situation de handicap, de nombreux établissements pénitentiaires ne disposent pas de véritable cellule adaptée aux personnes à mobilité réduite. Certaines personnes souffrant d'un handicap psychique ou physique, ou simplement âgées, ne sont plus capables d'assurer leur propreté ni celle de leur cellule et vivent parfois dans des conditions indignes.

La détention prive du droit à l'intimité : il convient ainsi de souligner le non-respect de l'encellulement individuel et la promiscuité due à la surpopulation carcérale, l'absence de droit effectif à la sexualité, en cellule ou au sein des parloirs.

Ces atteintes portent aussi sur la faculté laissée à la personne détenue de gérer ses biens : elles résultent surtout de la difficulté dans la constitution d'une épargne sur un compte bancaire à l'extérieur. Une autonomie effective ne saurait non plus se concevoir sans autonomie financière, en détention ou au moment de la libération. Or l'autonomie financière est déterminante au moment de la sortie de prison.

<sup>24</sup> Rapport annuel pour l'année 2014, Contrôleur général des lieux de privation de liberté Dalloz éd. Paris 2015.

Les atteintes au droit d'expression sont importantes, malgré l'article 29 de la loi pénitentiaire qui dispose que : « *Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées* ». Son application est différenciée. Pourtant, les échanges entre personnes incarcérées devraient être encouragés, dans la mesure où les instances d'expression collective des personnes détenues permettent un dialogue institutionnel avec l'administration, ce qui contribue à améliorer la vie quotidienne et les relations avec les personnels.

L'autonomie des personnes implique la possibilité d'effectuer des choix en matière sanitaire : les régimes alimentaires ne sont pas toujours respectés, les personnes ne peuvent pas recourir au médecin de leur choix. Les obstacles tenant à l'organisation des détentions, sont nombreux et peuvent conduire à des dénis de soins.

Enfin, la connaissance des droits qui s'offrent aux personnes détenues et des devoirs qui leur incombent (droit de la défense, droit d'accès aux documents personnels et juridiques utiles) est imparfaitement assurée, ce qui constitue des restrictions notables au droit à l'information et à l'accès aux droits<sup>25</sup>.

Quant à l'exercice du droit de vote, sauf si la privation des droits civiques a été prononcée, il peut théoriquement s'exercer en détention : soit par procuration, soit lors d'une permission de sortir accordée par le juge de l'application des peines. Dans la pratique, la privation de liberté conduit à une déshérence de ce droit, soit que le détenu n'y songe même plus, soit qu'il ne soit pas inscrit sur les listes électorales. Or, ainsi que le souligne l'Observatoire International des Prisons<sup>26</sup> : « *A partir du moment où l'étape de l'inscription sur les listes électorales a été ratée, l'information sur les procurations et la campagne d'affiches, en couleur, incitant les détenus à voter, tombe à plat* ». Par ailleurs, voter, par procuration ou par le biais d'une permission de sortir, suppose d'avoir des papiers d'identité et une domiciliation, conditions qui font défaut à une partie de la population pénale<sup>27</sup>. Enfin, le vote par procuration peut rapidement devenir « un parcours d'obstacles » si la personne détenue a besoin d'aide pour l'accomplissement de ses démarches administratives, notamment dans les grandes maisons d'arrêt où les professionnels du SPIP ne disposent pas toujours du temps nécessaire pour cela.

Les chiffres communiqués à la mission par la direction de l'administration pénitentiaire<sup>28</sup> font état sur 58 402 détenus (dont 42 853 électeurs potentiels) de 1000 à 2700 votants en 2007 et sur 64 787 détenus (dont 50 630 électeurs potentiels) de 300 à 1600 en 2012 selon les élections et les tours. Il est très surprenant et inquiétant de constater qu'en 2012, malgré la possibilité de voter par le biais d'une permission de sortir, disposition qui n'existait pas lors des échéances de 2007, le nombre d'opérations de vote faites par les personnes détenues a baissé de près de 38 %.

### **1.1.2.2 Les difficultés d'accès aux douches et aux outils modernes de communication représentent deux obstacles dirimants à la mise en place d'actions d'insertion**

Ces deux questions majeures représentent des préalables indispensables à résoudre pour envisager avec sérieux toute politique de réinsertion : la question de l'accès aux douches et celle de l'accès aux moyens de communication (téléphone et internet).

<sup>25</sup> Cf CGLPL note remise à la mission en annexe.

<sup>26</sup> Le Monde.fr, « Prisonnier mais toujours citoyen, le difficile exercice du droit de vote en prison », 19/03/2007.

<sup>27</sup> Cf. Annexe N°5 « Accès aux droits sociaux ».

<sup>28</sup> DAP, Bureau Mi 4, 14/04/2016.

## A. La question de l'accès aux douches

Au 1<sup>er</sup> août 2015 le parc pénitentiaire hors outre-mer se composait de 48 154 cellules, dont 14 547, soit 30%, disposant d'une douche et 33 607 sans douche. Il n'existe pas, selon les informations recueillies par la mission, d'action prioritaire visant à résorber cette situation. L'accès restreint à des douches en espace collectif, en sus de l'impact sur les personnes, engendre des mouvements multiples, est générateur de tension et, du point de vue des personnels, très consommateur de temps pour des tâches peu valorisantes.

Il paraît donc indispensable à la mission, tant pour des raisons tenant à la dignité des personnes, à leur réinsertion future comme à la sécurité des établissements, d'engager un grand programme d'installation de douches dans les cellules. Son objectif à terme devrait être d'aboutir au résultat : une cellule, une douche. Compte tenu de l'exiguïté de certaines cellules dans de vieux établissements et de la préoccupation de ne pas provoquer de sur occupation transitoire liée aux travaux d'installation, la mission préconise que ce plan soit conçu et mis en œuvre de manière progressive mais avec un calendrier précis.

**Proposition n° 1.** *Etablir un programme d'installation de douches individuelles dans la totalité des cellules pour garantir l'accès journalier à une douche, quelles que soient les activités de la personne en détention (sport, travail etc.).*

## B. L'accès au téléphone

L'accès au téléphone s'effectue pour les prévenus comme pour les condamnés à partir de « points phone » dont la localisation dans les établissements n'a pas été nécessairement réfléchi pour éviter les pressions (installation dans les cours de promenade) ni préserver une relative intimité quand les personnes détenues joignent leurs familles. De plus, les horaires d'accessibilité constituent une difficulté dès lors que les familles ne sont pas nécessairement joignables dans la matinée ou dans l'après-midi, périodes de temps où les points phone sont généralement accessibles.

L'introduction massive et illégale des téléphones portables en détention représente un problème endémique de gestion sécuritaire des établissements. Au Royaume- Uni, le National Offenders Management Service (NOMS) <sup>29a</sup> équipé la totalité des établissements de dispositifs de brouillage efficaces et a accompagné cette mesure d'informations claires sur la prohibition de l'introduction des téléphones portables.

**Proposition n° 2.** *Fixer un agenda précis pour améliorer nettement le recours aux communications téléphoniques, notamment en expérimentant des options sécurisées permettant aux personnes détenues de communiquer avec leurs proches par des applications ayant recours à la visioconférence (tels que Skype, tribe, etc.).*

## C. L'accès à internet

Internet est devenu un outil indispensable d'accès aux organismes de droit commun ou aux études supérieures, etc... Internet représente, par conséquent, un outil précieux de réinsertion et d'autonomisation qui doit être concilié avec des impératifs de sécurité. Or cet accès est impossible en détention pour les personnes détenues et très complexe pour les intervenants extérieurs. A titre d'exemple, pour accéder aux données Pôle emploi par internet, la procédure permettant aux conseillers justice de cet organisme de se connecter en détention est particulièrement contraignante.

---

<sup>29</sup> Equivalent de la direction de l'administration pénitentiaire pour le Royaume Uni et le Pays de Galles.

La DAP indique être engagée dans une démarche de réflexion et d'expérimentation sur l'accès aux technologies de communication en détention. La mission a pris connaissance de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues<sup>30</sup>. Dans ce document, il recommande à l'administration pénitentiaire une meilleure garantie de la liberté de communication (reconnue par le Conseil constitutionnel) des personnes détenues sans autres limites que celles exigées par la sécurité, l'ordre public, l'avenir des personnes détenues et le droit de leurs victimes.

Il souligne aussi que, dans un objectif de facilitation de la réinsertion des personnes détenues, les règles d'accès à l'informatique concernant l'acquisition de matériels, les capacités de stockage, l'accès à l'Internet et à une messagerie électronique doivent être, dans le respect des impératifs nécessaires de sécurité, assouplies et harmonisées. La mission souscrit à cette recommandation et estime que les dispositions devraient être prises par la direction de l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre cet avis, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada). Au Royaume Uni, le NOMS s'est doté d'une cellule, de type « *Fab Labs* ». Ce dispositif a permis d'expérimenter l'introduction dans trois établissements pénitentiaires des tablettes numériques permettant à la fois aux personnels et aux personnes détenues de gérer une partie de la vie quotidienne (inscription aux activités, contacts avec la famille, les services sociaux de l'établissement...). Les premiers résultats, selon les informations recueillies par la mission, sont extrêmement positifs, ayant conduit à une baisse de la violence entre personnes détenues, des agressions à l'égard des personnels de surveillance et une baisse sensible des automutilations.

**Proposition n° 3.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre sans délai les recommandations issues de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada).*

### **1.1.2.3 La France est régulièrement critiquée par le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'Homme pour ses mauvaises conditions de détention**

Sans développer l'ensemble de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la mission a relevé un nombre important de condamnations de notre pays pour des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme relatives aux conditions dans lesquelles se déroule la détention. Ainsi, dans un arrêt très récent, la Cour a demandé aux autorités françaises de renforcer les mesures mises en place pour protéger les personnes détenues présentant des tendances suicidaires<sup>31</sup>. Ainsi que le souligne un commentateur, « *l'arrêt présente [...] une portée plus générale, en invitant à nouveau la France à prendre des mesures concrètes permettant de mieux renforcer les liens entre les services de l'administration pénitentiaire et les services de soins intervenant en prison* ».<sup>32</sup>

Il convient de rappeler les normes élaborées par le Comité Européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe<sup>33</sup>, d'où il ressort qu'une cellule de 6 à 9m<sup>2</sup> ne devrait pas accueillir plus d'une personne détenue et de 12m<sup>2</sup> deux personnes détenues<sup>34</sup>.

30 Journal officiel du 12 juillet 2011.

31 Voir Cour EDH, 4 février 2016, Isenc c/ France, req. n° 58828/13

32 Suicides en prison par Jean-Manuel Larralde, professeur à l'Université de Caen-Normandie in « Arpenter le Champ pénal » (ACP) 11 mars 2016 rubrique chronique côté cour EDH.

33 Document CPT/Inf (2015) 44 relatif à l'espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires.

34 Voir à ce propos le 25ème rapport général du Comité de prévention de l

Par ailleurs, le Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe indique d'autres éléments à prendre en compte pour évaluer les conditions de détention : l'état d'entretien et de propreté, l'accès à la lumière du jour, à une aération et au chauffage, les installations sanitaires, la possibilité de se dépenser physiquement en plein air et l'existence d'activités motivantes.

### ***1.1.3 Une piste en faveur de la réinsertion à approfondir : l'inscription de l'action de l'administration pénitentiaire dans des politiques de développement durable.***

Selon l'INSEE, le développement durable est « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». <sup>35</sup> En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, a défini officiellement la notion de développement durable en la mettant en corrélation avec les trois piliers que sont l'économie, l'écologie et le social : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Cette notion est au cœur des politiques publiques prévue par l'article 6 de la Charte de l'environnement. Elle se décline en France et en Europe dans des stratégies nationales, plans incitatifs qui permettent de mettre en perspective des engagements et des orientations de différentes parties prenantes, publics, privées ou associatives.

Les politiques de réinsertion sont évidemment un aspect essentiel du pilier social du développement durable. A ce titre, la mission considère que, lorsqu'elles s'appliquent aux personnes sous main de justice, elles sont de nature à favoriser leur réinsertion. L'examen de quelques programmes déjà à l'œuvre abonde dans le sens d'un approfondissement de cette orientation de manière volontariste.

#### **1.1.3.1 Plusieurs établissements pénitentiaires ont investi le champ de l'environnement et du développement durable mais cela reste insuffisant**

En 2015, l'administration pénitentiaire recensait <sup>36</sup> près d'une centaine d'établissements pénitentiaires déclarant utiliser régulièrement des espaces verts et une cinquantaine faisant état de la présence d'animaux dans leurs bâtiments <sup>37</sup>. Certains d'entre eux offrent des formations. D'autres font entretenir les espaces verts par les personnes détenues dans le cadre du service général ou bien en placement extérieur.

Toutes ces initiatives, même les plus simples, ont le mérite de donner la possibilité aux personnes détenues de travailler au contact de la nature et dans un environnement plus silencieux, loin des bruits caractéristiques de la prison. Elles permettent de redonner du sens à la temporalité des journées et au rythme des saisons et de leur confier des responsabilités.

Rapporté aux 91 maisons d'arrêt et aux 88 établissements pour peine implantés sur le territoire français, le nombre d'établissements offrant des activités en lien avec les espaces verts représente à peine plus de la moitié d'entre eux, ce qui est très insuffisant. Il importe de développer ces initiatives dans tous les établissements existants et a minima dans les cours de promenade et d'intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts.

<sup>35</sup> Citation de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien (1987).

<sup>36</sup> Source : « un autre regard sur la prison- le développement durable en détention »- DAP – mai 2015.

<sup>37</sup> Chevaux, chiens, bassins à poissons et aquarium, lapins, poules etc. Certains de ces animaux permettent d'entretenir les espaces verts des établissements, c'est le cas des brebis à Neuvic, des moutons d'Ouessant à Nantes, d'autres ont une vocation éducative, par exemple l'action « poulailler éducatif » à destination des personnes ayant une problématique d'addiction au centre de détention d'Oermingen ou les animaux de compagnie à la maison centrale d'Arles.

**Proposition n° 4.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : développer l'exploitation des espaces verts dans tous les établissements existants et a minima dans les cours de promenade et intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts au titre des activités et de la formation.*

### **1.1.3.2 Les deux exemples d'établissements pénitentiaires tournés vers l'exploitation de la terre et l'élevage n'ont pas été modélisés et restent marginaux**

La réinsertion par le travail de la terre n'est pas récente en France. Le centre de détention de Mauzac en Dordogne et celui de Casabianda en Corse qui accueillent l'un et l'autre des publics ciblés, en sont l'illustration. Ils restent néanmoins des exemples trop isolés. Pour autant ces dispositifs, pour être pleinement efficaces, doivent s'accompagner d'une orientation adaptée à une population, souvent urbaine et peu attirée par les travaux agricoles. Un suivi individualisé et une action en faveur du maintien ou de la création de liens sociaux sont également des conditions indispensables.

#### **A. Au centre de détention de Mauzac : placer les personnes détenues dans un environnement naturel propice à leur réinsertion constitue une condition nécessaire mais pas suffisante**

*« Il faut absolument éviter, dans l'intérêt de tous, que ces hommes soient infantilisés, déresponsabilisés, incapables d'être confrontés à la réalité de la société des hommes libres »* déclarait en 1986 Robert Badinter alors Garde des sceaux, à l'occasion de l'inauguration de la seconde partie du centre de détention de Mauzac<sup>38</sup>. L'établissement était alors porteur d'une ambition forte en termes de réinsertion.

Établi sur un domaine agricole de 97 hectares, le centre est constitué de deux parties : l'une, construite en 1939, l'autre, en 1985, héberge en détention fermée des hommes, la plupart condamnés pour des infractions à caractère sexuel<sup>39</sup> à des peines comprises entre deux et cinq ans. Cette deuxième partie, le nouveau Mauzac, a été conçue suivant le modèle d'un petit village pour répondre aux besoins de nouvelles structures d'établissements pénitentiaires dont l'objectif était de responsabiliser les personnes. Elle est composée de 21 pavillons de douze cellules comprenant des unités de vie commune et disposant chacun d'un jardin entretenu par les détenus.

La principale vocation du centre est de préparer les personnes détenues à leur sortie. Il propose à ce titre plusieurs activités en ateliers<sup>40</sup> mais sa particularité consiste dans celles résultant de la ferme-école qui offre du travail et dispense deux formations qualifiantes et diplômantes<sup>41</sup>. Le suivi pédagogique est personnel et continu.

La ferme-école est gérée par une association d'insertion professionnelle, l'AFAC 24. Depuis 2009, une production horticole en concession a été mise en place. Cette activité, a permis en 2014 l'emploi à temps plein de quatre détenus. Les produits, issus de l'agriculture biologique, sont vendus au public sur place une fois par semaine et via internet, au même titre que le miel qui est produit depuis l'installation de ruches en 2015.

<sup>38</sup> Source INA.

<sup>39</sup> En 2014, plus de 80% des personnes étaient détenues pour viols et agressions sexuelles. Source : rapport d'activité 2014 CD Mauzac.

<sup>40</sup> Menuiserie industrielle et fabrication de boîtiers électroniques notamment. Source : ibidem.

<sup>41</sup> Il s'agit des formations Horticulture et Travaux paysager. Les diplômes sont délivrés par le ministère de l'agriculture. Source : ibidem.

En marge de cette activité, un atelier mécanique pouvant accueillir 15 stagiaires permet d'une part d'assurer une formation qualifiante de maintenance du matériel agricole<sup>42</sup> et d'autre part d'entretenir les machines et outillage utilisés par la ferme-école.

Les visites réalisées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2010 puis en 2012 ont mis en lumière la très nette différence de conditions de détention entre les deux bâtiments d'hébergement, la partie ancienne étant décrite comme ressemblant à une maison d'arrêt classique en opposition à l'autre qualifiée de très ouverte. Il était noté que les équipements sportifs y étaient plus développés et les activités plus nombreuses alors que dans l'ancien centre, le béton et l'absence de lieu convivial étaient un obstacle au développement de la vie sociale. « *La qualité de la conception du nouveau centre, fondée sur un système pavillonnaire constituée de petites unités de vie, dotées de jardins et de pelouses, permet une vie sociale dense et bien adaptée à l'accueil des personnes condamnées à de longues peines* »<sup>43</sup> était-il observé en conclusion.

### **B. Le centre de détention de Casabianda : un établissement à préserver et un modèle à étudier**

Situé sur la côte orientale de la Corse, le centre de détention de Casabianda est le seul établissement à être ouvert<sup>44</sup>, c'est-à-dire sans mur d'enceinte et sans barreaux. Il est implanté dans un domaine agricole de 1480 hectares. Mis en service en 1862, l'établissement a été fermé puis ré-ouvert en 1948. Au fil du temps, la sélection des personnes hébergées s'est faite en faveur de celles condamnées pour des infractions à caractère sexuel. Aujourd'hui, Casabianda accueille les personnes condamnées à plus de deux ans d'emprisonnement pour ce même type d'infraction<sup>45</sup>.

Jusqu'à très récemment, son effectif a baissé régulièrement<sup>46</sup>. L'une des causes de cette baisse résiderait dans la difficulté à affecter des personnes répondant aux critères de l'établissement. En 2014, 23 % d'entre elles provenaient de la région PACA, 10,5 % de l'île de France et 13,8 % étaient étrangères.

Menacé de fermeture il y a peu de temps encore en raison notamment de la vétusté des bâtiments et des structures<sup>47</sup>, le site a fait l'objet depuis l'année 2015 d'une politique de rehaussement des effectifs menée par le ministère de la justice qui serait favorable à son maintien. Au 25 mars 2016, Casabianda comptait 145 détenus, l'objectif étant d'atteindre rapidement un effectif de 170 personnes. L'âge moyen est élevé puisque plus de la moitié des personnes hébergées ont plus de 50 ans. Beaucoup de détenus n'ont plus de famille ou ont rompu avec elle, notamment lorsque les faits ont été commis dans le cercle familial. Les détenus travaillent essentiellement<sup>48</sup> à des activités forestières, cérésières, laitières et d'élevage. En 2014, l'exploitation agricole et forestière a permis l'emploi de 68 opérateurs.

42 Il s'agit d'un CAP délivré par l'éducation nationale.

43 Observation n° 33 rapport CGLPL août-septembre 2010.

44 Constitue un établissement ouvert « un établissement pénitentiaire dans lequel les mesures préventives contre l'évasion ne résident pas dans des obstacles matériels tels que murs, serrures, barreaux, ou gardes supplémentaires ». Congrès pénal et pénitentiaire international de La Haye, août 1950. Source Mission d'étude de faisabilité sur les prisons ouvertes-2010-Paul-Roger Gontard.

45 En 2014, 106 personnes sur 131 avaient été condamnées pour infractions à caractère sexuel, soit 81%. Source : rapport d'activité 2014.

46 En 2014, l'effectif moyen était de 140 personnes écrouées sur une capacité de 194 places.

47 L'enveloppe de 25M€ qui avait été envisagée en 2015 pour financer les travaux et le nouveau projet de service n'a finalement pas été versée. Source : rapport d'activité CD 2014.

48 Il existe également quelques ateliers liés aux métiers du bâtiment. Source Ibidem.

L'établissement est bien intégré dans le tissu socio-économique de la micro région et ne souffre pas de rejet de la part de la population. Il est, en raison de ses productions, un partenaire essentiel des acteurs de l'économie locale. Casabianda est la plus grande ferme agricole de Corse et son premier producteur laitier. Les incidents au centre de détention y sont rares. Et depuis plusieurs années aucun suicide en détention n'est à déplorer.

L'intérêt de Casabianda réside tout d'abord dans sa capacité à offrir à tous les détenus du travail et de la formation. Ceux qui sont encore en âge de travailler quittent l'établissement avec un diplôme et l'assurance d'un emploi, le plus souvent sur l'île ou dans la région PACA. Ensuite, parce que l'établissement est ouvert, les relations avec les personnes détenues reposent sur la confiance et le dialogue entre les surveillants, les CPIP, le psychologue et les personnes détenues. Enfin, la participation à l'activité économique du centre donne à l'établissement une valeur économique et sociale de poids. : Casabianda est utile à la région et à sa population.

Certes des difficultés existent, parmi lesquelles figurent l'éloignement des personnes de leur lieu d'origine et de leurs proches et l'absence de psychiatre<sup>49</sup>. Mais au regard de ses nombreux avantages pour la population carcérale et pour la collectivité, le centre de Casabianda, unique en son genre, devrait faire l'objet d'une attention plus soutenue de la part du ministère de la justice, en particulier en faisant l'objet de recherches sur la pertinence qu'il y aurait à transposer son modèle<sup>50</sup>.

**Proposition n° 5.** *A l'attention du ministère de la justice : engager les financements nécessaires à la rénovation et au bon fonctionnement du centre de détention de Casabianda.*

**Proposition n° 6.** *A l'attention du ministère de la justice : lancer une recherche sur le centre de détention Casabianda afin de définir notamment si son modèle est transposable ailleurs en France pour des établissements du même type.*

### 1.1.3.3 Des initiatives privées fondées sur des concepts voisins à encourager

#### A. La ferme de Moyembrie en Picardie : une transition entre la prison et la liberté

Convaincues de l'intérêt que représentent pour la population pénale les travaux en lien avec la nature, plusieurs associations ont fait de ces activités un de leurs objectifs. Il en est ainsi de la ferme de Moyembrie. Située en zone rurale, cette ferme créée en 1990 est gérée par une association rattachée depuis 2009 à Emmaüs France. Titulaire d'un agrément Chantier d'insertion, elle accueille en placement extérieur des personnes placées sous main de justice<sup>51</sup> et assure leur prise en charge globale, en ce compris l'hébergement, le travail et l'accompagnement social. La ferme développe, au titre de son exploitation biologique, des activités de maraîchage et d'élevage<sup>52</sup>. L'écoulement de la production se fait en lien avec six associations pour le maintien d'une agriculture paysanne.

49 Les personnes condamnées qui présentent des profils psychiatriques lourds ne sont pas retenues.

50 Le centre a été visité par le CGLPL en 2014 et le SPIP de Corse a fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement de l'inspection des services pénitentiaires en 2015.

51 Les résidents proviennent majoritairement des établissements pénitentiaires de Laon, Liancourt et de Bapaume.

52 La ferme dispose également d'un atelier « bâtiment » consacré à des activités de mécanique et de construction.

Salariés et bénévoles de l'association accueillent en permanence une trentaine de résidents : une vingtaine sont hébergés sur le domaine de la ferme et une dizaine sont logées à l'extérieur en maison-relais ou en appartement, après avoir été hébergés plusieurs mois à la ferme<sup>53</sup>. Toutes les personnes disposent d'un contrat d'insertion de 20 heures de travail hebdomadaires sur place<sup>54</sup>. Chacune dispose d'un logement individuel dans lequel l'intimité est préservée.

Depuis plusieurs années, la totalité des résidents quitte la ferme avec une solution d'hébergement. En moyenne, 60% partent avec un emploi, une formation ou des ressources sociales. Il existe néanmoins des situations d'échec qui conduisent à des retours en détention. Il s'agit le plus souvent de personnes qui souffrent d'addiction, en particulier à l'alcool. Le taux d'échec est de l'ordre de 10% des personnes accueillies<sup>55</sup>.

Les difficultés financières ont contraint l'association à trouver en 2013 une nouvelle organisation et à rechercher de nouveaux partenaires dans le secteur public et privé. La situation a été assainie au moyen notamment d'un prêt mais elle exige une vigilance constante.

La ferme de Moyembrie est reconnue de longue date pour son engagement en matière de réinsertion et ses représentants sont bien repérés par les services de la justice. Elle bénéficie du soutien de la mairie et de bons rapports avec la population locale<sup>56</sup>. Sa renommée attire stagiaires et bénévoles. L'un d'entre eux s'est inspiré de son modèle pour lancer le projet d'une structure d'accueil à Lespinassière, petite commune de l'Aude, sur un lieu qui est la propriété d'Emmaüs.

La mission considère que les initiatives de ce type fondées sur la responsabilisation des personnes et la confiance à partir de travaux agricoles respectueux de l'environnement sont porteuses de cohésion sociale et doivent être à ce titre encouragées par les pouvoirs publics.

### **B. Les jardins de Cocagne : une association qui pratique l'insertion par l'exploitation agricole**

D'autres réseaux reposant sur le même concept existent, tels que par exemple les jardins de Cocagne. Cette structure associative non exclusivement dédiée à l'accueil de personnes placées sous main de justice entretient des relations étroites avec de nombreux Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP). Le réseau fédère 106 jardins en activité implantés dans 20 régions. Il assure du travail pour 4750 salarié-e-s dont 4000 en insertion. L'objectif est la mise en œuvre de parcours facilitant l'insertion sociale et professionnelle au moyen du maraîchage biologique de personnes en situation d'exclusion. Celles-ci assurent la culture et la préparation de paniers qui sont ensuite vendus par des canaux non marchands. Le réseau effectue depuis 2010, une évaluation de l'ensemble des Jardins de Cocagne en activité sur le territoire national qui est rendue publique sur son site.

Parmi les problématiques récurrentes rencontrées par les salariés en insertion, celles relatives à la justice sont dominantes d'année en année<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> La ferme a accueilli 48 personnes en 2014, 54 en 2013 et 52 en 2012. En 2014, 37% avaient plus de 50 ans et 53% entre 25 et 50 ans Source : Bilan Année 2014.

<sup>54</sup> Les personnes travaillent de 8h à 12h ; le salaire est de l'ordre de 680€ mensuel suivant le taux du SMIC. Une somme de 280€ est retenue chaque mois au titre de la pension.

<sup>55</sup> Six personnes en 2014.

<sup>56</sup> Ainsi, la mairie confie à la ferme l'élevage des chèvres du Château de Coucy et prête des salles et du matériel.

<sup>57</sup> Voir notamment <http://www.reseaucocagne.asso.fr/publication/evaluation-nationale-des-jardins-de-cocagne-2014/#more-4523>

**Proposition n° 7.** Favoriser, notamment au moyen d'appels à projet et de participations financières plus adaptées aux besoins, la création de structures d'accueil et d'accompagnement de personnes sous main de justice offrant des travaux agricoles respectueux de l'environnement.

#### **1.1.3.4 Une entreprise de développement durable dans la prison : un dispositif à suivre**

Le 11 juin 2015, le Premier ministre inaugurerait la centrale photovoltaïque « Bardzour » implantée sur 35 hectares de terrain du centre de détention Le Port<sup>58</sup> situé sur l'île de la Réunion. Le projet porté par la société Akuo Energy a été financé entièrement par des fonds privés<sup>59</sup>. Il a été lauréat de la campagne « My positive impact <sup>60</sup>».

Outre le lieu inhabituel de son installation, la particularité de ce projet résidait dans le fait qu'il combinait l'énergie renouvelable et l'agriculture responsable (agri-solaire) et avait un double objectif, économique et social. Il visait en premier lieu à satisfaire les besoins en électricité des habitants de l'île<sup>61</sup> à partir d'énergies renouvelables mais aussi à contribuer à la réinsertion des détenus en leur offrant du travail et de la formation de maraîchage et d'apiculture. La centrale a une capacité importante de production, de l'ordre de 9MW et une capacité de stockage équivalente. A proximité, est développée une activité sous serres anticycloniques de 6000 m2. Il a été créé en outre un arboretum.

En 2014, le centre de détention dressait un bilan positif du projet. Le rapport d'activité relevait en effet que « *La consécration du projet avait impulsé une dynamique nouvelle en impliquant personnels et personnes détenues sur la thématique du développement durable* ». Le chantier de construction<sup>62</sup> avait alors permis d'employer jusqu'à 30 personnes détenues.

Il était souligné par la direction que le projet Bardzour représentait une innovation dont l'établissement avait directement bénéficié en proposant des activités tournées vers le développement durable : montage de panneaux photovoltaïque, agricultures bio et raisonnée, apiculture<sup>63</sup> et entretien de plantes endémiques.

Pour l'administration pénitentiaire, le bilan de l'année 2015 est en revanche décevant en termes d'emplois et de formation. En effet, depuis sa mise en production, la centrale solaire n'a généré aucun emploi même si quelques-uns dédiés à l'entretien des installations sont envisageables. Quant aux sept serres agricoles exploitées par un concessionnaire<sup>64</sup>, elles permettent l'emploi de seulement six personnes, les perspectives d'évolution d'embauches étant limitées à 10 personnes tant que les serres ne seront pas toutes en phase de production.

---

<sup>58</sup> Le centre de détention Le Port a une capacité de 560 places. Il héberge des personnes exclusivement condamnées et majoritairement réunionnaises. En 2014, les personnes condamnées à une peine correctionnelle représentaient 70% de la population. Source : rapport d'activité 2014.

<sup>59</sup> De l'ordre de 34M€. Source dossier de presse AKUO ENERGY.

<sup>60</sup> Campagne lancée par la fondation Nicolas Hulot en mars 2015.

<sup>61</sup> 843 617 habitants en 2015.

<sup>62</sup> Dans le cadre d'un contrat de concession avec le constructeur, la société réunionnaise COREXSOLAR.

<sup>63</sup> Une formation en apiculture avait été dispensée sur le domaine pénitentiaire d'octobre 2013 à juillet 2014 à une dizaine de stagiaires, mais elle n'a pas été renouvelée en raison de l'absence de profils adaptés (D.128 CPP).

<sup>64</sup> La SAS AGRITERRA spécialisée dans le secteur de la culture de plantes à épices, médicinales et pharmaceutiques. Elle approvisionne le marché local et œuvre à la réhabilitation de cultures traditionnelles.

L'arboretum financé par la centrale permet de faire travailler deux personnes détenues dans le cadre du service général. Les fruits et légumes produits sur place approvisionnent les cuisines du centre de détention du Port mais aussi celles du centre pénitentiaire de Saint-Denis<sup>65</sup>. Un projet d'exploitation de terres non occupées<sup>66</sup> par le centre de détention permettrait d'offrir aux détenus des emplois et qualifications supplémentaires.

Il est sans doute encore trop tôt pour se prononcer sur les effets de cette entreprise qu'il convient en tout état de cause de suivre et d'accompagner, tout comme doivent l'être les actions en faveur du développement durable au sein des établissements pénitentiaires<sup>67</sup>.

Sensibiliser les personnes détenues aux enjeux majeurs de l'environnement, les faire travailler à la préservation des ressources naturelles et les initier aux technologies dites vertes tout en les accompagnant dans leur démarche personnelle ne peut que favoriser leur réinsertion. L'administration pénitentiaire aurait tout intérêt à soutenir les projets qui répondent à ces objectifs, en se rapprochant des services du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, chargé des Relations internationales sur le climat.

**Proposition n° 8.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : suivre et accompagner l'activité de la centrale photovoltaïque du Port sur l'île de la Réunion pour inciter à la formation et l'emploi des personnes détenues.*

**Proposition n° 9.** *Inciter les projets de développement durable dans les établissements pénitentiaires et en milieu ouvert pour favoriser l'insertion par la création d'emplois ou de formations issus de la croissance verte.*

## **1.2 La valorisation du milieu ouvert et la maîtrise du recours à la détention sont indispensables dans un système pénal arrivé à saturation**

Le système pénal « produit » des populations qui exécutent leur peine soit en milieu fermé, soit en milieu ouvert, en focalisant sur une dimension, l'infraction et sa sanction, sans que l'objectif ultime de réinsertion et de prévention de la récidive ne soit placé au cœur du traitement de ces publics. L'augmentation très sensible du nombre de peines exécutées en milieu ouvert, soit à titre principal, soit dans le cadre de procédures d'aménagement de peines d'emprisonnement ferme ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population incarcérée, qui a également crû dans le même temps.

<sup>65</sup> Suivant une convention entre AGRITERRA et SODEXO. Source : Fiche MSPOM-DPIPPR-CD Le Port-mai 2015 concernant la ferme photovoltaïque installée sur le domaine du CD Le Port en partenariat avec la société AGRITERRA.

<sup>66</sup> Il s'agit d'un projet de culture de fruits de la passion sur des terres où passent des lignes électriques à haute tension. Source : ibidem.

<sup>67</sup> Au CD de Neuvic (24) 325 m2 de capteurs solaires ont été installés en novembre 2007 pour la production d'eau chaude sanitaire et un composteur a été mis en service en 2014 pour traiter 20 tonnes de déchets par an. De même, la maison d'arrêt de Strasbourg qui est engagée dans la réduction du gaspillage alimentaire et la réduction et le recyclage des déchets, a reçu le prix « collectivités » remis par le ministre de l'agriculture le 16 octobre 2014 à l'occasion de la journée nationale de réduction du gaspillage alimentaire et le 27 mai 2015, lors de la conférence internationale sur l'économie circulaire à Budapest, le trophée de la semaine européenne de réduction des déchets.

### ***1.2.1 L'augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la population carcérale***

Entre 2010 et 2014, le nombre de mesures suivies en milieu ouvert a connu une augmentation constante, passant de 168 671 à 174 108, soit une hausse de 3.12 %. Au 1er octobre 2015, 249.298 personnes étaient prises en charge par l'administration pénitentiaire, dont 172.007 personnes en milieu ouvert, soit 69 % du total des personnes prises en charge. En 2014, en milieu ouvert, le sursis avec mise à l'épreuve<sup>68</sup> représente l'essentiel des mesures, soit 81%.

Suivent ensuite le sursis avec l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général<sup>69</sup> et le TIG prononcé à titre de peine principale, avec respectivement 11,7% et 9,3%. Les autres mesures restent plus marginales et représentent moins de 4% chacune. Le total est supérieur à 100% dans la mesure où, en moyenne, 1,1 mesure est prononcée par personne. Près de trois-quarts de ces personnes devaient satisfaire à un certain nombre d'obligations, celles relatives à l'activité professionnelle ou au suivi de soins étant les plus fréquemment ordonnées. L'âge moyen des personnes prises en charge est de 35 ans. 5,6 % des personnes sont de nationalité étrangère.

Au sein du milieu fermé, au 1<sup>er</sup> octobre 2015, parmi les 77.291 personnes sous écrou, 66.270 étaient écrouées détenues et 11.021 personnes écrouées non détenues. Parmi la population écrouée et hébergée, 16 549 personnes prises en charge étaient prévenues, soit 25 %. L'âge moyen des personnes écrouées et détenues était de 34 ans, les femmes représentant 3,1% et les mineurs 1,1% de l'ensemble. Enfin, 19 % de ces personnes sont de nationalité étrangère.

La durée moyenne sous écrou était en 2014 de 10,4 mois. 78 % des personnes ont effectué un an ou moins de détention ; parmi les personnes condamnées, 17% l'étaient à moins de six mois de prison, 19% entre six mois et un an, 29% entre un à trois ans, 12% entre trois et cinq ans et 23% à plus de cinq ans. 6% ont été condamnées à une peine de réclusion ou de détention criminelle.

Depuis les années 1990, il est noté en France un essor parallèle du nombre total de mesures de suivi en milieu ouvert<sup>70</sup> et du nombre de personnes détenues, conduisant à une augmentation générale de la population des personnes placées sous main de justice. En 2005, il y avait ainsi 58 231 personnes détenues et 129 784 personnes suivies en milieu ouvert, en 2010 respectivement 60 978 et 168 671 et en 2014 67 075 et 174 108.

Ce contexte inflationniste présente de nombreux inconvénients à la fois en termes de coûts et de réinsertion des personnes. Il semble, en tout état de cause, particulier à la France parmi les autres grands pays européens. En effet, durant la dernière décennie, les autres Etats-membres du Conseil de l'Europe ont vu leur population carcérale soit baisser sensiblement, soit augmenter mais avec une ampleur très inférieure à la France.

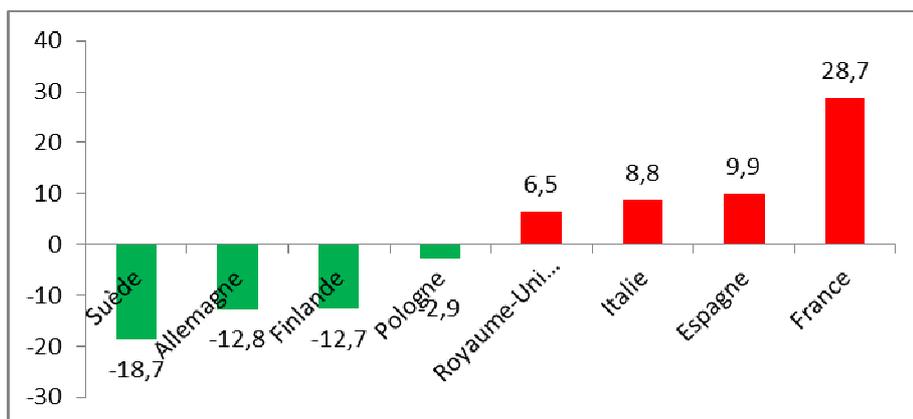
---

68 SME

69 TIG

70 Soit dans le cadre de mesures pré-sentencielles -contrôle judiciaire-, soit en exécution de peine - sursis avec mise à l'épreuve (SME), libération conditionnelle, travail d'intérêt général (TIG), sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (STIG), interdiction de séjour, ajournement avec mise à l'épreuve, suivi socio-judiciaire, travail non rémunéré (TNR)

**Graphique 2 : Comparaison de l'évolution des taux de détention entre 2003 et 2013 pour les principaux pays européens**



### 1.2.2 Les sorties dites « sèches » restent majoritaires

Par « sortie sèche », il convient d'entendre les sorties de prison qui s'effectuent sans mesure d'aménagement ou sans accompagnement social. L'article 2 de la loi du 15 août 2014 modifie l'article 132-1 du code pénal relatif aux principes généraux du régime des peines et affirme que « toute peine prononcée doit être individualisée. Dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peine prononcées en fonction des circonstance de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1 du code pénal. »

Dans la continuité de cette affirmation, l'article 3<sup>71</sup> reprend le principe de subsidiarité de l'emprisonnement introduit par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et pose clairement le principe de l'aménagement de la peine d'emprisonnement en matière correctionnelle :

*« En matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux sous-sections 1 et 2 de la section 2 du présent chapitre ...».*

L'article 24, qui a modifié l'article 707 du code de procédure pénale, énonce notamment que les régimes d'exécution des peines ont pour finalité de « (...) préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infraction », la nécessaire individualisation de la peine tout au long de son exécution et le principe du retour progressif à la liberté.

Or malgré une volonté très claire et persistante du législateur à privilégier les aménagements de peines, ceux-ci plafonnent aux environs de 20% des peines privatives de liberté mises à exécution hors aménagement ab initio et consomment un temps de travail considérable des SPIP et des magistrats de l'application des peines.

<sup>71</sup> Art. 132-19 du CP. L'ancien article 132-19 du même code disposait que : « En matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine. Toutefois, il n'y a pas lieu à motivation spéciale lorsque la personne est en état de récidive légale ».

Les possibilités actuelles d'aménagement de peine s'appliquent soit alors que la personne est incarcérée selon les conditions propres à chaque mesure d'aménagement, soit dans le cadre d'un aménagement ab initio prononcé par la juridiction de jugement, soit en application de l'article 723-15 pour les condamnés libres, lorsque la juridiction de jugement ne prononce pas de mandat de dépôt à l'audience.

La mission note le décalage entre les textes comme la loi du 24 novembre 2009 qui consacre le principe de l'octroi d'un aménagement de peine quand la personne en remplit les conditions et la réalité des chiffres sur les aménagements de peine. En effet, si le nombre de personnes écrouées disposant d'un aménagement de peine a cru de façon continue depuis 2010, en parallèle le nombre de personnes écrouées a cru également. Il s'ensuit que le nombre de personnes écrouées disposant d'un aménagement de peine croît mais trop lentement. Il est à noter que les personnes écrouées non détenues sont comptabilisées à part depuis 2005. Elles regroupent les personnes placées sous surveillance électronique ou placées à l'extérieur sans hébergement.

12 689 personnes bénéficiaient d'un aménagement de peines au 1<sup>er</sup> janvier 2015, soit 20,9 % des personnes condamnées écrouées, dont 10 030 personnes sous surveillance électronique (PSE), 1 689 en semi-liberté (SL) et 970 en placement à l'extérieur (PE). Le nombre de personnes en aménagement de peines est l'indicateur 1.1 dans le programme 107 intitulé « pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (à savoir PSE, PE ou SL) ». Il varie entre 20 et 23% sur la période 2012-2014.

Par comparaison, la libération conditionnelle a concerné en France moins de 8 000 personnes contre 40 000 en Allemagne (chiffres 2012). La seule analyse effectuée en France sur la récidive montre de manière évidente que ce sont les sorties sèches qui génèrent le plus de récidive : 63% de taux de recondamnation toutes peines confondues dans les cinq ans suivant la sortie de prison contre 55% pour les aménagements de peine et 39% pour les libérations conditionnelles<sup>72</sup>.

### ***1.2.3 La contrainte pénale et la libération sous contrainte instaurées par la loi du 15 août 2014 n'ont pas réussi à corriger cette situation***

Les fondements de la loi N° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales sont issus des constats dressés lors de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive tenue au début de l'année 2013. Parmi ceux-ci, figurent le nombre important des courtes peines d'emprisonnement -la plupart d'entre elles étant en France inférieure à six mois et les trois-quarts à un an-<sup>73</sup> et le rôle aggravant de ces peines sur les risques de récidive, au même titre que les sorties « sèches »<sup>74</sup>. Promouvoir les peines alternatives à l'incarcération et limiter le recours à la détention suivant les préconisations de l'ONU<sup>75</sup> et du Conseil de l'Europe<sup>76</sup> sont les objectifs importants que s'est fixée la loi.

<sup>72</sup> Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n°26, mai 2011 : les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation.

<sup>73</sup> Source : sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice.

<sup>74</sup> Elles représentaient en 2013, 80% des sorties de détention et 97%, s'agissant des personnes condamnées à moins de six mois d'emprisonnement. Source : statistiques DAP-PMJ 5.

<sup>75</sup> Règles de Tokyo – règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté - adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990.

<sup>76</sup> Règles européennes relatives à la probation adoptées le 20 janvier 2010 par le Conseil de l'Europe.

Pour y répondre, le panel des réponses pénales a été enrichi avec une nouvelle peine de probation visant à soumettre la personne condamnée à un ensemble d'obligations et d'interdictions dans le cadre d'un programme en vue de sa réinsertion : **la contrainte pénale**<sup>77</sup>. Inscrite en deuxième position de la liste des peines correctionnelles de l'article 131-3 du code pénale (CPP), après l'emprisonnement, la contrainte pénale ne peut être prononcée qu'à l'égard d'une personne majeure condamnée pour un délit puni d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans<sup>78</sup> lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur ainsi que les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu. La durée fixée par la juridiction peut être comprise entre six mois et cinq ans. La cessation anticipée du suivi peut intervenir à l'issue du délai d'un an. La juridiction doit fixer également la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné qui ne respecterait pas ses obligations.

Le contenu de la contrainte pénale peut être déterminé par la juridiction de jugement si elle dispose d'éléments suffisants sur la personnalité du condamné, sa situation matérielle, familiale et sociale ou par le juge de l'application des peines (JAP) qui pourra dans tous les cas revoir et adapter le contenu de la peine. Après son prononcé, le SPIP procède à une évaluation approfondie de la personnalité de l'auteur et de sa situation et adresse au JAP un rapport. La situation doit être réévaluée autant de fois que nécessaire et au moins une fois par an par le SPIP et le JAP. Pour éviter les sorties de prison sans contrôle ni suivi, la loi a en outre instauré un nouveau dispositif : **la libération sous contrainte**<sup>79</sup> (LSC). Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, toutes les personnes détenues exécutant une ou plusieurs peines d'emprisonnement d'une durée totale ou inférieure à cinq ans<sup>80</sup>, ayant atteint les deux-tiers de leur peine et n'ayant pas bénéficié d'un aménagement de celle-ci, doivent voir leur situation examinée en commission d'application des peines (CAP) pour que le JAP décide s'il y a lieu ou non d'accorder la mesure de sortie encadrée, dite « *libération sous contrainte* ».

L'examen est obligatoire, de même que le consentement de la personne condamnée. Son audition et le recueil des observations de son avocat sont possibles. La LSC entraîne l'exécution du reliquat de peine ferme restant à subir sous le régime, selon la décision du juge, de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, du placement sous surveillance électronique ou de la libération conditionnelle.

L'exigence d'un projet n'est pas prévue par la loi, pas plus que le constat d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue. Pour autant, l'octroi de la mesure n'est pas automatique. La libération est accordée aux termes de l'article 720 du CPP « dans le respect des exigences de l'article 707 du même code, l'objectif étant de « *préparer l'insertion de la personne condamnée pour lui permettre d'agir en personne responsable respectueuse des règles et intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions* » ... « *en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée...* ». Mais le JAP peut refuser d'y faire droit s'il considère que la mesure n'est pas possible.

77 Prévues par les articles 131-4-1 du CP et 713-42 et suivants du CPP.

78 Elle ne pourra être prononcée pour les délits punis de plus de cinq ans qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

79 Prévues par les articles 720 et D.147-17 à D.147-19 du CPP, ces derniers résultant de l'article 11 du décret du 23 décembre 2014.

80 Pour les personnes exécutant une ou plusieurs peines d'une durée totale d'emprisonnement supérieure à cinq ans, la loi prévoit l'examen obligatoire de la situation pénale de ces personnes qui n'ont pas bénéficié d'un aménagement au deux tiers de leur peine en vue de l'octroi d'une libération conditionnelle après débat contradictoire. Le mécanisme s'appuie sur le droit commun de la LC.

Pour la mise en œuvre la loi du 15 août 2014, les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été renforcés à hauteur de 1000 emplois créés dans le cadre d'un plan de recrutement triennal 2015 – 2017 prévoyant notamment le recrutement de 640 CPIP<sup>81</sup>. Ces moyens, ainsi que l'accompagnement important dont ont bénéficié les services de la justice, n'ont pas suffi à obtenir, pour l'heure, les résultats escomptés.

### **1.2.3.1 L'accompagnement a pourtant été important**

#### **A. Des textes d'application, des outils et des formations ont été mis en place**

La loi du 15 août 2014 a donné lieu à la diffusion d'un nombre important de circulaires, notes et dépêches émanant du ministère de la Justice<sup>82</sup>. Pour expliquer la réforme, la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire se sont déplacées conjointement sur plusieurs sites afin de rencontrer les acteurs judiciaires et pénitentiaires. Par ailleurs, de nombreux outils ont été établis. Peu avant l'entrée en vigueur de la première série de dispositions de la loi, et avant la diffusion des circulaires d'application, la DACG a ouvert une foire aux questions (FAQ) pour que magistrats et fonctionnaires puissent disposer de réponses rapides à leurs questions<sup>83</sup>.

Outre les tableaux comparatifs figurant sur la plupart des circulaires, les imprimés et autres trames, la chancellerie a très rapidement diffusé via son site intranet des fiches de présentation des nouveaux dispositifs législatifs ainsi que des schémas de procédures. En fin d'année 2014, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place une direction de projet chargée des SPIP afin d'accompagner l'évolution des pratiques professionnelle. C'est dans ce contexte que le référentiel « Méthodologies de l'intervention des SPIP » a été présenté dans l'ensemble des directions interrégionales des services pénitentiaires en début d'année 2016 et que le manuel de la contrainte pénale, élaboré par cette même direction, a été remis à tous les personnels d'insertion et mis en ligne en janvier 2016<sup>84</sup>.

En lien avec l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), la direction de l'administration pénitentiaire a également engagé une recherche-action sur les outils et les modalités d'évaluation initiale des personnes prises en charge par les SPIP. Les directions interrégionales de Bordeaux (SPIP de la Charente, de la Corrèze et des Landes) et de Paris (SPIP de Paris, du Val-d'Oise et des Yvelines) ont été retenues pour participer à ces travaux conduits par l'université Rennes-2 et des chercheurs de l'université de Montréal<sup>85</sup>. L'école nationale de la magistrature, l'école nationale des greffes et l'ENAP ont toutes intégré dans leurs formations la réforme pénale et des actions communes aux différents acteurs judiciaires ont été réalisées.

81 DAP, bureau SD2, note méthodologique sur la répartition des 1000 emplois dans les SPIP.

82 Cf. Annexe Loi du 15 août 2015.

83 Dépêche du 18 septembre 2014.

84 Le manuel décline toutes les phases de la peine : l'évaluation initiale, l'évaluation en commission pluridisciplinaire interne, la mise en œuvre du plan d'accompagnement de la personne et d'exécution de la peine, la réévaluation continue. Il contient un vade-mecum et plusieurs fiches sur notamment la désistance, l'évaluation « Risque Besoin Réceptivité », la responsabilisation des PPSMJ, l'entretien motivationnel et la justice restauratrice.

85 Cf. Note de cadrage AP relative à la mise en œuvre de la peine de contrainte pénale. Un rapport d'étape est attendu.

## **B. Un suivi statistique et qualitatif a été mis en place**

La loi a prévu que, dans les deux ans suivant sa promulgation, le gouvernement présenterait au Parlement un rapport sur son évaluation, en particulier sur la mise en œuvre de la contrainte pénale. En prévision de cette échéance, des travaux d'évaluation de la réforme, au plan quantitatif mais aussi qualitatif, ont été engagés dès l'entrée en vigueur des premières dispositions. Ils ont permis de suivre pas à pas, au moyen des données recueillies et traitées par le service de la statistique du secrétariat général du ministère de la justice (sous-direction de la statistique et des études), la mise en œuvre de la réforme pour en détecter les difficultés et les besoins<sup>86</sup>.

Par ailleurs, une recherche action sur la loi du 15 août 2014 a été commandée par le groupement d'intérêt public « Mission de recherche droit et justice »<sup>87</sup>, l'objectif étant de suivre la mise en œuvre et le développement de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte dans plusieurs juridictions métropolitaines représentatives des tribunaux français. Les résultats de cette recherche sont attendus pour le courant de l'année 2017.

## **C. Une mobilisation générale dans les DISP**

Par ailleurs, depuis 2011<sup>88</sup> toutes les DISP ont restructuré leurs services en créant notamment au sein de leur département DPIPPR, des unités Méthodologie et Accompagnement des SPIP et Unité des Politiques Publiques d'Insertion, notamment pour mettre en place de nouvelles méthodes d'organisation et de prise en charge des personnes condamnées. Dans le cadre de la loi du 15 août 2014, des réunions ont ainsi été organisées, des bilans dressés et des référents interrégionaux ont été choisis parmi les CPIP et les cadres des services pour accompagner localement sa mise en œuvre et la déclinaison des Règles Européennes relatives à la Probation. Dans grand nombre de DISP, des rencontres ont été organisées avec les cours d'appel du ressort et les TGI, parfois en associant les avocats dans le cadre de formations conjointes<sup>89</sup>, pour présenter la contrainte pénale et mettre en place des protocoles visant notamment à cibler le profil des personnes concernées, les modalités de saisine des SPIP et le mode de transmission des pièces par les juridictions.

## **D. Et un investissement plus disparate dans les juridictions**

Dans la plupart des ressorts, des réunions d'information ont été organisées au niveau des cours d'appel pour exposer les principales dispositions de la loi. Certains parquets généraux ont élaboré des documents de présentation et d'analyse à destination des juridictions et parfois des SPIP et dans quelques cas une note-cadre a été signée entre la cour d'appel et la DISP<sup>90</sup>. Les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération (CRS) et les commissions d'exécution de peines (COMEX) ont été consacrées à la réforme pénale. Des réunions de coordination entre les représentants des juridictions et les greffes pénitentiaires ont également permis d'élaborer les modalités d'extraction des listes des personnes détenues éligibles à la libération sous contrainte.

<sup>86</sup> La mission a pu consulter les données statistiques et les premiers travaux et analyses réalisés par la Chancellerie.

<sup>87</sup> Sont membres constitutifs du GIP : le ministère de la justice, le CNRS, l'ENM, l'école nationale des barreaux et le Conseil supérieur du notariat. Cinq équipes interviennent dans les TGI de Valence, Blois, Bordeaux, Saintes, Créteil et Le Mans.

<sup>88</sup> DAP, Nouvel organigramme des directions interrégionales des services pénitentiaires – juillet 2011.

<sup>89</sup> Par exemple, à Toulouse en collaboration avec le magistrat délégué à la formation de la cour et l'Unité de Recrutement, de la Formation et des Qualifications.

<sup>90</sup> A titre d'exemple : note-cadre sur la mise en œuvre de la contrainte pénale signée le 12 décembre 2014 entre les chefs de la cour d'appel d'Amiens et le DISP du Nord Pas de Calais, Picardie et Haute Normandie.

Si dans plusieurs juridictions, la mise en œuvre de la loi a permis de rapprocher magistrats et services pénitentiaires, le nombre très modeste de contraintes pénales et de libérations sous contrainte prononcées est le signe d'une mobilisation encore trop formelle des juridictions et d'un engagement insuffisant pour répondre aux attentes de la loi.

### **E. Mais trop peu de contraintes pénales ont été prononcées au regard de leur potentiel**

L'étude d'impact du 7 octobre 2013 réalisée pour le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines estimait que le nombre de contraintes pénales prononcées pourrait être de l'ordre de 8 000 à 20 000 par an, la peine devant empiéter sur les 60 000 SME partiels ou totaux prononcés par an<sup>91</sup> et sur certaines courtes peines d'emprisonnement. Suivant cette estimation, il était prévu qu'entre 16 000 et 60 000 personnes seraient suivies au titre de la contrainte pénale à un instant donné.

Même si l'étude prévoyait une montée en puissance progressive des dispositifs pour atteindre un plein effet au bout de trois ans, le nombre de condamnations prononcées est actuellement très en-deçà de ces estimations. En effet, entre les mois d'octobre 2014 et de décembre 2015, soit 15 mois après l'entrée en vigueur de la loi, les juridictions de l'ensemble du territoire national ont prononcé 1293 contraintes pénales, soit une moyenne de 86 par mois. Les cours d'appel en ont prononcé quelques-unes (14 au 31 octobre 2015).

Dans 80 % des cas, la peine est prononcée lors d'un jugement devant un tribunal correctionnel, majoritairement par convocation par officier de police judiciaire (COPJ) (45 %), puis par comparution immédiate (23 %) et pour 20 %, à l'issue d'une condamnation proposée par le procureur de la République, avec l'accord de la personne condamnée (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : CRPC). La contrainte pénale est prononcée majoritairement en matière de contentieux routier (36 %), devant les atteintes aux personnes (33 %), les atteintes aux biens (18 %) et les infractions à la législation sur les stupéfiants (8 %). Les données recueillies sur certains ressorts<sup>92</sup> font apparaître que la contrainte pénale n'est pas prononcée en matière d'infractions à caractère sexuel, le SME étant préféré pour ce type de délit.

Parmi les obligations fixées initialement par le juge correctionnel, près de la moitié des contraintes pénales (47 %) comportent une obligation de type « se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement et de soins », 36 % une mesure de type « exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle » et 12 % « réparer le dommage causé ».

Les causes invoquées au très faible nombre de condamnations à la contrainte pénale sont multiples.

<sup>91</sup> Il a été prononcé en 2010, 16 500 condamnations à des SME mixtes et 43 500 des SME totaux. En 2010, le SME, total ou partiel a été prononcé dans 13% des cas, toutes juridictions confondues. Source DACG-CJN. Etude d'impact.

<sup>92</sup> Ainsi, par exemple, aucune contrainte pénale n'a été prononcée en matière d'infraction à caractère sexuel sur le ressort de la DISP de Lille alors que certaines de ces infractions peuvent faire l'objet d'une contrainte pénale.

Les juridictions ont d'abord avancé que les délais très courts séparant l'adoption de la loi de son entrée en vigueur et la diffusion tardive des circulaires d'application ont constitué un frein à son appropriation. Par ailleurs, la question de l'application de la loi dans le temps a pu représenter une difficulté de nature à limiter le prononcé de la peine jusqu'à ce que la chambre criminelle de la Cour de cassation précise que la peine de contrainte pénale était applicable aux faits commis avant le 1<sup>er</sup> octobre 2014, date de son entrée en vigueur<sup>93</sup>. Le fait que la mise à jour de l'application pénale Cassiopée<sup>94</sup> n'ait pas été immédiate a pu être également un obstacle aux prononcés des premières mesures.

Mis à part ces explications de circonstances, d'autres raisons toujours d'actualité peuvent être avancées. Ainsi, en dépit de son contenu propre, nombre de magistrats ne perçoivent pas la spécificité de la contrainte pénale et sa plus-value par rapport aux peines existantes et en particulier à l'égard du SME qui comporte des obligations et interdictions similaires<sup>95</sup>. Par ailleurs, beaucoup considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment d'éléments sur la personne au moment de la prise de décision, les enquêtes réalisées à l'occasion de la présentation des personnes devant le tribunal, souvent par des associations, étant fondées sur des éléments déclaratifs que les conditions de réalisation ne permettent généralement pas de vérifier.

D'autres indiquent ne pas avoir constaté que les SPIP avaient modifié leurs méthodes de travail pour fournir le suivi renforcé qu'implique la contrainte pénale et doutent de leur capacité à fournir un suivi soutenu et de qualité qui ne compromette pas les autres missions dont ils ont la charge.

Décrite par certains comme une peine complexe dans ses modalités d'exécution, des magistrats regrettent que les JAP ne puissent la révoquer directement à l'instar du SME, la révocation nécessitant la saisine du président du tribunal ou d'un juge délégué. La limitation actuelle du champ d'application aux infractions pour lesquelles une peine d'emprisonnement maximum de cinq ans est encourue représente également pour certains un frein à son prononcé, en particulier dans les affaires d'infraction à la législation sur les stupéfiants ou d'agressions sexuelles.

Par de-delà toutes ces explications, il est à craindre que, dans bien des cas, le degré de connaissance insuffisant ou l'incompréhension de la loi constitue la raison majeure du défaut d'application de la contrainte pénale. C'est le constat que faisait l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), constat partagé dans certaines DISP. L'absence de spécialisation des présidents de chambres correctionnelles dans des juridictions faisant tenir leurs audiences à tour de rôle par des magistrats exerçant à titre principal d'autres fonctions et la méconnaissance des avocats qui, de ce fait, la sollicitent très peu, sont également à mettre au titre des raisons du faible prononcé de la contrainte pénale. Enfin, les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération qui pourraient être l'occasion d'une impulsion à l'égard des acteurs judiciaires sont généralement décrites comme beaucoup trop formelles pour être utiles. Elles ne sont pas toujours tenues par les cours d'appel et les juges correctionnels, bien que conviés, n'y assistent que très rarement.

---

93 Arrêt du 14 avril 2015- n° 15-80.858, à la suite d'un pourvoi formé par le ministère public à l'encontre d'un arrêt rendu le 11 décembre 2014 par la chambre correctionnelle de la cour d'appel d'Angers.

94 Cf. Annexe systèmes d'information.

95 Sur la différence entre la contrainte pénale et l'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve, cf. tableau comparatif- Annexe loi du 15 août 2014.

La contrainte pénale, présentée comme une disposition-phare de la loi du 15 août 2014 reposant sur l'intervention des SPIP, a eu le mérite, en positionnant les SPIP au cœur du dispositif, de mettre en lumière le travail des CPIP. Les conseillers que la mission a pu rencontrer ont tous témoigné d'une réflexion de qualité sur la peine et d'un réel investissement. Pour répondre aux besoins des juges qui estiment ne pas être suffisamment informés sur la situation de la personne, certains d'entre eux ne se disent pas hostiles à l'idée de contribuer aux enquêtes rapides au moment du déferrement ou même durant la garde à vue, satisfaits de se voir reconnaître leur professionnalisme. Et beaucoup affichent leur incompréhension face à l'échec que constitue actuellement ce dispositif. Il est donc à craindre que le très faible prononcé de la peine ne vienne casser la dynamique qui s'était engagée au sein des SPIP et entraîner leur démobilitation, et que le lien, parfois fragile, avec certaines juridictions ne soit plus encore distendu.

## F. Et un très faible nombre de libérations sous contrainte prononcées

En introduisant un examen systématique de la situation des condamnés ayant accompli les deux tiers de leur peine, la libération sous contrainte a suscité, par rapport à la contrainte pénale, une plus forte mobilisation au sein des juridictions. Plusieurs réunions se sont tenues pour définir la mise en œuvre pratique des nouvelles dispositions et apprécier leur impact sur les services.

D'après l'étude d'impact de la loi du 15 août 2014, le nombre de personnes dont la situation devait être examinée par les CAP chaque année était estimé à 48 000<sup>96</sup>. Compte tenu des critères définis par la loi, il était prévu que la libération serait accordée dans 30 à 60% des cas, soit entre 14 400 et 28 800 personnes, ces données devant entraîner par ailleurs une baisse du « *stock* » de personnes détenues à un instant donné dans une fourchette comprise entre 2 600 et 6 600 personnes, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Là encore, les premiers résultats sont nettement inférieurs à ces prévisions.

En effet, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015, date de l'entrée en vigueur de la loi, et le 31 décembre 2015, les juridictions avaient prononcé 3 998 mesures de libération sous contrainte, soit une moyenne de 333 libérations sous contrainte par mois<sup>97</sup>. Ce chiffre, très faible au regard du nombre de personnes éligibles, ne répond pas aux attentes de la loi dont l'objectif était en premier lieu d'éviter les sorties sèches et en second lieu de contribuer à la baisse du taux d'occupation des prisons.

D'après les éléments recueillis, le placement sous surveillance électronique représente le mode d'exécution de la LSC le plus répandu, avec la semi-liberté et la libération conditionnelle, sans être exclusifs des autres régimes d'aménagement<sup>98</sup>. La durée moyenne des LSC est de l'ordre de 72 jours<sup>99</sup>.

Les statistiques tenues par les établissements pénitentiaires sont des sources intéressantes de données. Ainsi, la DISP de Lille avait relevé au 25 septembre 2015 une très grande hétérogénéité dans les décisions d'un établissement à un autre de grande variation d'un mois à l'autre et une baisse sensible en période estivale. Si le taux moyen des LSC accordées était de 22% sur les situations examinées avec consentement, il était de 14% sur l'ensemble d'entre elles. Quelques établissements se situent dans la fourchette basse de la cible définie par l'étude d'impact tandis que d'autres, dont le taux d'octroi est nul ou quasi nul, suggèrent des positions de principe.

96 Dont 1 474 mineurs.

97 Chiffre comparable à celui des SEFIP accordées en 2012 par les parquets (3954). Source : ministère de la justice-SDSE.

98 Au 31 décembre 2015, il avait été prononcé au plan national, 1702 LSC sous le régime d'un PSE, 1129 sous le régime de la SL, 1028 sous le régime de la LC, 112 sous le régime d'un PE, 21 sous le régime du PSE probatoire et 6 sous le régime de la SL probatoire.

99 Source : ministère de la justice-SDSE.

Toujours d'après les données recueillies par la DISP de Lille, un écart important, compris entre 13% et 91%, était constaté entre établissements à propos du taux de refus des personnes éligibles à la LSC. De telles disparités paraissent excessives et suggèrent à tout le moins des approches différentes dans l'application de la loi. Il est à noter que parmi les appelants aux décisions de rejet figurent des personnes n'ayant pas donné leur consentement à la mesure. Il est donc permis de s'interroger sur la qualité de l'information donnée aux personnes éligibles. A titre de comparaison, le recueil des mêmes données à la DISP de Paris sur le mois de novembre 2015 fait apparaître un taux d'octroi de 8,3% sur l'ensemble des personnes éligibles<sup>100</sup> et de 17% sur les personnes ayant donné leur consentement.

Les difficultés auxquelles les juridictions et les établissements pénitentiaires ont été confrontés pour organiser l'examen rendu obligatoire des personnes détenues éligibles à la mesure ont mobilisé de manière intensive et sur une longue période les magistrats du parquet, les JAP et les services pénitentiaires. Il a fallu adapter les CAP aux besoins, en créant de nouvelles réunions ou en allongeant leur durée<sup>101</sup>, mettre en place des circuits opérationnels pour les préparer en lien avec les greffes pénitentiaires qui établissent la liste des personnes éligibles et les SPIP qui instruisent les dossiers, informer les personnes détenues sur la LSC, recueillir leur consentement et purger les casiers judiciaires<sup>102</sup>. Le stock initial des situations à examiner a entraîné du retard dans l'organisation générale des CAP. Des situations n'ont pu être examinées à temps et des priorités dans le traitement des dossiers ont parfois été fixées<sup>103</sup>.

Pour certains magistrats, ce lourd travail de mise en place d'une organisation nouvelle n'a pas été de nature à favoriser l'application de la réforme dans toutes ses composantes<sup>104</sup>. S'il peut s'entendre pour les premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, cet argument peut difficilement être encore invoqué un an après.

Parmi les causes principales expliquant le nombre limité des mesures ordonnées figure la confusion qui peut être faite entre la LSC et les autres aménagements de peine que décide le JAP. Aussi, certains magistrats mais aussi certains CPIP, invoquent-ils l'absence de projet, suivant ainsi la logique des conditions d'octroi des aménagements de peine alors même que la loi ne l'exige pas. De même, le défaut de constat d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue requis pour accorder un aménagement de peine fait parfois obstacle à la mesure, alors que la loi n'impose pas un tel constat.

En ayant donné la possibilité au juge de rejeter la mesure dès lors qu'il estime qu'elle n'est pas possible<sup>105</sup>, le législateur a laissé au magistrat une très grande marge d'appréciation. Ainsi, certains considèrent que les risques de récidive tels qu'ils résultent de l'analyse du casier judiciaire constituent un obstacle à l'octroi d'une LSC. La crainte pour les magistrats de se voir reprocher l'octroi d'une LSC, en cas de commission par la personne qui en a bénéficié d'une nouvelle infraction grave, est bien présente dans les esprits et constitue un réel frein au développement de cette mesure.

---

100 Sur 554 dossiers examinés en novembre 2015 dans le ressort de la DISP de Paris; 46 personnes ont obtenu une LSC.

101 Ainsi, à Toulouse, il a été ajouté en moyenne à chaque CAP, 30 à 40 dossiers, portant le nombre total des dossiers à examiner à 130/140, ce nombre étant considéré comme largement excessif par les professionnels. Source Juridiction.

102 La purge des casiers judiciaires est généralement réalisée par le parquet ou en alternance par le JAP. Pour faire face à cette charge de travail non négligeable, certaines juridictions ont décidé d'affecter tous les jours un magistrat à cette tâche.

103 Suivant un seuil minimal de peine.

104 Ainsi, certains JAP considèrent que la mobilisation pour la mise en place de la LSC les a détournés de la contrainte pénale dont ils n'ont pas été en mesure d'assurer la promotion auprès des magistrats du siège correctionnel.

105 Le texte ne précise pas de quelle impossibilité il peut s'agir.

Les motifs de refus sont très variés. Dans certaines situations, il a été relevé que le reliquat de peine était trop court ou à l'inverse trop long pour accorder une LSC dont le contenu n'était pas suffisamment précis. Certaines juridictions invoquent la difficulté à faire accéder à la mesure des personnes sous le coup d'une interdiction du territoire national, d'une expulsion ou celles atteintes de troubles psychiatriques lourds ou sans solution d'hébergement. Enfin le défaut de compréhension de la mesure par le public concerné peut constituer une des causes de refus sur lesquels il pourrait être remédié.

Les magistrats que la mission a pu rencontrer n'opposent pas de réticence de principe à la libération sous contrainte mais ils souhaitent être assurés que la mesure qu'ils sont susceptibles d'accorder fasse l'objet d'un contenu suffisamment précis et encadré pour que la libération ne soit pas, *de facto*, une quasi sortie « sèche ». En dépit des échanges qui ont pu être réalisés avec les services de probation à l'occasion de l'entrée en vigueur de la mesure, beaucoup de magistrats constatent que le contenu de la mesure fait défaut<sup>106</sup>.

Il faut néanmoins insister sur la charge supplémentaire que représente ce dispositif sur les SPIP qui doivent instruire les dossiers, c'est à dire concrètement : rencontrer la personne, lui expliquer la mesure en vue de son consentement, faire une évaluation approfondie de sa situation, assurer le lien avec les partenaires extérieurs et rédiger un rapport, et puis, si la mesure est accordée, assurer le suivi en milieu ouvert. La mesure requiert du professionnalisme (réactivité, connaissance des partenaires, capacité d'évaluation...) et du temps. Par ailleurs, les outils informatiques ne sont pas à la hauteur des besoins : les logiciels pénitentiaires ne permettent pas au cours des CAP de générer à partir de l'application APPI les ordonnances ni de purger rapidement la situation pénale des personnes.

### 1.2.3.2 Les pistes de progression envisageables

#### A. Pour la contrainte pénale

Le renforcement des SPIP, en termes d'effectifs, de réorganisation des services et de positionnement que préconise la mission devraient permettre d'accroître leur potentialité. Par ailleurs, l'appropriation des outils pédagogiques tels que le manuel de la contrainte pénale récemment diffusé ou le référentiel des pratiques opérationnelles dont la première partie a été consacrée à la méthodologie d'intervention des SPIP sont de nature à professionnaliser plus encore les CPIP. De telles mesures ne peuvent que consolider les rapports entre les SPIP et les juridictions et inciter ces dernières à leur confier l'exécution de peines impliquant un suivi global renforcé.

Pour encourager le prononcé de la contrainte pénale, la mission propose en outre de maintenir la promotion de la peine, plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel, d'offrir aux tribunaux correctionnels une évaluation *ab initio* de plus grande qualité réalisée par les professionnels de la probation que sont les CPIP, de mettre à disposition des juridictions correctionnelles ayant prononcé une contrainte pénale les rapports de suivi des SPIP pour leur permettre d'évaluer le degré de pertinence de leur décision et d'encourager les juridictions à s'engager auprès des SPIP quand le dispositif de suivi proposé n'apparaît pas satisfaisant et plus généralement, de faire connaître aux magistrats les méthodes de travail des SPIP. Les modalités de ces évolutions sont évoquées plus loin dans ce rapport à propos de la gouvernance des politiques d'insertion (cf. infra).

**Proposition n° 10.** *A l'attention du ministère de la justice et des chefs de juridiction : poursuivre la promotion de la contrainte pénale dans les juridictions et plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel.*

<sup>106</sup> Par exemple, quand le dossier ne présente aucune solution d'hébergement pour la personne.

**Proposition n° 11.** *A l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de la direction de l'administration pénitentiaire : diffuser auprès des magistrats du parquet, du siège correctionnel et des juges de l'application des peines, les outils pédagogiques dédiés aux SPIP, tels que le guide de la contrainte pénale et le référentiel des pratiques opérationnelles, pour mieux faire connaître leurs modes de fonctionnement et les principes qui régissent leurs missions.*

**Proposition n° 12.** *A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les directeurs de SPIP des protocoles sur la prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale et sur le contenu du suivi.*

**Proposition n° 13.** *A l'attention des chefs de juridiction : envisager la possibilité pour les magistrats du parquet ou du siège, dans le cadre de ces protocoles et pour des cas spécifiques, de faire appel au SPIP pour procéder à une première évaluation avant le déferrement de la personne devant le tribunal ou à l'occasion de celui-ci.*

**Proposition n° 14.** *Inciter les juges de l'application des peines à faire connaître le travail spécifique réalisé par les SPIP en matière de contrainte pénale par la mise à disposition des rapports du SPIP à la formation de jugement qui l'a prononcée.*

## **B. Pour la libération sous contrainte**

Même si les résultats des premières évaluations sont décevants, on peut affirmer que près de 4000 personnes sur une période d'un an, ce qui n'est tout de même pas négligeable, ont bénéficié du dispositif. La mission considère que la libération sous contrainte constitue une mesure qui a le mérite, au moins pour les publics qui ne sont pas en capacité de présenter d'eux-mêmes un projet de sortie, une bonne solution pour anticiper et préparer leur sortie.

Compte tenu toutefois de la charge supplémentaire créée par ce dispositif pour les intervenants, il conviendrait d'alléger le travail de préparation des commissions d'application des peines, en simplifiant l'élaboration des rapports produits par les CPIP, en dotant les greffes pénitentiaires de logiciels permettant d'extraire aisément les listes des personnes éligibles et en permettant l'accès au logiciel APPI dans les salles où se tiennent les commissions d'application des peines. Il conviendrait également de doter les SPIP d'effectifs suffisants pour accomplir de manière satisfaisante cette mission spécifique.

**Proposition n° 15.** *A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DACG : réfléchir à un mode de rédaction simplifié des rapports établis par les SPIP et destinés aux juridictions.*

**Proposition n° 16.** *A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les SPIP des protocoles sur les modalités d'instruction de la libération sous contrainte et son contenu.*

**Proposition n° 17.** *A l'attention du ministère de la justice : doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'effectifs suffisants pour permettre l'instruction des mesures de libération sous contrainte et leur suivi dans des conditions satisfaisantes.*

**Proposition n° 18.** *A l'attention du ministère de la justice : doter les greffes pénitentiaires d'outils informatiques performants capables d'extraire aisément les listes des personnes éligibles à la libération sous contrainte.*

En outre, la mission soutient la recommandation suivante figurant dans le rapport IGSJ-direction de l'administration pénitentiaire sur la situation des greffes pénitentiaires et judiciaires<sup>107</sup>.

**Proposition n° 19.** *A l'attention de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : installer le logiciel APPI sur tous les postes informatiques des salles où se déroulent les commissions d'application des peines ou mettre les greffiers en situation de pouvoir se connecter à cet applicatif.*

### 1.2.3.3 Vers un suivi socio-judiciaire de probation

La mission prend note des propositions de la Commission sur la refonte du droit des peines présidée par M. Bruno Cotte<sup>108</sup> qui forment un ensemble cohérent et permettent de simplifier le droit des peines. La mission attire particulièrement l'attention sur la proposition visant à fusionner le suivi socio-judiciaire et le sursis avec mise à l'épreuve dans une nouvelle peine de suivi socio-judiciaire probatoire qui permettrait de lever largement les obstacles tenant à la place de la contrainte pénale dans l'échelle des peines

De la même manière, la mission souligne l'intérêt que présente l'instauration à titre de peine principale du placement sous surveillance électronique. Ces propositions qui impliquent des changements législatifs sont apparues pertinentes à la mission pour réduire les difficultés observées dans la mise en place de la loi du 15 août 2014.

Pour réduire, voire lever, les obstacles à une plus grande diffusion de la contrainte pénale, la mission recommande en outre de prévoir une évaluation substantielle plus en amont de la procédure, afin de fournir aux magistrats du siège et du parquet un ensemble d'informations solides permettant d'adapter la sentence à la personne, à l'instar des pratiques de *sentencing* développées aux Etats Unis.

La mission a relevé une solution alternative plus radicale, relevant de la responsabilité du législateur, qui serait, comme cela s'est pratiqué dans un canton suisse, d'exclure toutes les peines de détention inférieures à deux ans afin de garantir une décroissance de la population carcérale par la diffusion de peines alternatives à la détention.

## 1.3 L'objectif de réinsertion doit être intégré de façon structurelle et le plus en amont possible dans le fonctionnement du système pénitentiaire

Le législateur rappelle constamment que l'objectif de réinsertion doit aller de pair avec l'objectif sécuritaire. Les préoccupations tenant à l'ordre public et à la sécurité des établissements à l'égard des personnels et des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire sont incontestables. Mais la mission a relevé qu'elles prenaient trop souvent le pas sur l'objectif de réinsertion. Le niveau de violence constaté, dénoncé à juste titre par les organisations professionnelles lorsqu'elle se porte sur les personnels, conduit cependant à interroger un modèle d'organisation qui, au bout du compte, ne produit de la sécurité ni pour les agents qui y travaillent ni pour les personnes prises en charge.

<sup>107</sup> Rapport novembre 2015-non diffusé.

<sup>108</sup> Rapport de la Commission présidée par M. Bruno Cotte sur la refonte du droit des peines remis à la ministre de la justice le 18 décembre 2015

La mission a recensé un certain nombre de facteurs qui justifieraient d'une réorganisation en profondeur de ce modèle, à l'instar de ce qui a pu être observé dans des pays comparables (Espagne, Canada, Royaume-Uni, Allemagne), afin d'orienter fortement le fonctionnement des établissements vers l'objectif de réinsertion, objectif qui ne doit pas être mis en opposition avec la sécurité.

### ***1.3.1 L'objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l'ensemble des catégories de personnel***

Quatre leviers devraient être actionnés simultanément pour aller dans cette direction.

- Le premier est d'ordre géographique.

Dès la conception d'un nouveau programme de construction, il faudrait veiller à la cohérence des implantations avec l'objectif de réinsertion. En effet, la cartographie des établissements pénitentiaires est actuellement sans rapport évident avec la géographie de la délinquance : alors que celle-ci est urbaine, la plupart des établissements construits au cours des trente dernières années ont été implantés en milieu rural, pour des raisons tenant essentiellement au coût foncier. Ces anomalies de localisation entraînent une rupture de liens familiaux. A l'inverse, les petits établissements de centre-ville ont été souvent délaissés et le patrimoine qu'ils représentent pas ou mal entretenu. Alors qu'en 1990, on comptait sur le territoire métropolitain un seul département ne disposant pas de maison d'arrêt, on en dénombre aujourd'hui trois, dont un dans un département de la seconde couronne parisienne marqué par des progressions sensibles de la criminalité sur la longue période, ainsi que cela a été rapporté à la mission.

Comme pour tout choix de localisation d'un équipement public, la direction de l'administration pénitentiaire est soumise à un champ de contraintes multiples qui obère la priorisation qu'elle pourrait donner à certains critères comme la proximité des grands centres urbains ou le développement de certains types d'établissement ou la résorption de la surpopulation. Mais elle ne dispose pas d'un référentiel suffisamment fort lui permettant de résister à certaines pressions inhérentes à ces choix. Cette géographie particulière est une contrainte supplémentaire pesant sur les conditions structurelles des politiques d'insertion.

- Le deuxième est d'ordre immobilier et architectural.

Le choix effectué en faveur d'établissements récents d'une capacité théorique qui est rarement inférieure à 400 places, cumulant des quartiers de maisons d'arrêt avec des quartiers de centres de détention, et privilégiant les équipements sur la présence humaine, est contestable. Il entraîne une dépersonnalisation qui n'est pas propice à la resocialisation des personnes détenues. La configuration de ces établissements génère fréquemment des contraintes particulièrement regrettables, telles que la longueur des circulations, la difficulté d'atteindre des locaux en principe ouverts à tous et la mise à distance des personnes détenues confinées dans leurs secteurs d'hébergement. Nombre de situations ont été rapportées à la mission concernant la conduite de ces projets de construction dans lesquels le maître d'ouvrage ignore certaines problématiques connexes à la réalisation d'un établissement pénitentiaire, telle que l'extension des réseaux de transport ou la mise à niveau de l'hôpital de proximité pour faire face aux besoins de la population détenue.

La mission signale et souligne l'intérêt de plusieurs expériences en cours dans des pays voisins de la France, qui justifierait qu'avant de lancer un nouveau programme, la direction de l'administration pénitentiaire prenne en compte ces contraintes (exemple des houses en Belgique notamment). De la même manière, de nombreux cadres de l'administration pénitentiaire ont fait part à la mission de leurs regrets quant au manque de diversification dans le parc immobilier dont ils disposent, soulignant en particulier l'insuffisance de centres pour peines aménagées.

- Le troisième tient à l'organisation interne des détentions.

L'administration pénitentiaire contrainte de gérer prioritairement la sur-occupation des maisons d'arrêt, a été amenée à développer une politique d'orientation des personnes détenues principalement fondée sur une gestion des flux au détriment d'un réel parcours d'exécution de peine des personnes condamnées. Par ailleurs, le régime de détention donne priorité à la sécurité sur l'autonomie de la personne. Il convient de distinguer à cet égard le régime fermé des maisons centrales et des maisons d'arrêt et le régime différencié des centres de détention.

Le régime différencié, dont la vocation est d'individualiser la détention en se fondant sur davantage d'autonomie des personnes détenues est réservé aux centres de détention, alors que cette approche pourrait utilement être étendue à certains quartiers de maisons d'arrêt.

Dans les maisons centrales et d'arrêt, les structures sont souvent jugées oppressantes et difficiles à supporter par ceux qui y sont incarcérés. L'environnement se caractérise par l'exiguïté et la grisaille des espaces extérieurs de promenade et de sport. En outre, la vie quotidienne donne lieu à une exposition permanente au regard d'autrui dès le franchissement de la porte de la cellule.

Cette question des régimes de détention, récurrente au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, a fait l'objet de travaux récents au sein de celle-ci. Un rapport<sup>109</sup> présenté et débattu dans chacune des directions interrégionales, en présence de chefs d'établissement et de DFSPIP tente, sur la base des Règles Pénitentiaires Européennes, de visites dans différents établissements pénitentiaires et des conclusions de différents groupes de travail (lutte contre les violences ; plan d'action en maison centrale ; fonctionnement du régime différencié), de définir des principes en la matière, comme par exemple : mieux orienter les détenus en établissements pour peine, donner une identité plus forte aux établissements, définir des régimes aux contenus clairs et variés, évaluer les profils et l'évolution du comportement de chaque détenu, repositionner les personnels au centre de la prise en charge des publics.

Il convient néanmoins de relever qu'en 2012 déjà, une circulaire aurait dû définir une doctrine claire en la matière. Le fait que cette circulaire n'ait jamais vu le jour traduit bien le malaise de l'administration sur cette question.

---

109 Bruno Clement-Petremann, « Lignes directrices relatives aux régimes de détention », février 2016.

Enfin, la mission ne peut passer sous silence le fait que l'organisation du temps de travail et le régime de travail de nuit des personnels pénitentiaires, en favorisant un temps de travail non quotidien et non régulier en détention ainsi qu'un éloignement domicile/travail, sont autant d'obstacles structurels à l'implication de ses personnels pénitentiaires dans la prise en charge de la réinsertion des personnes détenues. Ces éléments sont notamment examinés dans le récent référé de la Cour des comptes relatif à la gestion des personnels pénitentiaires<sup>110</sup> qui évoque la dérive de la gestion des heures supplémentaires, avec les journées à rallonge de 12 heures permettant de cumuler les heures supplémentaires et les jours non travaillés pour rejoindre le domicile souvent éloigné. Le rapport souligne le coût important de cette politique avec une augmentation des emplois de 9% entre 2009 et 2014 mais un accroissement de la masse salariale de 17,7%.

- Le quatrième se fonde sur les choix actuellement faits en matière de gestion de la ressource humaine.

La part des personnels d'insertion dans l'ensemble des agents placés sous l'autorité de la direction de l'administration pénitentiaire, si elle a positivement évolué ces dernières années, demeure très faible, par rapport à ce qui peut être rencontré dans d'autres pays comparables. Globalement, les considérations liées à la sécurité –indispensables et légitimes- l'emportent trop souvent sur celles relatives à la réinsertion. C'est notamment le cas pour beaucoup d'organisations syndicales, comme la mission l'a constaté à propos de la question de l'accès au téléphone portable, envisagée principalement sous l'angle du risque sécuritaire plutôt que sous celui de la nécessaire préservation du lien avec la famille et les proches.

Par-delà les catégories professionnelles, et ainsi que le soulignent certains universitaires, la compétition entre les personnels formés dans le cadre d'une filière « insertion et probation » et les personnels de direction (directeurs des services pénitentiaires) pour la direction des services pénitentiaires d'insertion et de probation, si elle illustre la préoccupation pour les problématiques d'insertion dans l'encadrement supérieur de l'administration pénitentiaire, n'est cependant pas corrélée avec des critères d'évaluation mesurant une performance individuelle basée sur le succès de politiques d'insertion conduite par ces cadres.

En effet, certains des directeurs ou ex-directeurs d'établissement pénitentiaires rencontrés par la mission ont souligné qu'ils étaient essentiellement évalués selon des paramètres liés à la garde des détenus, à la fois dans son aspect de protection de la société (évasions ou tentatives d'évasion) et de l'intégrité physique du détenu lui-même (suicides ou tentatives de suicide). De plus, la mission a estimé que la place des SPIP était en tout état de cause minorée au sein de la DAP face au personnel travaillant en établissements pénitentiaires et largement majoritaire.

Pour la direction de l'administration pénitentiaire, ces éléments ne traduiraient pas exactement la réalité des modes d'évaluation de la ressource humaine. La mission considère cependant qu'ils constituent l'un des fondements structurels dans l'appréciation qui peut être portée sur les politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, celles-ci reposant au premier chef sur ses agents.

---

110 Référé N° 82015-1449-1 du 23 décembre. 2015 relatif à la gestion des personnels pénitentiaires adressé à la Garde des Sceaux, ministre de la justice et la réponse du garde des sceaux datée du 21 mars 2016

La mission, à l'égard de ces facteurs structurels, dresse le constat que, globalement, les établissements demeurent orientés vers des préoccupations sécuritaires et qu'un rééquilibrage est indispensable pour les faire évoluer vers une finalité centrale de réinsertion. Cette tendance se doit d'être, à moyen terme inversée. La mission a constaté qu'à l'étranger, d'autres combinaisons pouvaient exister, par exemple en conjuguant des niveaux de sécurité avec des programmes de réinsertion, comme au Canada, ou en disposant d'établissements orientés délibérément et exclusivement vers la préparation à la réinsertion, comme en Allemagne ou, dans une moindre mesure au Royaume-Uni. Ces approches demeurent subsidiaires en France.

### ***1.3.2 Les systèmes d'information propres à l'administration pénitentiaire (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires***

Les lacunes des systèmes d'information liés aux personnes placées sous main de justice constituent un obstacle au suivi de leurs problématiques de réinsertion et à une évaluation de leurs résultats. En effet, les systèmes d'information du ministère de la Justice, GENESIS et APPI, ne sont pas conçus pour prendre en compte les éléments ayant trait à la réinsertion, tels que le recueil d'informations relatives à la situation sociale ou professionnelle des personnes.

L'applicatif GENESIS (Gestion Nationale des Personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité) gère l'exécution des décisions prononcées par les autorités judiciaires et relatives aux personnes sous écrou hébergées et non hébergées (milieu fermé). En cours de déploiement, il succède à GIDE (Gestion Informatisée des Détenus en Établissement) à partir de 2014.

De fait, GENESIS est centré sur le titre de détention et les besoins de gestion de la détention de l'entrée (cf. accueil du détenu et recueil des informations) à la sortie (sortie définitive de l'établissement) avec, au milieu, celle de la situation pénale du détenu (gestion de la CAP111, gestion hors CAP), de ses mouvements (modification du statut d'hébergement ou de semi-liberté, affectation ou mutation de cellule, planification des mouvements de sortie de la détention, enregistrer un décès ou une évasion, consigner la présence ou l'absence à des activités et parloirs) y compris la procédure disciplinaire, de ses activités en détention (parloirs, travail, cantine, activités) et enfin de la gestion de son patrimoine (rémunération, livrets d'épargne, créances). Toutefois, certaines informations pourraient être utilisées à des fins d'analyse de la réinsertion des personnes détenues.

L'applicatif APPI (Application des Peines Probation Insertion) gère les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les magistrats en charge de l'application des peines et suivies par les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il est commun aux services d'application des peines, aux SPIP, aux parquets et à la PJJ et se situe à l'intersection de la gestion des personnes placées sous main de justice et des activités juridictionnelles pénales.

APPI est un outil qui, à partir d'une connaissance affinée des publics, devrait aider les acteurs de terrain à définir des axes de travail ou une politique du service. Dans la pratique, il n'est en rien pour plusieurs raisons.

APPI a tout d'abord manqué d'un pilote clair, la gouvernance ayant été partagée entre la DAP et la direction des services judiciaires (DSJ).

---

111 Commission d'application des peines.

Il est emblématique à cet égard qu'aucun dictionnaire de données à jour de l'applicatif n'ait pu être fourni à la mission. Le document communiqué à la mission est un document simplifié et non exhaustif. A partir de ce document, la mission a identifié un certain nombre de champs pour suivre les problématiques d'insertion des personnes placées sous main de justice<sup>112</sup>.

APPI est inégalement utilisé selon le type de mesures (forte utilisation pour les mesures courantes du type SME ou 723-15 mais faible pour les TIG) et la saisine des données relatives aux condamnations est très lacunaire (en moyenne 21% de mesures sans cette donnée, ce montant variant de 1 à 99% selon les mesures) ;

De nombreuses données APPI sont manquantes dans l'infocentre, notamment les données socio-professionnelles (67% de données sur le logement non saisies, 84% sur le niveau d'études, 51% sur la situation matrimoniale...).

Les données ne sont pas historicisées dans APPI.

Au final, APPI apparaît comme un logiciel à la carte, rempli de façon aléatoire souvent hasardeuse, en fonction des possibilités et des pratiques des utilisateurs. Dès lors toute analyse statistique à partir de cet outil ne peut être que partielle et implique des retraitements importants de données avant tout traitement statistique (problème notamment de clôture de prise en charge). On note ainsi une accumulation de mesures et de procédures par personne parfois contradictoires les unes avec les autres, ou encore une absence de prise en compte (30% des mesures de détention prises en charges ne sont pas enregistrées dans APPI. La configuration de l'applicatif et les pratiques hétérogènes se conjuguent pour empêcher que cet applicatif soit une ressource fiable de suivi des problématiques d'insertion. Compte tenu de la mauvaise qualité des données dans APPI (cf. infra), la mission a renoncé à procéder à des extractions relatives aux problématiques de réinsertion de cet applicatif.

Outre ces difficultés pour APPI, l'insuffisance de données sur les parcours judiciaires, notamment sur le suivi de l'exécution des peines ne permet pas de mesurer l'efficacité de la politique pénale ni l'efficacité relative des différentes mesures (notamment du taux de réitération). En effet, chaque applicatif a son propre système d'identification des personnes : Cassiopée identifie les personnes à partir d'une affaire mais seulement jusqu'à la condamnation de la personne, tandis qu'APPI identifie uniquement les personnes condamnées et pas les affaires. En principe, les données issues de Cassiopée sont récupérables dans APPI, mais dans la pratique, cette fonctionnalité n'est pas toujours effective. De ce fait, le suivi automatisé d'une personne condamnée sur dans l'ensemble de son parcours est impossible en l'état.

Seul un rapprochement sur les données identifiantes des justiciables permettrait de réaliser un appariement des sources de qualité suffisante pour construire des résultats statistiques satisfaisants. C'est tout l'objet du projet ministériel SID (Système d'information décisionnel) qui prévoit de sortir du schéma obsolète prévoyant un infocentre pour chaque applicatif et d'établir un entrepôt de données central alimenté par des applications sources permettant une harmonisation de données et de leur gestion.

---

<sup>112</sup> Identité, annuaire, situation administrative, scolarité et profession, situation financière, situation pénale et son journal/historique, mesures et intervention, typologie du suivi, organismes partenaires et structures d'aménagements de peine.

## 1.4 La philosophie du droit commun qui inspire actuellement la politique de réinsertion connaît désormais sa limite et doit être complétée

### 1.4.1 *Un mouvement continu depuis les années 1990 a transféré aux acteurs et aux dispositifs de droit commun les politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice*

Depuis la Libération, le service public pénitentiaire remplit traditionnellement, dans l'exécution de la sentence pénale, une double mission de garde et de réinsertion, ainsi que de contrôle en milieu ouvert. Historiquement, la mission de réinsertion à l'égard des personnes détenues a été remplie par le mouvement associatif, très puissant dans le secteur, tandis que la mission de garde, prérogative régaliennne de l'administration pénitentiaire, était, elle, assurée par les personnels de surveillance. À partir de 1958, s'est développé progressivement un « milieu ouvert », avec l'apparition de la peine de sursis avec mise à l'épreuve (SME) et des agents chargés de son exécution dits agents de probation (devenus conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, CPIP) agissant sous mandat d'un magistrat, le juge de l'application des peines (JAP).

Depuis le début des années 1980, un consensus s'est dégagé pour reconnaître les effets désocialisant de l'incarcération, notamment de courte durée (inférieure ou égale à un an). D'où une volonté politique et administrative croissante, de plus en plus largement partagée par l'ensemble des acteurs du système pénal, de limiter le recours à celle-ci. Sont ainsi apparus les différentes peines alternatives au profit de la communauté (le travail d'intérêt général - TIG - introduit par la loi du 9 juin 1983 étant la plus connue). Puis divers dispositifs juridiques et institutionnels se sont mis en place tels que la création de directeurs des comités de probation par un décret du 14 mars 1986, et celle des services pénitentiaires d'insertion et de probation par un décret du 13 avril 1999.

Simultanément, la direction de l'administration pénitentiaire a soutenu une politique dite de « décroisement », s'appuyant sur la mobilisation des collectivités locales et du tissu associatif, avec le soutien d'une série d'administrations de mission, notamment le conseil national de prévention de la délinquance et les conseils communaux ou départementaux de la prévention de la délinquance, ou la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes et le réseau des missions locales, faisant le choix de « faire faire » plutôt que de faire.

Le domaine de la santé est le plus exemplaire à cet égard. Il est en réalité le seul dans lequel, de manière centrale, la volonté de l'administration à s'appuyer sur le droit commun a reçu une traduction législative conséquente. De 1982, année où existe encore une médecine pénitentiaire, à la loi du 18 janvier 1994, attribuant au service public hospitalier la compétence des soins en milieu pénitentiaire, le mouvement s'est amplifié, avec la création en 1986 des premiers SMPR pour assurer la prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles mentaux, puis la création, sous la houlette du ministère de la santé, des unités sanitaires (UCSA renommées US puis UMPS). Plus récemment encore, deux entités sont venues compléter le dispositif de soins :

- ◆ la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI, qui, au sein d'un établissement de santé, prennent en charge les hospitalisations programmées de plus de 48 heures des personnes détenues<sup>113</sup> ;
- ◆ depuis la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) qui, au sein d'un établissement de santé mentale, prennent en charge des personnes détenues nécessitant des soins psychiatriques en hospitalisation complète.

---

<sup>113</sup> Arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées

Mérite également d'être souligné le décret du 13 avril 1999 portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui devait répondre à trois finalités :

- ◆ -assurer la continuité de l'action entre le milieu fermé (la détention) et le milieu ouvert en mutualisant les moyens et l'activité des personnels d'insertion et de probation ;
- ◆ -clarifier la répartition des responsabilités administratives et judiciaires dans l'organisation et le fonctionnement des services ;
- ◆ -créer vis-à-vis des partenaires un interlocuteur unique de l'administration pénitentiaire au plan départemental afin de mieux articuler la mission de réinsertion dévolue à cette administration avec les politiques publiques.

Cette option du recours au droit commun n'a jamais été remise en cause depuis lors ; elle vise à limiter les effets discriminants de procédures qui seraient spécifiques aux publics sous main de justice en leur permettant l'accès à tous les dispositifs de droit commun. Elle se fonde, dans le même temps, sur un principe de réalité : les compétences techniques, les ressources et les savoir-faire pour la réinsertion se trouvent à l'extérieur de l'administration pénitentiaire comme à l'extérieur de la prison.

La notion même de réinsertion ou d'insertion est dès lors comprise et revendiquée comme la combinaison d'un accès général de la personne sous main de justice aux différents droits, identiques à ceux de tout citoyen vivant dans la société. C'est cette approche dite « *du droit commun* » qui prévaut désormais, à l'exception notable de la question du droit du travail en détention.

Après une phase qui peut être qualifiée d'expérimentale (mais dont ni les coûts ni les résultats n'ont fait l'objet d'une évaluation systématique), cette politique d'insertion et de réinsertion s'est déployée par le développement de nombreuses conventions de partenariat entre la direction de l'administration pénitentiaire, et les acteurs de la société civile et/ ou les administrations publiques en charge de l'insertion des personnes défavorisées. Ces conventions, dont l'impulsion venait de l'échelon central et qui étaient déclinées à l'échelon territorial, ne comportaient généralement pas de dispositions financières, mais reflétaient cette volonté politique partagée d'insérer les personnes sous main de justice dans les dispositifs de droit commun.

Cet ensemble de principes, comme leur déclinaison pratique (par exemple l'introduction en 1985 des téléviseurs en cellule) se fonde aussi sur des exigences et des normes internationales et européennes (règles pénitentiaires européennes, règles des Nations Unies sur le traitement des personnes détenues par exemple), dans l'élaboration desquelles la France a joué un rôle significatif.

Toutefois, la part laissée à la négociation d'accords et de conventions avec les autres départements ministériels, au détriment de l'établissement de règles plus contraignantes, issues de la loi, fragilise considérablement la mise en œuvre des principes énoncés d'un accès des personnes placées sous main de justice au droit commun, à l'exception du domaine de la santé.

L'analyse comparative montre d'ailleurs que plusieurs pays ont choisi d'inscrire dans la loi (comme le *Transforming Rehabilitation Act* adopté en 2013 au Royaume-Uni), les principes directeurs de la réinsertion, leur donnant ainsi un caractère plus obligatoire.

Cette évolution administrative s'est traduite par un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Ce cadre législatif concerne pour l'essentiel l'insertion ou la réinsertion des personnes détenues. Il est complété par des dispositions du code de procédure pénale sur l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en milieu ouvert.

La nouveauté la plus remarquable résulte de l'article 30 de la loi du 15 août 2014 qui a modifié la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en insérant un article qui rappelle que le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées et précise que : « *Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion* »<sup>114</sup>.

#### **1.4.2 Pour les acteurs de droit commun, les personnes sous main de justice constituent, un enjeu marginal et problématique et elles sont de ce fait peu et mal identifiées dans leurs systèmes d'informations**

##### **1.4.2.1 Une population marginale et mal identifiée pour les acteurs des politiques de droit commun**

Avec respectivement 172 007 personnes exécutant leur peine en milieu ouvert et 77 291 personnes écrouées (dont 66 270 écrouées détenues et 11 021 écrouées non détenues) au 1er octobre 2015, la population sous main de justice représente une très faible part au regard de la population totale bénéficiant des dispositifs de droit commun, comme le retrace le tableau suivant :

**Tableau 1 : Poids de la population des personnes sous main de justice au sein de la population bénéficiaire d'une politique sociale**

Type de politique	Population globale concernée en 2015	Personnes sous main de justice détenues écrouées en 2015		Personnes sous main de justice milieu ouvert en 2015	
		Nombre	%	Nombre	%
Santé	66,3 M	66 270	0,1%	172 007	0,26%
Logement d'urgence		9 277 <sup>115</sup> dont la moitié est SDF et la moitié en logement précaire	0.15%	nd	nd
Dont Mal logés	3 M		3%		
Dont SDF	100 à 200 000				
Demandeurs d'emploi	3,5 M	45 726 <sup>116</sup>	1,9%		4,9%
Formation pour les demandeurs d'emploi	600 000	22 514 <sup>117</sup>	3,7%	nd	nd

*Source : Mission*

Dès lors, il est évident que cette population ne constitue pas un enjeu majeur pour les acteurs sociaux en charge de la gestion des dispositifs de droit commun.

<sup>114</sup> Art. 2-1 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

<sup>115</sup> Estimé à 14% du nombre total de personnes détenues (cf enquête flash DAP).

<sup>116</sup> 69% des personnes détenues, estimé par enquête.

<sup>117</sup> Chiffres 2014.

### 1.4.2.2 Une population mal identifiée dans les systèmes d'information des acteurs

Une des conséquences est que les systèmes d'information des acteurs en charge de la gestion des dispositifs de droit commun identifient très rarement les personnes placées sous main de justice. La mission l'illustrera par les exemples suivants.

L'exemple de l'accès aux minima sociaux (RSA, AAH, allocation logement)

Les rencontres avec la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), l'Association des Départements de France (ADF) et la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) ont montré qu'aucun de ces organismes ou directions n'est en capacité d'identifier parmi les bénéficiaires des minima sociaux la part des publics relevant d'une mesure de d'une incarcération ou d'une sortie de détention.

L'exemple de l'accès aux contrats uniques d'insertion

Ni le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ni l'Agence de service des paiements (ASP) ne disposent d'éléments permettant d'identifier dans leurs bases de données les personnes sous main de justice. La seule solution selon l'ASP serait de procéder à un croisement de fichiers de cette structure (via la DGEFP) et l'administration pénitentiaire.

L'exemple du logement

L'information sur les publics de l'hébergement généraliste n'est pas consolidée et les services intégrés de l'accueil et de l'orientation ont des systèmes d'information hétérogènes. En effet, le projet de système d'information national, « SI-SIAO », ne couvre que très partiellement les SIAO. Déployé à partir de 2010 par la DGCS, le SI-SIAO en est aujourd'hui à sa 5<sup>ème</sup> version ; toutefois il reste en concurrence avec d'autres systèmes, en particulier celui géré par la FNARS, ProGdis, et il ne couvre actuellement qu'un peu plus d'un tiers des départements. Les mentions concernant le profil des publics sont en majorité facultatives. Enfin, ses utilisateurs soulignent la difficulté de l'utiliser à des fins statistiques. Dans sa configuration actuelle, le SI-SIAO ne permet donc pas de progresser dans la connaissance d'ensemble des publics hébergés.

L'exemple du suivi de la santé des personnes détenues

Les analyses effectuées par la mission montrent une absence de suivi automatisé et centralisé à la fois de la prévalence et de son évolution ainsi que des moyens mis en œuvre et des résultats. Dans le cadre du plan d'action stratégique 2010-2014 « Politique de santé personnes placées sous main de justice », l'InVS<sup>118</sup> a établi un état des lieux des connaissances relatives à la santé des personnes détenue et a procédé à une étude de faisabilité basée sur la réalisation d'entretiens menés auprès des médecins responsables des unités sanitaires des 11 établissements pénitentiaires et l'analyse des dossiers médicaux d'environ 300 personnes détenues tirées au sort au sein de ces établissements.

---

<sup>118</sup> Institut National de Veille Sanitaire.

Les principaux constats sont les suivants : en l'état les dossiers médicaux des personnes détenues ne sont pas directement exploitables dans une perspective de surveillance épidémiologique. En effet, bien que de nombreuses données de santé y soient colligées, l'information disponible demeure encore incomplète et les conditions minimales requises au développement d'un tel dispositif ne sont actuellement pas réunies sur le terrain. Il existe ainsi des données parcellaires en détention sur les conduites addictives mais aucune remontée numérisée, automatique et exhaustive n'est possible. En effet, les informations compilées par le personnel médical sont éclatées sur plusieurs supports et dans plusieurs lieux et non standardisées.

Dans ce domaine, la France accuse un retard. En effet, l'enquête INVS a analysé les différents dispositifs de surveillance de la santé des détenus à l'étranger. Le tableau suivant montre que la plupart des pays disposent d'un dispositif pérenne de surveillance de la santé des personnes détenues.

**Tableau 2 : Dispositifs de surveillance et enquêtes nationales selon les pays**

<b>Pays</b>	<b>Dispositifs pérenne de surveillance</b>	<b>Enquêtes nationales ponctuelles et/ou répétées</b>
Australie	Enquête nationale multithématique depuis 2009	HIV, HBV, HVC, comportements à risques (2004, 2007)
Belgique	Recueil standardisé et informatisé multithématique depuis 2010	Maladies infectieuses (1997) Recours aux soins (2005)
Canada	Recueil standardisé et informatisé multithématique depuis 2010 Surveillance des maladies infectieuses depuis 2000	Santé mentale (1998) Santé multithématique (1995) Maladies infectieuses (2007)
Finlande		Santé multithématique (1985, 1992, 2002, 2006) Santé mentale (nd)
France		Santé des entrants (1997 puis 2003) Handicap, incapacités, dépendance (2001) HIV, HCV et TSO (2010)
Italie	Surveillance des toxicomanes et maladies infectieuses (arrêt en 2002)	Santé multithématique (2005)
Pays-Bas	Surveillance de la santé mentale et des addictions (depuis 2003)	
Nouvelle-Zélande	Enquête biannuelle incluant certaines données de santé (depuis 1987)	Santé mentale (1999) Santé globale (2005)
Norvège		Conditions de vie (2003)

Pays	Dispositifs pérenne de surveillance	Enquêtes nationales ponctuelles et/ou répétées
		Santé multithématique (2004, 2005) Recours aux soins (2006, 2009)
Suisse	Surveillance des maladies infectieuses (depuis 2008)	
Royaume-Uni	Surveillance des maladies infectieuses (depuis 2002)	Santé multithématique (1994) Santé mentale (1998) Santé des femmes (2006) Santé et évaluation des besoins (2008)
Etats-Unis	Enquête santé thématique (tous les 5/7 ans depuis 1974)	

*Source: European Journal of Public Health, Septembre 2014*

### ***1.4.3 De fait, et à défaut de systèmes d'informations mis en place ou de données fiables, les caractéristiques des personnes placées sous main de justice ne sont connues que par enquêtes ponctuelles***

La première étude épidémiologique d'envergure, menée en 2003-2004 sur la santé mentale en prison, a objectivé la prévalence des troubles mentaux en milieu carcéral (Rouillon et al., 2004). Elle indique que 80 % des personnes détenues de sexe masculin et 70 % des personnes détenues de sexe féminin présentent au moins un trouble psychiatrique, la grande majorité cumulant plusieurs troubles. Parmi les affections repérées, l'étude évoque 40 % de syndromes dépressifs, 33 % d'anxiétés généralisées, 20 % de névroses traumatiques, 17 % d'agoraphobies, 7 % de schizophrénies et 7 % de paranoïas ou psychoses hallucinatoires chroniques. Plus des deux tiers des détenus ont connu des événements traumatiques, précoces, divers, nombreux, engendrant une vulnérabilité pour les troubles dépressifs et anxieux. Un quart des détenus de métropole, hommes ou femmes, présenteraient un trouble psychotique. Un risque suicidaire est repéré par le MINI<sup>119</sup> pour 40 % des hommes détenus et pour 62 % des femmes, et jugé élevé pour près de la moitié des personnes concernées. Cette prévalence importante des troubles psychiques en prison s'explique en partie par la diminution de l'irresponsabilité pénale.

En outre, près de 40 % des détenus incarcérés depuis moins de six mois présentent une dépendance aux substances illicites et 30 % une dépendance à l'alcool. L'ANPAA estime quant à elle que la dépendance à l'alcool concerne 40% des détenus hommes et 20% des détenus femmes, soit sur la base de 80 000 incarcérations par an près de 32 000 personnes en difficulté avec l'alcool dont 16 à 20 000 dépendants.

L'étude DREES de 2003 menée auprès des entrants faisait ressortir la fréquence élevée de l'usage nocif et de la dépendance à l'égard de l'alcool et des drogues illicites, 15 % des incarcérations et un tiers des détentions en maison d'arrêt étant en rapport avec une infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS). Un tiers des nouveaux détenus déclare une consommation prolongée et régulière de drogues illicites au cours des douze mois précédant l'entrée en prison : cannabis (29,8 %), cocaïne et crack (7,7 %), opiacés (6,5 %), médicaments utilisés à des fins de toxicomanie (5,4 %), autres produits : LSD, ecstasy, colles, solvants (4,0 %); 31% des entrants déclarent une consommation excessive d'alcool et 78% des personnes arrivant en prison fument du tabac dont 22% plus de vingt cigarettes par jour.

<sup>119</sup> Mini International Neuropsychiatric Interview.

Par ailleurs, l'étude « *Coquelicot* » menée en 2004 par l'InVS et l'ANRS mentionnait que 12% des usagers de drogues interrogés dans le cadre de l'étude déclaraient s'être injectés des drogues illicites en prison dont 30% déclaraient avoir partagé leur seringue<sup>120</sup>. Ces données quoique non actualisées sont corroborées par des études locales récentes, notamment en Picardie.

S'agissant des personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert, aucune étude n'a été identifiée par la mission. Sur la base de l'enquête auprès des CHRS accueillant des personnes placées sous main de justice notamment en milieu ouvert, la question de la forte prévalence des addictions ressort.

Enfin, l'étude sur les risques de récidive des sortants de prison de mai 2011 fait état d'un taux de récidive d'infractions à la législation sur les stupéfiants de 48%<sup>121</sup>.

En dehors du champ des addictions, les enquêtes sont encore plus rares. S'agissant des données sociodémographiques relatives à ces personnes et comme l'ont déjà souligné les travaux issus de la conférence de consensus<sup>122</sup>, il existe très peu d'études disponibles en France sur la situation sociale des condamnés et, plus particulièrement, celle des personnes exécutant leur peine en milieu ouvert. La seule étude portée à la connaissance de la mission a été effectuée par l'INSEE. Elle porte sur l'histoire familiale des hommes personnes détenues (Etude de l'Histoire Familiale) et date de 1999<sup>123</sup>.

Selon une étude de 2011<sup>124</sup>, les populations à bas revenus, faibles niveaux de qualification et aux liens familiaux distendus sont surreprésentées en détention : 48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme, 80% ne dépassent pas le niveau CAP et 27% échouent au bilan de lecture<sup>125</sup>. Parmi les jeunes personnes détenues de plus de 18 ans, 80% sont sans diplôme et 40% échouent au bilan lecture.

En ce qui concerne les personnes suivies en milieu ouvert, la mission souligne que l'indication d'âge qui est un élément plus connu constitue un critère intéressant, puisqu'avec un âge moyen d'environ 35 ans, les personnes suivies échappent notamment aux politiques publiques et aux dispositifs mis en place pour favoriser l'insertion des jeunes (18-25 ans). La connaissance de cette population et de ses caractéristiques est tout à fait insuffisante compte tenu de difficultés d'identification dans les systèmes d'information et l'absence d'études.

Il s'agit donc en moyenne, d'une population jeune, pauvre, masculine qui est la cible centrale des politiques sociales conduites dans ce pays depuis plusieurs décennies. Dès lors se pose une question essentielle : **comment les maîtres d'ouvrage principaux de ces politiques sociales que sont les collectivités territoriales, conseils départementaux et communes pour l'essentiel, inscrivent ces personnes dans leurs priorités d'action ?**

120 [http://www.invs.sante.fr/beh/2006/33/beh\\_33\\_2006.pdf](http://www.invs.sante.fr/beh/2006/33/beh_33_2006.pdf).

121 [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/cahierd%27etude36.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/cahierd%27etude36.pdf).

122 Rapport du jury de consensus, 20/02/2013, fiche n°15 « Accompagnement social des condamnés et des sortants de prison ».

123 Source INSEE Première N° 706 - Avril 2000.

124 Fichier national des personnes détenues, 2011.

125 Chiffres clefs prévention de la récidive juin 2014.

#### **1.4.4 Dès lors, aucun acteur n'est responsable d'optimiser la réinsertion des personnes placées sous main de justice ni d'en minimiser le coût pour la Nation**

Des travaux effectués par la mission, il ressort d'une part que le coût global des politiques d'insertion des personnes sous main de justice est mal identifié et que d'autre part, les bilans coûts/gains d'une politique de réinsertion lorsqu'ils impactent des acteurs différents le sont encore moins bien. Par exemple, traiter un détenu toxicomane coûtera certes au ministère en charge de la santé, mais générera des économies au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice (moindre récidive). De même, garantir un logement décent à un ancien détenu et une prise en charge multidisciplinaire coûtera aux acteurs qui le prendront en charge mais fera faire des économies au ministère de la santé (moindres séjours hospitaliers) et à la justice (moindre incarcération). Par ailleurs le coût global des différentes mesures de contrainte (mandat de dépôt versus autre mesure notamment en milieu ouvert) n'est pas pris en compte dans les décisions judiciaires.

##### **1.4.4.1 Les montants financiers liés à la réinsertion des personnes sous main de justice au sein du programme 107 additionnent des dépenses hétérogènes et non exhaustives**

L'identification des financements relatifs aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice est délicate et illustre l'absence d'évaluation de ces politiques. Les dépenses d'insertion des personnes sous main de justice constituent un sous-ensemble du programme 107 « Administration pénitentiaire » qui s'établit en 2015 à 3,39 Md€ en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 Md€ en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014)<sup>126</sup> et qui se décompose en trois actions :

- ◆ l'action n°1 « garde et contrôle des personnes sous main de justice » comprend les crédits, notamment de personnel, nécessaires à la garde des personnes détenues, au contrôle des personnes sous main de justice, aux aménagements de peine, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier ainsi qu'à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;
- ◆ l'action n°2 : « accueil et accompagnement des personnes sous main de justice » regroupe l'ensemble des crédits nécessaires pour les prestations d'hébergement et de restauration, la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux. C'est cette action qui inclut la mission de réinsertion professionnelle en milieu fermé et ouvert.
- ◆ l'action n°4<sup>127</sup>: « soutien et formation » concerne essentiellement les crédits de rémunération des personnels et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi que les budgets de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et du Service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

<sup>126</sup> Avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, commission des lois, déposé le 20 novembre 2014.

<sup>127</sup> L'absence d'action n°3 dans le programme 107 résulte de la fusion en 2007 des anciennes actions n°3 « formation » et n°4 « soutien » devenues action n°4 « soutien et formation ». Dans la même préoccupation de simplification administrative, le programme 107 ne dispose plus depuis 2007 de « sous-action ».

**Tableau 3 : Détail du programme 107 dans le PLF 2015 (en M€)**

Numéro et intitulé de l'action	Autorisation d'engagement			Crédit de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Garde et contrôle des personnes sous main de justice	1 523, 3	593	2 116,3	1 523, 3	537, 5	2 060, 8
02 - Accueil et accompagnement des personnes sous main de justice	410,1	1 925,4	2 335,5	410, 1	658, 3	1 068, 5
04 - Soutien et formation	183, 8	89,2	273,1	183, 8	83, 2	267, 1
<b>Total</b>	<b>2 117, 4</b>	<b>2 607, 7</b>	<b>4 725, 1</b>	<b>2 117, 4</b>	<b>1 279, 1</b>	<b>3 396, 5</b>

*Source : PLF 2015, Extrait du bleu budgétaire de la mission Justice, programme 107 : administration pénitentiaire.*

Fixée à l'article 2 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, la mission de réinsertion des personnes sous main de justice de l'administration pénitentiaire constitue un des objectifs du Projet Annuel de Performance 2015 (PAP) intitulé « Favoriser la réinsertion »<sup>128</sup>. Au sein de l'action n°2 du programme 107, le montant des crédits dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice <sup>129</sup> est estimé à 135,8 M€ et représente moins de 4 % du total du programme. Les 135,8 M€ estimés dédiés à la réinsertion se décomposent de la manière suivante<sup>130</sup> :

- 56 M€ d'autorisations d'engagement pour le passage à la rémunération horaire ;
- 33,5 M€ pour la santé des personnes détenues ;
- 38,4 M€ pour la prévention de la récidive et la réinsertion dont 24,4 M€ pour le travail des personnes détenues, 2,8 M€ pour la formation professionnelle des personnes détenues et 1,1 M€ pour l'enseignement et 10,1 M€ pour les autres dépenses de réinsertion ;
- 5,1 M€ pour les subventions aux associations ;
- 2,8 M€ pour la lutte contre la pauvreté.

Un examen de ces différentes lignes de dépenses appelle les constats suivants :

- elles portent principalement (mais pas uniquement) sur les personnes sous main de justice en milieu fermé. En effet, les subventions aux associations peuvent concerner pour partie des actions au profit de personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert ;

- elles ne sont pas forcément des dépenses d'insertion : ainsi la rubrique santé des personnes détenues comprend le ticket modérateur et le forfait hospitalier, soit la partie du coût des dépenses de santé à la charge de l'administration pénitentiaire, or il paraît difficile de considérer cette dépense comme une dépense d'insertion, et en tout cas, de la différencier du point de vue de cette catégorisation du coût hors ticket modérateur pour la sécurité sociale des soins dispensés aux personnes détenues ;

<sup>128</sup> Il regroupe sous cet nouvel intitulé les 3 anciens objectifs de 2014 « Prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ », « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des personnes détenues » et « Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ».

<sup>129</sup> Fiche de cadrage (établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP), 18 mars 2015.

<sup>130</sup> Idem.

- elles ne sont pas représentatives de l'ensemble des dépenses liées à un domaine donné : ainsi les 56 M€ figurant dans ce programme pour le passage à la rémunération horaire visent à compenser dans les contrats de gestion déléguée la hausse de coûts liée à la fin de la rémunération à la pièce ; pour les contrats de concession des établissements en gestion publique, il n'y a aucune compensation ; de plus, ce surcoût figure dans le programme 107, alors que toutes les rémunérations des personnes détenues hors service général transitent sur les comptes de commerce;

- selon les modalités de travail, les salaires des personnes détenues figurent soit dans le programme 107 (pour le service général : 24,4 M€ en 2014, dont la moitié en gestion déléguée) ou dans le compte de commerce n° 912 (pour la SEP-RIEP ou les concessionnaires privés). Toutefois, cette distinction souffre deux exceptions :

- d'une part, pour six établissements en gestion avec autorisation d'occupation temporaire et location avec option d'achat (AOT-LOA), les dépenses au titre du service général sont imputées sur le compte de commerce n° 912 et non sur le programme 107 ;

- d'autre part, dans le cadre des activités du SEP-RIEP (qui sont retracées dans le compte de commerce n° 909), l'administration pénitentiaire finance l'encadrement des personnes détenues par les surveillants, soit 8,5 M€ en 2014 sur le programme 107, ce montant devant théoriquement être remboursé par la SEP-RIEP ; dans la pratique, soit ce remboursement n'a pas lieu (2004) ou de façon très partielle ; cette pratique est critiquée par la Cour des comptes qui estime que la minoration du reversement à l'administration pénitentiaire fausse le solde du compte n°909 (SEP-RIEP)

En réalité, il conviendrait en toute rigueur :

i) de faire figurer dans le programme 107 les subventions au travail en détention qui sont des dépenses d'insertion ;

ii) de maintenir dans des comptes de commerce les rémunérations des personnes détenues conformes à leur niveau de productivité. Toutefois, dans la pratique, une telle distinction est difficile à mettre en œuvre dans la mesure où le niveau de subvention aux différentes formes de travail en détention n'est pas clairement identifié.

Ainsi, pour le travail à la SEP-RIEP, la subvention peut prendre la forme d'un non remboursement de la DAP pour les prestations d'encadrement du travail par le personnel pénitentiaire ou de prix élevés pour l'achat des biens et services produits par le ministère de la justice ;

Dans le cas de travail fourni dans le cadre de contrats de gestion déléguée, la subvention peut prendre la forme de subventions croisées par le prestataire privé entre les différents blocs de prestations prévus au contrat ;

Enfin, on peut s'interroger sur la qualification du surcoût du passage à la rémunération horaire de dépense d'insertion, alors que la rémunération au SMIC est un principe de droit commun qui ne s'appliquait pas jusque-là en prison. Si l'on souhaite éviter une baisse de l'offre de travail en détention suite au changement de règle en raison de la faible productivité de certaines personnes détenues, il est possible de considérer à l'inverse que ce surcoût doit être pris en charge.

#### 1.4.4.2 La détention est beaucoup plus onéreuse que des formules de suivi en milieu ouvert

La mission s'est intéressée au coût de la détention : le coût moyen d'une journée de détention en France avoisine 100€/jour, proche de la moyenne européenne. En effet, en 2012, sur la base des données de 44 pays, le montant moyen dépensé pour la détention est de 97€/détenu et par jour. La mission note que les pays qui dépensent le plus par détenu sont généralement ceux qui se caractérisent par les taux de détention les plus faibles (Suède, Norvège, Danemark).

**Tableau 4 : Comparaison des coûts de la détention entre pays européens**

Pays	Dépenses journalières en €/détenu en 2012	Nombre de personnes détenues par surveillant au 1 <sup>er</sup> septembre 2013	Taux de mortalité pour 10 000 personnes détenues (2012)	Taux de suicide pour 10 000 personnes détenues (2012)
Espagne	53,34	3,7	27,4	4,3
<b>France</b>	<b>96,77</b>	<b>2,7</b>	<b>24,9</b>	<b>14,4</b>
Allemagne	116,37	2,5	17,2	8,2
Royaume-Uni Angleterre Pays de Galles	117	3,2	22,3	7,0
Royaume-Uni Ecosse	107,36	2,9	22,1	1,2
Italie	128,01	1,7	23,1	8,5
Danemark	186	1,6	13,1	10,4
Pays-Bas	273	1,6	22,1	8,8
Norvège	283	1,5	16,9	11,3
Suède	317	1,4	24,9	10,9
<i>Moyenne des pays membres du Conseil de l'Europe</i>	<i>96,7</i>	<i>3,6</i>	<i>35,4</i>	<i>11,2</i>

*Source : Conseil de l'Europe, Space I 2013, février 2015*

Ce coût de détention est cependant très supérieur à celui d'une exécution de peines en milieu ouvert en France et même à des mesures de suivi au contenu beaucoup plus ambitieux analysées par la mission : 100€/jour contre 10€ pour un placement sous surveillance électronique (PSE), 30€ pour un placement extérieur (PE) et 60€ pour une semi-liberté. Le choix de privilégier une exécution de la peine en milieu ouvert plutôt qu'un milieu fermé répond donc à la fois à une logique de réinsertion et de réduction du coût pour les finances publiques.

Toutefois, le coût de détention ne se compare pas forcément uniquement à celui des mesures existantes de suivi en milieu ouvert, mais à d'autres mesures ou programmes que la mission recommande de développer et constituant des alternatives à la détention. Par exemple, la mission a examiné un programme non dédié à des personnes sous main de justice mais s'appliquant de fait à d'anciens personnes détenues, du type « Un chez soi d'abord », ainsi que d'autres exemples étrangers de programmes s'appliquant eux à des personnes sous main de justice.

La mission souligne que le bilan coûts/avantages des programmes, lorsque ces derniers sont répartis sur différents acteurs, devrait être systématiquement effectué. Les premiers éléments d'évaluation de coût/efficacité montrent que le programme « Un chez soi d'abord » permet une meilleure utilisation des ressources publiques. Si le programme coûte dans un premier temps plus cher, il est très vite rentable. Dès la première année, on note pour les personnes suivies, une réduction de moitié des temps d'hospitalisation. L'ensemble d'entre elles sortent des dispositifs de l'urgence sociale type centre d'hébergement d'urgence, accueil de jour, hôtel social, CHRS mais aussi Lits halte soins santé ou équipe mobile psychiatrie précarité alors même qu'il s'agit d'un public très précarisé. Ainsi, l'accompagnement de chaque personne dans le cadre du programme, du fait de la réduction de l'utilisation des services et de la meilleure coordination entre les secteurs sociaux, sanitaires et du logement, permet dès la première année une économie globale de 20% par rapport au coût de sa prise en charge dans le dispositif classique d'aide. Après deux ans, l'écart de coût s'accroît encore (estimation sur 1/3 de l'échantillon).

Le tableau suivant montre la comparaison d'utilisation des services et les coûts induits pour les deux groupes sur une année. La consommation de service d'urgence social est résiduelle pour le groupe un chez soi d'abord. Quant au nombre d'hospitalisations pour ce groupe, il est fortement réduit et on note une fin de fréquentation des LHSS. Enfin, il n'a pas été noté de surconsommation de soins ambulatoires dans le groupe un chez soi d'abord par rapport au groupe témoin.

**Tableau 5 : Comparaison des coûts respectifs entre le programme « Un chez soi d'abord » et l'offre habituelle**

Type de coûts	Coût unitaire (€)	Groupe offre habituelle			Groupe Un chez soi d'abord		
		Temps en j sur 1 an	Coût par personne (€)	Coût pour les 4 sites	Temps en j sur 1 an	Coût par personne	Coût pour les 4 sites
CHU	18	20	360	129 600	3	54	19 440
CHRS	43	74	3 182	1 145 520	4	172	61 920
Résidences hôtelières	16	36	576	207 360	1	16	5 760
Sous total logement				1 482 480			87 120
Hospitalisation	430	34	14 620	5 263 200	20	8 600	3 096 000
LHSS	110	27	2 970	1 069 200	0	0	0
Sous total santé				6332 400			3 096 000

*Source : DIHAL*

En France, ce programme représente un coût complet variant entre 13 et 14 k€/an et par personne, ce coût complet comportant :

- i) la partie logement ;

ii) un accompagnement pluridisciplinaire resserré, soit un coût moyen de 38€/jour selon la DIHAL, ce qui est très inférieur à un coût de détention en maison d'arrêt, centre de détention ou pénitentiaire, sans parler de celui d'une maison centrale.

A l'étranger, la mission a identifié d'autres programmes, comme au Canada, les detention houses, du type CHRS avec un accompagnement social renforcé et des dispositifs de surveillance, qui atteignent un coût de l'ordre de 70€/jour.

**Tableau 6 : Comparaison du coût de différentes mesures**

Coût des services pénitentiaires par type de mesure en 2011	Coût en €/jour/place	Coût en €/an/place
surveillance électronique	10	3 807
placement extérieur	31	11 432
semi-liberté	59	21 604
maison d'arrêt	85	31 186
centre pénitentiaire	96	35 044
centre détention	98	35 799
maison centrale	196	71 591
accueil d'urgence type 115 en Seine-et-Marne en 2015	17	6 205
Un chez soi d'abord coût total	38	14 000

*Source : Mission*

## **2. LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE REINSERTION, POUR L'HEURE DEFAILLANTE, DOIT ETRE PROFONDEMENT REFORMEE PAR LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INFORMATIONS ET DE CONNAISSANCE, LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REELLE ET INDISPENSABLE INTERMINISTERIALITE ET PAR L'IDENTIFICATION DE MOYENS FINANCIERS SUFFISANTS**

L'insertion des personnes sous main de justice, pour être plus efficace, implique un effort massif d'analyse de données -qui seule peut permettre de procéder à une réelle évaluation de son efficacité-une gouvernance rénovée et des financements appropriés. Elle doit être inscrite pleinement dans le champ des politiques sociales, entendues comme l'ensemble des réglementations, des prestations, des équipements et des services destinés à compenser la réalisation d'un risque social.

## **2.1 La mise en place de systèmes d'information décloisonnés et adaptés représente un préalable absolu**

Les politiques d'insertion souffrent cruellement d'un manque d'analyse de données. Le progrès passe ici par le dépassement de systèmes d'information fonctionnant en silos, c'est-à-dire par le croisement des fichiers des différentes administrations concernées, la mise en place de panels et le suivi de cohortes tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé.

La mission souligne que si, sur un plan budgétaire, les résultats auxquels elle a abouti permettent d'avoir une vision plus consolidée des montants dédiés à la réinsertion, ceux-ci sont loin d'être satisfaisants en raison des difficultés d'identification des personnes sous main de justice dans les systèmes d'information des organismes gérant les dispositifs sociaux de droit commun. Elle recommande donc une amélioration substantielle du suivi statistique de ces dernières qui passe par une analyse de données relatives à cette population.

### **2.1.1 Le croisement de fichiers et l'analyse systématique de données**

#### **2.1.1.1 Le croisement de fichiers permet dans certains cas d'évaluer l'efficacité d'une politique d'insertion vis-à-vis des personnes sous main de justice**

Aujourd'hui, le suivi d'une personne sous main de justice s'effectue à travers les systèmes d'information de dispositifs qui ne communiquent pas entre eux. En effet, la difficulté résulte du fait que de nombreux systèmes d'information, à quelques exceptions près (CHRS, Pôle emploi) ne permettent pas d'isoler ces populations parmi les publics bénéficiaires et qu'a priori, à partir du moment où les personnes ne sont pas ou plus détenues, elles basculent dans des systèmes de droit commun qui n'identifient pas forcément leur origine.

Cette absence de suivi dans le temps et dans toutes les dimensions de l'insertion constitue un obstacle dirimant pour évaluer l'échec ou le succès relatif de ces politiques. Or l'intuition de la mission est qu'il existe un volant de personnes ayant eu, à un moment de leur histoire personnelle, à faire avec la justice pénale et pour lesquelles les politiques d'insertion sont en échec. L'examen des systèmes d'information permet d'illustrer ce constat dans deux cas: d'une part la réincarcération des personnes sous main de justice accueillies en CHRS à leur sortie de prison, et d'autre part, l'absence de traitement suffisant des addictions en détention, sans passerelle structurée de prise en charge par des services d'addictologie adéquat en sortie et qui induisent ainsi les réincarcérations successives.

Dans l'enquête DREES<sup>131</sup> relative aux établissements sociaux, il ressort que 1,7% des personnes accueillies en CHRS soit 841 sur 48 693 sortent de ces structures pour être incarcérées, sachant que ce type de structure accueille 4,6% de sortants de prison (1082 sur 23543<sup>132</sup>), ce public résidant pour une durée moyenne de 5 mois. Sans qu'il soit possible d'identifier la part exacte du public sortant de prison qui fait l'objet d'une nouvelle incarcération à l'issue de son passage en CHRS, il est évident que ces populations se recoupent pour partie. C'est en tous les cas ce que montre l'enquête menée par la mission auprès des CHRS tous publics accueillant notamment des personnes sous main de justice avec des taux de réincarcération qui varie de 2 à 100% selon les structures (voir annexe logement).

131 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

132 Données 2012

Au sein du recueil RECAP des données d'activité des CSAPA, structures de droit commun pour la prise en charge des addictions, la mission a procédé à l'analyse des champs 87 (relatif au nombre d'incarcérations) et 88 (relatif à la durée totale des incarcérations en mois). Selon les années, le nombre de réponses positives sur des antécédents d'incarcération varie entre 37 et 39% pour les consommateurs principalement de cannabis, entre 43 et 51% pour les consommateurs principalement d'opiacés et entre 35 et 44% pour les consommateurs principalement d'alcool.

En l'extrapolant à l'ensemble des patients des CSAPA (file d'attente), cela signifie que parmi l'ensemble des personnes suivies en CSAPA, près de 40% des consommateurs principaux de cannabis, 50 à 60% des consommateurs principaux d'opiacés et 35 à 45% des consommateurs principaux d'alcool ont un passé carcéral : les patients ayant été personnes détenues plus d'une fois représentent plus de la moitié des patients ayant connu une période de détention pour les consommateurs principaux de cannabis, 2/3 pour les consommateurs principaux d'opiacés et 60% pour les consommateurs principaux d'alcool. En tous états de cause, ce constat amène à s'interroger sur l'efficacité des prises en charge des addictions en détention, les résultats en termes de sevrage et d'abandon des addictions ainsi que le lien dedans/dehors.

A défaut d'analyse statistique plus poussée et plus exhaustive, cette réalité d'échec des politiques d'insertion pour une certaine population constitue un angle mort dans le rétroviseur des pouvoirs publics.

### 2.1.1.2 Les propositions dans le domaine des systèmes d'information

Face au cloisonnement des acteurs et de leurs systèmes d'informations, la mission recommande de développer l'analyse de données relatives aux personnes sous main de justice pour mesurer leur degré d'insertion et la progression de ce dernier, sur les différentes problématiques, à partir de croisement de fichiers entre la DAP et les autres acteurs sociaux (ASP, Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc...). Ces données seraient anonymisées, pour un délai à déterminer, à des fins de traitement statistique et nominatives pour le suivi des dossiers individuels.

**Proposition n° 20.** Identifier systématiquement et de façon anonyme à des fins de traitements statistiques les personnes sous main de justice bénéficiaires de différentes politiques sociales par croisement des fichiers de la DAP avec ceux d'autres institutions (Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc.). Confier le chantier à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du Ministère de la justice (SDSE) qui bénéficierait à cette fin d'une procédure directe de saisine de la CNIL pour le recueil des autorisations de croisement de fichiers. En complément, lancer une mission d'inspection de l'INSEE en soutien du chantier recommandé dans la proposition précédente au regard du caractère très interministériel de ce chantier et de l'insuffisance des capacités statistiques du ministère de la justice.

Plus précisément, lors de ses rencontres et de ses déplacements sur le terrain, la mission a identifié plusieurs domaines où ce besoin d'une connaissance transversale des situations s'est fait sentir.

Dans le domaine de l'accès aux droits sociaux.

Le système d'information de la branche famille comporte une application métier, « *Cristal* », qui permet d'élaborer des requêtes visant à extraire des données chiffrées détaillant, localement et sur une période donnée, le nombre de personnes détenues ou de sortants de prison ayant saisi les CAF sur la base des bulletins de présence (pour les demandes de suspension des droits à l'entrée en détention) et des billets de sortie (pour réactivation des droits à la sortie), cette application gardant trace du changement de situation des personnes incarcérées (code « *Absent du domicile* »).

L'administration pénitentiaire devrait en outre étudier l'opportunité et la faisabilité, pour chaque établissement pénitentiaire, d'un envoi systématique de l'état nominatif des entrants et des sortants à la CAF. Ainsi, les droits seraient automatiquement suspendus à l'entrée en détention, puis repris à la sortie, ce qui éviterait ainsi de trop nombreux trop-perçus à rembourser dans les premiers mois de la sortie.

**Proposition n° 21.** *A l'attention de la CNAF et sur la base de l'application « Cristal », lancer une requête sur plusieurs mois aux fins d'identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention. Ainsi, les résultats pourraient-ils servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en établissement pénitentiaire pour les CAF.*

**Proposition n° 22.** *A l'attention de la DAP et la CNAF, sous réserve d'une autorisation de la CNIL et dans le cadre du chantier général décrit supra : systématiser les échanges d'information CAF/établissement pénitentiaire pour que la mise à jour des droits (suspension ou réactivation) soit automatique.*

En matière d'emploi, la mission a également identifié des besoins et formule des recommandations en conséquence. En effet, il importe de mieux connaître les caractéristiques de l'emploi des personnes sous main de justice.

Il n'existe pas de données générales permettant de connaître, y compris pour les sortants de prison, de manière exhaustive ou par voie d'échantillonnage, les conditions de l'accès ou du retour à l'emploi des personnes sortantes de prison ou exécutant leur peine en milieu ouvert.

**Proposition n° 23.** *Mettre en place, au moins au niveau interrégional, un système d'information de la situation des personnes suivies en milieu ouvert au regard de leur insertion professionnelle. Un tel système devrait être fondé sur une meilleure connaissance de la situation socioprofessionnelle des personnes, établie notamment par Pôle emploi, par un croisement de fichiers préalablement agréé par la CNIL.*

En 2014, selon les chiffres clés de l'administration pénitentiaire, 23 423 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée, que ce soit au titre du travail en détention, du travail à l'extérieur pour les personnes écrouées non détenues ou au titre d'une formation professionnelle rémunérée<sup>133</sup>.

Le taux d'activité global (qui inclut le travail mais aussi la participation à une action de formation professionnelle rémunérée) reste très faible par rapport aux besoins. Il a fléchi par rapport à l'année 2014 atteignant 34,6 % contre 35,9 % en 2013. Il varie de manière substantielle entre les établissements pour peines (51 %) et les maisons d'arrêt (31,5 %) au sein desquelles la sous activité est la plus forte.

<sup>133</sup> Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

Le taux d'emploi diffère du taux d'activités (qui correspond à une obligation légale pesant sur l'administration pénitentiaire) ; lorsqu'il est rapporté à l'ensemble des personnes détenues, il montre en creux que la part de chômage est plus importante dans les établissements pénitentiaires qu'elle ne l'est dans la population générale. La direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas de cet indicateur qui pourrait être pondéré par une adaptation de la notion de chômeur selon la définition internationale adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT). La détermination de la part de chômage doit être rapportée au nombre de personnes détenues, déduction faite de ceux qui ont une activité rémunérée (16.502), pondérée de la structure d'âge de la population.

La mission a ainsi considéré que si le taux de chômage dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pouvait être estimé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 entre 65%, selon qu'étaient comptabilisées les personnes détenues en activité (soit de travail soit d'une formation professionnelle rémunérée), et 75 %, en rapportant le nombre de personnes détenues classées au travail en moyenne mensuelle (service général, RIEP-SEP ou concessions), il devrait être mis en regard de la structure sociodémographique de la population détenue. Certes, il conviendrait de prendre en considération des paramètres spécifiques, tels que la part des personnes empêchées pour diverses raisons telles celles qui sont bénéficiaires de l'allocation adultes handicapées. Durant la même période, le taux de chômage s'établissait à 9,9 % de la population générale mais atteignait 23,9 % dans la tranche des 16-24 ans et 16, La détermination d'un indicateur national, établi avec l'INSEE pour en assurer la fiabilité, permettrait de connaître avec précision la part de chômage atteinte dans les établissements pénitentiaires et ainsi de pouvoir servir d'appui à des stratégies locales convaincantes.

Les rapports de visite des établissements pénitentiaires effectués par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté confirment cette tendance, là où elle a été relevée, en la nuancant selon le type d'établissements pénitentiaires. Ainsi, il a été constaté que les ratios travailleurs/inactifs pouvaient même être très inférieurs.

La connaissance d'un tel indicateur par les partenaires clés de l'administration pourrait permettre, de surcroît, d'anticiper des interventions, par exemple en réunissant plus rapidement les CPU dédiées à l'examen des personnes dépourvues de ressources, en actionnant les associations qui peuvent abonder les fonds de secours ou en sollicitant par anticipation les organismes de formation, malgré la rigidité des dispositifs et l'annualisation de leur programmation.

**Proposition n° 24.** Déterminer, en coopération avec l'INSEE, des indicateurs nationaux pouvant se décliner au niveau de chaque établissement pénitentiaire pour mesurer le taux de chômage.

**Proposition n° 25.** Mettre en place avec le concours de l'INSEE et de Pôle emploi, des indicateurs permettant de mesurer aux niveaux territoriaux adaptés (national, interrégional, établissements), l'évolution de la part de chômeurs dans le total de la population écrouée hébergée et définir des modalités de suivi des évolutions de cet indicateurs.

D'autres propositions vont dans le même sens.

**Proposition n° 26.** Inscrire dans le système d'information des missions locales « I-milo », des informations relatives aux parcours des jeunes de 16- 25 ans sous main de tout en préservant la confidentialité des données recueillies.

**Proposition n° 27.** *Etablir une cartographie précise des relations entre le réseau des missions locales et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Assurer un suivi régulier de cette cartographie par la définition d'un outil actualisable annuellement.*

**Proposition n° 28.** *Procéder au croisement des fichiers de l'Agence des Services de Paiement (ASP) avec ceux de l'administration pénitentiaire pour connaître par exemple le nombre de personnes sous main de justice bénéficiaires de contrats uniques d'insertion. A cet effet, il conviendrait que la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), après vérification de sa déclaration CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment son opérateur.*

### **2.1.2 Le développement d'une analyse statistique à partir d'un panel de personnes sous main de justice en milieu ouvert et fermé**

Le ministère de la justice a développé en 2005 un panel des mineurs suivis en justice. Cet outil statistique constitué à partir d'une collecte annuelle auprès de l'ensemble des juridictions pour mineurs (parquet et tribunaux pour enfants) couvre désormais la période 1999-2010<sup>134</sup>. Ses principaux objectifs sont de décrire les trajectoires judiciaires des mineurs délinquants et des jeunes en danger, leurs caractéristiques sociodémographiques, les liens existants entre procédure civile et pénale, d'évaluer l'impact des décisions judiciaires sur leur parcours, et d'établir des diagnostics sur les trajectoires judiciaires en lien avec les caractéristiques des mineurs. L'échantillon représentatif est constitué de tous les mineurs ayant affaire avec l'institution judiciaire (parquets et tribunaux pour enfants) nés entre le 1er et le 15 octobre quelle que soit leur année de naissance, soit 1/24<sup>ème</sup> de la population des mineurs connus de la justice. Dès 2007, le panel a été mobilisé pour calculer un indicateur de performance de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur la prévention de la récidive et de la réitération en estimant la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé, ni réitéré lors de l'année qui suit la fin de la prise en charge.

Le panel est une méthode qui constitue l'infrastructure de base indispensable pour conduire des études d'évaluation, à condition qu'il ait une taille suffisante. Il permet de décrire des trajectoires judiciaires avec des informations de type sociodémographiques sur le profil des auteurs. Ces variables sociodémographiques sont notamment : la situation au regard de l'emploi (en activité avec un emploi, chômeur, type de contrat, domaine), la situation familiale (statut marital, enfants), le niveau d'étude etc... De façon optimale, il serait nécessaire de disposer de ces caractéristiques au début de l'affaire puis que les SPIP procèdent régulièrement à leur mise à jour tout au long du suivi.

L'intérêt d'utiliser la méthodologie du panel permet de concentrer l'effort de collecte sur un échantillon aléatoire d'auteurs pour ces variables déjà prévues dans les logiciels de gestion Cassiopée et APPI, mais inégalement renseignées. A partir des données du panel, l'évaluation d'impact des décisions et le diagnostic nécessitent une méthodologie propre pour raisonner toutes choses égales par ailleurs et donc sur des trajectoires comparables. Cette démarche de type panel a d'ores et déjà été présentée en interne au ministère par la SDSE en 2014, mais sans beaucoup d'écho.

<sup>134</sup> Avec une collecte rétrospective sur les années 1999 à 2005.

**Proposition n° 29.** *A l'attention du ministère de la justice : mettre en place un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'appliquatif APPI.*

### **2.1.3 La mise en place de cohortes et d'un suivi transverse et longitudinal des personnes sous main de justice notamment à l'occasion de programmes de réinsertion multidisciplinaires**

L'enquête menée par la mission auprès d'un échantillon de CHRS montre que les personnes sous main de justice cumulent les handicaps. Ainsi sur 220 personnes sous main de justice accueillies en CHRS tous publics, sortants de prison ou exécutant leur peine en milieu ouvert, 75% avaient un problème d'accès aux droits sociaux, 59% un problème de qualification professionnelle, 42% des troubles psychiatriques, 49% un problème de chômage longue durée, 51% avaient expérimenté une rupture familiale etc. Ce cumul de handicaps conduit les CHRS à exprimer leur besoin de partenaires et de prise en charge multidisciplinaire pour ce public (voir verbatim en annexe logement).

Dans le cadre des recommandations de la mission relatives à la mise en place de programmes pluridisciplinaires de réinsertion des personnes sous main de justice (voir partie 2.2 gouvernance), il conviendrait de prévoir un système d'information propre permettant d'intégrer et de renseigner l'ensemble des données pertinentes relatives aux personnes sous main de justice intégrant et suivant le programme afin i) de mesurer leur état à l'entrée, ii) celui à la sortie et partant l'impact du programme, en comparant cette évolution à un groupe témoin ne bénéficiant pas du programme. De plus, les gains/coûts sur l'ensemble des politiques d'insertion devraient être pris en compte, à l'instar de ce qui a été fait pour l'évaluation du programme « *un chez soi, d'abord* ».

**Proposition n° 30.** *Mettre en place des cohortes de personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'appliquatif APPI.*

La mise en place de cohorte de patients personnes sous main de justice serait particulièrement justifiée en matière d'addictions (Cf. constats supra). Dans certains pays comme les Etats-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni, des cohortes de patients suivis dans des structures médico-sociales similaires aux CSAPA ont été mises en place. Elles ont permis entre autres de comparer l'efficacité de différents traitements, différentes modalités de prise en charge à moyen et long-terme pour prévenir la consommation de drogues, d'étudier les comportements à risque pour la santé et d'évaluer les bénéfices sociétaux et financiers de la prise en charge<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Gossop M, Marsden J, Stewart D, Kidd T. 2003a. The National Treatment Outcome Research Study (NTORS): 4-5 year follow-up results. *Addiction* (Abingdon, England) 98: 291–303. Gossop, M., J. Marsden, D. Stewart, and S. Treacy. 2002a. Change and stability of change after treatment of drug misuse: 2-year outcomes from the National Treatment Outcome Research Study (UK). *Addict Behav* 27: 155–66. Shanahan M, Havard A, Teesson M, Mills K, Williamson A, Ross J. 2006. Patterns and costs of treatment for heroin dependence over 12 months: findings from the Australian Treatment Outcome Study. *Australian and New Zealand Journal of Public Health* 30: 305–311. Murphy, Debra A., Mary-Lynn Brecht, Diane Herbeck, Elizabeth Evans, David Huang, and Yih-Ing Hser. 2008. Longitudinal HIV risk behavior among the Drug Abuse Treatment Outcome Studies (DATOS) adult sample. *Evaluation Review* 32: 83–112. Teesson M, Marel C, Darke S, Ross J, Slade T, Burns L, Lynskey M, Memedovic S, White J, and Mills KL. 2015. Long-term mortality, remission, criminality and psychiatric comorbidity of heroin dependence: 11-year findings from the Australian Treatment Outcome Study. *Addiction*. 2015 Jun;110(6):986-93.

Aucune étude de ce type n'a pu être produite à la mission. Devant l'absence d'un tel suivi longitudinal de ces patients, l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) a conduit une étude de faisabilité de la mise en place d'une cohorte de patients suivis en CSAPA à partir des dossiers patients informatisés. Cette étude a montré que la mise en place d'une telle cohorte était pertinente et faisable mais qu'elle nécessitait une adaptation du recueil des données aux questions de recherche et une amélioration de la qualité de ce recueil.

**Proposition n° 31.** *Mettre en place une cohorte de patients personnes détenues et suivis en milieu ouvert et suivre leur devenir/évolution à partir des fichiers des CSAPA à l'instar des pratiques développées à l'étranger (USA/Australie/Royaume-Uni).*

#### **2.1.4 La mise en place d'un système d'information en matière de santé des personnes détenues**

Face au constat de carence d'un système d'informations sur la santé des personnes détenues, deux options sont théoriquement possibles :

- ◆ créer *ex nihilo* un système d'information avec un dossier médicalisé informatisé unique pour les personnes sous main de justice ;
- ◆ prévoir l'extension du système développé par l'Observatoire régional de la santé et du social (OR2S) de Picardie à toutes les régions et l'enrichissement de son contenu (fiche entrant somatique et psychiatrique, fiche sortant et parcours de santé durant la détention).

La mission recommande de privilégier la deuxième option plus réaliste et plus conforme aux retours d'enquête de l'INVS relative aux facteurs favorisant exprimés par les personnels médicaux<sup>136</sup>. Malgré les textes adoptés, seule l'OR2S de Picardie a mis en place un outil de recueil de données sanitaires et sociales en milieu pénitentiaire financé dans le cadre du partenariat santé/justice. L'application se présente sous forme d'une page web sécurisée avec accès par un identifiant et un mot de passe délivrés aux professionnels de santé qui saisissent les informations relatives à l'état de santé et à la situation sociale de la personne entrant en détention.

La fiche standardisée aborde sept grandes thématiques : situation socio-économique, antécédents médicaux, conduites addictives, dépistages du VIH, des hépatites et des infections sexuellement transmissibles réalisés avant l'incarcération, vaccinations antérieures à l'incarcération, état de santé actuel du détenu, prescriptions et dépistages réalisés à l'entrée en détention. Validées par le médecin, les données sont stockées sur un serveur sécurisé habilité de l'OR2S. Une fiche sous un format PDF intègre les données saisies être enregistrée et peut être localement, voire imprimée et insérée dans le dossier médical du patient. La création de cette fiche permet ainsi d'éviter une autre saisie, ce qui a constitué un élément essentiel d'adhésion des professionnels des unités sanitaires. Ce dispositif permet la récupération de précieuses données jusqu'alors difficilement accessibles. Il convient de noter que la fiche reprend outre des informations sur la santé des éléments sociaux relatifs au logement et à la situation professionnelle.

Il s'agit d'un dispositif acceptable et accepté par les personnels des unités sanitaires. L'application informatique est facile d'utilisation et ne nécessite pas ou peu de formation spécifique. Le coût de développement et de maintenance du dispositif est faible. Sa mise en place a justifié une participation initiale de 25 k€ et le coût de fonctionnement annuel est de 15 k€, financement assuré par l'ARS de Picardie. Le protocole a également l'avantage d'être évolutif.

---

<sup>136</sup> « Prévoir un recueil, simple, rapide, ergonomique, peu demandeur de temps ; il faut définir un module minimal ne demandant pas trop de temps de recueil. » « Il faut faire des propositions faisables. » « Il faut une équipe dédiée et des outils adaptés (2, 3 référents, une équipe pilote). Ça pourrait dynamiser une équipe d'avoir des retours. »

Ainsi, dès 2015, cette fiche sera enrichie d'un autre volet abordant les addictions de façon plus détaillée, les antécédents de pathologie(s) psychiatrique(s), le suivi psychiatrique, l'histoire familiale, le comportement alimentaire, le sommeil et le mode de vie de la personne détenue à son arrivée en établissement pénitentiaire.

Par ailleurs, le système informatique permet également de s'articuler avec d'autres organisations, notamment avec d'autres logiciels informatiques utilisés par les unités sanitaires. Ainsi, à l'unité sanitaire d'Amiens, la fiche a été intégrée au logiciel utilisé par le centre hospitalier universitaire. Les données sont régulièrement extraites et transmises à l'OR2S, dans le respect des règles en vigueur, qui les intègre alors dans son application informatique. On pourra également, dans un second temps et pour certains détenus, coupler avec l'analyse de l'état de santé à la sortie de l'établissement (dont l'évaluation est prévue à l'article 53 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire), permettant une approche de l'évolution de l'état de santé au cours de l'incarcération.

Ce dispositif répond ainsi autant aux impératifs de l'article article R.6112-19 du code de santé publique qu'aux préconisations du rapport de l'InVS. Il amène donc à réfléchir aux modalités de son extension à d'autres régions. Ainsi, des groupes de travail réunissant ORS, ARS, Direction interrégionale de services pénitentiaires (DISP) et professionnels des unités sanitaires, devraient prochainement se former en Rhône-Alpes et Alsace/Lorraine afin d'envisager les modalités de son extension dans ces régions.

**Proposition n° 32.** *Etendre à toutes les régions le système d'information de recueil des données sur la santé des personnes détenues développé par l'OR2S de Picardie ; l'enrichir d'une fiche sortant et du parcours de santé durant la détention. En faire une priorité du prochain plan santé/justice. Ce système aura en outre le mérite de compiler de l'information sur des facteurs sociaux et notamment le logement que les systèmes de la DAP ne renseignent pas correctement.*

Les conditions de faisabilité sont d'une part un portage politique commun entre les deux ministères, besoin ressorti de l'enquête de terrain effectuée par l'INVS, d'autre part un pilotage resserré et constant sur plusieurs années ainsi que l'identification des financements dédiés. Il est proposé de lancer cette action dans le cadre du prochain plan santé/justice. Sur la base du coût observé en Picardie, le coût d'un tel recueil est faible : 25 k€ de mise en place, plus 10 k€ en fonctionnement annuel, à multiplier par le nombre de régions.

## **2.2 La politique d'insertion des personnes sous main de justice doit, comme toute politique sociale, être conduite de manière pleinement interministérielle**

L'article 2-1 de la loi pénitentiaire, introduit par la loi du 15 août 2014 indique : « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion* ». Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention.

La mission a clairement constaté que les politiques d'insertion fonctionnaient « *en silo* », sans aucune transversalité, ce qui grève évidemment leur efficacité. Il en va de même de l'absence actuelle d'unité de commandement.

L'examen longitudinal de ces politiques montre que, finalement, à l'exception notable de la loi de 1994 sur la santé en prison, les politiques de décloisonnement de l'administration pénitentiaire n'ont pas disposé de support législatif les consacrant et assurant leur organisation comme leur application. Dès lors, elles reposent sur une série de consensus, acquis au fil du temps, mais qui ne suffisent pas à assurer une réelle entrée des personnes sous main de justice dans les dispositifs de droit commun. En réalité, la mission considère que l'ensemble de la chaîne de pilotage devrait être reconsidérée.

Au sein même du ministère de la justice un partage des compétences survenu dans les années 80 organise une séparation stricte des missions de service public : les missions relatives au « *présentenciel* » sont confiées à la direction des affaires criminelles et des grâces -qui a généré un réseau puissant d'associations de contrôle judiciaire avec une finalité socioéducative, financé sur les frais de justice- ; tandis que la direction de l'administration pénitentiaire dispose de l'organisation exclusive du post-sentenciel.

Cette division des tâches, justifiée lorsqu'il s'agissait d'impliquer les parquets et les juridictions dans un effort conséquent de réduction de la détention provisoire, supposerait d'être questionnée à nouveau. En effet, depuis le milieu des années 90, la montée en puissance des procédures rapides -par la conjonction du développement du traitement en temps réel et du recours massif à la comparution immédiate- rendent, dans cette perspective de gestion des flux, plus nécessaire encore d'appliquer, dès la phase d'entrée dans le système de justice pénale, une évaluation multidimensionnelle des personnes au moment où elles commencent à être « placées sous main de justice ».

Finalement, le constat fait par la mission tient en quelques observations :

- ◆ la réforme issue du décret du 18 avril 1999 créant les services pénitentiaires d'insertion et de probation est largement inaboutie et doit être poursuivie en identifiant plus clairement dans les fonctions régaliennes de l'Etat la mission de réinsertion ;
- ◆ il doit être tenu compte de la place croissante des collectivités locales dans la détermination, le financement et la mise en œuvre des politiques sociales dont les personnes sous main de justice sont bénéficiaires compte tenu de leurs caractéristiques sociales ;
- ◆ il appartient au pouvoir exécutif de se donner les moyens de donner un contenu opérationnel aux dispositions de l'article 2- 1 de la loi du 15 août 2014, notamment son premier alinéa qui indique : « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.* ». L'agencement de ces concours doit être organisé à tous les niveaux de la compétence de l'Etat, une unité de pilotage et de commandement étant aujourd'hui absente.

**L'interministérialité des politiques d'insertion n'est pas une réalité suffisamment affirmée.** Elles relèvent par nature des politiques sociales. Leur objectif est social. Les acteurs qu'elles mobilisent sont principalement des acteurs du champ social –qu'ils soient administratifs, associatifs ou privés. Les droits qu'elles visent à rendre effectifs sont pour l'essentiel des droits sociaux.

Leur pilotage, dès lors, ne saurait être que semblable à celui de toute politique sociale, c'est-à-dire interministériel. Et ce afin de garantir la transversalité de l'action conduite, sa conformité à la stratégie définie et aux objectifs assignés, et, au final, son efficacité. Ce constat formulé de longue date et affirmé lors des travaux de la conférence de consensus en 2013 sur la prévention de la récidive n'a pas trouvé à ce jour de traduction administrative opérationnelle.

La position de la direction de l'administration pénitentiaire dans l'organisation du ministère de la justice ne saurait être remise en cause : outre qu'elle répond à des standards et des normes du Conseil de l'Europe, sa mission première tient à l'exécution de décisions de justice. Toutefois, comme pour d'autres missions horizontales dévolues à des administrations verticales, l'administration pénitentiaire peine à assurer la transversalité de certaines de ses orientations, dont celles qui relèvent de la réinsertion. En outre, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'un appui scientifique suffisant pour venir étayer ses demandes.

L'absence de dispositif interministériel dédié aux politiques d'insertion des personnes sous main de justice ne permet pas la mobilisation des administrations de l'Etat à un niveau suffisant de responsabilité.

Cette carence induit de surcroît une limite à la mobilisation des acteurs locaux, faute de signal fort, et notamment des préfets qui sont en charge de la coordination de l'ensemble des politiques publiques au niveau déconcentré et dont la mission dans ce domaine n'est pas affirmée. Aussi, la mission estime-t-elle nécessaire de rendre obligatoire aujourd'hui une participation des directeurs de SPIP à la réunion des services de l'Etat au niveau déconcentré. Une fenêtre d'opportunité existe, du fait de la participation de plus en plus fréquente des directeurs de SPIP aux réunions des états-majors de sécurité présidés par les préfets et les procureurs de la République à la suite des attentats de 2015. Cet intérêt des préfets pour les SPIP dans la prévention et la détection de la radicalisation doit être étendu aux actions qu'ils conduisent dans la réinsertion des personnes sous main de justice. A cet effet, sans qu'il soit nécessaire de réformer les textes d'organisation de l'Etat au niveau déconcentré, notamment le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, il serait opportun et utile d'intégrer le DFSPiP dans le collège des chefs de service présidé par le préfet et en faire ainsi l'un des interlocuteurs du préfet, tout en conservant son rattachement au ministère de la justice.

Cette absence de pilotage induit en outre une trop faible implication des collectivités locales. L'échange d'informations entre conseils départementaux et services de l'Etat est inexistant. Pourtant, les collectivités locales doivent être informées lors de la présence sur leur territoire de personnes sous main de justice. Cette information à vocation sécuritaire pourrait également avoir une finalité en termes d'insertion.

### **2.2.1 Une gouvernance renouvelée par niveau territorial**

L'objectif à atteindre est simple à énoncer, à défaut de l'être à atteindre : faire de la politique de réinsertion des personnes sous main de justice –transversale par nature et par vocation comme la plupart des politiques publiques, et notamment les politiques sociales auxquelles, répétons-le, elle appartient-une politique interministérielle de droit commun.

Ceci suppose de clarifier le fonctionnement actuel du dispositif administratif et partenarial, d'assurer l'indispensable unité de conception et de commandement de cette politique, et de le faire en s'appuyant sur les expériences locales réussies comme sur les structures nationales existantes, en évitant autant que faire se peut la tentation du « *meccano administratif* ».

C'est en partant du niveau local que la mission a établi cette série de préconisations, considérant que c'est à l'échelon du département, ou à un échelon infra départemental que se nouent l'essentiel des politiques sociales et donc que c'est à ce niveau approprié que l'accent doit être mis pour donner toute son efficacité à la nouvelle gouvernance qu'elle propose.

### 2.2.1.1 Au niveau local

La mission estime nécessaire d'obtenir des collectivités locales une plus grande implication dans les politiques d'insertion des personnes sous main de justice. A cette fin, deux axes d'action pourraient être retenus.

- ◆ Premièrement, un échange d'informations plus systématique et une définition de politiques communes en faveur des personnes sous main de justice (aide à la personne, lutte contre la pauvreté et la précarité, retour à l'activité). Ces actions s'inscriraient dans le cadre du plan national de réinsertion des personnes sous main de justice évoqué plus loin.

**Proposition n° 33.** *Impliquer les conseils départementaux, les métropoles et les communes dans la prise en charge sociale des personnes sous main de justice, au besoin par des incitations financières. Inclure notamment les collectivités locales dans le plan d'action national de la réinsertion et de la prévention de la délinquance.*

- ◆ Deuxièmement, développer à titre expérimental, des programmes bénéficiant de financements innovants bénéficiant aux personnes sous main de justice. Il s'agirait notamment d'expérimenter le financement de « *contrats à impact social* » tels qu'ils résultent de l'appel à projets lancé en mars 2016 par le ministère de l'économie et des finances, selon la maquette établie par le pôle Economie sociale et solidaire de la direction du Trésor avec des institutions financières spécialisées dans ce domaine.

**Proposition n° 34.** *Procéder à une expérimentation institutionnelle et financière en ayant recours au « contrat à impact social » dans le cadre de l'appel à projets interministériel lancé par la secrétaire d'Etat à l'économie sociale. Ce type de financement pourrait notamment s'appliquer pour partie au projet d'établissement pénitentiaire innovant recommandé par la mission. Il pourrait également être un outil d'intéressement des collectivités locales, notamment des conseils départementaux pour s'impliquer dans des programmes de réinsertion évalués.*

Outre une plus grande implication des collectivités locales, les services déconcentrés du ministère de la justice doivent également rénover leurs modes de fonctionnement, notamment au niveau des SPIP.

**Proposition n° 35.** *Affirmer le rôle central des SPIP dans la mise en œuvre du plan départemental des politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Le doter d'un conseil d'évaluation associant les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité judiciaire.*

**Proposition n° 36.** Préciser et distinguer au sein des SPIP le travail de probation du travail social, en s'assurant d'un ratio suffisant d'assistants de service social (ASS) au sein des SPIP pour prendre en charge les dossiers des personnes détenues sur tous les plans (accès aux droits, santé, logement) et procéder aux recrutements supplémentaires nécessaires. Prévoir le rôle central de ces ASS pour coordonner les interventions des différents acteurs en détention (Cf. Proposition n° 88 sur les antennes avancées des SIAO en détention 8).

**Proposition n° 37.** Affirmer le statut de chef de service départemental des DFSP/IP vis à vis du préfet et l'associer aux réunions de chefs de service.

En ce qui concerne la proposition n°36 sur les assistantes de service social au sein de l'administration pénitentiaire, il convient de préciser que cette catégorie de personnel social était au nombre de 73,5 en 2015 (contre 501 en 1997, 458 en 2005 et 265 en 2010). En effet, elles ont été progressivement intégrées dans le corps des CPIP pour effectuer un métier de CPIP. Les besoins en AS ne sont donc aujourd'hui pas satisfaits.

Enfin, l'organisation des établissements pénitentiaires eux-mêmes doit être revue afin de préparer efficacement la sortie. A l'instar des quartiers « arrivants », des quartiers « sortants » doivent être créés. Un travail est en cours à la direction de l'administration pénitentiaire qu'il s'agit de doter d'un agenda précis de mise en œuvre pour développer de telles unités. Le choix de décalquer la procédure de labélisation existante pour les quartiers « arrivants » vers cette nouvelle organisation de quartiers mérite d'être souligné de manière positive.

**Proposition n° 38.** Mettre en place dans les dix plus grandes maisons d'arrêt des quartiers « sortants » appuyés sur des plate-formes multiservices organisées par les partenaires de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.). Prévoir un transfert des futurs sortants au moins deux mois à l'avance dans ces quartiers sortants à l'instar de ce qui se fait à la prison de Manchester.

**Proposition n° 39.** A l'attention de l'administration pénitentiaire : dès la conception architecturale et fonctionnelle des nouveaux établissements à construire, prévoir systématiquement les surfaces nécessaires à la réalisation de « quartiers sortants ».

**Proposition n° 40.** Dans les principales métropoles régionales (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, région Île de France), sous la maîtrise d'ouvrage des SPIP, organiser des plateaux techniques permettant de mutualiser l'offre de services nécessaires aux personnes sortant de prison, afin d'élargir les conditions d'accès aux politiques sociales des personnes se présentant au SPIP dans le cadre des dispositions de l'article 741-1 du CPP.

**Proposition n° 41.** Pour toute ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire, engager des négociations en amont avec les différentes autorités concernées notamment (liste non exhaustive): le ministère de la santé sur les moyens de l'établissement de santé de rattachement, ainsi que l'implication du réseau des CSAPA et des CMP locaux ; l'autorité locale des transports pour prévoir des transports en communs pour desservir l'établissement pénitentiaire ; les services de Pôle emploi et les missions locales.

### 2.2.1.2 Au niveau régional

Au niveau régional, les recommandations formulées par la mission concernent, d'une part, le pilotage et le suivi du plan national de réinsertion en en confiant la responsabilité aux préfets conjointement avec l'autorité judiciaire et, d'autre part, l'organisation des DISP, en renforçant notamment leurs départements insertion- probation et prévention de la récidive.

**Proposition n° 42.** *Attribuer la responsabilité de la coordination des acteurs et partenaires impliqués et du pilotage territorial de cette politique à des comités locaux de prévention de la récidive (CLRPD) dirigés par le préfet de région dont le secrétariat général serait assuré par le directeur adjoint de la DISP en charge de l'insertion et associant notamment le procureur général de la ville siège de la préfecture de région.*

**Proposition n° 43.** *Assurer un suivi permanent des conventions par des réunions systématiques de comités de pilotage dotés d'indicateurs de résultats et rendre compte auprès des instances appropriées (comité interministériel pour le niveau national, comités régionaux pour les conventions régionales).*

**Proposition n° 44.** *Renforcer les départements DPIPPR des DISP, en utilisant les compétences territoriales des autres départements ministériels (jeunesse et sports, emploi, etc...) par des mises à disposition ou des détachements, sur le modèle des unités pédagogiques régionales.*

**Proposition n° 45.** *Désigner dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, un Directeur Interrégional adjoint en charge des départements DPIPPR, correspondant du service à compétence nationale.*

### 2.2.2 Une nouvelle gouvernance au niveau national

Au niveau national, la mission formule plusieurs recommandations : les premières visent à structurer et à valoriser le rôle et la place de la probation dans l'Etat, une autre à établir un programme national d'amélioration des conditions de détention.

#### 2.2.2.1 Structurer et valoriser le rôle et la place de la probation et de l'insertion dans l'Etat

La mission recommande de procéder à deux évolutions majeures : d'une part affirmer la place de la probation au sein du ministère de la justice et de l'appareil d'Etat ; et, d'autre part, mettre en place une gouvernance rénovée et interministérielle pour les politiques d'insertion des personnes sous main de justice.

**Proposition n° 46.** *Affirmer la place de la probation dans l'exécution de la peine et l'organisation des missions régaliennes.*

**Proposition n° 47.** *Sur la base des Règles Européennes relatives à la Probation, prévoir un dispositif de certification des SPIP.*

**Proposition n° 48.** *Définir dans chaque SPIP un organigramme de référence et poursuivre la professionnalisation des SPIP.*

Aussi, la mission préconise-t-elle de créer un service à compétence nationale (SCN) dédié aux politiques d'insertion.

**Proposition n° 49.** *Créer un service à compétence nationale, reconnaissance institutionnelle de la place de la probation dans les missions de l'administration pénitentiaire, pour mettre en œuvre la stratégie arrêtée par le Comité interministériel et le plan d'action annuel. Ce service serait rattaché directement au directeur de l'administration pénitentiaire et aurait autorité sur l'échelon régional ; ce service aurait pour mission le monopole de la négociation, du suivi et de l'évaluation des accords et conventions passés pour l'insertion des personnes sous main de justice au niveau national ; il aurait autorité sur les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPR) et les SPIP.*

**Proposition n° 50.** *Doter la direction de l'administration pénitentiaire d'un conseil scientifique, ouvert notamment à des chercheurs et des personnalités qualifiées ; celui-ci aurait en charge d'élaborer un programme d'études et de recherche, en lien étroit avec le GIP « droit et justice ».*

**Proposition n° 51.** *Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle.*

Un tel service administratif, non doté de la personnalité morale, exercerait, sur l'ensemble du territoire national, des fonctions diverses : gestion, études, production de biens, prestation de services. Ce mode d'organisation est à mi-chemin entre l'administration centrale et l'établissement public. L'ensemble des fonctions de gestion resterait alors dans l'organisation actuelle de la DAP. Son rôle serait équivalent à celui du secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) pour tout ce qui se rapporterait à la préparation de la réunion annuelle du comité interministériel dédié à l'élaboration et au suivi de la stratégie nationale proposé par la mission.

En ce qui concerne le pilotage interministériel des politiques d'insertion des personnes sous main de justice, la mission considère nécessaire d'assurer un pilotage effectif de ces politiques grâce à une unité de conception et de commandement. Pour l'obtenir, elle recommande de confier la responsabilité de cette politique au CIPD, rebaptisé CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation). Elle suggère aussi de placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier ministre et d'instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, afin de décider de la stratégie et du plan d'action pour l'année à venir.

**Proposition n° 52.** *Assurer un pilotage effectif grâce à une unité de conception de commandement de la politique de réinsertion en confiant la responsabilité de celle-ci au CIPD, à rebaptiser en CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation).*

**Proposition n° 53.** *Placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier Ministre et instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, pour décider de la stratégie nationale et du plan d'action pour l'année.*

### **2.2.2.2 Etablir un programme national d'amélioration des conditions d'incarcération, condition préalable à toute politique de réinsertion**

La notion de stratégie nationale repose sur l'élaboration d'un document unique articulé autour d'objectifs partagés entre plusieurs parties prenantes. Suivant cette idée, le Canada a établi plusieurs documents stratégiques fondés sur une analyse du contexte, la définition d'objectifs à atteindre et la détermination de priorités, en nombre limité, pour une période de temps généralement fixée à trois ans et susceptibles de révisions par période budgétaire.

**Proposition n° 54.** *Elaborer une stratégie nationale de prévention de la récidive, sur une durée de trois à cinq ans, mobilisant dans un document unique l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle et de la santé ; cette stratégie serait déclinée dans un plan annuel, doté d'un budget, d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de résultats.*

**Proposition n° 55.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : généraliser les centres et quartiers pour peines aménagées.*

**Proposition n° 56.** *A l'attention du ministère de la justice : faire évoluer la classification des établissements pénitentiaires en fonction du niveau d'évaluation des risques à combiner avec une catégorisation par programmes de réinsertion (suivant le modèle canadien) en s'assurant qu'aucun établissement n'est en surpopulation alors qu'un autre disposerait de cellules non occupées.*

**Proposition n° 57.** *A l'attention du ministère de la justice : fixer un pourcentage (au moins 20%) du stock d'établissements pénitentiaires fonctionnant sur un mode ouvert.*

**Proposition n° 58.** *A l'attention du ministère de la justice : sans attendre, lancer un appel à projet pour l'ouverture d'un établissement pénitentiaire pilote ayant recours à des financements publics et privés, fonctionnant en mode ouvert et doté des systèmes les plus innovants en matière de gestion carcérale que ce soit sur le plan des technologies de l'information, de l'accompagnement et de l'encadrement, des thérapies en matière de troubles psychiques et/ou de toxicomanie. Cet établissement pourrait également s'inspirer des exemples étrangers comme celui de la prison thérapeutique de Grendon au Royaume-Uni.*

**Proposition n° 59.** *A l'attention du ministère de la justice : sur le modèle de la labellisation des quartiers arrivants et du référentiel déjà élaboré par la DAP relativement aux Règles Pénitentiaires Européennes, accélérer la labellisation des quartiers sortants et des programmes d'insertion.*

**Proposition n° 60.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : repenser la phase d'accueil afin qu'elle soit réellement une phase d'évaluation des besoins/risques en lien avec le passage à l'acte et la construction d'un parcours d'insertion et non plus uniquement tournée vers l'optimisation des affectations en cellule.*

**Proposition n° 61.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : faire de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU) une instance servant systématiquement à fixer/contractualiser les premières orientations et objectifs, réalistes et atteignables au vu à la fois des besoins et des capacités de la personne.*

**Proposition n° 62.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : pour détecter les innovations induites par la transition vers l'économie numérique, concevoir et expérimenter des solutions numériques adaptées au cadre de la détention, introduire dans l'organisation du service à compétence nationale un « fab lab » (de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication numérique»), à l'instar de ceux développés dans les grandes organisations et sur le modèle de ce qui est en place au Royaume-Uni au sein du National offender Management Service( NOMS).*

### **2.3 Les moyens financiers doivent être identifiés, accrus en tant que de besoin et évalués dans le cadre d'un plan national de réinsertion des personnes sous main de justice**

Dans le cadre de la commande de la lettre de mission, la mission a tenté d'identifier de manière plus exhaustive les moyens financiers dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice. Ces travaux sont retracés de manière détaillée dans l'annexe budget. La synthèse effectuée ici retrace la méthodologie et les résultats obtenus.

#### **2.3.1 La méthodologie suivie pour estimer les moyens financiers**

Au-delà des 135,8 M€ affectés à la mission réinsertion du programme 107, le financement des actions de réinsertion pour les personnes sous main de justice est éclaté entre différentes sources : d'autres budgets de l'État, de missions interministérielles, de collectivités territoriales et de fonds privés. Les politiques de l'administration pénitentiaire en matière d'insertion sont, en effet, étroitement liées à celles des ministères et partenaires en amont ou en aval de son intervention.

Dans cette perspective, la mission a tenté de compiler les différentes sources de financements dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice pour dresser un état des lieux le plus exhaustif possible.

En termes de champ d'investigation, la mission a tout d'abord tenté d'identifier les principaux montants dédiés aux grandes thématiques de l'insertion identifiées dans la note de cadrage du 28 octobre 2015 à savoir le travail, la formation professionnelle, la santé et l'hébergement<sup>137</sup>. La mission a ensuite estimé le montant des fonds destinés aux autres domaines de la réinsertion ainsi que le montant des fonds provenant d'acteurs transversaux comme le FIP, le FSE, les acteurs privés et les collectivités. A cet effet, elle a procédé soit par enquête (collectivités territoriales, ARS, missions locales, CHRS, SPIP), soit par entretiens auprès des principaux acteurs intervenant dans ce domaine. Les montants obtenus sont parfois exhaustifs, parfois parcellaires, tantôt réels et tantôt le résultat d'une extrapolation.

En termes de critères pour définir ce qu'est une dépense de réinsertion des personnes sous main de justice, la mission a choisi de retenir une définition large. En effet, il lui est apparu souvent très difficile de tracer une frontière claire entre une dépense « normale » ou « de droit commun » et une dépense dite de « réinsertion ».

<sup>137</sup> Cahier des charges, Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, 28 octobre 2015.

Ce choix s'applique à tous les domaines : travail, formation et éducation, santé, hébergement logement, autres thématiques et acteurs transversaux. Il est évidemment éminemment discutable mais a l'avantage d'une part d'être celui d'ores et déjà retenu par la DAP pour identifier les 135 M€ au sein du programme 107, d'autre part de permettre d'accroître la transparence entre ministères et organismes des moyens dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice.

Dans le cadre de ces travaux, la mission s'est heurtée parfois à d'importantes difficultés méthodologiques notamment d'identification des personnes sous main de justice dans les systèmes d'information de droit commun une fois les personnes sorties de détention. Ce constat vaut bien évidemment pour les personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert dont l'accès aux dispositifs de réinsertion est régi par le droit commun.

Au final, les résultats auxquels la mission est parvenue représentent donc moins une vision exhaustive des dépenses de réinsertion vis-à-vis des personnes sous main de justice qu'une tentative d'accroître la transparence sur un certain nombre de dépenses pour lesquelles la DAP ne disposait d'aucune ou de peu d'informations.

### **2.3.2 Les résultats obtenus**

Après compilation des différentes données, la mission obtient une estimation du montant total dédié à la réinsertion des personnes sous main de justice de 777 M€ en 2015. Ce montant compilé représente 5,7 fois plus que le budget estimé dédié à la réinsertion dans l'action n°2 du programme 107.

La mission rappelle que les chiffres présentés dans le tableau de synthèse additionnent des dépenses qui ne relèvent pas toutes de l'insertion et ne présentent en aucun cas un caractère d'exhaustivité.

Sur l'ensemble des dépenses de réinsertion, les dépenses de santé représentent un montant estimé à 55 %, le travail 21 % et la formation et l'éducation 11 %. Le logement représente 5% de l'ensemble des dépenses de réinsertion, ce qui s'explique par le fait que les personnes détenues sont logés en prison et que ces dépenses ne concernent que les sortants de prison qui ont pu être identifiés. Les autres thématiques telles que les activités culturelles et sportives, la lutte contre la pauvreté et les actions d'accompagnements représentent 6% du total des fonds dédiés à la réinsertion et les actions transversales menées par les collectivités locales, les missions locales, le FIPD le FSE et le FEJ représentent 3 %.

Tableau 2 : Etat des lieux du financement des actions de réinsertion dédiées aux personnes placées sous main de justice

Domaine	Catégorie	Établ.	Public	Financier	Année	Montant (en €)
Travail	- Service général (gestion publique)	GP	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	12 042 049
	- Service général (gestion déléguée)	GD	MF	Programme 107	2015e	11 942 470
	- Concessions (rémunération)	GP / GD	MF	Compte 912, ligne 61	2015e	35 500 000
	- SEP- RIEP (rémunérations)	GP / GD	MF	Compte 909, ligne 34	2015	8 800 000
	- Cotisations (concession et SEP-RIEP)	GP / GD	MF	Compte 912, ligne 62	2015	14 700 000
	- BFR concession et SEP-RIEP	GP / GD	MF	Compte 912, découvert	2015	18 400 000
	- Encadrement des ateliers RIEP	GD / GP	MF	Compte 909, ligne 35	2015	1 320 500
	- Pôle emploi	GP / GD	MF/MO	Pôle emploi	2015	2 002 500
	- Pôle emploi	GP / GD	MF/MO	Programme 107, action 4	2015	807 993
	- Contrat d'insertion unique	CP/GD	MO	Programme 102 et CT	2015e	1 561 016
	- Passage rémunération horaire	GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	56 000 000
	- UIMM	GP / GD	MF/MO	Privé	-	Non significatif
	- MEDEF	GP / GD	MF/MO	Privé	-	Non disponible
						163 492 009
	Formation et éducation	- Accueil / orientation	GP	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015
- Formation professionnelle		GP / GD	MF/MO	Région	Estimée	47 494 226
- Éducation (fonctionnement)		GP / GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	1 100 000
- Rémunération des enseignants		GP / GD	MF	Ministère Éducation	2015	30 437 958
					81 832 184	
Santé	- Ticket modérateur et forfait journalier	GP / GD	MF	Programme 107, action 2	2015	33 500 000
	- Cotisations ACOSS	GP / GD	MF	Programme 107, action 2	2015	97 200 000
	- Dotation MIG UMPS (ex -UCSA)	GP / GD	MF	DGOS	2015e	174 206 997
	- Dotation MIG USHI	GP / GD	MF	DGOS	2015e	18 363 187
	- Dotation MIG chambres sécurisées	GP / GD	MF	DGOS	2015e	9 508 052
	- Part psy des US	GP / GD	MF	DAF	2015e	7 651 565
	- UHSA pour soins psychiatriques	GP / GD	MF	DAF	2015e	38 963 750
	- Offre graduée en santé mentale	GP / GD	MF	DAF	2015e	8 643 005
	- CRIAVS pour les AICS	GP/GD	MF/MO	Dotation ARS	2015	9 550 000
	- Médecins coordinateurs pour AICS	GP/GD	MF/MO	Programme 124	2015	2 356 956
	- Plan d'actions stratégiques 2010 -2014	GP / GD	MF	LFSS	2015*	1 948 004
	- CASPA pénitentiaire et référents	GP / GD	MF/MO	ARS		9 989 414
	- Les actions de la DAP pour les addictions	GP/GD	MF	Programme 107, action 1	2015	12 494 304
	- Les projets soutenus par la MIDECCA	GP / GD	MF/MO	MIDECCA (programme 209, FDC)	2015	1 105 298
						425 480 532

Domaine	Catégorie	Établ.	Public	Financier	Année	Montant (en €)
Hébergement/Logement	- CHR, CHU et PE hébergés	-	MO	Programme 177		37 400 000
	- Coordination logement SIAO	-	MO	Programme 177	2015	Non disponible
	- Appel à projet innovant DIHAL	-	MO	DIHAL	2015*	403 850
	- Autres logements (hors CHR)	-	MO	-		Non disponible
						17 603 850
Autres thématiques	- Actions de réinsertion SPIP	GP / GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	10 100 000
	- Augmentation des effectifs des SPIP	-	MF/MO	Programme 107	2015	21 000 000
	- Sport (1)	GP / GD	MF	Programme 219	2015	173 000
	- Sport (2)	GP / GD	MF	Fédérations sportives	2015	211 578
	- Lutte contre la pauvreté	GP / GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	2 800 000
- Plan Justice lutte contre radicalisation	GP / GD	MF/MO	Plan Justice	2015	10 910 000	
						45 194 578
Acteurs transversaux	- Collectivités territoriales (hors FP)	GP / GD	MF/MO	Collectivités territoriales	Estimé	5 100 000
	- Associations (subventions)	GP / GD	MF/MO	Programme 107, réinsertion FC	2015	5 100 000
	- Missions locales	GP / GD	MF/MO	État, régions, département (etc)	2015	1 200 000
	- CIPD	-	MO	FIPD	2015e	3 870 000
	- CIPD (fonds exceptionnels)	-	MO	FIPD	2015e	6 000 000
	- FSE	GP / GD	MF/MO	FSE	2015*	Non disponible
	- FEJ	GP / GD	MF/MO	FEJ	-	Non disponible
	- Fondations privées	GP / GD	MF/MO	Privé	Estimé	2 547 333
					23 817 333	

Légende : GP : gestion publique ; GD : gestion délégué ; MF : milieu fermé ; MO : milieu ouvert ; Réinsertion FC : 135 M€ dans la fiche de cadrage ; 2015\* : estimation à partir de 2014.

<b>Total</b>	<b>777 620 486 €</b>
<b>Total réinsertion FC</b>	<b>135 800 000 €</b>
<b>Total hors réinsertion FC</b>	<b>641 820 486 €</b>

### 2.3.3 Les propositions par problématique d'insertion

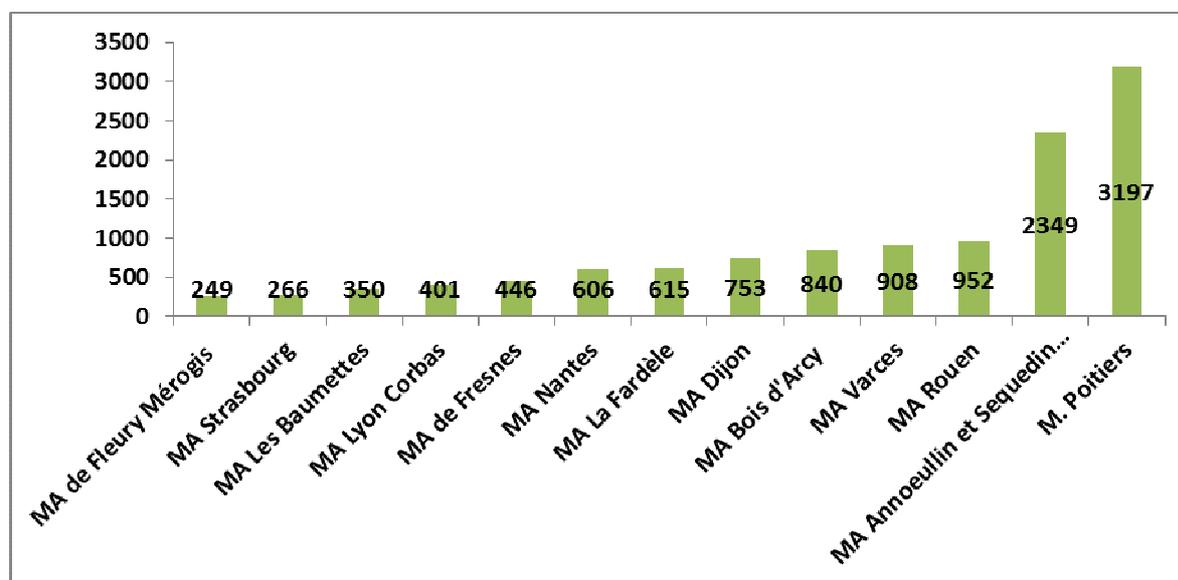
#### 2.3.3.1 La santé

Ainsi, en matière de dépenses de santé, et compte tenu du très fort taux de prévalence des maladies psychiatriques et des addictions parmi les personnes sous main de justice il est évident que des dépenses de soins dans ces domaines facilitent la réinsertion. En même temps, le principe posé par la loi de 1994 est l'équivalence de l'offre de soins.

**Proposition n° 63.** Prévoir l'obligation d'une communication annuelle par le ministère de la santé des éléments de dépenses consacrées aux personnes sous main de justice, quel que soit le type de dotation et la forme prise par ces dépenses. En parallèle, mener une réflexion conjointe entre le ministère de la santé et le ministère de la justice sur l'affectation des dotations afin de garantir une couverture de soins équitable et adaptée aux besoins de chaque établissement pénitentiaire. (Cf. Proposition n° 64 infra)

En ce qui concerne le cas particulier des addictions, la mission a lancé une enquête auprès des ARS afin d'identifier les moyens mis à disposition des personnes sous main de justice dans ce domaine. Etait notamment visée l'identification des enveloppes dédiées aux CSAPA pénitentiaires et aux CSAPA référents. En ce qui concerne les enveloppes dédiées aux CSAPA pénitentiaires identifiées par l'enquête, elles font ressortir de fortes disparités lorsqu'on les rapporte à la population détenue dans les établissements où sont implantées ces structures de soin comme le montre le graphique suivant.

Graphique 3 : Ratio en € par détenu résultant de ladotation des CSAPA pénitentiaires



**Proposition n° 64.** Dans la suite des travaux lancés par la mission, identifier les enveloppes addictions dédiées aux personnes sous main de justice détenues et revoir en tant que de besoin leur répartition sur le territoire.

### 2.3.3.2 Le travail

Le détail des montants retenus figure en annexe. La mission a également identifié les ressources affectées par Pôle emploi et les missions locales à la réinsertion des personnes détenues. Dans le cadre de la nouvelle convention cadre nationale (2013-2015), Pôle emploi affecte 62,5 postes ETP (dans la pratique 61,5) de conseillers Justice<sup>138</sup> au suivi des personnes détenues, dont 44,5 sont financés par Pôle emploi pour un montant estimé à 2 002 500 €<sup>139</sup>, et 17 par la DAP pour une somme de 807 993 € pris en charge au sein de l'action 4 du programme 107<sup>140</sup>. La mission souligne que ces postes ont été financés sur la base des moyens respectifs des administrations et ne résultent en aucun cas d'une identification de besoins réels. En termes d'impact, 30,5% des personnes détenues (soit 19 021 personnes en 2011) suivies par un conseiller justice ont obtenu une mesure d'insertion professionnelle à leur sortie de détention (emploi, formation ou prestation d'accompagnement de Pôle emploi) et 50 % de ces personnes ont bénéficié d'un aménagement de peine.

En 2013, 338 missions locales<sup>141</sup> ont eu des « relations de partenariat » avec les services du ministère de la justice et près 70 % des missions locales ont eu des relations de partenariat avec les SPIP<sup>142</sup>. Cette forte implication se justifie en raison de la surreprésentation des jeunes au sein de la population détenue : en 2013, les jeunes de moins de 25 ans représentaient 27 846 des flux de placements annuels sous écrou sur un total de 89 290, soit 31,1%, dont 458 jeunes de 13-16 ans, 2 496 jeunes de 16-18 ans, 9 384 jeunes de 18-21 ans et 15 508 jeunes de 21-25 ans<sup>143</sup>.

En 2015, l'Union Nationale des Missions Locales (UNML) a mené une enquête visant à effectuer un état des lieux des conseillers référent justice sur l'ensemble du territoire et un recensement des besoins. Selon cette enquête, il ressort que 30 ETP sont dédiés aux postes référent justice par les missions locales pour un montant de 1,2 M€, soit environ 1 ETP/918 jeunes de moins de 25 ans placés sous écrou par an. Compte tenu des remontées non exhaustives, l'UNML estime plutôt à 40 ETP le nombre exact de conseillers référents justice pour un total de 1,6 M€<sup>144</sup>. En rapport ce nombre de 40 ETP référents justice au nombre de jeunes placés sous écrou, on obtient un ratio de 696 jeunes par conseiller.

Or le besoin est estimé par l'ensemble des missions locales à 110 ETP soit 4,4 M€, ce qui représente un ratio de 253 jeunes par conseiller (au lieu de 696 actuellement). Pour estimer la pertinence de ce ratio, la mission l'a comparé au ratio actuel du nombre de jeunes reçus en missions locales (1,4 M en 2013) rapporté au nombre de conseillers (7 472), soit 187 jeunes par conseiller. L'estimation du besoin d'effectifs complémentaires de conseillers justice par les missions locales apparaît ainsi robuste. Au final, il est possible d'affirmer que les ETP dont disposent actuellement les missions locales pour les conseillers référents justice couvriraient seulement 36 % des besoins estimés par les missions locales. Sur la base de ces constats, la mission formule les recommandations suivantes :

---

138 23,5 déjà en place dans le cadre de la première convention signée en 1993 et 119 postes dans le cadre des renforts accordés pour la mise en place du service personnalisé pour « un nouveau départ » vers l'emploi en 1999.

139 Source Pôle emploi.

140 Source Pôle emploi.

141 Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (entre dix-huit et vingt-cinq ans) étaient au nombre de 450 en 2013 et le nombre de professionnels participant à la réinsertion des jeunes sur l'ensemble du territoire français était de 12 230.

142 Chiffres clés 2013 missions locales, Conseil National des Missions Locales, 30/09/2014 : en 2013, 446 missions locales sur l'ensemble du territoire français.

143 Statistiques des PPSMJ mai 2014, DAP.

144 Source : UNML.

**Proposition n° 65.** Fixer des objectifs de conseiller justice pour Pôle emploi en fonction des besoins des personnes sous main de justice et non des possibilités pour Pôle emploi : à l'échelle nationale Pôle emploi dispose de 32 026 agents actifs au 1er janvier 2016 dont 23 872 conseillers emploi (gestion de portefeuille de demandeurs d'emploi), soit un ratio d'un conseiller pour 146 demandeurs d'emploi ou d'un agent actif<sup>145</sup> pour 109 demandeurs d'emploi. En appliquant ces ratios à la proportion des entrants en détention demandeurs d'emploi (plus de 50%), soit 42 500, le besoin peut être estimé pour cette population entre 291 et 389, contre 62 aujourd'hui, soit un accroissement entre 229 à 327 et un surcoût de 10,3 à 14,7 M€.

**Proposition n° 66.** Financer les conseillers en mission locale à hauteur du besoin existant pour les jeunes placés sous main de justice, soit 4,4M€, ce qui représente un surcoût de 2,8 M€/an, à partager entre les différents acteurs en charge du financement des missions locales (pour mémoire : les sources de financements des missions locales incluent l'État (38 %), les communes et EPCI (21 %), les régions (19 %), les départements (5 %), le Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %)).

**Proposition n° 67.** Faciliter et systématiser l'accès aux contrats d'insertion des personnes sous main de justice et prévoir les financements à cet effet. La proposition d'un contrat d'insertion à la sortie de détention devrait être automatique en cas de chômage. La mission considère que le nombre potentiel de bénéficiaires sur les 85 000 sortants/an devrait faire l'objet d'une évaluation fine, en fonction notamment i) du niveau de formation initiale (48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme) et ii) de la faible productivité des personnes détenues qui travaillent (30% ont une productivité inférieure au SMIC selon les expérimentations menées en 2014).

Le coût sera le produit du coût moyen de la subvention du contrat (qui varie entre 4 et 7 k€/an/personne selon le type de contrat) par le nombre de personnes bénéficiaires. A noter que les collectivités locales étant co-financeurs, il est indispensable que ce type d'évolution soit pris en compte dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice avec une gouvernance rénovée proposé dans la mission (cf. partie 2.2.).

D'une manière générale, la question de l'accès au travail des personnes détenues est éminemment liée à celui du rapport coût/productivité du travail de ce public, auquel s'ajoutent les contraintes du travail en détention.

Dérogatoire dans ses modalités (absence de contrat de travail) et dans le niveau de sa rémunération jusqu'à une période récente (non application du SMIC), le travail en détention doit concilier des éléments difficilement réconciliables.

<sup>145</sup> Les agents ou conseillers actifs regroupent les conseillers "emploi" (ou GDP : gestion de portefeuille), les conseillers "GDD" (gestion des droits soit l'indemnisation), les conseillers "MRS"(méthode de recrutement par simulation) (cf. Référentiel des métiers de Pôle Emploi).

Début 2014, une expérimentation de l'application de la rémunération horaire individuelle a été engagée au sein d'un panel représentatif d'établissements. Six établissements pénitentiaires ont été retenus dont trois maisons d'arrêt (CP Bordeaux-Gradignan, MA Bois d'Arcy et MA Les-Mansles-Croisettes) et trois établissements pour peines (CD Bapaume, CD Ecrouves, CD Muret). Le bilan à mi-décembre permet de mettre en évidence que le nombre de personnes détenues dont la productivité est inférieure au seuil minimum horaire est moins important qu'imaginé par les acteurs (environ 30 % des opérateurs classés).

Au final, il apparaît que si le passage à la rémunération horaire au lieu d'une rémunération à la pièce prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 permet d'améliorer les revenus des personnes détenues, il constitue également un vrai risque de réduire la quantité d'offre de travail à cette population qui en manque déjà cruellement. Dans ce contexte, la mission formule la recommandation suivante.

**Proposition n° 68.** *Appliquer le SMIC horaire en détention conformément à la loi pénitentiaire de 2009 tout en prévoyant la possibilité d'une compensation par rapport au système antérieur de rémunération à la pièce. Cette compensation devra s'appliquer sur la base des éléments disponibles à la DAP de population présentant un écart de productivité substantiel vis-à-vis d'une rémunération au SMIC. Une option pourrait être de prévoir une subvention de même ampleur que celle s'appliquant aux contrats aidés et notamment les Contrats Uniques d'Insertion (CUI). Il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 un montant à cet égard, la compensation relevant d'une politique d'insertion favorisant à la fois l'offre de travail et un niveau de rémunération suffisant.*

### 2.3.3.3 L'enseignement et la formation

En matière d'enseignement et de formation, la mission a cherché à identifier les montants liés aux rémunérations des enseignants et a procédé à une enquête auprès d'un échantillon de régions pour identifier les montants prévus suite à la décentralisation de cette dépense au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (qui concerne pour 2015 le BOP 103 et l'AP gestion publique, soit près de 7,6 M€ en 2014)<sup>146</sup>.

En 2015, le coût global de l'enseignement en milieu pénitentiaire à destination des publics majeurs est estimé à 30 M€. Le coût a été calculé en appliquant aux effectifs les coûts budgétaires moyens des différentes catégories d'emplois et des HSE, auxquelles s'ajoutent diverses primes et majorations spécifiques à l'enseignement en milieu pénitentiaire.

En ce qui concerne la formation, en 2014, 22 514 personnes sous main de justice suivies en milieu fermé ont bénéficié d'actions de formation professionnelle pour un total de 3 040 440 heures stagiaires réalisées<sup>147</sup>.

Les lois successives de décentralisation ont affirmé la compétence des régions en matière de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience. Dans la continuité de telles dispositions, et conformément à l'article 9 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire peut, à titre expérimental pour une durée maximale de trois ans, confier par convention aux régions, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle.

<sup>146</sup> Les dépenses de formation liées à la gestion déléguée ne seront transférées qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>147</sup> En 2015, 3 040 440 heures de formations dont 81% rémunérées à 2,26 € net de l'heure.

Avant le transfert de compétence à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la formation professionnelle représentait en 2014 un montant total de 47,4 M€ dont 5,3 M€ sont des crédits de rémunération (11 %) et 42,1 M€ des crédits de fonctionnement (89 %) détaillés dans le tableau suivant.

**Tableau 7 : Évolution globale des crédits de fonctionnement de la formation professionnelle entre 2012 et 2014 (en €)<sup>148</sup>**

Année	AP/gestion déléguée	AP/Gestion publique	BOP 103	Fonds social européen	Autres crédits	Marché AFPA	Total
2012	23 087 466	1 973 466	6 567 126	4 834 880	1 135 267	3 800 000	41 398 205
2013	26 498 965	1 646 406	6 356 467	4 296 092	624 319	3 800 000	43 222 249
2014	26 728 247	1 907 521	5 762 541	1 890 791	2 045 243	3 800 000	42 134 343
en 2014 %	63 %	5 %	14 %	4 %	5 %	9 %	100 %

*Source : La formation professionnelle en milieu pénitentiaire, rapport d'activité 2012 -2014, Direction de l'administration pénitentiaire.*

Le nouveau schéma de prise en charge des publics « *personnes détenues* » a conduit à une expérimentation du transfert de compétence par les régions Aquitaine et Pays de la Loire. Conformément aux termes de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 portant décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues, le transfert de la compétence a été généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour l'ensemble des établissements en gestion publique du territoire,

Sur la base du montant 2014, le montant estimé dédié à la formation professionnelle par les régions serait de 47 794 226 € (hypothèse de reconduction à l'identique). Pour valider ou non ce point, la mission a soumis une enquête sous forme d'un questionnaire aux cinq principales régions (Ile-de-France, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas de Calais et Midi Pyrénées) afin d'estimer le montant du financement de la formation professionnelle des personnes sous main de justice en 2015.

En 2015, le montant dédié par ces cinq régions à la formation professionnelle a été ainsi estimé à 4 269 614 €. Pour quatre des cinq régions interrogées, le montant accordé par les régions en 2015 à la formation professionnelle est supérieur au montant qui était accordé par la DGEFP en 2014 : +1,1 % pour l'Ile-de-France, +82,8 % pour la région Provence Alpes Côte d'Azur, +36 % pour le Nord Pas de Calais et +7,1 % pour le Midi Pyrénées. Seule la région Rhône Alpes enregistre un recul léger (-2,4 %) du financement de la formation suite au transfert de compétence de l'État vers la région en 2015.

**Tableau 8 : Comparaison des fonds dédiés à la formation professionnelle des personnes sous main de justice en 2014 par la DGEFP et en 2015 par les régions**

Crédits (€)	IDF	Rhône Alpes	PACA	NPDC	Midi Pyrénées	Total
Montant accordé par la DGEFP201	2 006 264	804 487	724 873	1 060 284	854 979	5 450 887

<sup>148</sup> Il est à noter que le montant indiqué dans le ci-dessous pour le programme 103 ne tient pas compte du montant transféré aux deux régions (Aquitaine et Pays de la Loire) participant à l'expérimentation de la décentralisation. De même, le montant indiqué pour le FSE ne tient pas compte des sommes versées à ce titre aux deux régions expérimentatrices pour les actions de formation en faveur des personnes détenues dans les établissements de ces périmètres.

Crédits (€)	IDF	Rhône Alpes	PACA	NPDC	Midi Pyrénées	Total
Montant accordé par les régions en 2015	2 028 574	784 902	1 325 000	1 450 000	916 040	6 504 516
% d'évolution	+ 1,1 %	-2,40 %	+ 82,8 %	+ 36,0 %	+ 7,1 %	-

*Source : Mission.*

A ce stade, les données remontées sont plutôt satisfaisantes. Toutefois, il conviendrait de ne pas perdre en lisibilité sur cette politique. C'est pourquoi la mission formule les recommandations suivantes.

**Proposition n° 69.** *Faire remonter systématiquement par voie d'enquête et/ou dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice proposé par la mission, les montants mobilisés par les régions pour la formation professionnelle de ces publics et les intégrer dans un document d'ensemble retraçant l'ensemble des dépenses d'insertion en faveur des personnes sous main de justice.*

Enfin, la formation professionnelle pour les personnes en aménagement de peine est financée par le marché AFPA, prenant fin en 2014, à hauteur de 3,8 M€ en 2014. Celles des personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert relève du droit commun et n'est donc pas identifiée en tant que telle.

**Proposition n° 70.** *Suivre et accroître le montant de la formation professionnelle rémunérée des personnes sous main de justice suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert.*

**Proposition n° 71.** *En ce qui concerne le financement de formations supplémentaires en faveur des personnes placées sous main de justice, la mission renvoie aux dispositifs existants pour les demandeurs d'emploi et notamment aux conclusions de la mission conjointe en cours IGF IGAS relative sur la trésorerie des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).*

Afin d'identifier des moyens financiers complémentaires pour le financement de la formation des personnes sous main de la mission renvoie aux conclusions de la mission conjointe IGF IGAS en cours et relative à l'évaluation de la capacité financière des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour le financement du plan 500 000 demandeurs d'emploi. Les personnes sous main de justice sont en effet massivement des demandeurs d'emploi.

#### 2.3.3.4 Le logement

En ce qui concerne le chiffrage des coûts du logement des personnes sous main de justice de la mission a dans un premier temps cherché à identifier les structures accueillant les personnes sous main de justice à leur sortie de détention.

Elle s'est basée pour cela sur deux sources : d'une part l'enquête périodique de la DREES auprès des établissements sociaux, d'autre part les listings de la DGCS relatifs aux CHRS accueillant des personnes sous main de justice.

La mission a considéré que le nombre de places dans les CHRS plutôt dédiés à l'accueil des personnes sous main de justice était de 1 592 (maximum). Elle a par ailleurs mené une enquête auprès des CHRS accueillant tous publics y compris des personnes sous main de justice (2 580 places) pour identifier la part de ce public accueilli au sein de ces structures. Il ressort de cette enquête que le nombre de personnes sous main de justice accueillies représente au maximum 200 places à temps plein compte tenu de la durée moyenne de séjour.

Pour chiffrer le coût moyen d'une place, la mission s'est basée sur l'enquête nationale sur les coûts moyens en hébergement d'urgence communiquée par la DGCS et retracés en annexe. Au total, la mission a appliqué le coût moyen de 17 711€/place et par an au nombre de places pour les personnes sous main de justice dans les CHRS accueillant tous publics (200) et le coût moyen de 20 924€/place et par an au nombre de places pour les personnes sous main de justice dans les CHRS dédiés (1 592). Il en ressort un coût global de l'ordre de 33,3 M€. A ce montant, il conviendrait d'ajouter le coût des placements extérieurs hébergés qui est de l'ordre de 400/an. En appliquant un coût moyen annuel de 11 k€ par place de placement extérieur hébergé au nombre total de mesures de placements extérieurs hébergés, on obtient un total de 4,1M€. Ce calcul suppose que la durée moyenne d'un placement extérieur dure un an. A défaut d'investigations complémentaires, la mission a retenu ce chiffre.

Au total, le coût identifié par la mission est donc de 37,4 M€ avec toutes les précautions liées à la méthodologie employée.

Les ressources des autres acteurs publics sont identifiées et détaillées en annexe.

### 2.3.3.5 Les acteurs privés

En ce qui concerne les financements privés, la mission note que très peu de fondations privées sont dédiées à la réinsertion des personnes sous main de justice ou bien ont des programmes dédiés à cette thématique. Par compilation des données obtenues lors d'entretiens et de recherches documentaires, la mission estime que les fondations privées dédient en moyenne 2,55 M€ par an aux actions de réinsertion de personnes sous main de justice.

**Tableau 9 : Financements dédiés à la réinsertion des personnes sous main de justice par les fondations privées(en€)**

Fondations	Fondation de France	Fondation Groupe M6	Fondation FDJ	Ensemble contre la récidive	Total par an
Financement estimé par an (en €)	1 000 000	500 000	47 333	1 000 000	2 547 333
Type de fondations	Pas dédié	Dédié	Pas dédié	Association	

*Source : Mission IGF/IGAS/IGSJ.*

Afin de favoriser l'investissement des acteurs privés dans la réinsertion des personnes sous main de justice, la mission formule la recommandation suivante.

**Proposition n° 72.** *Elargir la réduction d'impôt égale à 60% du montant de leur versement prévue à l'article 238bis du CGI<sup>149</sup> en l'ouvrant aux associations ayant souscrit avec le ministère de la justice des conventions d'objectifs agréées pour l'insertion des personnes sous main de justice.*

**Proposition n° 73.** *Dans la poursuite des travaux entamés par la mission, établir chaque année un document de politique transversale (DPT) précisant l'ensemble des dépenses de réinsertion en faveur des personnes sous main de justice et qui soit un support de la politique nationale de réinsertion de ces personnes.*

La mission a donc identifié un certain nombre de dépenses supplémentaires, dont certaines figurent en partie 3. Pour gager le plus possible ces augmentations de dépenses, la mission a demandé à la DAP des éléments concernant le régime de nuit et l'organisation du temps de travail afin d'identifier des économies possibles évoquées longuement à l'occasion des déplacements de terrain et des rencontres tant avec des cadres de l'administration pénitentiaire qu'avec des représentants syndicaux. Tous notent un problème majeur lié à une organisation du travail coûteuse en ressources humaines et épuisante en fonctionnement quotidien.

La mission note que ces éléments ne lui ont pas été transmis, ce qui ne lui a pas permis de chiffrer précisément les économies possibles à réaliser en face des dépenses supplémentaires qu'elle propose. A défaut d'avoir obtenu des données de la DAP, des calculs ont été effectués suite à des informations recueillies sur le terrain pour identifier des sources d'économies.

Une première source d'économies pourrait être constituée par la poursuite du désarmement des miradors, suite à la décision prise par le conseil national des politiques publiques le 30 juin 2010, de réduire, compte tenu de son coût considéré comme excessif, la présence humaine dans les miradors de certaines maisons d'arrêt<sup>150</sup>. Ces équipements, coûteux en investissement, le sont surtout en personnel (de l'ordre de 5,2 ETP par mirador<sup>151</sup>). La poursuite du plan de désarmement dans les conditions de sécurité préconisées par le rapport conjoint précité en note de bas de page permettrait une économie de 156 ETP (soit environ 6,5 M€ /an avec un coût moyen d'ETP de 42 k€/an<sup>152</sup>) contre un investissement « one-shot<sup>153</sup> » en équipement alternatifs de l'ordre de 8M€ (chiffres 2011).

Pour sa part, l'IGF considère que l'économie de 156 ETP constitue un minimum et que, sur la base de retour terrains, ce montant pourrait être bien supérieur ; elle note que le rapport coût/efficacité des miradors en matière de prévention des évasions n'est pas avéré et que le coût global en ETP des miradors est de l'ordre de 55 M€ (250 miradors sur 80 établissements avec une moyenne de 5,2 M ETP/mirador et un coût moyen de 3500€/mois/ETP<sup>154</sup>).

149 Article 238 bis du CGI (modifié par LOI n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 - art. 38 et art. 78 :) 1. Ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit : a) D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, d'une fondation partenariale mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice. Ces dispositions s'appliquent même si le nom de l'entreprise versante est associé aux opérations réalisées par ces organismes.

150 Cf. rapport conjoint I.G.S.J - D.A.P - I.G.A La présence humaine dans les miradors Avril 2011

151 Source : rapport précité

152 Estimation 2016

153 hors amortissement.

154 données terrain

Une deuxième source d'économies pourrait provenir de la généralisation d'un dispositif mis en place sur la fonction restauration au sein d'un établissement pénitentiaire; passation d'un marché public sur des repas/plats/produits à la carte permettant aux personnes détenues de ne consommer que les produits choisis sur la base d'une liste respectant des critères de fraîcheur et de diversification. L'administration ne commande que ce que les détenus sélectionnent. Ainsi, tout en prenant en compte les besoins réels des personnes détenues, ce dispositif permet de limiter le gaspillage tout en améliorant la qualité et la quantité des repas, le prestataire devant faire un effort de séduction sur ses produits pour qu'ils soient commandés par les détenus, via l'administration pénitentiaire. Ce dispositif vertueux a permis de réduire de plus de 200 k€ les dépenses alimentaires dans une maison centrale, ce qui représente 13% du budget annuel de fonctionnement. En établissement pénitentiaire de type maison d'arrêt, un dispositif similaire, adapté à des flux plus importants de personnes détenues, pourrait permettre d'approcher les 10% de réduction de budget.

Enfin la mission souligne l'expérience menée au sein d'un établissement pénitentiaire francilien à la suite à la note de service d'août 2015 de la direction de l'administration pénitentiaire invitant les chefs d'établissement à réfléchir à l'organisation du service et notamment à la suppression du régime matin nuit, à moyens constants. A l'issue d'un important travail associant les organisations professionnelles locales, les agents se prononceront par référendum en juin prochain sur la mise en œuvre ou non de cette nouvelle organisation. Elle consiste à passer d'une organisation dite 4/2 (4 jours travaillés, 2 jours fériés) en régime matin nuit (horaires de travaillant enchainant un matin 7 à 13H00 puis une nuit de 20 à 7h00) à une organisation 4/2 où le régime matin nuit est supprimé (avec un régime nuit seul dit "nuit sèche" 20h00-7H00) et une réduction de 30% du nombre de nuits. Si la nouvelle organisation était mise en place, il est attendu une baisse de la fatigue des agents, donc une diminution des arrêts maladie conduisant mécaniquement à une réduction des rappels donc des heures supplémentaires. S'agissant du volume important des arrêts maladie, il semble que la suppression de la journée de carence ait pu contribuer à l'augmentation des arrêts maladie, tout comme en 2009 l'arrêt de la suppression de la prime de sujétion spéciale au prorata des jours d'absence maladie.

La mission propose qu'une mission spécifique puisse être conduite sur cette question particulière en prenant en compte notamment le récent référé de la Cour des comptes sur la gestion des personnels pénitentiaires<sup>155</sup>.

### **3. C'EST DANS LE CADRE DE CETTE NOUVELLE GOUVERNANCE QUE LES POLITIQUES SECTORIELLES D'INSERTION DOIVENT ETRE RENFORCEES ET AMELIOREES**

Une amélioration globale de la prise en charge des publics concernés et un renforcement des politiques sectorielles d'insertion -en matière d'accès aux droits sociaux, d'insertion professionnelle, de logement et d'addictions- sont nécessaires. La mission a identifié un certain nombre de recommandations, recommandations à envisager dans le cadre d'une gouvernance renouvelée.

---

155 Cf. référé de la cour des Comptes (Réf.: 82015-1449-1) du 23 décembre 2015 adressé à la Garde des Sceaux, ministre de la justice et réponse du garde des Sceaux du 21 mars 2016.

### 3.1 **Rendre effectif l'accès aux droits sociaux**

Si l'information et l'accès des personnes placées sous main de justice à leurs droits sociaux (la mission a retenu les 4 droits suivants : le droit à la délivrance ou au renouvellement d'une pièce d'identité, carte nationale d'identité ou titre de séjour ; le droit à bénéficier d'une domiciliation administrative ; le droit à l'accès aux minima sociaux, et le droit au bénéfice d'une couverture sociale<sup>156</sup>) semblent s'être sensiblement améliorés au cours de ces vingt dernières années, aucune mesure du caractère effectif de ces droits n'est effectuée. C'est ce qui est apparu à la mission dès ses premiers entretiens avec la Direction de l'Administration Pénitentiaire, l'Association des Départements de France, la Caisse Nationale des Allocations Familiales ou l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, ce constat valant tant pour les publics détenus que les personnes suivies en milieu ouvert.

#### 3.1.1 *Améliorer à la marge une information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux, correctement assurée dans l'ensemble par l'administration pénitentiaire*

##### 3.1.1.1 **L'information lors de la phase d'accueil**

A propos de cette phase qui dure plusieurs jours et se déroule au sein de quartiers « arrivants » dédiés, l'article 23 de la loi pénitentiaire de 2009 prévoit que chaque personne nouvellement écrouée doit être informée quant à ses droits, ses devoirs, son régime de détention et quant aux recours et requêtes qu'elle peut former. Trois types de documents principaux doivent lui être remis : un extrait du règlement intérieur de l'établissement ; un programme d'accueil spécifique présentant notamment les modalités d'exercice des relations avec l'extérieur, les entretiens prévus et les conditions d'accès aux soins et aux autres droits ; et le guide d'accueil, « *Je suis en détention* », explicitant l'organisation et le fonctionnement général de l'établissement.

Si le Sénat<sup>157</sup> et le Défenseur des Droits<sup>158</sup> soulignent que ces prescriptions sont largement appliquées, la mission conjointe considère cependant que la part dévolue à l'accès aux droits sociaux est trop succincte (deux pages seulement dans un guide qui en compte 68) ; la rédaction d'un document beaucoup plus explicite et détaillé serait de nature à favoriser leurs recours par les personnes détenues.

**Proposition n° 74.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : élaborer un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux.*

##### 3.1.1.2 **L'information lors des entretiens individuels**

Les entretiens individuels menés par les CPIP sont l'occasion de détecter les éventuelles problématiques familiales, sociales ou professionnelles de la personne placée sous main de justice et d'engager leur résolution<sup>159</sup>. Ceci suppose toutefois que ces personnels aient une bonne connaissance préalable des dispositifs légaux existants.

<sup>156</sup> La mission conjointe IGAS – IGSJ relative à l'évaluation du plan d'actions stratégiques 2010 – 2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice ayant traité cette dernière question, en conséquence celle-ci ne fera ici l'objet d'aucun développement ici.

<sup>157</sup> Sénat – Rapport d'information « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité carcérale » - 04/07/2012.

<sup>158</sup> Défenseur Des Droits – janvier 2016 – « Etat des lieux établi par le DDD en réponse à la sollicitation de la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes placées sous main de justice ».

<sup>159</sup> A cette fin, la circulaire DAP du 19/03/2008 dispose que « les personnels d'insertion et de probation assurent un repérage des personnes placées sous contrôle judiciaire, en détention provisoire ou condamnées. Ils évaluent leur situation afin de les informer de leurs droits et de les orienter vers les structures ou partenaires adaptés [...] ».

A cette fin, la direction de l'administration pénitentiaire a élaboré et largement diffusé un « *Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice* » à destination des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation. Son objectif était triple : permettre aux professionnels de mieux appréhender l'ensemble des questions relatives aux droits sociaux, mieux identifier les partenaires et mieux anticiper les difficultés liées aux handicaps sociaux que cette population est susceptible de rencontrer.

La mission conjointe relève cependant qu'il semble assez méconnu et largement sous-utilisé par les personnels d'insertion et de probation rencontrés, ceux-ci indiquant que leur charge de travail globale et la priorité donnée aux aménagements de peine, notamment dans les grandes maisons d'arrêt, ne leur permettent pas de traiter eux-mêmes ces questions, renvoyant ainsi vers des partenaires conventionnés, aux assistantes de service social lorsque le service en dispose ou vers le Point d'Accès au Droit (PAD) pénitentiaire.

### **3.1.1.3 L'information lors du séjour en détention via des canaux vidéo intérieurs (CVI)**

La mission conjointe considère que l'administration pénitentiaire devrait pouvoir largement utiliser les canaux vidéo intérieurs (CVI) des établissements, moyen moderne de communication et touchant une large majorité de la population pénale, pour diffuser des messages informatifs aux personnes détenues quant à leurs droits sociaux. Cette possibilité n'existe en réalité pas. En effet, une enquête relative aux CVI réalisée par la direction de l'administration pénitentiaire auprès des établissements pénitentiaires à la fin de l'année 2014 montre que l'état général de fonctionnement de ces canaux est déplorable, puisque 46% des établissements pénitentiaires et seulement 30% des maisons d'arrêt en sont équipés, près de la moitié ne fonctionnant pas dans ces dernières (obsolescence ou difficultés techniques, absence d'intervenants pour le faire fonctionner, absence de financements pérennes).

**Proposition n° 75.** *Elaborer un plan national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication.*

### **3.1.2 Assurer l'accès aux droits sociaux essentiels et le rendre effectif**

L'accès aux droits sociaux est très peu assuré : en témoignent par ordre chronologique les difficultés de domiciliation auprès des organismes de droit commun, d'établissement de carte nationale d'identité ou de titre de séjour et d'accès aux minima sociaux.

#### **3.1.2.1 Faciliter la domiciliation de droit commun auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale**

A l'instar de la possession d'une pièce d'identité, pouvoir justifier d'une adresse est un préalable indispensable à l'obtention de certains droits sociaux ou de certaines prestations d'aide sociale. Ainsi, les personnes qui n'ont pas de domicile stable ou fixe doivent-elles avoir recours à une domiciliation administrative pour faire valoir leurs droits civils, civiques ou sociaux, celle-ci s'effectuant soit auprès d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) ou d'un organisme, essentiellement des structures associatives, bénéficiant d'un agrément préfectoral.

Quatre textes majeurs régissent désormais le droit à la domiciliation d'une personne détenue. Tout d'abord, l'article 30 de la Loi Pénitentiaire du 24 novembre 2009 a ouvert la possibilité d'une domiciliation des personnes détenues auprès de l'établissement pénitentiaire tout en rappelant que l'élection de domicile pouvait également être faite auprès d'un CCAS, d'un CIAS ou d'un organisme agréé. La circulaire interministérielle du 1er février 2013<sup>160</sup> a précisé les modalités d'application de ce droit : l'élection de domicile auprès de l'établissement pénitentiaire doit toutefois être subsidiaire et temporaire, c'est-à-dire ne s'exercer que lorsque des solutions de droit commun ne peuvent être ouvertes. Enfin, la loi du 15 août 2014 et la note conjointe direction de l'administration pénitentiaire – Intérieur du 9 mars 2015<sup>161</sup> complètent le dispositif législatif en faisant impossibilité pour un CCAS ou un CIAS de refuser la domiciliation à une personne détenue dès lors qu'elle la sollicite dans le cadre de ses démarches de préparation à la sortie en vue de son insertion. Ces dispositions représentent assurément une réelle avancée pour l'accès aux droits et les démarches d'insertion des personnes placées sous main de justice, même si elles sont trop récentes pour que leurs effets puissent être pleinement mesurés puisqu'à ce jour une seule évaluation a été menée par la direction de l'administration pénitentiaire<sup>162</sup>.

S'agissant du caractère subsidiaire que la domiciliation en établissement pénitentiaire doit impérativement garder, la même évaluation montre cependant une très forte hausse du nombre de domiciliations en établissement pénitentiaire d'un semestre à l'autre de l'année 2013 (159 au 1er semestre, 477 au 2nd semestre, soit + 300%) ainsi qu'une nette diminution du nombre de domiciliations établies auprès d'organismes de droit commun (-11% entre les deux semestres, la part représentée par les domiciliations en CCAS/CIAS passant dans le même temps de 71% à 55% pour ce qui est de ces organismes).

A la lecture de ces résultats, il est permis de s'interroger sur le caractère réellement subsidiaire du recours à celle-ci. Cette lecture est partagée par les DFSP/IP et les personnels d'insertion rencontrés et emporte quatre conséquences majeures, notamment dans les grands centres urbains : un renforcement des positions ou des stratégies de refus de certains CCAS<sup>163</sup>, notamment ceux des grandes agglomérations urbaines ; une contrainte supplémentaire pour les associations qui atteignent plus rapidement leur nombre limite d'agrément ; des difficultés parfois importantes pour les établissements à assurer le suivi des courriers des détenus après leur levée d'écrou, certains ne fournissant pas de nouvelle adresse ; une complexité accrue pour les SPIP au moment de la prise en charge de ces personnes en milieu ouvert, avec parfois de nouvelles démarches de domiciliation à engager pour poursuivre les démarches initiées en détention et éviter ainsi de nouvelles ruptures ou retards de droits.

De ce fait, cette disposition peut avoir pour conséquence de complexifier le suivi dedans/dehors des personnes placées sous main de justice et de les éloigner paradoxalement du droit commun en les ramenant toujours vers le «*giron*» des services de la justice, l'enquête montrant également une baisse des conventionnements entre les SPIP et les CCAS.

160 Circulaire JUSK1240044C.

161 Note JUSK1540021N du 9 mars 2015.

162 Enquête PMJ2 « Demande de domiciliation pendant la détention » du 13/10/2014 sur les domiciliations établies en 2013 dans les établissements pénitentiaires.

163 L'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale a indiqué à la mission n'avoir que très peu de remontées de ses adhérents sur la question des personnes placées sous main de justice, n'avoir engagé aucun travail spécifique sur le décret de mars 2015 et ne mener aucune réflexion précise en direction de ce public. Elle précise que si depuis la loi DALO la domiciliation est une obligation légale pour un CCAS, aucun droit à l'accompagnement social n'y est rattaché, celui-ci n'étant que facultatif et laissé à l'appréciation de chaque CCAS. Toutefois, comme cette prestation n'est pas financée (son coût moyen par CCAS est estimé à 15 000 €/an comprenant locaux, équipements et ETP), il lui semble néanmoins possible que certaines structures essaient de contourner cette obligation légale, notamment pour les publics en situation d'errance.

**Proposition n° 76.** *Imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière.*

En conséquence, la question de la domiciliation des personnes placées sous main de justice devrait être pleinement intégrée aux schémas départementaux de la domiciliation qui ont le statut d'annexes aux Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).

**Proposition n° 77.** *A l'attention des préfets, inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public « cible » des schémas départementaux et intégrer les directeurs fonctionnels des SPIP à leur processus d'élaboration.*

### **3.1.2.2 Résoudre les difficultés importantes et persistantes dans la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI)**

En ce qu'elle permet l'accès à certains droits (attribution de minima sociaux, ouverture d'un compte bancaire, couverture sociale) et la réalisation de démarches concrètes (inscription à Pôle Emploi, recherche d'un logement), la CNI est toujours le document préalable indispensable dans la construction d'un parcours d'insertion. Or, la problématique liée au défaut de pièce d'identité à l'entrée en détention et aux difficultés pour faire procéder à sa délivrance, soit dans le cadre d'une première demande ou dans celui d'un renouvellement, se pose encore dans de trop nombreux établissements pénitentiaires depuis plusieurs années, et ce même dans le cas où des procédures à cet effet existent<sup>164</sup>.

**La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 23 octobre 2012**<sup>165</sup> s'attachait à « rappeler les procédures devant être respectées pour favoriser encore davantage l'accès et l'utilisation des CNI par les personnes détenues ». Elle poursuivait plusieurs objectifs : faire de l'établissement pénitentiaire un « guichet de dépôt des demandes de CNI et de constitution des dossiers de demande » ; harmoniser les pratiques en vue de faciliter le travail conjoint des SPIP et des établissements en leur rappelant « [...] les différentes phases de la procédure [...] afin d'éviter toute erreur qui diminuerait d'autant les chances de la personne détenue d'obtenir son titre pendant sa détention [...] » ; systématiser le repérage des éventuels demandeurs dès la phase d'accueil arrivants ; conclure des conventions de partenariat avec des photographes agréés ; se rapprocher des organismes de domiciliation (voir infra) pour permettre aux personnes sans domicile fixe de disposer d'une adresse administrative nécessaire à la délivrance d'un titre d'identité.

Si des progrès semblent avoir été enregistrés<sup>166</sup>, il n'en reste pas moins qu'en 2015, la délivrance d'une carte nationale d'identité n'est pas un droit garanti pour chaque personne détenue. Sollicitée par la mission pour disposer d'un état des lieux actualisé par établissement, afin de connaître le degré d'application de ce texte, les dispositifs mis en place et les éventuelles difficultés, la direction de l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de répondre, indiquant seulement le nombre de CNI établies en établissements pénitentiaires au cours de l'année 2013 soit 1630. De plus, le questionnaire sur la base duquel cette donnée est extraite,<sup>167</sup> ne semble pas avoir fait l'objet d'aucune exploitation par la direction de l'administration pénitentiaire.

<sup>164</sup> CGLPL – Rapport d'activité 2011, p.123 ; Défenseur Des Droits – janvier 2016 ; large unanimité des personnes, personnels pénitentiaires compris, rencontrées par la mission.

<sup>165</sup> Circulaire DAP du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues.

<sup>166</sup> Résultats du questionnaire SPHINX « Accès aux Droits Sociaux des PPSMJ » adressé aux DISP et DFSPIP par le bureau SDMe en date du 30/09/2015 sur demande de la mission conjointe.

<sup>167</sup> Questionnaire Sphinx adressé par le bureau PMJ4 aux DPIPPR en date du 11 juillet 2014.

Par ailleurs, si les résultats de l'enquête commandée par la mission conjointe<sup>168</sup> font apparaître que le taux d'établissements ayant mis en place des modalités permettant la délivrance d'une CNI atteint 79% à la date du 31 décembre 2015, ce chiffre doit être très largement nuancé dès lors qu'il reflète simplement l'existence de procédures écrites de délivrance par établissement sans garantir la réalité de celles-ci.

Alors que le repérage des besoins est plutôt effectif,<sup>169</sup> la très grande majorité des acteurs rencontrés par la mission conjointe au cours de ses déplacements indiquent que les démarches visant à renouveler les CNI sont rarement initiées de façon systématique et désignent trois causes majeures à ce constat :

- ◆ durée de la peine trop courte : les peines inférieures à cinq mois pouvant difficilement bénéficier de ces dispositions, le processus allant de la collecte de l'ensemble des documents nécessaires jusqu'au retour de la pièce d'identité par la Préfecture s'étalant souvent sur une durée de cet ordre ;
- ◆ insuffisance de personnel : dans des établissements pénitentiaires fonctionnant de manière chronique en « *mode dégradé* », (c'est-à-dire sans les ressources humaines suffisantes) certaines missions sont mal ou plus assurées ;
- ◆ difficultés pérennes à la réalisation des photographies d'identité : bien qu'une enquête récente menée par le bureau SDMi2<sup>170</sup> indique que  $\frac{3}{4}$  des établissements y ayant répondu ont mis en place cette possibilité, le recours aux services de photographes agréés, modalité la plus communément retenue, ne va pas sans poser de difficultés :
  - En effet, ceux-ci ne se déplacent bien souvent qu'à partir d'un nombre minimum de détenus inscrits, selon une fréquence parfois jugée trop faible pour répondre à l'urgence de certaines situations et dans des conditions matérielles d'intervention (accès en détention notamment) décourageant parfois de poursuivre la collaboration initiée. De plus, les tarifs négociés localement présentent des disparités trop importantes pour garantir une égalité de traitement réelle des demandeurs ;
  - Pour lever ces difficultés, certains établissements ont fait installer, ou envisagé de le faire, des appareils de type Photomaton™. Toutefois, l'expérimentation s'est avérée peu concluante, soit pour des raisons de rentabilité insuffisante pour la société prestataire<sup>171</sup>, soit parce que les locaux ne se prêtaient pas à l'accueil de ce matériel<sup>172</sup> ;
  - En conséquence, certains établissements se sont équipés d'un matériel professionnel complet permettant la prise et l'impression de photos d'identité répondant aux normes en vigueur<sup>173</sup>. Cependant, cette initiative semble contrevenir aux dispositions législatives qui font obligation d'avoir recours aux services d'un professionnel pour la réalisation de photos d'identité<sup>174</sup>.

---

168 Enquête citée supra.

169 Enquête déjà citée en référence 9 : le repérage des demandeurs est mis en place dans 72,8 % des établissements pénitentiaires ayant répondu à l'enquête et assuré à 63% par le SPIP lors de la phase d'accueil.

170 Demande relative à la délivrance de la CNI et des titres de séjour adressée aux DPIPPR en date du 27/10/2015.

171 La maison d'arrêt d'Angers a eu un appareil de ce type pendant une année mais la société partenaire a résilié le contrat au bout d'un an, étant en deçà du seuil de rentabilité attendu, évalué à un CA de 5000€/an, soit la réalisation de 3 planches de 5 photos par jour.

172 La maison d'arrêt de Strasbourg avait contractualisé le dépôt d'un appareil, mais l'ergonomie de celui-ci ne permettait pas qu'il soit installé dans une partie de la détention accessible à l'ensemble des détenus.

173 La maison d'arrêt de Strasbourg s'est doté de ce matériel, pour un coût de 2000 euros, permettant de délivrer 600 planches de 4 photographies.

174 Art. 953 – alinéa 2 du Code Général des Impôts disposant : « Sans préjudice de l'alinéa précédent, les photographies destinées à la réalisation des passeports, cartes nationales d'identité et autres titres sécurisés sont, à compter de la promulgation de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, réalisées par un professionnel de la photographie dans des conditions fixées par voie réglementaire. »

En fin d'année 2015, l'administration pénitentiaire semblait consciente que cette question ne pouvait rester plus longtemps une problématique nationale avec des réponses locales ; aussi, un travail était en cours visant à étudier la faisabilité et les coûts de mise en œuvre d'une dotation des établissements pénitentiaires en appareils de type photomaton ou « station photo ».

**Proposition n° 78.** *A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie et dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure de carte nationale d'identité avec demande concomitante d'extrait d'acte de naissance par voie dématérialisée.*

### 3.1.2.3 Garantir aux détenus étrangers la possibilité de demander et d'obtenir un titre de séjour en détention

La circulaire du 25 mars 2013<sup>175</sup> prévoyait la mise en œuvre d'une procédure uniforme et spécifique de dépôt et d'examen des demandes de titre de séjour (par correspondance) dans les établissements pénitentiaires, avec notamment la désignation d'un correspondant pénitentiaire, d'un correspondant préfectoral, et la possibilité pour la personne détenue de se présenter à la préfecture notamment pour effectuer les formalités d'identification biométrique nécessaires à la délivrance du titre de séjour.

Lors des auditions menées par la mission conjointe auprès des directeurs fonctionnels de SPIP (DFSPIP), des CPIP et des partenaires de l'accès aux droits des étrangers, il est apparu qu'une majorité de préfectures n'avait pas désigné de correspondant, rendant ainsi difficile le travail de dépôt et de suivi des demandes de titres de séjour. L'enquête réalisée par la sous-direction SDMi2 (déjà citée) confirme cet état de fait puisque à peine 1/3 des établissements y ayant répondu, indiquent avoir un correspondant clairement identifié à la préfecture et sept d'entre eux seulement ont décliné localement la mise en œuvre de la circulaire par la signature d'une convention tripartite SPIP – Préfecture – Etablissement.

Par ailleurs, sollicitée par la mission pour savoir si une statistique était disponible sur le nombre de demandes de titres de séjour déposées chaque année par des personnes incarcérées ainsi que la part respective entre les accords et les rejets, la Direction Générale des Etrangers en France<sup>176</sup> a répondu par la négative.

Enfin, une difficulté supplémentaire réside dans le fait que certaines préfectures, notamment celles dans le ressort desquelles se situent un établissement pénitentiaire, ne s'estiment pas compétentes pour étudier les demandes qui leurs sont faites par un étranger incarcéré domicilié à l'établissement et renvoient vers la préfecture où celui-ci avait précédemment son dossier, « circuit » qui ralentit, voire empêche, l'examen de la demande<sup>177</sup>.

**Proposition n° 79.** *Rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ».*

<sup>175</sup> Circulaire INTV1306710C du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté.

<sup>176</sup> Demande de la mission à la DGEF en date du 19/01/2016 ; réponse de la DGEF en date du 29/01/2016 : « Il n'y a aucun signalement de ces demandes particulières dans le système informatique qui permettrait d'en tirer une statistique et la circulaire n'a pas demandé aux services d'en faire un comptage manuel ».

<sup>177</sup> Unanimité des partenaires de l'accès aux droits des étrangers rencontrés par la mission conjointe.

De plus, certaines personnes détenues de nationalité étrangère restent exclus de la possibilité de demander un titre de séjour en prison. En effet, s'agissant des personnes étrangères qui sont éligibles à déposer une primo demande ou une demande de renouvellement de titre de séjour, la circulaire introduit des distinctions qui ne sont pas prévues par la loi. Sont ainsi exclues du champ d'application de la loi et sans aucune justification, les personnes condamnées à une « *courte peine* » et celles placées en détention provisoire, ces dernières bénéficiant pourtant de la présomption d'innocence.

Or l'impossibilité pour ces personnes de présenter des demandes alors même qu'elles remplissent les conditions légales, peut leur être largement préjudiciable, pouvant les déposséder de l'accès à certains droits (aux prestations sociales, aux soins, au logement ou à l'emploi), les empêcher de prétendre à l'aménagement de leur peine ou les conduire en centre de rétention administrative le jour de leur libération.

### **3.1.3 Promouvoir une gouvernance renouvelée**

#### **3.1.3.1 Une compétence partagée entre le service public pénitentiaire et d'autres acteurs et une responsabilité diluée**

Si l'article 2 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose que le SPIP « [...] contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues [...] », l'article 2-1<sup>178</sup> vient préciser toutefois « [...] avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. [...] **chacune de ces autorités et de ces personnes veillant, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion** ».

Pour autant, pour certaines de ces personnes, notamment lorsqu'elles sont incarcérées, cet accès aux droits sociaux ne peut être effectif sans l'accompagnement des personnels d'insertion et de probation<sup>179</sup>.

178 Créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 – art. 30.

179 Conférence de Consensus – Février 2013 - Fiche 15 ; « L'accompagnement social des condamnés et sortants de prison ».

Bien que les textes régissant l'action des SPIP auprès des personnes qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire fassent clairement référence aux notions «d'insertion, de resocialisation ou d'accès aux droits»<sup>180</sup> comme missions, les témoignages recueillis par la mission conjointe au cours de ses différentes auditions en régions<sup>181</sup> convergent avec les constats établis ces dix dernières années<sup>182</sup>, à savoir que ces services, «*souvent aux prises avec des injonctions paradoxales et une absence de moyens humains suffisants pour gérer une population pénale rarement décroissante*»<sup>183</sup> ont peu à peu désinvesti l'accompagnement social. En effet depuis le début des années 2000 et la juridictionnalisation de l'application des peines<sup>184</sup> notamment, le cœur de métier de ces services s'est déplacé du champ de l'accompagnement social vers celui de la prévention de la récidive et de la criminologie, le temps consacré par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) à la préparation des aménagements de peine et à la rédaction de rapports ayant induit pour eux de nouvelles priorités, au détriment du travail d'accompagnement social.

Ainsi, la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire de 2008 a recentré les missions des CPIP vers la prévention de la récidive, en précisant notamment que « *[...] concernant l'aspect criminologique, la prise en charge doit être fortement orientée sur le passage à l'acte, le repérage et le traitement des facteurs de risque de récidive et les intérêts de la victime [...]* » et a introduit de nouvelles modalités de prise en charge<sup>185</sup> qui «*[...] centré(e)s sur le passage à l'acte, permettent d'assurer une prise en charge spécifique de certains délinquants au regard de l'analyse des faits commis (délinquance sexuelle, violences conjugales, violences urbaines [...])*».

Ces différentes évolutions ont également été traduites dans le nouveau statut particulier du corps des CPIP<sup>186</sup>.

Parallèlement, les règles et conditions relatives à l'entrée dans certains dispositifs d'insertion de droit commun ou à l'octroi de prestations sociales légales (Revenu de Solidarité Active, Allocation Adulte Handicapé) s'étant complexifiées, les CPIP ont peu à peu perdu de la connaissance et de la compétence en la matière. Pour autant, l'insertion et l'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ne sont pas à la seule charge de l'administration pénitentiaire, celle-ci devant recevoir le concours d'autres services de l'Etat et des collectivités et permettre aux personnes dont elle a la garde d'accéder aux dispositifs de droit commun.

---

180 Principalement les articles D.460 et D.573 du CPP et la circulaire DAP du 19/03/2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, et l'article 13 de la loi du 24/11/2009.

181 Déplacements de la mission à Strasbourg, Lyon et Paris.

182 Notamment celui du Contrôleur des lieux Privatif de Liberté – rapport d'activité 2011.

183 Entretien de la mission avec un Directeur Interrégional Adjoint.

184 Loi n° 2000 – 516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

185 Comme par exemple les Programmes de Prévention de la Récidive.

186 Décret n°2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation qui précise que les CPIP «participent à la politique d'individualisation des peines par le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. Ils œuvrent plus particulièrement au travail sur le sens de la peine, afin de concourir au maintien ou à la restauration de l'autonomie et à la responsabilisation des personnes suivies ».

Les mêmes textes<sup>187</sup> qui définissent le rôle du SPIP dans sa mission d'insertion auprès des personnes placées sous main de justice, soulignent également que celle-ci ne peut s'entendre sans une dimension partenariale forte et que les personnes, pour privées de liberté ou condamnées qu'elles soient, doivent bénéficier d'un égal accès aux différents dispositifs de droit commun. Pour ce faire, le SPIP doit « [...] assure(r) les liaisons avec les divers services sociaux, éducatifs, médico-sociaux et prend(re) tous contacts qu'il juge nécessaires pour la réinsertion des détenus. », rechercher « [...] la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et tous organismes publics ou privés [...] » et « [...] permettre l'accès des personnes placées sous main de justice aux politiques publiques avec le concours des autres services de l'état et des collectivités territoriales et des organismes publics ou privés ».

De même, l'article 2-1 à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>188</sup> précise que « [...] Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion » et invite à ce que « [...] les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs [...] » fassent l'objet de conventions entre l'administration pénitentiaire et ses partenaires, aux échelons national et local.

La mission conjointe constate, au vu des difficultés persistantes qu'éprouvent nombre de personnes placées sous main de justice à accéder au droit commun<sup>189</sup> (emploi, couverture sociale, documents d'identité, domiciliation) en 2016, qu'elles se heurtent encore aux contingences et aux volontés locales. De fait, l'accompagnement social et l'accès de ce public aux différents dispositifs ne présentent aucune uniformité sur l'ensemble du territoire, les partenariats locaux noués entre les services pénitentiaires et d'autres acteurs institutionnels ou associatifs dépendant très largement du degré de « réceptivité » de ces derniers aux questions pénitentiaires. Cela conduit ainsi à « une territorialisation progressive des politiques pénitentiaires »<sup>190</sup>.

Le travail normatif et partenarial engagé pour faciliter l'accès des personnes placées sous main de justice aux droits sociaux qui devait être décliné localement par la conclusion de partenariats opérationnels locaux, tant avec les conseils départementaux qu'avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), les préfetures ou les caisses d'allocations familiales (CAF) n'a fait l'objet d'aucun suivi.

---

187 Paragraphe 1.1.1.1, Ref.4

188 Déjà cité paragraphe 1.1, Ref.2

189 Large consensus sur ce sujet de tous les acteurs pénitentiaires et associatifs rencontrés par la mission conjointe.

190 Professeur J-C. Froment – « La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : une ambition modérée », RDP n°3, 2010.

## 1. Encadré 1 : Principaux textes relatifs aux critères et modalités d'accès aux droits sociaux

Protocole National de partenariat de 2007 entre la direction de l'administration pénitentiaire, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, l'Assemblée des Départements de France et la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour l'accès aux minima sociaux des personnes détenues ;

Circulaire direction de l'administration pénitentiaire du 17/05/2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention ;

Circulaire interministérielle direction de l'administration pénitentiaire/DGCS du 11/07/2013 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du revenu de solidarité active au bénéfice des personnes détenues ou en aménagements de peine ;

Circulaire direction de l'administration pénitentiaire du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues ;

Circulaire interministérielle direction de l'administration pénitentiaire/INT du 25/03/2013 relative au traitement des demandes de première délivrance ou de renouvellement des titres de séjour des personnes placées sous main de justice ;

Circulaire interministérielle direction de l'administration pénitentiaire/INT du 5 mars 2015 relative à la domiciliation en établissement pénitentiaire.

Tout d'abord, très peu d'outils de pilotage conjoints ou de comités de suivis ont été élaborés ou tenus entre l'administration pénitentiaire et ses cosignataires. A titre d'exemple, le protocole national direction de l'administration pénitentiaire/ADF/DGCS/CNAF -qui prévoyait pourtant sa déclinaison aux échelons départementaux et la mise en place d'un groupe de suivi au niveau national- n'a fait l'objet d'aucun suivi<sup>191</sup>. De même, ni la direction de l'administration pénitentiaire ni les directions interrégionales ne sont organisées pour assurer des remontées d'informations pérennes, régulières et systématiques sur le champ de l'accès aux droits des personnes placées sous main de justice.

Ce double constat conduit la mission conjointe à s'interroger à la fois sur la capacité de l'administration pénitentiaire à conduire efficacement une politique d'accès aux droits au bénéfice des personnes placées sous main de justice, mais aussi sur la réelle volonté de tous les acteurs de faire de cette politique un enjeu partagé.

**Proposition n° 80.** *Intégrer dans le Programme 107 de la direction de l'administration pénitentiaire mais surtout dans le nouveau programme national d'insertion des personnes placées sous main de justice recommandé par la mission, un indicateur « d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ». Cet indicateur devra être partagé avec les collectivités locales et la CAF, voire décliné à leur niveau.*

### 3.1.3.2 La nécessité de renforcer les partenariats locaux via les points d'accès aux droits (PAD) et avec les CAF

Apparus au début des années 2000<sup>192</sup> et encouragés par la circulaire du 12 avril 2002 relative à la politique judiciaire de la ville<sup>193</sup>, les PAD, consultations juridiques gratuites au sein des établissements pénitentiaires, ont été consacrés par la loi pénitentiaire<sup>194</sup>.

191 Confirmé à la fois par la DAP, l'ADF et la DGCS.

192 Loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits.

193 Circulaire JUSJ0290001C du 12/04/2002.

194 Article 24 Loi du 24/11/2009 : « Toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques mis en place dans chaque établissement ».

Ces dispositifs, mis en œuvre au sein des établissements pénitentiaires sous l'égide des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD), sont des services publics gratuits, permanents, dans lesquels interviennent des professionnels ou des associations, et qui ont comme objectif d'apporter aux personnes détenues des réponses à des problèmes personnels de nature juridique (problèmes de droit de la famille, de droit du logement, de droit du travail, de droit des étrangers...) et ce indépendamment de leur dossier pénal. Ils peuvent : délivrer aux personnes détenues des consultations juridiques et une information générale sur leurs droits et obligations ; les orienter vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ainsi que les aider et les accompagner dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ; les assister dans la rédaction et dans la conclusion d'actes juridiques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, plus de 90% des CDAD ont créé des PAD en faveur des personnes incarcérées, soit près de 154 établissements pénitentiaires couverts et 22 794 personnes reçues<sup>195</sup>.

Si le partenariat qui lie le CDAD, le SPIP, l'établissement et les professionnels du droit est un invariant à tout dispositif, la mission constate que la participation des préfetures, des collectivités territoriales, des associations ou des organismes à compétence territoriale chargés d'exercer une mission de service public (CPAM) ou de délivrer des prestations d'aide sociale (CAF), est très variable d'un PAD à l'autre. Ainsi certains PAD restent dans leur objet initial de consultations juridiques gratuites quand d'autres revêtent la dimension de plateaux techniques véritablement opérationnels quant aux droits sociaux. S'agissant de leur composition, le SADJAV<sup>196</sup> ne semble disposer d'aucune visibilité quant aux organismes ou autres services qui participent localement à l'action des PAD<sup>197</sup>.

De même, leur régularité est inégale (d'une présence quotidienne à une présence mensuelle), tout comme leurs modalités d'intervention sont variables (certains PAD proposent des consultations individuelles sur tous les champs, quand d'autres proposent des séances d'informations collectives). De fait, de très larges différences quant aux offres de service faites aux personnes détenues d'un établissement à un autre sont constatées.

**Proposition n° 81.** *Modéliser et uniformiser la composition et les contenus des Points d'Accès au Droit (PAD) de manière à en faire de véritables plateaux techniques, point de passage obligé de tout détenu dans le cadre de la préparation de sa sortie. Dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP) ou de la préparation à la sortie, construire un lien automatique entre le passage en CPU « arrivants » et l'orientation vers le PAD.*

195 Conseils Départementaux de l'Accès au Droit – Rapport d'activité 2013/2014 – 8 juillet 2015.

196 Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes qui supervise l'action des PAD.

197 Demande de la mission au SADJAV en date du 14/12/2015.

Quant au partenariat de la CAF avec la direction de l'administration pénitentiaire, il existe *a minima* depuis 2006 et les mesures prises par le Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion<sup>198</sup> pour réduire la pauvreté et garantir un accès effectif des plus défavorisés aux droits fondamentaux. Ainsi, le Protocole national direction de l'administration pénitentiaire/DGCS/CNAF/ADF de 2007<sup>199</sup> qui avait pour objectif d'améliorer l'information et l'accès concret des personnes placées sous main de justice incarcérées aux minima sociaux en incitant notamment à la rencontre directe avec un agent de la CAF en détention, ou la Circulaire Interministérielle du 11 juillet 2013<sup>200</sup> qui permet la suspension des droits et non plus la coupure de ceux-ci, précisent le cadre de coopération avec les services de l'administration pénitentiaire et il semble anormal qu'aucune mesure de leurs déclinaisons locales ni de leurs résultats ne puisse être produite à l'échelon national.

**Proposition n° 82.** *Imposer à la direction de l'administration pénitentiaire, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, la CNAF et l'Association des Départements de France de faire vivre de nouveau leur protocole national ; faire un état détaillé des partenariats locaux. Modéliser et diffuser les expériences innovantes et performantes de partenariat.*

Les bénéficiaires des minima sociaux étant, sous certaines conditions, prioritaires pour l'accès à des emplois aidés ou à des parcours d'insertion et se voir proposer un accompagnement social global par les organismes versant les prestations sociales, la mission conjointe considère comme prioritaire pour l'administration pénitentiaire de réinvestir avec force ce champ.

En effet, l'enquête commandée par la mission conjointe<sup>201</sup> montre localement la très grande disparité des niveaux de collaboration et d'intervention des CAF auprès des personnes incarcérées, puisque 50,6% d'entre elles semblent avoir désigné un correspondant repéré par le SPIP mais 27,2% seulement proposer une intervention concrète auprès des personnes incarcérées.

Par ailleurs, lors de sa rencontre avec la CNAF, la mission a identifié un axe de travail renforcé. Dans le cadre du Plan Pluriannuel 2013 – 2017 de Lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale qui s'articule autour des trois axes que sont la prévention des ruptures, l'accompagnement social des personnes en difficulté et l'action partenariale au plus près des territoires et des personnes, la branche famille de la CNAF a mis en œuvre dans sa convention d'objectifs et de gestion une prestation intitulée les « rendez-vous des droits » et ayant comme objectif de permettre à chaque allocataire d'atteindre la plénitude de ses droits en fonction de sa situation, démarche ciblée et proactive quant à la résolution de ses difficultés sociales. Elle a identifié un certain nombre de publics, parmi lesquels ceux dont la situation a changé au cours de l'année et « des personnes dont le dossier complexe induit un traitement attentionné et une vision globale de leur situation (besoin d'expertise sur plusieurs prestations, multi intervenants, etc..) »<sup>202</sup>.

Un point global est réalisé sur la situation de la personne quant à ses droits aux prestations de la branche famille, au FSL, à la Cmu -C, aux tarifs sociaux gaz-électricité, aux aides extra légales des CCAS. Les personnes placées sous main de justice pourraient parfaitement correspondre à ce cœur de cible, notamment pour celles qui sortent de prison ou qui atteindront 25 ans, le bénéfice du RSA socle leur permettant également de bénéficier d'un accompagnement social et l'entrée dans des dispositifs d'insertion.

198 CILE 12/05/2006.

199 Déjà évoqué au point 1.1.2.2

200 Circulaire DGCS/SD1C/DAP du 11/07/2013 relative aux conditions d'accès et de modalités de calcul du RSA et de l'AHH pour les PPSMJ incarcérées ou bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine.

201 Enquête déjà citée.

202 CNAF – Bilan de la mise en place des rendez-vous des droits sur l'année 2014 – p.2

**Proposition n° 83.** *A l'attention de la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes placées sous main de justice nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention).*

### **3.2 Prévoir un effort massif pour assurer le logement des personnes placées sous main de justice et notamment des sortants de prison**

Les recommandations de la mission s'appuient d'une part sur les retours terrains et les enquêtes menées ainsi que sur la prise de connaissance d'une série de dispositifs innovants retracés en annexe. Elles s'articulent autour de trois axes : éviter la perte de logements liée à l'incarcération, anticiper la question du logement en amont de la sortie de détention notamment pour les entrants déjà SDF, et accroître l'offre de logement à la sortie.

#### **3.2.1 Eviter la perte de logement liée à l'incarcération**

L'incarcération est très souvent une source de perte de logement même si aucune statistique n'est disponible dans ce domaine. Eviter la rupture du logement suppose d'une part de mettre en place des programmes d'évitement de l'incarcération et favoriser le milieu ouvert, d'autre part de coordonner les acteurs pour maintenir le logement en cas de courtes peines.

##### **3.2.1.1 Mettre en place des programmes d'évitement de l'incarcération pour certains publics cumulant les difficultés**

D'une manière générale, toutes les alternatives à l'incarcération permettent d'éviter la perte de logement et devraient être favorisées.

La mission renvoie à ses recommandations relatives à la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 et aux peines alternatives à la détention (*drug courts*, programmes d'évitement de la détention pour les SDF condamnés et présentant des troubles psychiatriques etc....).

##### **3.2.1.2 Eviter les pertes de logement dans le cas des courtes peines**

La prévention des risques de rupture (perte du logement) est déterminante pour favoriser le maintien du logement, pour les courtes peines notamment. Étant donné que la majorité des peines d'emprisonnement ferme prononcées pour délits sont de courte durée : 27 % des peines sont inférieures à 3 mois et 29 % entre 3 et 6 mois, il est essentiel de prévenir la perte de logement et d'envisager des modalités de maintien à domicile avec les partenaires (CAF, bailleurs).

**Proposition n° 84.** *Pour toutes les courtes peines (inférieures à un an), prévoir un partenariat systématique entre l'administration pénitentiaire, la CAF et les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour maintenir le logement.*

### 3.2.2 *Anticiper le logement à la sortie le plus en amont possible*

#### 3.2.2.1 **En théorie, les besoins en hébergement/logement des sortants de prison sont pris en compte dans les textes**

L'hébergement et le logement des personnes placées sous main de justice s'inscrit dans le cadre du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (2008- 2012). Dans ce cadre, une attention particulière devait être portée aux personnes sortant de prison. Ce point a fait l'objet d'une circulaire commune du 1<sup>er</sup> mars 2010 justice/logement (DAP/DIHAL) qui vise à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires. Ce texte rappelle que sur près de 85 000 détenus qui sortent de prison chaque année, 8 à 10% d'entre eux n'ont aucune solution de logement<sup>203</sup>, quand d'autres ne disposent que d'une solution précaire. A cet effet, il est prévu :

- l'accès des personnes détenues et sortant de prison au droit commun ;
- la prévention en amont des situations à risque notamment par la construction de logements pérennes plutôt que de solutions d'urgence.

La circulaire insistait sur la prévention par le repérage des situations à risques, qui doit reposer sur le partage d'informations notamment en Commission pluridisciplinaire unique, ainsi que la mobilisation et la coordination des services de l'Etat : rapprochement des SPIP des référents de la DIHAL et des SIAO.

En parallèle, les circulaires des 8 avril et 7 juillet 2010 ont créé les SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation). La loi dite « ALUR » n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit la création d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) (article 34) qui fusionne les anciens plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PSALPD) et d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).

#### 3.2.2.2 **Dans la pratique, la mission a identifié une série d'obstacles**

##### **A. Les SPIP ne sont pas toujours associés à l'élaboration des PDALHPD**

Un premier bilan de la participation des SPIP aux diagnostics partagés à 360° a été effectué. Une note de la DAP 24 mars 2015 fait état que dans les 13 départements expérimentateurs, les difficultés des personnes placées sous main de justice et des sortants de prison n'étaient pas toujours suffisamment identifiées dans les analyses. Il ressort de l'enquête que 63% des SPIP ont été contactés par les préfetures en vue de participer à la démarche et qu'au final 55% des SPIP ont effectivement participé aux diagnostics.

Les besoins des personnes placées sous main de justice ont été identifiés dans 46% des cas. Les diagnostics territoriaux ont mis en évidence un certain nombre de difficultés d'accès des personnes placées sous main de justice aux dispositifs d'hébergement :

- Saturation des structures classiques d'hébergement en période de forte tension ;
- Insuffisance de solutions d'hébergement pour les personnes souffrant de pathologie mentale ;
- Refus d'admission non justifié dans certaines structures ;
- Public considéré comme non prioritaire ;

<sup>203</sup> Ce chiffrage était antérieur aux enquêtes flash conduites par la DAP.

- Méconnaissances des dispositifs d'hébergement par les CPIP, d'où mauvaise orientation et solutions inadaptées aux personnes

De plus, les SPIP ne recensent pas de façon exhaustive les besoins des sortants de prison (voir supra partie 2.1. sur le suivi statistique).

### **B. La coopération SIAO/SPIP n'est pas encore aboutie**

Après une première enquête conjointe avec la Croix rouge sur le SIAO, la FNARS a lancé en juillet 2014 deux enquêtes auprès des structures d'hébergement et de logement et auprès des SIAO pour identifier les pratiques mises en œuvre sur les départements pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement des personnes placées sous main de justice à savoir les personnes majeures concernée par une peine de prison aménagée<sup>204</sup> et/ou sortants de prison<sup>205</sup>. Les résultats retracés en annexe mettent en évidence les constats suivants :

- Les conventions de coopération entre les SIAO et les structures d'accueil des personnes placées sous main de justice n'ont pas encore pris le relais des conventions entre les SPIP et les structures d'accueil.
- Il existe à défaut des partenariats fonctionnels entre SIAO et structures d'accueil hors convention
- Il existe des référents passerelles pour les sortants de prison.

Les premiers dispositifs passerelles entre la prison et le secteur de l'hébergement et du logement sur leur territoire (nommés parfois aussi « référents hébergement/logement pour les sortants de prison ») ont été mis en place en 2009 sur certains territoires, suite à une expérimentation. Sur d'autres territoires, ils ont été mis en place plus récemment, et peuvent être financés sur des crédits du BOP 177 (hébergement/logement), ou des crédits du ministère de la justice. Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 16 déclarent identifier dans leur département un dispositif passerelle (réfèrent hébergement/logement)<sup>206</sup> de préparation des sorties ou aménagements de peine pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement, soit à peine un tiers des SIAO (27%), 21 SIAO indiquent qu'il n'en existe pas sur leur territoire, 12 répondent ne pas savoir, 9 n'ont pas répondu à cette question.

Les dispositifs passerelles repérés par les SIAO sur leurs territoires sont portés majoritairement par des associations (14 dispositifs sur les 16. Un dispositif est porté par un conseil général, et 1 autre par le SIAO lui-même). L'annexe détaille l'ensemble des dispositifs passerelles recensés par la FNARS et ayant fait l'objet d'une réunion en décembre 2015.

204 PSE, PE, SL, libération conditionnelle.

205 Personnes sortant de prison libérées après avoir effectué la totalité de leur peine.

206 Soit les départements 6,16,17,22,29,48,49,54,64,69,70,78,84,85,13,34.

### Encadré 2 : Contenu des dispositifs passerelles recensés par la FNARS

Les missions des dispositifs passerelles/ référents justice sont variables selon les territoires. La majorité des dispositifs passerelles proposent : des missions d'évaluation sociale (13 sur 16), d'accès au logement (11 sur 16), d'accès à l'hébergement (10 sur 16). D'autres indiquent développer des prestations d'accès aux droits (6 sur 16), et 2 seulement des actions de maintien du logement pendant l'incarcération. D'autres mentionnent encore des actions autour de l'information, la domiciliation, la coordination médico-sociale-ou l'insertion professionnelle.

Les publics auxquels ces dispositifs passerelles sont destinés sont également variables : des personnes placées sous-main de en amont de leur sortie sèche (11/16), des personnes placées sous-main de en amont d'un aménagement de peine (11/16), des personnes après la sortie (6/16). 9 dispositifs passerelles sur les 16 s'adressent à la fois aux personnes placées sous main de justice en amont de leur sortie et/ou en aménagement de peine (9), d'autres sont spécialisés.

Les modes d'organisation sont divers : soit en établissement pénitentiaire, (10/16), soit à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, lors de permanence dans les structures, (8/16), soit mixte les 2 modes d'intervention (6/16), soit de manière indirecte, via des échanges mail/téléphoniques avec le SPIP (5/16). Ces modalités diverses peuvent dépendre des autorisations d'entrée des intervenants extérieurs, et des permissions de sortir accordées aux personnes détenues. Les dispositifs passerelles sont articulés aux SPIP (15/16) et aux SIAO sur la quasi-totalité des territoires (13/16). Sur les 3 départements où la coordination avec les SIAO n'est pas effective, elle est en cours de définition.

Interrogés plus largement sur les difficultés rencontrées pour l'accueil et l'orientation des personnes placées sous main de justice et sortant de prison, les SIAO mettent en exergue les difficultés suivantes par fréquence de récurrence:

- ◆ Le défaut de solutions d'hébergement et de logement ;
- ◆ Les délais d'accès au logement – hébergement ;
- ◆ Le hiatus entre les calendriers judiciaire et social ;
- ◆ L'absence ou déficit de partenariats ;
- ◆ L'absence ou déficit de financements ;
- ◆ La stigmatisation de ce public ;
- ◆ Le manque de visibilité et de reconnaissance du dispositif ;
- ◆ Les conditions imposées par les bailleurs.

### C. Les modalités de coordination territoriale ne sont pas adaptées à la réalité géographique des sortants de prison

La coordination interdépartementale est indispensable pour ne pas faire peser la demande sur les seuls lieux d'implantation des établissements pénitentiaires et pour prendre en compte l'origine géographique variée des sortants de prison. Une concertation régionale devra être organisée avec la DRJSCS, la DISP, les DDCS, les SPIP, les SIAO et les autres acteurs. L'acteur réalisant l'évaluation sociale de la personne doit la transmettre au SIAO de destination, le plus en amont possible de la sortie.

### D. Les propositions

Les CHRS comme d'autres structures de réinsertion soulignent des difficultés vis-à-vis du monde judiciaire et l'écart entre le calendrier social et judiciaire.

**Proposition n° 85.** *Pour faciliter la conciliation des agendas judiciaires et sociaux, enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention, promouvoir une anticipation le plus en amont possible des sorties côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et structures d'hébergement, faire éditer à partir de GENESIS et communiquer à l'ensemble des parties prenantes un listing des personnes susceptibles de sortir dans un délai de deux mois pour les maisons d'arrêt et de 12 mois pour les maisons centrales, que ce soit en raison de la fin de la peine ou de l'octroi d'un aménagement de peine. Actualiser la liste toutes les semaines.*

**Proposition n° 86.** *Se préoccuper dès l'entrée en détention de la question du logement des entrants SDF (7% des entrants) soit environ 6 000 personnes/an. Faire traiter leur dossier en priorité par les antennes avancées des SIAO (à mettre en place) et/ou les assistants de service social en SPIP.*

En ce qui concerne les assistantes sociales des SPIP, selon le rapport IGAS/IGSJ de novembre 2015 sur l'évaluation du plan santé, le nombre d'assistantes de service social (ASS) au sein des SPIP est de 65 pour l'ensemble des DISP plus 25 recrutements récents, soit 90 AS<sup>207</sup>, pour un public de 78 000 personnes écrouées et de 174 000 personnes exécutant leur peine en milieu ouvert, soit un ratio de 2 800 personnes placées sous main de justice pour une ASS, et, si l'on considère uniquement la population écrouée, un ratio de 866 personnes détenues pour une ASS.

Par comparaison avec les normes en vigueur dans le milieu libre, la mission considère qu'un ratio d'une assistante sociale pour environ 80 détenus ayant de grosses difficultés sociales est envisageable. Elle considère que la population SDF ou avec des difficultés de logement représente environ 14% des sorties soit environ 12 000 personnes par an. En appliquant ce ratio d'une ASS pour 80 détenus à cette population, on obtient environ 150 postes d'ASS.

Compte tenu du coût moyen d'une assistante sociale (40 k€), le coût total serait de l'ordre de 6 M€/an<sup>208</sup> pour disposer d'une ASS pour 80 détenus sortants SDF ou avec des problèmes de logement. Les CPIP devraient être déchargés de cette tâche, y compris les anciennes ASS promues CPIP.

La mission estime qu'il sera difficile de convaincre les collectivités locales de mettre les ressources nécessaires pour gérer cette population compte tenu d'une part du coût, et d'autre part des difficultés de territorialisation de cette population (SDF).

**Proposition n° 87.** *Recruter de l'ordre de 150 ASS pour gérer les dossiers des détenus entrants SDF et des sortants SDF ou avec un logement précaire (12 000/an), soit un coût de 6 M€.*

<sup>207</sup> La DAP a communiqué un chiffre proche de 73.5 ASS.  
<sup>208</sup> 40 k€ fois 12000/80.

En terme de financement des dispositifs passerelles, ceux-ci sont financés par des crédits DDSC uniquement (DGF, subvention, sur des crédits AVDL<sup>209</sup>), des crédits des crédits DDSC et également via des crédits du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance, via des fondations, collectivités, des crédits expérimentaux (DIHAL en Meurthe et Moselle et dans le Rhône). Le montage économique avec des financeurs multiples, entraîne un renvoi de balles entre le droit commun et la justice sur ces publics.

Sans revenir sur le dispositif des SIAO, souvent critiqués sur le terrain par les services de l'administration pénitentiaire car constituant une barrière s'opposant aux négociations de gré à gré avec les structures d'hébergement, ce dispositif permettrait de créer le maillon manquant pour que les personnes placées sous main de justice puissent bénéficier du droit commun. Il s'inspire des dispositifs existants mais non généralisés à ce stade.

Le ratio retenu est de un poste de travailleur social pour environ 800 à 1000 personnes détenues soit en moyenne 70 postes à l'échelle nationale, pour un coût total de 3 M€/an avec l'hypothèse d'un coût chargé de 40-45 k€ par. Ce coût est une estimation haute compte tenu de l'existence de tels dispositifs dans de nombreux départements, sans toujours toutefois une solution de financement pérenne. Il conviendra de prévoir la rédaction d'un protocole entre les différents acteurs SIAO/SPIP/ DDSC/PAD/Association et de conditionner l'attribution de la subvention à la signature d'un protocole conjointe. Les crédits devraient être financés sur budget DGCS avec une participation de l'administration pénitentiaire sous la condition d'un conventionnement global par établissement pénitentiaire impliquant tous les acteurs.

**Proposition n° 88.** *Mettre en place des antennes avancées des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sur l'ensemble du territoire. A titre ultra-prioritaire, mettre en place de telles antennes dans les DISP ayant le plus grand nombre de sortants de prison avec un problème de logement (Paris, Lille). Charger ces antennes d'identifier les besoins des sortants de prison. Le coût est estimé par la mission à 3 M€/an.*

**Proposition n° 89.** *Préciser pour chaque établissement pénitentiaire l'organisme en charge des évaluations sociales liées au logement. Décharger les CPIP de cette tâche et la faire prendre en charge par les organismes extérieurs et/ou les assistants de service social des SPIP.*

### **3.2.3 Accroître une offre de logement et une offre d'hébergement actuellement sous dimensionnée, limitée aux CHRS et pas toujours adaptée, et l'accompagner d'une prise en charge pluridisciplinaire**

La mission a cherché à rapprocher la demande estimée (extrapolation effectuée à partir des enquêtes flash de la DAP en appliquant les résultats aux flux de sortants) aux données liées à l'offre (voir détails des calculs en annexe). L'écart entre la demande annuelle (10 000 personnes) et l'offre (1 840 places, soit environ le double en terme de capacité d'accueil de personnes compte tenu de la durée moyenne de séjour de l'ordre de 5 mois<sup>210</sup>) montre un écart de l'ordre de 6 000 à 7 000 personnes par an à qui il n'est pas offert de solution.

209 L'Accompagnement Vers et Dans le Logement est une aide, fournie sur une période déterminée, à un ménage rencontrant un problème de maintien dans un logement ou d'accès à un logement en raison de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul des deux.

210 Résultant de l'enquête DREES de 2012 et confirmée par l'enquête mission auprès des CHRS accueillant tous publics y compris des PPSMJ ou sortants de prison.

Non seulement l'offre d'hébergement/logement n'est pas suffisante, mais tant l'analyse du questionnaire rempli par les CHRS montre que la sortie du CHRS est loin de déboucher systématiquement sur un logement pérenne : ce taux varie entre 5 et 60% selon les CHRS et en moyenne à 25/30%.

**Proposition n° 90.** *Prévoir une offre complémentaire pour loger les sortants de prison compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande, identifiée par la mission entre 6 000 et 7 000 places.*

En effet, sur de nombreux territoires, les SIAO sont contraints à la gestion de liste d'attente au regard du manque d'offre pour répondre aux différentes demandes. Les personnes placées sous main de justice constituent un public parmi les autres, qui sera impacté par l'absence de propositions rapides. L'évolution du parc est donc déterminante.

D'après l'enquête, les personnes placées sous main de justice cumulent les handicaps (cf. annexe logement). Pour la prise en charge de ce public, le programme « *Un chez soi d'abord* » présente un grand intérêt. Son coût total est estimé entre 13 450 et 14 450€/an et par personne (très inférieur au coût d'un CHRS qui varie entre 17 et 20 k€/an) soit 30 à 40€/jour et par personne. Il se décompose :

- ◆ en un coût du logement (intermédiation locative ou IML) estimée entre 7000 à 8000 €/an et par personne selon les régions et le loyer moyen. Ce coût comprend la captation, la gestion locative, la remise en état du logement si besoin, les impayés et un temps d'accompagnement social. Il est supérieur à un coût d'IML classique en raison de la présence d'une seule personne par logement, d'une entrée rapide sans attendre l'ouverture des droits et une possibilité de relogement. Ce coût pourrait être réduit par un travail plus étroit avec les bailleurs sociaux ;
- ◆ en un coût d'accompagnement pluridisciplinaire (½ETP de psychiatre, ½ ETP de médecin généraliste addictologue, 2 à 3 ETP d'IDE, 2 à 3 ETP de travailleurs sociaux, 2 à 3 ETP de médiateur de santé pair, 1 ETP coordinateur et ½ ETP de secrétariat, soit 11 ETP pour suivre 100 personnes, avec 10 personnes sur le terrain et une personne en coordination, soit un coût de 6 750€/personne et par an.

Le public inclus dans le programme a passé en moyenne huit ans sans domicile dont 4 ans et demi à la rue. 68% souffrent de schizophrénie et 32% de bipolarité, 19% d'une mesure de protection (tutelle ou curatelle) et 55% d'une pathologie somatique chronique associée à la pathologie psychiatrique et près de 80% ont des addictions.

Il est proposé de prendre en charge les futurs sortants de prison cumulant les handicaps dans un programme du type « *Un chez soi d'abord* » avec un accompagnement multidisciplinaire. Le coût moyen par personne et par an est estimé à 13 000€. Les coûts habituels de logement (CHRS, autres) et coût d'hospitalisation viendront en déduction de ce coût de logement et de prise en charge disciplinaire.

**Proposition n° 91.** *Pour les sortants de prison cumulant les handicaps (SDF, psychiatrie, addictions), prévoir pour leur sortie une intégration dans un programme de logement du type « un chez soi d'abord » centré sur i) un logement individuel en diffus et ii) un très fort accompagnement pluridisciplinaire.*

La mission estime que le nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier peut s'estimer à partir des enquêtes « *flashes* » sur le logement (7% de SDF et 7% avec une solution précaire parmi les sortants de prison) et des statistiques de prévalence des troubles psychiatriques (20% de psychotiques, 7% de schizophrènes) graves et des addictions en détention (40%), besoin qu'il faudra affiner dans le futur par un suivi beaucoup plus fin des personnes détenues.

Sur la base de ces données, elle estime à 20% du stock de la population pénale celle cumulant plusieurs difficultés graves, soit 12 000 personnes environ, dont une partie se recoupe avec la population d'entrants SDF. Appliqué aux sorties annuelles, et dans la mesure où le temps moyen de détention est inférieur à un an, soit 85 000, le taux de sortants de 20% susceptible de bénéficier d'un tel programme est de 17 000.

### **3.3 Améliorer et évaluer la prise en charge des personnes placées sous main de justice affectées d'addictions**

#### **3.3.1 Alors que les addictions sont un facteur majeur de délinquance...**

Les infractions directement liées à la consommation de substances psychoactives relèvent de trois chefs : conduite de véhicule sous l'emprise d'alcool (CEA) et/ou de stupéfiants, ivresse publique et manifeste et infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS). En 2011, les services de police et gendarmerie ont relevé 290.294 infractions pour alcoolémie illégales au volant (60 % délits et 40 % contraventions). Les délits liés à l'alcool représentent aujourd'hui 30 % de la délinquance routière, loin devant toute autre infraction au Code de la route. 74.101 infractions pour ivresse publique et manifeste ont donné lieu à des poursuites devant un tribunal de police en 2012 dont 72 475 en France métropolitaine. En 2013, 56.697 condamnations ont été prononcées pour les ILS, deux fois plus qu'il y a dix ans. Les peines de prison fermes ne dépassent pas 3500 condamnations par an, qui peuvent être aménagées. La durée moyenne des peines d'emprisonnement fermes est de 13 mois (5 mois pour l'usage, 11,3 mois pour la détention acquisition et 26,5 mois pour le trafic international).

Ces données ne donnent bien évidemment qu'un aperçu de la surreprésentation des consommations de substances psychoactives chez les personnes judiciairisées. En effet, les condamnations sont statistiquement identifiées par infraction sans mentionner systématiquement le lien entre l'infraction et la consommation d'une substance psychoactive quelle qu'elle soit.

Les infractions commises concomitamment avec une consommation de stupéfiants sont nettement moins documentées en dehors de celles liées aux ILS et principalement à l'usage et celles liées à la conduite automobile. En effet, le ministère de la justice compile les statistiques d'infractions par catégorie d'atteinte. Seules des études ponctuelles analysent cet effet indirect. Les mieux documentées concernent les infractions commises concomitamment avec une consommation d'alcool (cf annexe addictions). D'une manière générale, les données en matière de lien entre consommation d'alcool et de stupéfiants et atteintes aux personnes restent indigentes. Il convient d'améliorer la connaissance sur l'importance des liens entre alcool, stupéfiants et violences dans les procédures judiciaires. Un groupe de travail formé avec les ministères concernés (intérieur, droit des femmes) a validé le contenu et la méthodologie d'une action de recherche confiée à une équipe de recherche de Grenoble.

**Proposition n° 92.** *Prévoir l'intégration statistique systématique des éléments liés à la consommation de produits psychoactifs afin de faire apparaître leur prévalence réelle dans l'ensemble des actes de délinquance.*

### 3.3.2 *La France accuse un retard dans leur prise en charge en détention*

La question du suivi et des systèmes d'information préalable à toute prise en charge a été vue en partie 2.

#### 3.3.2.1 **Une prise en charge pas toujours assez coordonnée et variable**

Depuis 2010, deux autres enquêtes ont été menées afin d'évaluer l'organisation de la prise en charge des conduites addictives des personnes placées sous main de justice. Elles témoignent d'une insuffisante coordination entre les acteurs concernés. De plus, la prise en charge est variable selon les addictions et les établissements. Alors que 90 % des détenus sont des fumeurs, les actions de prise en charge d'une dépendance tabagique sont rares. A contrario, la prise en charge de l'abus et de l'usage nocif d'alcool a connu des progrès remarquables : 102 établissements pénitentiaires permettent l'accès à une consultation spécialisée contre 2 en 199. En outre, on note une diversité de la qualité de la prise en charge des conduites addictives. D'après une enquête de la Fédération Addiction de 2013, une prise en charge globale c'est-à-dire médico-psycho-sociale est proposée dans près de la moitié des établissements pénitentiaires. L'enquête souligne en général un déficit en matière de prise en charge socio-éducative, déficit décrit dans la plan d'action stratégique qui prévoit le renforcement de ce type d'intervention par la dotation d'un mi-temps supplémentaire pour le travailleur social.

#### 3.3.2.2 **Un repérage à l'entrée et à la sortie présentant des disparités**

Si les conduites addictives semblent intégrées dans le bilan de santé effectué à l'arrivée, le rapport d'enquête de la Fédération Addiction de décembre 2012 auprès des professionnels de santé travaillant en établissement pénitentiaires montre que les objectifs et les modalités du repérage varient.

Le repérage est effectué le plus souvent par un infirmier de l'unité sanitaire (cité par 77 % des répondants) ou par un médecin généraliste (cité par 69 % des répondants), d'autres professionnels sont également cités notamment les médecins psychiatres, psychologues et travailleurs sociaux. Les outils utilisés pour effectuer le repérage varie également entre les établissements. Si 17 % des établissements pénitentiaires utilisent fréquemment ou régulièrement des tests urinaires lors du dépistage, 26 % des établissements pénitentiaires déclarent ne jamais les utiliser.

Ainsi, l'enquête témoigne la nécessité de « *protocoliser* » et d'harmoniser le recueil d'informations sur les pratiques addictives. En outre, l'enquête souligne la nécessité de prévoir l'organisation des modalités de transmission des informations entre professionnels notamment, en cas de transfert administratif d'un détenu, assurer le transfert de son dossier médical.

Malgré les textes relatifs à la préparation de la sortie, l'enquête de la Fédération Addiction de 2012 témoigne que des progrès sont encore possibles : près d'un quart des professionnels indiquent qu'il n'existe pas de préparation à la sortie. Ces professionnels interviennent autant dans les US que dans les CSAPA. Cependant, dans près de la moitié des établissements où les structures ont répondu, les réponses ne sont pas identiques : il semble donc qu'au sein même d'un établissement, les différents intervenants n'aient pas la même représentation de ce que contient la préparation à la sortie.

À la sortie, un contact avec la structure de relais n'est pas pris systématique ou régulièrement pour près de la moitié des professionnels. Les raisons semblent être majoritairement d'ordre organisationnel résidant principalement dans un manque d'articulation et de communication entre les intervenants. 44 % des professionnels n'organisent pas de rencontre entre le détenu et la structure de prise en charge de l'extérieur au moment de la préparation à la sortie.

De plus, la continuité des soins est liée à l'accès des droits sociaux et au logement. D'une part, les risques à la préparation à la sortie se situent autour de la poursuite des droits sociaux notamment les délais d'instruction par CAF et CPAM. Par exemple, dans le Centre pénitentiaire Bordeaux Gradignan, une collaboration avec CPAM a été mise en œuvre de telle sorte que l'on peut obtenir une CMU C en une semaine. Au centre pénitentiaire de Mont de Marsan, un référent de la CPAM intervient en détention. De même, le CSAPA du Griffon de l'association ARIA à Lyon a développé un dispositif permettant d'instruire le dossier RSA en détention, en amont de la sortie (établissements de Lyon Corbas, Villefranche sur Saône, St Quentin Fallavier). D'après l'enquête de la Fédération addiction de 2013, 80 % des professionnels de l'intra-muros peuvent instruire des dossiers d'ALD et d'AHH. Concernant la CMU-C, il est possible d'instruire les dossiers pour seulement près de la moitié des professionnels de l'intra-muros et 15 % de l'extra-muros.

### **3.3.2.3 Une prise en charge non évaluée**

Il n'existe aucune évaluation de l'efficacité de la prise en charge des détenus. Au vu de l'analyse statistique des patients des CSAPA (cf. infra), dont 40% présentent un passé carcéral, il semblerait que cette politique ne permette pas d'aboutir au sevrage.

### **3.3.3 Une prise en charge peu innovante au vu des pratiques à l'étranger et insuffisante dans son contenu**

#### **3.3.3.1 Les pratiques innovantes à l'étranger**

Plusieurs pays européens proposent des peines alternatives à la détention dans des centres ad hoc. Ainsi, au Danemark, en vertu de la loi sur l'exécution des peines, le Service des Probations et des Prisons a la possibilité de placer les toxicomanes dans des structures de traitement adaptées, en dehors de la prison, pendant qu'ils purgent leur peine (placement §78). Ce placement est toujours privilégié par rapport à la détention<sup>211</sup>. En Allemagne, il peut être mis fin à la peine en application de l'article 35 de la loi relative aux stupéfiants au profit d'une prise en charge thérapeutique destinée à traiter l'addiction.

Au Royaume-Uni, il convient de souligner l'existence d'une prison (Grendon) ou de quartiers thérapeutiques organisée sur un mode de communauté thérapeutique, où les détenus disposent de beaucoup d'autonomie et participent à des groupes de paroles trois fois par semaine et à des groupes de communauté deux fois par semaine.

Le coût moyen de détention à Grendon est de 48k£ par an et par détenu contre 38k£ pour des établissements de même catégorie. Le taux de récidive au bout de deux ans est de 20% et la prison a le plus bas taux de violence, d'usage de drogues et d'automutilations de tous les établissements pénitentiaires.

La plupart des pays européens ont mis en place des unités thérapeutiques dédiées aux personnes souffrant d'addictions en détention. Au Danemark, environ 10% de la capacité des prisons danoises est réservée pour les soins dans des unités spéciales, séparées du reste de la prison. En outre, des soins peuvent être apportés à des détenus qui ne sont pas placés en unités spéciales. Il existe également des unités pour la motivation et le soutien. Dans l'ensemble, il y a plus de 50 traitements possibles, allant de l'abstention totale à une réduction de la consommation ou à la substitution, de la méthode Minnesota à d'autres méthodes psychologiques et thérapeutiques.

---

<sup>211</sup> Réservee aux cas où on estime que le risque d'évasion de la personne élevée, que la personne est dangereuse ou que sa présence dans structure ad hoc affecterait le sentiment général de justice.

Il existe des unités sans drogues accessibles aux détenus toxicomanes ou non, avec test d'urine, des soins en unité normale avec prise en charge 2 à 3 fois par semaine et des programmes de motivation dans toutes les prisons locales.

En Grande-Bretagne, les tests urinaires obligatoires et inopinés ont été mis en place en 1994 et permettent de tester chaque mois 5 à 10% de la population carcérale et depuis 1999, chaque établissement dispose d'un service dédié aux usagers de drogue : les *CARAT workers*. Les *drug recovery wings* sont des unités accueillant plus de 50 personnes détenues pour une période de 3 mois à 2 ans, avec test obligatoire et intervention de NA et AA plusieurs fois par semaine. Les *drug interventions programs* en 12 étapes accueillent entre 15 à 20 personnes pour une durée de 6 semaines à 6 mois autour du comportement addictif et visent l'abstinence. Selon un rapport de la chambre des communes du 10 décembre 2012, la prise en charge aurait permis entre 1997 et 2010 une réduction de 68% de la consommation de drogue mesurée par les tests urinaires obligatoires et randomisés, une diminution significative de la récidive et une réduction d'un tiers des actes délictueux en rapport avec l'usage de drogues.

Aux Pays-Bas, il existe des unités, isolées du reste de la détention, pour des personnes détenues avec addictions (VBAs) où sont organisés des programmes spécifiques (sport, travail et groupes de paroles). Les tests urinaires y sont obligatoires. Les juridictions peuvent décider d'un traitement obligatoire dans ces unités comme alternative à la détention ordinaire. En Espagne ont été créées des unités thérapeutiques indépendantes du reste de la détention. Aux Etats-Unis, des communautés thérapeutiques en milieu carcéral existent depuis plus de 50 ans. Le traitement dure 18 mois et comprend 3 phases (orientation, premier traitement et préparation à la sortie). Les programmes sont très structurés et comprennent 20h/semaines d'activité en rapport avec l'abus de drogues. L'inclusion dans un traitement de prise en charge des addictions est obligatoire dans toutes les prisons californiennes pour toute personne ayant un historique de prise ou d'abus de drogues.

Des programmes SAS existent au Royaume-Uni et aux Pays-Bas pour permettre un retour progressif à la vie en communauté (reliquat de peine de 4 semaines à 1 an). En Suède, le Service des prisons et de la probation propose 4 formes de préparation spéciale à la libération, à savoir i) placement en établissement de soins (« *Stay in Care* »), ii) séjour dans une maison de transition, iii) pratique de mise en liberté, iv) activité de libération prolongée.

### **3.3.3.2 L'insuffisance du contenu de la prise en charge au vu de l'analyse des données des CSAPA**

Afin d'analyser les données relatives aux personnes placées sous main de justice suivies par les CSAPA, la mission a disposé de deux sources de données (rapports d'activité des CSAPA et recueil RECAP) transmises par l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT).

En 2011, sur un total de 419 CSAPA, 305 CSAPA ont fait parvenir des rapports d'activités exploitables à la DGS qui les a transmis à l'OFDT : les données utilisées concernent donc 72 % du total des CSAPA. Au sein des 305 rapports d'activités exploitables, 119 rapports de CSAPA indiquent être intervenus en milieu pénitentiaire dont 9 CSAPA implantés en établissements pénitentiaires.

En 2011, les 119 CSAPA sont intervenus dans 161 établissements pénitentiaires auprès de 14 805 personnes avec une fréquence de 3 381 heures mensuelles d'intervention en prison. Par extrapolation, le nombre total de personnes incarcérées vues par des CSAPA est estimé à 20 337 personnes en 2011<sup>212</sup>.

---

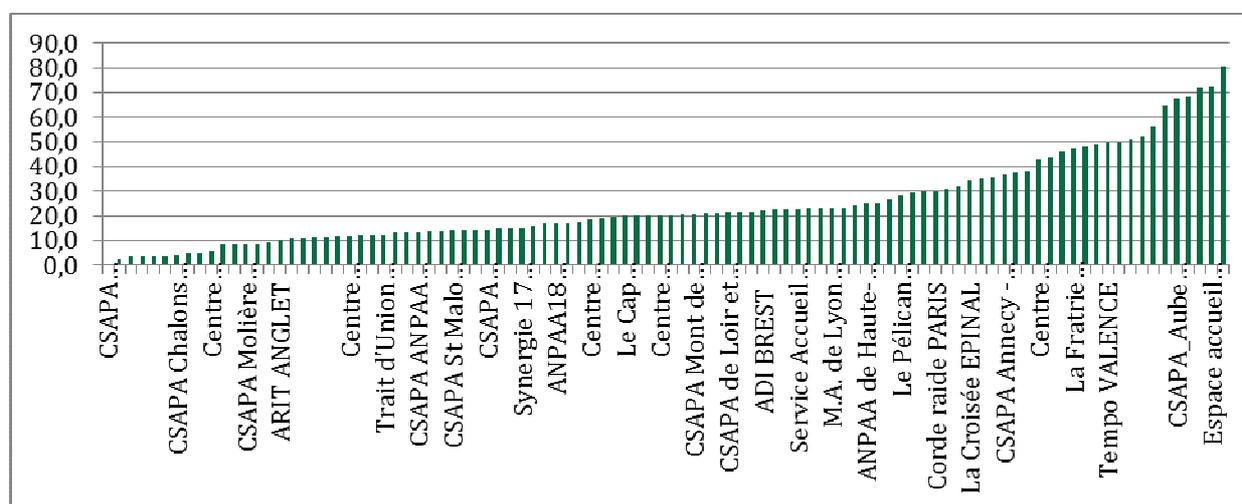
212 (419\*14804)/305.

Les CSAPA peuvent organiser diverses activités pour la prise en charge par les personnes sous-main de justice. En 2011, seuls 803 patients ont assisté à 413 groupes de parole, 182 patients ont participé à 160 ateliers d'activités artistiques et 63 patients ont participé à 47 ateliers d'activités corporelles. La faiblesse du nombre de détenus concernés par des activités de groupe est préoccupante.

Par croisement du nombre de personnes vues en établissement pénitentiaire en 2011 et le nombre d'heures mensuelles d'intervention en milieu carcéral, on peut calculer une durée moyenne de prise en charge par détenu par mois en 2011. Lorsqu'un détenu est suivi par un CSAPA, il est vu en moyenne 24,4 minutes par mois, la médiane étant de 20 minutes. Un quart des personnes suivies bénéficient de 12 minutes ou moins de suivi par mois et trois quart des personnes suivies bénéficient de 30 minutes ou moins par mois de suivi.

Ni la durée des consultations ni la fréquence du suivi ne permettent une prise en charge efficace. Or la consultation au sein du CSAPA est la première prise en charge en addictologie pour près de 27 % des personnes placés sous main de justice vues en 2011. C'est théoriquement une chance compte tenu de l'importance du taux de prévalence des addictions en détention.

**Graphique 4 : Nombre de minutes de suivi par détenu par mois en 2011**



Source : Mission.

En moyenne, les personnes suivies par les CSAPA en milieu carcéral ont bénéficié de peu de consultations par type de professionnel comme le retrace le tableau ci-dessous.

**Tableau 10 : Synthèse des « actes » réalisés par catégorie de professionnels dans les CSAPA en 2011**

Variable	Médecin généraliste	Psychiatre	Psychologue	Assistant social	Éducateur spécialisé
Nombre de consultation sur l'ensemble des CSAPA ayant répondu	6 956	2 136	10 527	3 711	10 238
Moyenne de consultation par personne par an	0,99	0,62	2,3	0,9	1,7
Médiane de consultation par personne par an	0,55	0	1,56	0,1	1,3

Variable	Médecin généraliste	Psychiatre	Psychologue	Assistant social	Éducateur spécialisé
Taux de réponse	30%	21%	50%	34%	55%

*Source : Mission.*

Pour les consultations, il existe une forte inégalité concernant l'accès aux soins selon les CSAPA. Dans les trois quart des CSAPA, les détenus ont bénéficié de 1,48 consultation d'un médecin généraliste par an. Le maximum de consultation généraliste par détenu est de 5,75 par an par détenu. Un quart des CSAPA ne propose aucune consultation psychologue sur l'année 2011 et 73% de ces 26 CSAPA ne proposent aucune consultation psychiatrique aux personnes détenues suivies pour addiction. Parmi les 27% de CSAPA restants, la fréquence de consultations varient entre un minimum de 0,24 consultation par an par détenu et un maximum de 5,64 consultations par an par détenu.

46% des CSAPA ne proposent pas de consultation par des assistants sociaux sur l'année 2011. Sur les 22 CSAPA proposant des consultations par des assistants sociaux, la moyenne est de 1,74 consultation par personne détenue par an avec une variation entre un minimum de 0,03 consultation par an par personne suivie et un maximum de 7,7 consultations par an et par personne suivie. 24% des CSAPA ne propose aucune consultation par des éducateurs spécialisés en 2011. Sur les 76% des CSAPA proposant une consultation, les personnes suivies bénéficient en moyenne de 2,3 consultations d'éducateurs spécialisés par an, variant entre 0,1 consultation par an et un maximum de 9,8 consultations par an par personne.

Pour l'année 2014, 3 080 personnes ont été suivies dans les 6 CSAPA pénitentiaires ayant répondu à l'enquête dont 42 % en majorité pour l'alcool, 30 % pour le cannabis, 27 % pour opiacés/cocaïne et 2 % d'addictions sans substance. Par extrapolation sur l'ensemble des CSAPA pénitentiaires<sup>213</sup>, on obtiendrait 8 213 personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires pour l'année 2014.

### **3.3.4 Les propositions : innover et investir massivement dans la prise en charge des addictions des personnes placées sous main de justice**

La politique de traitement des addictions en détention doit d'abord passer par une amélioration de la mesure des addictions et de son évaluation (cf partie 2.2.). La prise en charge doit faire l'objet d'innovation en détention et également dans les alternatives à la détention.

#### **3.3.4.1 Améliorer la coopération et la transparence entre le ministère de la santé et celui de la justice**

La mission recommande d'améliorer la gouvernance de la santé des personnes placées sous main de justice et la transparence entre les deux ministères. Si le transfert organisé par la loi de 1994 constitue un progrès indéniable, il est indispensable d'améliorer la coopération entre les différents services.

---

213 (16\*3 080)/6

**Proposition n° 93.** Prévoir une direction de projet rattachée au secrétariat général des ministères sociaux pour la santé des personnes placées sous main de justice afin de coordonner les interventions des administrations centrales, notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de l'offre de soins, de la direction de la sécurité sociale et des agences œuvrant dans les domaines de la santé ; inclure dans la fiche de poste du référent santé pour les personnes placées sous main de justice au ministère des affaires sociales l'obligation de réunions régulières avec la direction de l'administration pénitentiaire et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement direction de l'administration pénitentiaire/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la direction de l'administration pénitentiaire et non à la seule DGS (enjeux DSS, DGOS etc...), inclure dans la fiche de poste l'obligation de réunions régulières avec la DAP et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement DAP/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la DAP.

**Proposition n° 94.** Organiser des réunions régulières tous les six mois au moins du Comité santé/justice et un sous-groupe de travail à intervalles plus fréquents pour suivre le déploiement du système de veille sanitaire dans toutes les Unités Médico-Psychologiques Spécialisées (UMPS).

**Proposition n° 95.** En ce qui concerne les échanges d'informations, il est recommandé les évolutions suivantes :- personnes ou organismes référents : la liste des médecins coordinateurs des Unités sanitaires (US) ainsi que la liste des CSAPA référents soient actualisés et communiquée systématiquement par la direction de projet à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant d'informations administratives, non couvertes par le secret médical, ces informations doivent impérativement être partagées entre les deux administrations ; - Observatoire sur la santé des détenus (OSSD) : la direction de l'administration pénitentiaire devra avoir un accès total aux données OSSD et ses demandes d'évolution de ce système d'information devront être prises en compte par la DGS ; - rapports d'activité des CSAPA : transmission sans délai du Ministère de la santé à l'OFDT et copie à la DAP des rapports d'activité des CSAPA pénitentiaires, des CSAPA référents et des CSPA avec rapport d'activité incluant une annexe d'intervention en milieu pénitentiaire.- réunion des ARS : prévoir un point systématique avec invitation de la direction de l'administration pénitentiaire sur les sujets santé des détenus (système d'information, locaux des US, espaces collectifs pour groupes de parole etc.) lors de la réunion nationale des ARS. Au niveau local, organiser une réunion DISP/ARS à intervalles réguliers afin d'aborder l'ensemble des sujets identifiés par la mission conjointe.

**Proposition n° 96.** A l'attention du ministère de la santé, transmettre régulièrement et a minima une fois par an les données relatives aux moyens engagés pour la santé des détenus. Des assurances devront être données que les enveloppes budgétaires dédiées sont bien sanctuarisées et ne font pas l'objet d'arbitrages défavorables au niveau des établissements de santé (ES). Chaque convention locale ES/DISP devra notamment comporter l'enveloppe budgétaire et les ETP correspondants en annexe.

Une mission conjointe IGAS/IGF/IGSJ sur la question du bon usage des enveloppes dédiées à la santé des détenus à partir de l'examen de la comptabilité d'un panel d'établissements de santé pourrait être envisagée.

### **3.3.4.2 Faire rentrer dans la réalité la participation systématique du personnel soignant à la préparation de la sortie**

**Proposition n° 97.** *Informer systématiquement et régulièrement le personnel soignant en détention du calendrier de sortie des détenus par la circulation régulière d'un listing issu de GENESIS des dates de sorties envisagée ; intégrer la visite médicale comme étape obligatoire du parcours de sortie dans le cadre de la mise en place de quartiers sortants soumis à certification, sur le modèle de la prison de Manchester (Royaume Uni).*

**Proposition n° 98.** *Lever les obstacles à une participation systématique du personnel médical/soignant à la CPU (partage d'informations dans le cadre prévu par la circulaire de 2012), notamment pour toutes les personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions.*

### **3.3.4.3 Renforcer les moyens en matière de lutte contre les addictions en détention par la mise en place de programmes dédiés**

D'une manière générale, la mission insiste sur le fait que l'amélioration substantielle des conditions de détention en maison d'arrêt est un préalable pour réduire les addictions. En effet, les conditions de détention dans ce type d'établissement pénitentiaire sont autant de facteurs favorisant les addictions et les troubles psychiatriques (cf. partie 1).

La mission note le désert français en matière de communautés thérapeutiques en milieu carcéral (à l'exception du projet URUD à Neuvic), alors même que cette pratique est courante à l'étranger avec des quartiers dédiés (UK, *Drug Recovery Wing/ Drug Intervention Program*, Espagne, USA, Pays Bas programme VBA).

**Proposition n° 99.** *A l'instar des programmes existants à l'étranger, prévoir des unités thérapeutiques en détention dédiées à la lutte contre les addictions. Ces unités devront proposer toute la palette d'offres possibles, y compris des groupes de paroles et des lieux d'abstinence totale et leur intégration devra être basée sur une évaluation de la personne et non sur le volontariat. Les personnes devront être soumises à ces programmes sur la base de tests obligatoires de détection des addictions.*

Un travail doit être mené avec AA et NA sur les facteurs limitants leur participation à l'animation de groupes de parole. Il conviendra d'évaluer les résultats de ces différentes offres. Le temps de séjour dans ces unités devra être d'au minimum 6 mois, les évaluations étrangères montrant que la durée du programme est essentielle pour son efficacité (9 à 18 mois). Pour les courtes peines, il conviendra de prévoir un suivi automatique après la sortie qui constitue le prolongement du programme commencé en détention. L'animation et la gestion devront être faites par des professionnels et non des CPIP.

**Proposition n° 100.** *Lancer une mission conjointe IGSJ IGF IGAS de recensement, d'identification et d'analyse des modèles de traitements de la toxicomanie à l'étranger les plus efficaces (débouchant sur un sevrage avec un minimum de rechutes) en fonction du rapport coût/efficacité.*

#### **3.3.4.4 Renforcer la prise en charge des addictions des personnes sortant de détention**

**Proposition n° 101.** *Pour toute personne détenue présentant des addictions, proposer systématiquement un programme de traitement et de suivi à l'issue de la période de détention. Les référents pénitentiaires dans les CSAPA devront être impliqués dans la mise en place de ces programmes.*

#### **3.3.4.5 Mettre en place des programmes alternatifs à la détention pour les personnes condamnées pour usage et usage/revente**

A la suite d'une mission d'observation du programme de traitement de la toxicomanie de la Cour du Québec en 2013<sup>214</sup>, la MILDECA et le ministère de la justice ont proposé un projet pilote de prise en charge socio-judiciaire des auteurs d'infractions souffrant d'addiction à l'alcool ou aux drogues. Il s'agit d'un projet expérimental de prise en charge présentencielle des usagers de drogues. La juridiction de Bobigny a donné son accord pour être le siège de cette expérimentation, ainsi que le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) de Seine Saint Denis. Le ministère de la Santé et l'Agence Régionale de Santé (ARS) d'Ile-de-France se sont associés à sa construction avec l'ensemble des acteurs nationaux et locaux, institutionnels et associatifs des champs judiciaires et sanitaires, concernés par le projet, notamment la Fédération Addiction, la Fédération Citoyens et Justice.

Le dispositif mis en place au TGI de Bobigny prévoit que, sous réserve de l'entrée dans un programme strict d'activités cinq heures par jour et cinq jours par semaine, la chambre correctionnelle spécialisée, après déclaration de culpabilité et ajournement du prononcé de la peine, renvoie l'affaire avec une mise à l'épreuve pendant un an. Dans ce cadre, l'objectif principal est la prévention de la commission de nouvelles infractions. Les objectifs intermédiaires sont la réduction de la problématique addictive et la réinsertion, mesurés par l'amélioration du score de l'Index de Gravité de la Toxicomanie (IGT).

Les objectifs spécifiques liés aux méthodes s'inscrivent dans un changement de paradigme et une évolution des pratiques professionnelles concernant les soins contraints : dimension collaborative et empathique du suivi judiciaire basée sur les progrès observés et sur une réponse constructive et adaptée face aux écarts, aux rechutes et à la gestion contrôlée de la consommation ; évolution des partenariats et de l'articulation entre les professionnels du champ judiciaire et du champ médico-social ; ancrage du suivi thérapeutique dans un programme global, intensif et adapté à la situation et aux besoins de la personne.

**Proposition n° 102.** *Multiplier les programmes alternatifs à la détention en cas de commission de délits liés aux addictions sur le modèle de celui mis en place récemment à Bobigny.*

<sup>214</sup> Les programmes de traitement de la toxicomanie qui ont été observés à Montréal et Vancouver sont articulés autour de l'idée d'une approche globale de la personne et d'une concertation renforcée entre les différents acteurs du programme, notamment ceux de la santé et de la justice.

Un rapport présentiel présentant des éléments sur la personnalité et la situation du prévenu doit aider le juge à choisir et prononcer la peine la plus adaptée, notamment les peines complémentaires. Les rapports de ce type doivent comporter, comme en Grande-Bretagne, les éléments suivants :

- une analyse de l'infraction commise par la personne poursuivie ;
- un examen de la personne poursuivie incluant des éléments sur son histoire personnelle, ses facultés, son entourage, sa situation sociale, professionnelle et financière. Cela concerne aussi les responsabilités qu'elle peut ou pourrait exercer et ses difficultés éventuelles liées à l'alcool, aux drogues ou encore à des problèmes d'ordre psychologique ou psychiatrique ;
- une évaluation par l'agent de probation de la dangerosité potentielle de la personne poursuivie et une évaluation de la probabilité de récidive ;
- une conclusion proposant la sanction la plus appropriée en fonction des règles qui s'imposent au juge en la matière.

Ce rapport doit prévoir une évaluation des conduites addictives et mettre en place des formations des enquêteurs adaptées à cet objectif.

**Proposition n° 103.** *Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité avec l'appui des enquêtes nécessaires pour prononcer une peine adaptée à la situation et à la personnalité du condamné.*

**Proposition n° 104.** *Expérimenter des programmes alternatifs à la détention, du type du projet de Médecins du Monde à Marseille, en direction de personnes cumulant les difficultés sociales (SDF, troubles psychiatriques, addictions) sur la base d'une prise en charge multidisciplinaire en milieu ouvert.*

Ce programme pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans le cadre de l'appel à projets « contrats à impact social », lancé par le ministère de l'économie.

### **3.4 Accroître massivement l'effort en faveur de l'emploi et de la formation**

#### **3.4.1 Accroître et adapter la formation des personnes sous main de justice aux besoins économiques**

##### **3.4.1.1 La formation professionnelle est un élément structurant de la réinsertion**

La loi du 24 novembre 2009 a assigné à l'administration pénitentiaire dans son article 27 une obligation positive en la matière. La loi du 5 mars 2014, tirant les enseignements des expérimentations dans deux régions, de la décentralisation des actions de formation professionnelle aux personnes détenues a confié aux treize nouvelles régions une compétence pleine et entière en la matière. Enfin, la loi du 15 août 2014 a apporté une modification à l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009, concernant les objectifs et les méthodes du service public pénitentiaire en indiquant : « Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.

Chacune de ces autorités et de ces personnes veillent, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion.

Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention.

Sont associés à ces conventions des objectifs précis, définis en fonction de la finalité d'intérêt général mentionnée au même deuxième alinéa, ainsi que des résultats attendus, et faisant l'objet d'une évaluation régulière. »

Tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert, l'âge est un critère connu, qui a conduit l'administration pénitentiaire à adosser, pour une large part, les dispositifs d'insertion professionnelle sur les politiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 18 à 26 ans. Le dispositif d'accueil d'information et d'orientation issu de la loi du 5 mars 2014 relative à la décentralisation de la formation professionnelle mobilise plusieurs acteurs parmi lesquels les missions locales et Pôle emploi jouent un rôle central.

#### **A. Systématiser l'intervention des missions locales dans les maisons d'arrêt et en milieu ouvert**

Exerçant une mission de service public de proximité, le réseau des missions locales, financé par l'État, le Fonds social européen (F.S.E.) et les collectivités locales, est un acteur historique de l'accompagnement des jeunes sous main de justice (la première convention entre la délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes a été signée en 1986, soit il y a exactement trente ans). La mission n'a pas pu obtenir du Conseil National des Missions Locales, des éléments de bilan sur cette intervention.

***Proposition n° 105.** En application de l'article. R. 5314-1 du code du travail qui détermine les missions du Conseil National des Missions locales, et de l'article R. 5314-3 du même code, le Gouvernement devrait consulter ce Conseil sur la question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de afin de disposer d'un bilan de l'action du réseau des 447 missions locales en faveur des jeunes placés sous main de justice.*

Les antennes des missions locales, si elles existent encore dans certains établissements pénitentiaires, n'ont fait l'objet d'aucune véritable consolidation et d'aucun financement pérenne. Une étude nationale de l'association nationale des directeurs de missions locales montre que 43 missions locales (sur 447, soit moins de 10 % du total) ont conduit des actions en direction des personnes placées sous main de justice. Elles ont engagé à cet effet 25 postes (sur un total de 13 000 agents).

En l'absence d'informations fournies, de la part du réseau ni de sa tutelle, le Ministre du travail, la mission interministérielle n'a donc pu disposer d'éléments suffisants pour porter une appréciation sur la qualité des relations existantes entre les services extérieurs de l'administration pénitentiaire (établissements et SPIP) et les missions locales. La mission a, cependant, eu connaissance d'initiatives et d'expériences qui, si elles sont intéressantes, généralement évaluées et doivent être encouragées et soutenues, ne peuvent constituer à elles seules une politique d'ensemble.

## B. Amplifier le rôle de Pôle emploi

Du point de vue des saisines reçues par le CGLPL<sup>6</sup>, les personnes détenues font état de deux difficultés majeures :

- ◆ insuffisance des intervenants de pôle emploi dans les établissements et parfois, défaut de remplacement pendant plusieurs mois ;-
- ◆ défaut d'information des personnes détenues pour obtenir un rendez-vous avec le conseiller de Pôle emploi.

L'action de Pôle emploi est prévue par une convention nationale signée entre la DAP et la direction générale de Pôle Emploi. L'évaluation des résultats de cette convention a été exposée précédemment.

## C. Mieux utiliser le conseil en évolution professionnelle, nouvelle offre de service en orientation professionnelle

La loi du 5 mars 2014 a créé une nouvelle offre de service commune aux cinq principaux réseaux de conseil en orientation professionnelle et en insertion (Pôle emploi, les OPACIF/FONGECIF, les missions locales, les CAP emploi, et l'APEC) : le conseil en évolution professionnelle (CEP).

Le CEP sera délivré sur la base d'un cahier des charges national dans le cadre du service public régional de l'orientation et permettra l'accès à un accompagnement renforcé pour l'élaboration d'un projet professionnel individuel, pouvant conduire le cas échéant à la validation et au financement d'un parcours de formation.

Or, des éléments recueillis tant auprès de la direction de l'administration pénitentiaire que lors des déplacements sur le terrain, la mission n'a pas constaté que cette nouvelle offre qui semble pourtant adaptée, notamment en milieu ouvert, figurait dans les préoccupations des acteurs.

**Proposition n° 106.** *A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, en relation avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : inscrire les personnes sous main de notamment en milieu ouvert dans l'offre de conseil en évolution professionnelle, étape vers une orientation professionnelle adaptée.*

### 3.4.1.2 La formation professionnelle des personnes détenues, une offre en cours de redéfinition du fait de la décentralisation mais insuffisamment adaptée aux besoins

**Tableau 11 : Evolution globale des crédits de fonctionnement 2012-2014**

Année	BOP 103 (D GEFP <sup>1</sup> )	FSE	A P / gestion publique	A P /gestion déléguée	Autres crédits <sup>3</sup>	Marché AFPA	Total
2012	6 567 126	4 834 880	1 973 466	23 087 466	1 135 267	3 800 000	41 398 205
2013	6 356 467	4 296 092	1 646 406	26 498 965	624 319	3 800 000	43 222 249
2014	5 762 541	1 890 791	1 907 521	26 728 247	2 045 243	3 800 000	42 134 343

Le constat, partagé par l'ensemble des acteurs, de l'administration ou des opérateurs en gestion déléguée, est que l'offre de formation professionnelle est faible au regard des besoins des publics concernés.

### **A. Tirer toutes les conséquences de la décentralisation de la formation professionnelle**

L'environnement institutionnel a fortement évolué puisque la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle apporte des transformations profondes à la répartition des compétences entre l'Etat et les régions, celles-ci se voyant attribuer la responsabilité de la planification et de l'organisation de la formation professionnelle des personnes détenues.. Le législateur a procédé en 2014 à un basculement intégral au bénéfice des conseils régionaux qui disposent désormais de compétences de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

De nouvelles instances sont mises en place pour accompagner cette nouvelle étape de la décentralisation avec l'objectif de garantir le droit à l'accès à la formation de tous, en adaptant les qualifications à chaque territoire et en mettant en place des programmes dédiés aux personnes en grande difficulté d'apprentissage et d'insertion. Au niveau régional, pour assurer la coordination a été créé le Conseil régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle. La nouvelle gouvernance prônée par la mission devrait se traduire par une présence institutionnalisée de l'administration pénitentiaire dans cette instance.

***Proposition n° 107.** Parmi les représentants de l'État au Conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle(CREFOP), désigner le directeur interrégional des services pénitentiaires*

***Proposition n° 108.** Sans contester les indicateurs retenus, il doit être établi des modalités de diffusion de ces indicateurs tant auprès du conseil régional qu'auprès de l'autorité judiciaire et des services de l'État.*

***Proposition n° 109.** Etablir des standards d'évaluation communs aux établissements à gestion déléguée et aux établissements à gestion publique, pour construire un dialogue avec les conseils régionaux. Ces standards devraient être déterminés conjointement entre la DGEFP et la DAP et se fonder sur le taux de certification ou d'obtention d'un diplôme.*

### **B. Assurer un suivi plus vigilant des partenariats passés par la DAP avec des fédérations professionnelles**

La loi du 5 mars 2014 réaffirme la nécessité de former et de qualifier les personnes afin de sécuriser leur parcours professionnel hors les murs : elle donne un nouvel essor aux certificats de qualification professionnelle et aux formes de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) qui étaient opérationnels en détention bien avant sa promulgation. L'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), dont les membres sont confrontés à une forte demande d'emplois a ainsi sollicité la direction de l'administration pénitentiaire pour développer, via sa fondation, une labellisation d'actions de formation conduites en détention par la délivrance d'un titre reconnu dans la branche professionnelle. Le bilan du protocole avec l'UIMM est considéré comme indiscutable par les deux acteurs, l'UIMM semblant disposée à le développer plus largement.

Le partenariat existant entre l'administration pénitentiaire et le MEDEF, contractualisé le 28 mai 2008, a pour objet de faciliter la réinsertion professionnelle des personnes détenues, est moins positif. Malgré les engagements visant à renforcer la préparation à la sortie des personnes sous main de justice il n'existe pas, au niveau national, de bilan ni de réel suivi de cette convention, qui semble peu investi du côté de la direction de l'administration pénitentiaire, malgré son caractère stratégique. Le MEDEF a pourtant fait valoir auprès de la mission les engagements importants qui ont été fait de la part de cette organisation pour sensibiliser, mobiliser et convaincre ses unions départementales. Ont été cependant portés à la connaissance de la mission, quelques exemples de ce partenariat<sup>215</sup>. Les informations recueillies étant trop éparées et insuffisamment mesurées, il est difficile de les évaluer. Toutefois, cette convention de partenariat avec la première organisation représentative des entreprises, regroupant à la fois des fédérations professionnelles et disposant d'un réseau de proximité avec des délégations territoriales, devrait constituer un enjeu stratégique pour la DAP, enjeu qui semble avoir été minoré.

**Proposition n° 110.** *Etablir, conformément à la loi du 15 août 2014 modifiant l'article 2 de la loi du 24 novembre 2014, un modèle type de convention nationale comportant des objectifs à atteindre au plan quantitatif, un dispositif de suivi par des comités de pilotage, des indicateurs de résultats portant notamment sur la réalisation des objectifs déterminés et la tenue effective des comités de suivis.*

**Proposition n° 111.** *Etablir à bref délai un bilan des actions conduites au titre de la convention entre le MEDEF et la DAP. Sur le fondement de cette évaluation, réunir avant l'été, un comité de pilotage pour tirer les enseignements de cette convention et définir pour les trois prochaines années des objectifs quantifiés et partagés.*

**Proposition n° 112.** *Des négociations devraient être entreprises avec des fédérations professionnelles telles que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour faciliter l'employabilité des personnes sortant de prison et des personnes suivies en milieu ouvert.*

### 3.4.2 Accroître l'offre d'emploi en détention

Le travail des personnes placées sous main de justice répond à deux situations différentes :

selon que la personne exécute une peine en milieu ouvert : l'accès à un emploi relève des dispositifs de droit commun, à charge pour la personne de justifier d'une activité professionnelle<sup>216</sup> ;

selon que la personne est détenue : le travail est alors régi par divers textes, dont certains de portée internationale.

En particulier, notamment au sens de l'article 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, la Cour de Strasbourg a pu estimer que : « *Le travail obligatoire effectué par le requérant pendant sa détention pouvait donc être considéré comme un « travail requis normalement d'une personne soumise à la détention »* selon les termes de l'article 4 de la Convention. Dès lors, il ne constituait pas un « *travail forcé ou obligatoire* » au sens du même article de la Convention<sup>217</sup>.

<sup>215</sup> Par exemple, cf. infra l'application de la convention avec le MEDEF en région Midi-Pyrénées ou la signature le

<sup>216</sup> Article 132-45 La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes : 1° Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;[...]

<sup>217</sup> Voir par exemple CEDH Meier c. Suisse 9 février 2016

Les articles 27 et 33 de la loi du 24 novembre 2009 ont assigné à l'administration pénitentiaire une obligation positive d'offre d'activité et déterminé les conditions de la relation existant entre la personne détenue et l'administration. Par ailleurs, la rémunération du travail en prison est régie par les deux derniers alinéas de l'article 717-3 du CPP. L'article 718 précise pour sa part que : « Les personnes détenues peuvent travailler pour leur propre compte avec l'autorisation du chef d'établissement ».

Mieux connaître les caractéristiques de ce marché de l'emploi particulier est un préalable indispensable à toute action visant à la fois à valoriser les compétences acquises en détention et accroître l'offre de travail en détention (Cf. partie 2).

La situation générale de l'emploi dans les établissements pénitentiaires peut être ainsi caractérisée :

- ◆ Une offre de travail faible et insuffisante ;
- ◆ Une activité se caractérisant en général par un travail peu qualifié ;
- ◆ Un travail donnant lieu à une faible rémunération<sup>218</sup>.

#### **3.4.2.1 Du point de vue des employeurs, les freins à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire sont importants mais des leviers existent**

L'étude réalisée auprès d'un échantillon de 600 entreprises, par l'institut TNS Sofres, ayant pour objet d'identifier les freins et leviers à l'embauche des personnes placées sous main de justice, apporte les éléments suivants :

- ◆ Des entreprises qui accordent de l'importance à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et sont prêtes à jouer le jeu... mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire ;
- ◆ Un niveau d'information relativement faible sur les dispositifs pour favoriser l'emploi des personnes condamnées ;
- ◆ Des freins assez forts à l'embauche de personnes condamnées ;
- ◆ Les possibilités d'emploi de personnes détenues purgeant actuellement leur peine au sein d'un établissement pénitentiaire sont mieux connues... même si les entreprises manquent beaucoup d'informations ;
- ◆ Des entreprises qui perçoivent un certain nombre d'avantages à la mise en place d'ateliers au sein des établissements pénitentiaires.

#### **3.4.2.2 Des pistes d'amélioration ont commencé à être explorées par la direction de l'administration pénitentiaire**

##### **A. Relancer le programme « entreprendre »**

Le programme « entreprendre » est un plan national lancé en janvier 2008 par la DAP. Il avait pour objectif d'augmenter le nombre de détenus ayant accès à une activité rémunérée au titre du travail, du service général et de la formation professionnelle. Il concernait 168 établissements, comportait 11 cibles et 28 objectifs portant sur l'organisation du travail, les infrastructures dédiées au travail, la formation du personnel en relation avec les ateliers, l'alternance travail-formation au service général et les relations avec les partenaires économiques.

---

<sup>218</sup> Sur ce dernier aspect voir le chapitre du rapport annuel du CGLPL pour 2011 consacré aux rémunérations.

Les thématiques de ce plan concernaient les infrastructures liées au travail, l'organisation du travail, les relations commerciales avec les entreprises, l'hygiène et la sécurité des ateliers et des zones de travail du service général. Délaissé par l'administration centrale mais souvent invoqué comme instrument de référence en région, il mérite d'être relancé.

### **B. Développer l'Insertion par l'activité économique**

L'article 33 de la loi 24 novembre 2009 entendait rapprocher les dispositifs mis en œuvre en prison du droit commun, avec notamment la possibilité de création d'entreprises d'insertion intra-muros. L'objectif quantifié pour l'année 2015 est de disposer de 70 ETP. L'évaluation détaillée des coûts, effectuée par la DAP, est retracée dans l'annexe « financements ». Le programme étant en phase de démarrage, il est difficile d'en évaluer l'impact.

**Proposition n° 113.** *Si les résultats attendus pour le développement de l'insertion par l'activité économique sont faibles, la démarche retenue, fondée sur une méthodologie de projet, mérite d'être transposée et soulignée. Elle gagnerait cependant à se doter d'objectifs de moyen terme et d'indicateurs de résultats se fondant notamment sur les critères retenus par le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de ce secteur.*

**Proposition n° 114.** *En fonction des résultats obtenus, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle pourraient avoir intérêt à élargir leur partenariat aux collectivités locales et aux entreprises impliquées dans le soutien aux démarches d'insertion par l'économie, afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de postes de travail.*

**Proposition n° 115.** *Assurer un recensement dans les directions interrégionales des programmes financés par la Direction Générale justice de la Commission européenne. A partir de ce bilan, déterminer une stratégie d'action à l'égard de ces programmes afin de disposer d'une concentration de moyens sur des objectifs précis.*

### **C. Favoriser la commande publique**

Les acheteurs publics sont incités à envisager leurs marchés comme facteur d'insertion et à les rédiger en incluant des clauses sociales pouvant cibler les personnes sous-main de justice comme public bénéficiaire de l'action d'insertion.

Les clauses sociales dans les marchés publics devraient être étendues plus largement dans le champ du travail en détention.

**Proposition n° 116.** *Conduire des actions d'information auprès des concessionnaires sur les clauses sociales dans la commande publique afin de les inciter à soumissionner davantage dans des marchés publics ; ces actions d'information pourraient trouver place dans la relance du programme « entreprendre » précité.*

### **D. Mettre en place des stratégies territoriales de développement de l'emploi, concomitamment à des stratégies de filières ou de niches**

Au Royaume Uni, comme au Canada, ces dernières années ont été développées des stratégies très offensives pour accroître l'offre de travail en détention.

Dans notre pays, l'exemple de la zone industrielle installée sur l'emprise du CD de Muret mérite un examen attentif : placée dans l'orbite de croissance de la métropole toulousaine, l'établissement qui dispose de surfaces conséquentes dédiées au travail a su, de longue date, affermir des partenariats structurés avec le cluster en place autour de l'aéronautique : réalisation de pièces pour Airbus Industries, sous-traitance pour des fabricants de machines-outils, etc. Cette démarche mériterait d'être examinée plus en détail, afin de déterminer les facteurs endogènes et exogènes qui expliquent cette réussite.

**Proposition n° 117.** *L'étude de faisabilité d'un opérateur unique pour le travail en détention conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le SGMAP devra s'appuyer sur des éléments issus de l'analyse comparative et tirer profit d'un rapprochement avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).*

### **E. Développer un programme d'ampleur appuyé sur le recours au service civique**

L'ambition du Service civique, créé en 2010 et piloté par l'Agence du service civique, est d'offrir aux jeunes la possibilité de s'engager, de donner de son temps à la collectivité et aux autres. L'objectif est de donner l'opportunité de s'engager, de donner de son temps à la collectivité et aux autres. Il vise également, selon ses promoteurs, à renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale, en apportant à des jeunes de 16 à 25 ans, la possibilité, pour une période de 6 à 12 mois, pour une durée hebdomadaire de mission minimale de 24 heures hebdomadaires d'accomplir une mission d'intérêt général reconnue prioritaire pour la Nation, donnant lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État et ouvrant droit à un régime complet de protection sociale financé par l'État.

La direction de l'administration pénitentiaire bénéficie depuis le 20 novembre 2015 d'un agrément (cf. pièce jointe en annexe) qui autorise à des missions pour accompagner des personnes détenues sous trois thématiques : la solidarité, le sport, la culture et les loisirs.

Cet agrément couvre le périmètre des services déconcentrés. Le volontaire service civique, perçoit une indemnité de 467 euros net par mois (573 en fonction de critères sociaux) versée par l'agence du service civique (ASC), et une prestation de 106 euros correspondant aux frais de nourriture et de transport versée par les DISP. Les missions sont d'une durée de 8 mois, pour une durée minimale de 24h hebdomadaire.

La DAP propose d'accueillir 150 jeunes de décembre 2015 à décembre 2016, en établissement ou auprès des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les domaines de la culture, le sport et l'insertion, vecteurs essentiels d'insertion et de socialisation. Un suivi étroit a été mis en place au sein de l'administration centrale mais les objectifs quantitatifs semblent faibles. D'autant plus que les premières semaines de déploiement du dispositif ont mis en évidence un dispositif solide de correspondants mobilisés dans les directions interrégionales. Une révision à la hausse de l'objectif fixé doit être envisagée et les ressources humaines mobilisées au niveau central renforcées.

**Proposition n° 118.** *Mettre en place avec détermination et un portage politique à haut niveau un programme ambitieux de service civique en direction des personnes détenues pour établir une relation entre la détention et l'extérieur. Fixer des objectifs chiffrés à chaque direction interrégionale, pour atteindre un objectif national de 1000 jeunes en service civique en 2016. Renforcer les ressources humaines mobilisées au niveau central pour accompagner ce déploiement.*

### 3.4.2.3 Les questions pendantes : nature de la relation de travail et passage à la rémunération horaire

#### A. La nature de la relation de travail

En l'absence de contrat de travail, les détenus exerçant une activité professionnelle ne bénéficient pas des protections liées à l'existence d'un tel contrat. L'action collective est prohibée et il n'existe pas non plus de liberté syndicale, ni de participation à la détermination des conditions de travail<sup>219</sup>. Le travail des détenus relève donc d'un régime dérogatoire.

Cette situation, entérinée à deux reprises par le Conseil Constitutionnel, n'apparaît pas universelle d'un point de vue comparatif. Tous les pays ne disposent pas de la même approche, s'agissant de la politique générale pénitentiaire à adopter en matière de travail des détenus. Le passage à la rémunération horaire constitue un volet de la réinsertion par l'activité professionnelle.

Prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le passage à la rémunération horaire doit être inclus dans les marchés en gestion déléguée lors de leur renouvellement. À cet effet, 56 M€ en autorisation d'engagement sont prévus dans l'action n° 2 du programme 107 en 2015 pour les marchés arrivant à échéance le 31 décembre 2015. Le seuil minimum de rémunération a été porté à 4,32 € au 1er janvier 2015.

L'article 717-3 du code de procédure pénale est complété par un alinéa « La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L.3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ».

Depuis le décret 2010-163 du 23 décembre 2010, un seuil minimum de rémunération (SMR) applicable au travail pénitentiaire est déterminé par la direction de l'administration pénitentiaire.

**Tableau 12 : Le seuil minimum de rémunération (SMR)**

Type de travail	Pourcentage du SMIC applicable	
ateliers de production		45 %
service général	classe 1	33 %
	classe 2	25 %
	classe 3	20 %

Au début 2014, une expérimentation de l'application de la rémunération horaire individuelle a été engagée au sein d'un panel représentatif d'établissements. L'objectif était de mettre en œuvre « en conditions réelles » les attendus de la loi pénitentiaire en matière de rémunération des activités de production afin de pouvoir diffuser les bonnes pratiques lors de la généralisation du dispositif. Six établissements pénitentiaires ont été retenus.

Plusieurs hypothèses sont envisagées par la DAP:

<sup>219</sup> Lola Isidro, « Droit du travail en détention : Les détenus, des travailleurs libres ? », in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 14 mars 2013.

- ◆ Moratoire sur le service général et la production ;
- ◆ Moratoire sur la production et mise en œuvre pour le service général ;
- ◆ Mise en œuvre pour le service général et la production dans les établissements en gestion déléguée MGD015, contrats dans lesquels le principe de la rémunération horaire avait été inscrit.

S'agissant de la RIEP, pour le passage à la rémunération horaire, la problématique attachée à la RIEP est liée à la nature très particulière de son activité commerciale. En pratique, le passage est effectif dans les ateliers du service de l'emploi pénitentiaire.

Deux approches ont été mises en œuvre pour la comptabilisation du travail effectif :

- ◆ le décompte individualisé (manuel ou automatisé – et les coûts afférents) ;
- ◆ la déduction d'un temps forfaitaire (pause) par ateliers à partir du moment où les opérateurs sont au travail (avec un ajustement à la marge pour les détenus qui quittent l'atelier durant la séquence de travail).

### **B. Le passage à la rémunération horaire et les contentieux relatifs aux rémunérations**

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, les cas de contentieux en matière de rémunération du travail se sont multipliés ces dernières années. Les sommes totales ainsi versées ont été les suivantes (précontentieux et contentieux).

**Tableau 13 : Sommes versées par la DAP**

<i>Années</i>	<i>Montant</i>
<i>2012</i>	<i>2 298,97 €</i>
<i>2013</i>	<i>53044,94 €</i>
<i>2014</i>	<i>55 218 €</i>
<i>au 30 juin 2015</i>	<i>24052€</i>
<i>TOTAL</i>	<i>134613.61€</i>

Ces montants sont évidemment à mettre en regard de l'ensemble des rémunérations versées. S'ils ne sont pas négligeables, ils ne sont pas suffisamment dissuasifs pour inciter la direction de l'administration pénitentiaire à, effectivement, franchir le seuil d'un passage à la rémunération horaire, qui est apparue à la mission comme la seule option pour reconnaître au travail en détention sa réelle dimension de réinsertion. Finalement, six ans après l'adoption de la loi pénitentiaire, cette disposition n'est toujours pas à l'œuvre. Afin de se conformer à cette obligation législative, une voie mériterait d'être explorée, consistant à assurer une compensation aux entreprises concessionnaires soit par le biais d'une subvention, soit par le biais d'un avantage fiscal (Cf. proposition partie 2.3).

### **3.4.3 L'accès à l'emploi des personnes sortant de prison et celles qui sont suivies en milieu ouvert**

Comme cela a été indiqué précédemment, les données quantitatives relatives au travail des personnes sortantes de prison ou suivies en milieu ouvert sont décevantes. Il n'existe pas de suivi organisé au niveau central ni au niveau des DISP des protocoles mis en place pour permettre un accès à l'emploi ou un retour des personnes sortant de prison ou suivies en milieu ouvert. L'application du droit commun n'exclut pas la mise en place de passerelles particulières pour faciliter le retour à l'emploi mais leur organisation relève de l'initiative locale.

La mission n'a pas disposé des éléments lui permettant une collecte nationale et systématique de ces initiatives, le recensement ci-dessous relevant d'informations recueillies lors de ses déplacements en régions.

**Proposition n° 119.** *Mettre en place dans les DISP une ingénierie de projets d'insertion chargée du montage des dispositifs adressés aux personnes sous main de justice en lien avec les organismes en charge de la promotion et du financement de ces dispositifs. Cette ingénierie de projet pourrait avoir en charge également le suivi de ces projets.*

### **3.4.4 Valoriser les compétences acquises en détention**

#### **3.4.4.1 Mieux reconnaître l'expérience de travail en détention à l'extérieur, articuler et étayer le lien travail et formation**

Au terme de la mission, il n'est pas ressorti que le lien entre travail et formation tels qu'ils sont développés à l'intérieur des établissements pénitentiaires répondait principalement à une finalité de préparation à la sortie et visaient à favoriser un retour à l'emploi ou à une formation professionnelle qualifiante. Les objectifs poursuivis répondent davantage à des préoccupations internes, tels que celle de pouvoir assurer un revenu aux personnes détenues pour subvenir à leurs besoins en détention, assister leurs familles à l'extérieur ou dédommager les victimes, voire à assurer l'ordre intérieur. Si ces objectifs ne sont pas contestables, ils mériteraient d'être prioritairement complétés par cette dimension liée à une préparation efficace de la sortie et au final de prévention de la récidive. Des initiatives existent en ce sens, qui méritent d'être valorisées mais elles ne peuvent à elles seules constituer une véritable orientation structurelle.

#### **3.4.4.2 Valoriser les compétences acquises au service général**

Le service général désigne l'ensemble des emplois occupés par des personnes détenues dans des fonctions de maintenance, de restauration et d'entretien des lieux de vie collective en détention. L'administration pénitentiaire propose des travaux aux personnes détenues dans le cadre des activités de fonctionnement de l'administration pénitentiaire telles que la préparation et le service des repas ou l'entretien<sup>220</sup>. Il est régi par l'article D. 433-3 du CPP. L'emploi au service général représente à lui seul la moitié de l'emploi des personnes détenues écrouées et la rémunération mensuelle nette moyenne y est de 254 € pour trois à sept heures de travail par jour<sup>221</sup>. En 2014, 8 637 personnes détenues travaillent au service général quotidiennement et près de 24 566 146 € sont versés en salaires.

Entre 2013 et 2014, le montant d'ETP pour le service général a diminué de - 4 % pour les établissements en gestion publique et stagné pour les établissements en gestion privé, alors que la population écrouée et hébergée a baissé dans une proportion moindre sur cette période.

<sup>220</sup> Le travail en prison : une démarche citoyenne, Direction de l'administration pénitentiaire, 2012.

<sup>221</sup> Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire en 2015, Direction de l'administration pénitentiaire.

Parmi les diverses formes de travail des personnes placées sous main de seul le travail au service général représente une dépense pour le programme 107. L'augmentation de l'offre de travail « marchand » devrait donc constituer un axe majeur pour la direction de l'administration pénitentiaire.

Sans mésestimer l'importance du travail au service général pour la réinsertion des personnes détenues, la faible rémunération servie comme la faible qualification des tâches effectuées peuvent être considérées comme moins porteuses dans une perspective de préparation d'une sortie.

Il convient de relativiser là encore cette appréciation au regard des efforts faits par des chefs d'établissement comme par des gestionnaires privés pour articuler l'emploi au service général avec des processus de qualification. Une évaluation générale de ces efforts localisés permettrait d'engager une négociation avec des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui collectent les fonds de la formation professionnelle des entreprises, gèrent et financent les actions de formation et les contrats de professionnalisation.

Cette orientation permettrait de qualifier ce travail à grande échelle et ainsi faire baisser la dépense pour le programme 107, tout en maintenant le volume global des ETP.

**Proposition n° 120.** *Remettre aux personnes détenues travaillant dans différents emplois du service général à leur libération un livret leur permettant de justifier précisément des actions professionnelles qu'ils auront conduites durant leur incarcération.*

**Proposition n° 121.** *En lien avec les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmenter les niveaux de qualification des personnes détenues classées au service général en conduisant avec les OPCA des opérations de qualification des postes de travail.*

Enfin, la mission a tenu à relever les obstacles liés à l'existence d'une mention au bulletin N° 2 du casier judiciaire, lorsque les personnes condamnées envisagent leur insertion professionnelle dans les collectivités publiques. Le sujet est évidemment sensible. En droit, sur le fondement de l'article 775 du code de procédure pénale, sont précisés la nature des décisions inscrites au B1 et B2 et les délais de conservation qui dépendent souvent de la nature de la peine. Les articles 776 et R79 (R79 8° vise le contrôle B2 pour le recrutement et les procédures disciplinaires dans les collectivités locales et établissements publics) du même code et issus de la loi du 10 mars 2004 font un renvoi très général à tout texte réglementaire ou législatif prévoyant un contrôle de l'existence de condamnation pour telle ou telle activité sociale ou bénévole, pour autoriser le contrôle du B2. Sur ce fondement, dès qu'un texte pris par n'importe quel ministère prévoit que l'exercice d'une activité professionnelle ou sociale est conditionné à l'absence de condamnation, l'autorité administrative ou l'organisme de « tutelle » pourra solliciter du casier judiciaire national (CJN) le B2 pour vérifier le respect de la condition.

Il résulte des entretiens conduits par la mission que cette traçabilité du passé pénal des personnes constitue souvent une difficulté majeure pour trouver un emploi dans le secteur public. Sans mésestimer l'intérêt de ces dispositions qui permettent d'appliquer dans certains domaines un principe de précaution, il n'en demeure pas moins que la complexité des règles d'effacement est perçue comme une épreuve supplémentaire à franchir dans un parcours de réinsertion. La mission n'a pas cependant été en mesure de quantifier l'ampleur de cet obstacle : un travail particulier devrait certainement être mené à cet effet.

## Conclusion

Au terme de la mission, il apparaît nécessaire de déterminer une hiérarchie des propositions formulées par la mission et de proposer un calendrier de réalisation. Certaines des mesures préconisées peuvent être mises en œuvre à très court délai ; d'autres revêtent un caractère plus structurel. La mission a par ailleurs considéré que ses propositions pouvaient être classées et priorisées par thème.

La question des conditions de détention et de leur amélioration significative constitue un préalable indispensable, comme la mise en place de mesures visant à donner leur plein effet aux dispositions de la loi du 15 août 2014.

La détermination d'une stratégie d'action ambitieuse suppose de mieux connaître les populations et la mission recommande à cet égard des améliorations très sensibles dans le développement des systèmes d'information propres à l'administration pénitentiaire comme à l'établissement d'outils de connaissance communs aux différentes administrations et institutions concernées par les politiques d'insertion. L'amélioration de la connaissance doit permettre de mieux ajuster les programmes mobilisés aux besoins mais aussi d'en mesurer les effets et les impacts notamment sur la réitération.

La mission a conscience que toute perspective d'évolution et d'amélioration implique de changer de dimension dans la gouvernance et le pilotage de la politique d'insertion. Elle propose, à cet égard, une refonte importante du dispositif en vigueur, plaçant les SPIP, avec des modes de fonctionnement profondément rénovés, au centre de cette transformation.

Tirant les conséquences des analyses qu'elle a pu faire sur les ressources disponibles pour mettre en œuvre ces politiques, la mission recommande de réorganiser les présentations budgétaires afin, d'une part, d'introduire une responsabilité de l'ensemble des acteurs des politiques d'insertion et, d'autre part, d'accroître la visibilité de l'effort entrepris. Elle suggère d'accroître le recours aux financements issus des collectivités locales, tirant les conséquences logiques du fait que les politiques d'insertion sont des politiques sociales dont le pilotage revient à ces entités. Elle recommande aussi de recourir à des modes de financements innovants comme d'introduire des mécanismes de paiements aux résultats qui impliquent donc de mieux connaître les effets des politiques mises en place.

Enfin, au travers de l'analyse de quatre thématiques particulières, dont la mission considère qu'elles sont les piliers d'un parcours d'insertion, l'accent doit être mis sur une plus forte mobilisation des acteurs et des institutions afin de progresser très sensiblement dans le déploiement de ces politiques.

Des améliorations très notables ont pu être effectuées par la direction de l'administration pénitentiaire. Mais celle-ci ne peut agir seule pour remplir la mission que lui a confiée la loi et que, au quotidien, les magistrats lui demandent d'assumer. Et donc, si la mission de garde et de contrôle dévolue à l'administration pénitentiaire lui est propre, la prévention de la récidive ne peut qu'être l'affaire de tous.

**L'inspecteur général adjoint  
des services judiciaires**

**Vincent DELBOS**

**L'inspectrice générale adjointe  
des services judiciaires**

**Béatrice DEL VOLGO**

**L'inspecteur des services  
pénitentiaires**

**Hubert GOURDET**

**L'inspecteur général des  
affaires sociales**

**Aquilino MORELLE**

**L'inspectrice Générale des  
finances**

**Hélène PELOSSE**

## Liste des propositions

**Proposition n° 1.** *Etablir un programme d'installation de douches individuelles dans la totalité des cellules pour garantir l'accès journalier à une douche, quelles que soient les activités de la personne en détention (sport, travail etc.)..... 45*

**Proposition n° 2.** *Fixer un agenda précis pour améliorer nettement le recours aux communications téléphoniques, notamment en expérimentant des options sécurisées permettant aux personnes détenues de communiquer avec leurs proches par des applications ayant recours à la visioconférence (tels que Skype, tribe, etc.)..... 45*

**Proposition n° 3.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre sans délai les recommandations issues de l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, à l'instar des pratiques observées à l'étranger (Royaume Uni, Canada). ..... 46*

**Proposition n° 4.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : développer l'exploitation des espaces verts dans tous les établissements existants et a minima dans les cours de promenade et intégrer dans l'architecture des projets à venir l'exploitation d'espaces verts au titre des activités et de la formation. .... 48*

**Proposition n° 5.** *A l'attention du ministère de la justice : engager les financements nécessaires à la rénovation et au bon fonctionnement du centre de détention de Casabianda. .... 50*

**Proposition n° 6.** *A l'attention du ministère de la justice : lancer une recherche sur le centre de détention Casabianda afin de définir notamment si son modèle est transposable ailleurs en France pour des établissements du même type..... 50*

**Proposition n° 7.** *Favoriser, notamment au moyen d'appels à projet et de participations financières plus adaptées aux besoins, la création de structures d'accueil et d'accompagnement de personnes sous main de justice offrant des travaux agricoles respectueux de l'environnement. .... 52*

**Proposition n° 8.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : suivre et accompagner l'activité de la centrale photovoltaïque du Port sur l'île de la Réunion pour inciter à la formation et l'emploi des personnes détenues. .... 53*

**Proposition n° 9.** *Inciter les projets de développement durable dans les établissements pénitentiaires et en milieu ouvert pour favoriser l'insertion par la création d'emplois ou de formations issus de la croissance verte..... 53*

**Proposition n° 10.** *A l'attention du ministère de la justice et des chefs de juridiction : poursuivre la promotion de la contrainte pénale dans les juridictions et plus particulièrement auprès des magistrats du parquet et du siège correctionnel..... 64*

**Proposition n° 11.** A l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et de la direction de l'administration pénitentiaire : diffuser auprès des magistrats du parquet, du siège correctionnel et des juges de l'application des peines, les outils pédagogiques dédiés aux SPIP, tels que le guide de la contrainte pénale et le référentiel des pratiques opérationnelles, pour mieux faire connaître leurs modes de fonctionnement et les principes qui régissent leurs missions. .... 65

**Proposition n° 12.** A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les directeurs de SPIP des protocoles sur la prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale et sur le contenu du suivi. .... 65

**Proposition n° 13.** A l'attention des chefs de juridiction : envisager la possibilité pour les magistrats du parquet ou du siège, dans le cadre de ces protocoles et pour des cas spécifiques, de faire appel au SPIP pour procéder à une première évaluation avant le déferrement de la personne devant le tribunal ou à l'occasion de celui-ci. .... 65

**Proposition n° 14.** Inciter les juges de l'application des peines à faire connaître le travail spécifique réalisé par les SPIP en matière de contrainte pénale par la mise à disposition des rapports du SPIP à la formation de jugement qui l'a prononcée. .... 65

**Proposition n° 15.** A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DACG : réfléchir à un mode de rédaction simplifié des rapports établis par les SPIP et destinés aux juridictions. .... 65

**Proposition n° 16.** A l'attention du ministère de la justice : inciter les chefs de juridiction à conclure avec les SPIP des protocoles sur les modalités d'instruction de la libération sous contrainte et son contenu. .... 65

**Proposition n° 17.** A l'attention du ministère de la justice : doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'effectifs suffisants pour permettre l'instruction des mesures de libération sous contrainte et leur suivi dans des conditions satisfaisantes. .... 65

**Proposition n° 18.** A l'attention du ministère de la justice : doter les greffes pénitentiaires d'outils informatiques performants capables d'extraire aisément les listes des personnes éligibles à la libération sous contrainte. .... 65

**Proposition n° 19.** A l'attention de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : installer le logiciel APPI sur tous les postes informatiques des salles où se déroulent les commissions d'application des peines ou mettre les greffiers en situation de pouvoir se connecter à cet applicatif. .... 66

**Proposition n° 20.** Identifier systématiquement et de façon anonyme à des fins de traitements statistiques les personnes sous main de justice bénéficiaires de différentes politiques sociales par croisement des fichiers de la DAP avec ceux d'autres institutions (Pôle emploi, CSAPA, CNAM, CNAF, etc.). Confier le chantier à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du Ministère de la justice (SDSE) qui bénéficierait à cette fin d'une procédure directe de saisine de la CNIL pour le recueil des autorisations de croisement de fichiers. En complément, lancer une mission d'inspection de l'INSEE en soutien du chantier recommandé dans la proposition précédente au

*regard du caractère très interministériel de ce chantier et de l'insuffisance des capacités statistiques du ministère de la justice. .... 86*

**Proposition n° 21.** *A l'attention de la CNAF et sur la base de l'application « Cristal », lancer une requête sur plusieurs mois aux fins d'identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention. Ainsi, les résultats pourraient-ils servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en établissement pénitentiaire pour les CAF..... 87*

**Proposition n° 22.** *A l'attention de la DAP et la CNAF, sous réserve d'une autorisation de la CNIL et dans le cadre du chantier général décrit supra : systématiser les échanges d'information CAF/établissement pénitentiaire pour que la mise à jour des droits (suspension ou réactivation) soit automatique. .... 87*

**Proposition n° 23.** *Mettre en place, au moins au niveau interrégional, un système d'information de la situation des personnes suivies en milieu ouvert au regard de leur insertion professionnelle. Un tel système devrait être fondé sur une meilleure connaissance de la situation socioprofessionnelle des personnes, établie notamment par Pôle emploi, par un croisement de fichiers préalablement agréé par la CNIL..... 87*

**Proposition n° 24.** *Déterminer, en coopération avec l'INSEE, des indicateurs nationaux pouvant se décliner au niveau de chaque établissement pénitentiaire pour mesurer le taux de chômage. .... 88*

**Proposition n° 25.** *Mettre en place avec le concours de l'INSEE et de Pôle emploi, des indicateurs permettant de mesurer aux niveaux territoriaux adaptés (national, interrégional, établissements), l'évolution de la part de chômeurs dans le total de la population écrouée hébergée et définir des modalités de suivi des évolutions de cet indicateurs. .... 88*

**Proposition n° 26.** *Inscrire dans le système d'information des missions locales « I-milo », des informations relatives aux parcours des jeunes de 16- 25 ans sous main de tout en préservant la confidentialité des données recueillies. .... 88*

**Proposition n° 27.** *Etablir une cartographie précise des relations entre le réseau des missions locales et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Assurer un suivi régulier de cette cartographie par la définition d'un outil actualisable annuellement. .... 89*

**Proposition n° 28.** *Procéder au croisement des fichiers de l'Agence des Services de Paiement (ASP) avec ceux de l'administration pénitentiaire pour connaître par exemple le nombre de personnes sous main de justice bénéficiaires de contrats uniques d'insertion. A cet effet, il conviendrait que la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), après vérification de sa déclaration CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment son opérateur. .... 89*

**Proposition n° 29.** *A l'attention du ministère de la justice : mettre en place un panel des personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'applicatif APPI. .... 90*

**Proposition n° 30.** *Mettre en place des cohortes de personnes sous main de justice (milieu ouvert et fermé) et s'assurer de champs bloquants pour que l'ensemble des données relatives au panel soit renseigné dans l'applicatif APPI. .... 90*

**Proposition n° 31.** *Mettre en place une cohorte de patients personnes détenues et suivis en milieu ouvert et suivre leur devenir/évolution à partir des fichiers des CSAPA à l'instar des pratiques développées à l'étranger (USA/Australie/Royaume-Uni). .... 91*

**Proposition n° 32.** *Etendre à toutes les régions le système d'information de recueil des données sur la santé des personnes détenues développé par l'OR2S de Picardie ; l'enrichir d'une fiche sortant et du parcours de santé durant la détention. En faire une priorité du prochain plan santé/justice. Ce système aura en outre le mérite de compiler de l'information sur des facteurs sociaux et notamment le logement que les systèmes de la DAP ne renseignent pas correctement..... 92*

**Proposition n° 33.** *Impliquer les conseils départementaux, les métropoles et les communes dans la prise en charge sociale des personnes sous main de justice, au besoin par des incitations financières. Inclure notamment les collectivités locales dans le plan d'action national de la réinsertion et de la prévention de la délinquance. .... 95*

**Proposition n° 34.** *Procéder à une expérimentation institutionnelle et financière en ayant recours au « contrat à impact social » dans le cadre de l'appel à projets interministériel lancé par la secrétaire d'Etat à l'économie sociale. Ce type de financement pourrait notamment s'appliquer pour partie au projet d'établissement pénitentiaire innovant recommandé par la mission. Il pourrait également être un outil d'intéressement des collectivités locales, notamment des conseils départementaux pour s'impliquer dans des programmes de réinsertion évalués..... 95*

**Proposition n° 35.** *Affirmer le rôle central des SPIP dans la mise en œuvre du plan départemental des politiques d'insertion des personnes sous main de justice. Le doter d'un conseil d'évaluation associant les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité judiciaire. .... 95*

**Proposition n° 36.** *Préciser et distinguer au sein des SPIP le travail de probation du travail social, en s'assurant d'un ratio suffisant d'assistants de service social (ASS) au sein des SPIP pour prendre en charge les dossiers des personnes détenues sur tous les plans (accès aux droits, santé, logement) et procéder aux recrutements supplémentaires nécessaires. Prévoir le rôle central de ces ASS pour coordonner les interventions des différents acteurs en détention (Cf. Proposition n° 88 sur les antennes avancées des SIAO en détention 8). .... 96*

**Proposition n° 37.** *Affirmer le statut de chef de service départemental des DFSPIP vis à vis du préfet et l'associer aux réunions de chefs de service. .... 96*

**Proposition n° 38.** *Mettre en place dans les dix plus grandes maisons d'arrêt des quartiers « sortants » appuyés sur des plate-formes multiservices organisées par les partenaires de droit commun (CAF, CPAM, Pôle emploi, etc.). Prévoir un transfert des futurs sortants au moins deux mois à l'avance dans ces quartiers sortants à l'instar de ce qui se fait à la prison de Manchester..... 96*

**Proposition n° 39.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : dès la conception architecturale et fonctionnelle des nouveaux établissements à construire, prévoir systématiquement les surfaces nécessaires à la réalisation de « quartiers sortants ».... 96*

**Proposition n° 40.** *Dans les principales métropoles régionales (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, région Île de France), sous la maîtrise d'ouvrage des SPIP, organiser des plateaux techniques permettant de mutualiser l'offre de services nécessaires aux personnes sortant de prison, afin d'élargir les conditions d'accès aux politiques sociales des personnes se présentant au SPIP dans le cadre des dispositions de l'article 741-1 du CPP. .... 96*

**Proposition n° 41.** *Pour toute ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire, engager des négociations en amont avec les différentes autorités concernées notamment (liste non exhaustive): le ministère de la santé sur les moyens de l'établissement de santé de rattachement, ainsi que l'implication du réseau des CSAPA et des CMP locaux ; l'autorité locale des transports pour prévoir des transports en communs pour desservir l'établissement pénitentiaire ; les services de Pôle emploi et les missions locales..... 96*

**Proposition n° 42.** *Attribuer la responsabilité de la coordination des acteurs et partenaires impliqués et du pilotage territorial de cette politique à des comités locaux de prévention de la récidive (CLRPD) dirigés par le préfet de région dont le secrétariat général serait assuré par le directeur adjoint de la DISP en charge de l'insertion et associant notamment le procureur général de la ville siège de la préfecture de région.. 97*

**Proposition n° 43.** *Assurer un suivi permanent des conventions par des réunions systématiques de comités de pilotage dotés d'indicateurs de résultats et rendre compte auprès des instances appropriées (comité interministériel pour le niveau national, comités régionaux pour les conventions régionales)..... 97*

**Proposition n° 44.** *Renforcer les départements DPIPPR des DISP, en utilisant les compétences territoriales des autres départements ministériels (jeunesse et sports, emploi, etc...) par des mises à disposition ou des détachements, sur le modèle des unités pédagogiques régionales. .... 97*

**Proposition n° 45.** *Désigner dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires, un Directeur Interrégional adjoint en charge des départements DPIPPR, correspondant du service à compétence nationale..... 97*

**Proposition n° 46.** *Affirmer la place de la probation dans l'exécution de la peine et l'organisation des missions régaliennes..... 97*

**Proposition n° 47.** *Sur la base des Règles Européennes relatives à la Probation, prévoir un dispositif de certification des SPIP. .... 97*

**Proposition n° 48.** *Définir dans chaque SPIP un organigramme de référence et poursuivre la professionnalisation des SPIP..... 97*

**Proposition n° 49.** *Créer un service à compétence nationale, reconnaissance institutionnelle de la place de la probation dans les missions de l'administration pénitentiaire, pour mettre en œuvre la stratégie arrêtée par le Comité interministériel et le plan d'action annuel. Ce service serait rattaché directement au directeur de l'administration pénitentiaire et aurait autorité sur l'échelon régional ; ce service aurait*

*pour mission le monopole de la négociation, du suivi et de l'évaluation des accords et conventions passés pour l'insertion des personnes sous main de justice au niveau national ; il aurait autorité sur les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPR) et les SPIP. .... 98*

**Proposition n° 50.** *Doter la direction de l'administration pénitentiaire d'un conseil scientifique, ouvert notamment à des chercheurs et des personnalités qualifiées ; celui-ci aurait en charge d'élaborer un programme d'études et de recherche, en lien étroit avec le GIP « droit et justice ». .... 98*

**Proposition n° 51.** *Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle. .... 98*

**Proposition n° 52.** *Assurer un pilotage effectif grâce à une unité de conception de commandement de la politique de réinsertion en confiant la responsabilité de celle-ci au CIPD, à rebaptiser en CIRPDR (Comité interministériel de la réinsertion, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation). .... 98*

**Proposition n° 53.** *Placer effectivement cette nouvelle instance auprès du Premier Ministre et instituer une réunion de ce comité au moins une fois par an, pour décider de la stratégie nationale et du plan d'action pour l'année. .... 99*

**Proposition n° 54.** *Elaborer une stratégie nationale de prévention de la récidive, sur une durée de trois à cinq ans, mobilisant dans un document unique l'ensemble des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle et de la santé ; cette stratégie serait déclinée dans un plan annuel, doté d'un budget, d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de résultats. .... 99*

**Proposition n° 55.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : généraliser les centres et quartiers pour peines aménagées. .... 99*

**Proposition n° 56.** *A l'attention du ministère de la justice : faire évoluer la classification des établissements pénitentiaires en fonction du niveau d'évaluation des risques à combiner avec une catégorisation par programmes de réinsertion (suivant le modèle canadien) en s'assurant qu'aucun établissement n'est en surpopulation alors qu'un autre disposerait de cellules non occupées. .... 99*

**Proposition n° 57.** *A l'attention du ministère de la justice : fixer un pourcentage (au moins 20%) du stock d'établissements pénitentiaires fonctionnant sur un mode ouvert. 99*

**Proposition n° 58.** *A l'attention du ministère de la justice : sans attendre, lancer un appel à projet pour l'ouverture d'un établissement pénitentiaire pilote ayant recours à des financements publics et privés, fonctionnant en mode ouvert et doté des systèmes les*

*plus innovants en matière de gestion carcérale que ce soit sur le plan des technologies de l'information, de l'accompagnement et de l'encadrement, des thérapies en matière de troubles psychiques et/ou de toxicomanie. Cet établissement pourrait également s'inspirer des exemples étrangers comme celui de la prison thérapeutique de Grendon au Royaume-Uni. .... 99*

**Proposition n° 59.** *A l'attention du ministère de la justice : sur le modèle de la labellisation des quartiers arrivants et du référentiel déjà élaboré par la DAP relativement aux Règles Pénitentiaires Européennes, accélérer la labellisation des quartiers sortants et des programmes d'insertion. .... 99*

**Proposition n° 60.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : repenser la phase d'accueil afin qu'elle soit réellement une phase d'évaluation des besoins/risques en lien avec le passage à l'acte et la construction d'un parcours d'insertion et non plus uniquement tournée vers l'optimisation des affectations en cellule. .... 99*

**Proposition n° 61.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : faire de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU) une instance servant systématiquement à fixer/contractualiser les premières orientations et objectifs, réalistes et atteignables au vu à la fois des besoins et des capacités de la personne. .... 100*

**Proposition n° 62.** *A l'attention de l'administration pénitentiaire : pour détecter les innovations induites par la transition vers l'économie numérique, concevoir et expérimenter des solutions numériques adaptées au cadre de la détention, introduire dans l'organisation du service à compétence nationale un « fab lab » (de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication numérique»), à l'instar de ceux développés dans les grandes organisations et sur le modèle de ce qui est en place au Royaume-Uni au sein du National offender Management Service( NOMS). .... 100*

**Proposition n° 63.** *Prévoir l'obligation d'une communication annuelle par le ministère de la santé des éléments de dépenses consacrées aux personnes sous main de justice, quel que soit le type de dotation et la forme prise par ces dépenses. En parallèle, mener une réflexion conjointe entre le ministère de la santé et le ministère de la justice sur l'affectation des dotations afin de garantir une couverture de soins équitable et adaptée aux besoins de chaque établissement pénitentiaire. (Cf. Proposition n° 64 infra) ..... 103*

**Proposition n° 64.** *Dans la suite des travaux lancés par la mission, identifier les enveloppes addictions dédiées aux personnes sous main de justice détenues et revoir en tant que de besoin leur répartition sur le territoire. .... 103*

**Proposition n° 65.** *Fixer des objectifs de conseiller justice pour Pôle emploi en fonction des besoins des personnes sous main de justice et non des possibilités pour Pôle emploi : à l'échelle nationale Pôle emploi dispose de 32 026 agents actifs au 1er janvier 2016 dont 23 872 conseillers emploi (gestion de portefeuille de demandeurs d'emploi), soit un ratio d'un conseiller pour 146 demandeurs d'emploi ou d'un agent actif pour 109 demandeurs d'emploi. En appliquant ces ratios à la proportion des entrants en détention demandeurs d'emploi (plus de 50%), soit 42 500, le besoin peut être estimé pour cette population entre 291 et 389, contre 62 aujourd'hui, soit un accroissement entre 229 à 327 et un surcoût de 10,3 à 14,7 M€. .... 105*

**Proposition n° 66.** Financer les conseillers en mission locale à hauteur du besoin existant pour les jeunes placés sous main de justice, soit 4,4M€, ce qui représente un surcoût de 2,8 M€/an, à partager entre les différents acteurs en charge du financement des missions locales (pour mémoire : les sources de financements des missions locales incluent l'État (38 %), les communes et EPCI (21 %), les régions (19 %), les départements (5 %), le Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %)). ..... 105

**Proposition n° 67.** Faciliter et systématiser l'accès aux contrats d'insertion des personnes sous main de justice et prévoir les financements à cet effet. La proposition d'un contrat d'insertion à la sortie de détention devrait être automatique en cas de chômage. La mission considère que le nombre potentiel de bénéficiaires sur les 85 000 sortants/an devrait faire l'objet d'une évaluation fine, en fonction notamment i) du niveau de formation initiale (48% des personnes détenues n'ont aucun diplôme) et ii) de la faible productivité des personnes détenues qui travaillent (30% ont une productivité inférieure au SMIC selon les expérimentations menées en 2014). ..... 105

**Proposition n° 68.** Appliquer le SMIC horaire en détention conformément à la loi pénitentiaire de 2009 tout en prévoyant la possibilité d'une compensation par rapport au système antérieur de rémunération à la pièce. Cette compensation devra s'appliquer sur la base des éléments disponibles à la DAP de population présentant un écart de productivité substantiel vis-à-vis d'une rémunération au SMIC. Une option pourrait être de prévoir une subvention de même ampleur que celle s'appliquant aux contrats aidés et notamment les Contrats Uniques d'Insertion (CUI). Il convient de reconnaître que le travail en détention doit être subventionné et de prévoir dans le programme 107 un montant à cet égard, la compensation relevant d'une politique d'insertion favorisant à la fois l'offre de travail et un niveau de rémunération suffisant..... 106

**Proposition n° 69.** Faire remonter systématiquement par voie d'enquête et/ou dans le cadre du programme national de réinsertion des personnes sous main de justice proposé par la mission, les montants mobilisés par les régions pour la formation professionnelle de ces publics et les intégrer dans un document d'ensemble retraçant l'ensemble des dépenses d'insertion en faveur des personnes sous main de justice..... 108

**Proposition n° 70.** Suivre et accroître le montant de la formation professionnelle rémunérée des personnes sous main de justice suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert. .... 108

**Proposition n° 71.** En ce qui concerne le financement de formations supplémentaires en faveur des personnes placées sous main de justice, la mission renvoie aux dispositifs existants pour les demandeurs d'emploi et notamment aux conclusions de la mission conjointe en cours IGF IGAS relative sur la trésorerie des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). ..... 108

**Proposition n° 72.** Elargir la réduction d'impôt égale à 60% du montant de leur versement prévue à l'article 238bis du CGI en l'ouvrant aux associations ayant souscrit avec le ministère de la justice des conventions d'objectifs agréées pour l'insertion des personnes sous main de justice. .... 110

**Proposition n° 73.** Dans la poursuite des travaux entamés par la mission, établir chaque année un document de politique transversale (DPT) précisant l'ensemble des

dépenses de réinsertion en faveur des personnes sous main de justice et qui soit un support de la politique nationale de réinsertion de ces personnes..... 110

**Proposition n° 74.** A l'attention de l'administration pénitentiaire : élaborer un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux..... 112

**Proposition n° 75.** Elaborer un plan national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication..... 113

**Proposition n° 76.** Imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière. .... 115

**Proposition n° 77.** A l'attention des préfets, inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public « cible » des schémas départementaux et intégrer les directeurs fonctionnels des SPIP à leur processus d'élaboration..... 115

**Proposition n° 78.** A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie et dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure de carte nationale d'identité avec demande concomitante d'extrait d'acte de naissance par voie dématérialisée. 117

**Proposition n° 79.** Rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ». .... 117

**Proposition n° 80.** Intégrer dans le Programme 107 de la direction de l'administration pénitentiaire mais surtout dans le nouveau programme national d'insertion des personnes placées sous main de justice recommandé par la mission, un indicateur « d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice ». Cet indicateur devra être partagé avec les collectivités locales et la CAF, voire décliné à leur niveau. .... 121

**Proposition n° 81.** Modéliser et uniformiser la composition et les contenus des Points d'Accès au Droit (PAD) de manière à en faire de véritables plateaux techniques, point de passage obligé de tout détenu dans le cadre de la préparation de sa sortie. Dans le cadre du parcours d'exécution de peine (PEP) ou de la préparation à la sortie, construire un lien automatique entre le passage en CPU « arrivants » et l'orientation vers le PAD.. 122

**Proposition n° 82.** Imposer à la direction de l'administration pénitentiaire, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, la CNAF et l'Association des Départements de France de faire vivre de nouveau leur protocole national ; faire un état détaillé des partenariats locaux. Modéliser et diffuser les expériences innovantes et performantes de partenariat. .... 123

**Proposition n° 83.** A l'attention de la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes placées sous main de justice nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention). .... 124

**Proposition n° 84.** Pour toutes les courtes peines (inférieures à un an), prévoir un partenariat systématique entre l'administration pénitentiaire, la CAF et les commissions

départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) pour maintenir le logement. .... 124

**Proposition n° 85.** Pour faciliter la conciliation des agendas judiciaires et sociaux, enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention, promouvoir une anticipation le plus en amont possible des sorties côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et structures d'hébergement, faire éditer à partir de GENESIS et communiquer à l'ensemble des parties prenantes un listing des personnes susceptibles de sortir dans un délais de deux mois pour les maisons d'arrêt et de 12 mois pour les maisons centrales, que ce soit en raison de la fin de la peine ou de l'octroi d'un aménagement de peine. Actualiser la liste toutes les semaines. .... 128

**Proposition n° 86.** Se préoccuper dès l'entrée en détention de la question du logement des entrants SDF (7% des entrants) soit environ 6 000 personnes/an. Faire traiter leur dossier en priorité par les antennes avancées des SIAO (à mettre en place) et/ou les assistants de service social en SPIP. .... 128

**Proposition n° 87.** Recruter de l'ordre de 150 ASS pour gérer les dossiers des détenus entrants SDF et des sortants SDF ou avec un logement précaire (12 000/an), soit un coût de 6 M€. .... 128

**Proposition n° 88.** Mettre en place des antennes avancées des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sur l'ensemble du territoire. A titre ultra-prioritaire, mettre en place de telles antennes dans les DISP ayant le plus grand nombre de sortants de prison avec un problème de logement (Paris, Lille). Charger ces antennes d'identifier les besoins des sortants de prison. Le coût est estimé par la mission à 3 M€/an. .... 129

**Proposition n° 89.** Préciser pour chaque établissement pénitentiaire l'organisme en charge des évaluations sociales liées au logement. Décharger les CPIP de cette tâche et la faire prendre en charge par les organismes extérieurs et/ou les assistants de service social des SPIP. .... 129

**Proposition n° 90.** Prévoir une offre complémentaire pour loger les sortants de prison compte tenu de l'écart entre l'offre et la demande, identifiée par la mission entre 6 000 et 7 000 places. .... 130

**Proposition n° 91.** Pour les sortants de prison cumulant les handicaps (SDF, psychiatrie, addictions), prévoir pour leur sortie une intégration dans un programme de logement du type « un chez soi d'abord » centré sur i) un logement individuel en diffus et ii) un très fort accompagnement pluridisciplinaire. .... 130

**Proposition n° 92.** Prévoir l'intégration statistique systématique des éléments liés à la consommation de produits psychoactifs afin de faire apparaître leur prévalence réelle dans l'ensemble des actes de délinquance. .... 131

**Proposition n° 93.** Prévoir une direction de projet rattachée au secrétariat général des ministères sociaux pour la santé des personnes placées sous main de justice afin de coordonner les interventions des administrations centrales, notamment de la direction générale de la santé (DGS), de la direction générale de l'offre de soins, de la direction de la sécurité sociale et des agences œuvrant dans les domaines de la santé ; inclure

*dans la fiche de poste du référent santé pour les personnes placées sous main de justice au ministère des affaires sociales l'obligation de réunions régulières avec la direction de l'administration pénitentiaire et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement direction de l'administration pénitentiaire/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la direction de l'administration pénitentiaire et non à la seule DGS (enjeux DSS, DGOS etc...), inclure dans la fiche de poste l'obligation de réunions régulières avec la DAP et d'excellentes capacités relationnelles et de coopération ; prévoir un co-recrutement DAP/Ministère de la santé pour cette équipe, ainsi que pour l'équipe santé à la DAP. .... 137*

**Proposition n° 94.** *Organiser des réunions régulières tous les sixmois au moins du Comité santé/justice et un sous-groupe de travail à intervalles plus fréquents pour suivre le déploiement du système de veille sanitaire dans toutes les Unités Médico-Psychologiques Spécialisées (UMPS)..... 137*

**Proposition n° 95.** *En ce qui concerne les échanges d'informations, il est recommandé les évolutions suivantes :- personnes ou organismes référents : la liste des médecins coordinateurs des Unités sanitaires (US) ainsi que la liste des CSAPA référents soient actualisés et communiquée systématiquement par la direction de projet à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant d'informations administratives, non couvertes par le secret médical, ces informations doivent impérativement être partagées entre les deux administrations ; - Observatoire sur la santé des détenus (OSSD) : la direction de l'administration pénitentiaire devra avoir un accès total aux données OSSD et ses demandes d'évolution de ce système d'information devront être prises en compte par la DGS ; - rapports d'activité des CSAPA : transmission sans délai du Ministère de la santé à l'OFDT et copie à la DAP des rapports d'activité des CSAPA pénitentiaires, des CSAPA référents et des CSPAs avec rapport d'activité incluant une annexe d'intervention en milieu pénitentiaire.- réunion des ARS : prévoir un point systématique avec invitation de la direction de l'administration pénitentiaire sur les sujets santé des détenus (système d'information, locaux des US, espaces collectifs pour groupes de parole etc.) lors de la réunion nationale des ARS. Au niveau local, organiser une réunion DISP/ARS à intervalles réguliers afin d'aborder l'ensemble des sujets identifiés par la mission conjointe. .... 137*

**Proposition n° 96.** *A l'attention du ministère de la santé, transmettre régulièrement et a minima une fois par an les données relatives aux moyens engagés pour la santé des détenus. Des assurances devront être données que les enveloppes budgétaires dédiées sont bien sanctuarisées et ne font pas l'objet d'arbitrages défavorables au niveau des établissements de santé (ES). Chaque convention locale ES/DISP devra notamment comporter l'enveloppe budgétaire et les ETP correspondants en annexe. .... 137*

**Proposition n° 97.** *Informé systématiquement et régulièrement le personnel soignant en détention du calendrier de sortie des détenus par la circulation régulière d'un listing issu de GENESIS des dates de sorties envisagée ; intégrer la visite médicale comme étape obligatoire du parcours de sortie dans le cadre de la mise en place de quartiers sortants soumis à certification, sur le modèle de la prison de Manchester (Royaume Uni). .... 138*

**Proposition n° 98.** *Lever les obstacles à une participation systématique du personnel médical/soignant à la CPU (partage d'informations dans le cadre prévu par la circulaire*

de 2012), notamment pour toutes les personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou d'addictions. .... 138

**Proposition n° 99.** A l'instar des programmes existants à l'étranger, prévoir des unités thérapeutiques en détention dédiées à la lutte contre les addictions. Ces unités devront proposer toute la palette d'offres possibles, y compris des groupes de paroles et des lieux d'abstinence totale et leur intégration devra être basée sur une évaluation de la personne et non sur le volontariat. Les personnes devront être soumises à ces programmes sur la base de tests obligatoires de détection des addictions..... 138

**Proposition n° 100.** Lancer une mission conjointe IGSJ IGF IGAS de recensement, d'identification et d'analyse des modèles de traitements de la toxicomanie à l'étranger les plus efficaces (débouchant sur un sevrage avec un minimum de rechutes) en fonction du rapport coût/efficacité..... 139

**Proposition n° 101.** Pour toute personne détenue présentant des addictions, proposer systématiquement un programme de traitement et de suivi à l'issue de la période de détention. Les référents pénitentiaires dans les CSAPA devront être impliqués dans la mise en place de ces programmes..... 139

**Proposition n° 102.** Multiplier les programmes alternatifs à la détention en cas de commission de délits liés aux addictions sur le modèle de celui mis en place récemment à Bobigny. .... 139

**Proposition n° 103.** Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité avec l'appui des enquêtes nécessaires pour prononcer une peine adaptée à la situation et à la personnalité du condamné. .... 140

**Proposition n° 104.** Expérimenter des programmes alternatifs à la détention, du type du projet de Médecins du Monde à Marseille, en direction de personnes cumulant les difficultés sociales (SDF, troubles psychiatriques, addictions) sur la base d'une prise en charge multidisciplinaire en milieu ouvert. .... 140

**Proposition n° 105.** En application de l'article R. 5314-1 du code du travail qui détermine les missions du Conseil National des Missions locales, et de l'article R. 5314-3 du même code, le Gouvernement devrait consulter ce Conseil sur la question de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de afin de disposer d'un bilan de l'action du réseau des 447 missions locales en faveur des jeunes placés sous main de justice. .... 141

**Proposition n° 106.** A l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, en relation avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : inscrire les personnes sous main de notamment en milieu ouvert dans l'offre de conseil en évolution professionnelle, étape vers une orientation professionnelle adaptée. .... 142

**Proposition n° 107.** Parmi les représentants de l'État au Conseil régional de l'emploi de la formation et de l'orientation professionnelle(CREFOP), désigner le directeur interrégional des services pénitentiaires ..... 143

**Proposition n° 108.** Sans contester les indicateurs retenus, il doit être établi des modalités de diffusion de ces indicateurs tant auprès du conseil régional qu'auprès de l'autorité judiciaire et des services de l'État..... 143

**Proposition n° 109.** *Etablir des standards d'évaluation communs aux établissements à gestion déléguée et aux établissements à gestion publique, pour construire un dialogue avec les conseils régionaux. Ces standards devraient être déterminés conjointement entre la DGEFP et la DAP et se fonder sur le taux de certification ou d'obtention d'un diplôme. .... 143*

**Proposition n° 110.** *Etablir, conformément à la loi du 15 août 2014 modifiant l'article 2 de la loi du 24 novembre 2014, un modèle type de convention nationale comportant des objectifs à atteindre au plan quantitatif, un dispositif de suivi par des comités de pilotage, des indicateurs de résultats portant notamment sur la réalisation des objectifs déterminés et la tenue effective des comités de suivis. .... 144*

**Proposition n° 111.** *Etablir à bref délai un bilan des actions conduites au titre de la convention entre le MEDEF et la DAP. Sur le fondement de cette évaluation, réunir avant l'été, un comité de pilotage pour tirer les enseignements de cette convention et définir pour les trois prochaines années des objectifs quantifiés et partagés. .... 144*

**Proposition n° 112.** *Des négociations devraient être entreprises avec des fédérations professionnelles telles que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour faciliter l'employabilité des personnes sortant de prison et des personnes suivies en milieu ouvert. .... 144*

**Proposition n° 113.** *Si les résultats attendus pour le développement de l'insertion par l'activité économique sont faibles, la démarche retenue, fondée sur une méthodologie de projet, mérite d'être transposée et soulignée. Elle gagnerait cependant à se doter d'objectifs de moyen terme et d'indicateurs de résultats se fondant notamment sur les critères retenus par le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de ce secteur. .... 146*

**Proposition n° 114.** *En fonction des résultats obtenus, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle pourraient avoir intérêt à élargir leur partenariat aux collectivités locales et aux entreprises impliquées dans le soutien aux démarches d'insertion par l'économie, afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux en termes de postes de travail. .... 146*

**Proposition n° 115.** *Assurer un recensement dans les directions interrégionales des programmes financés par la Direction Générale justice de la Commission européenne. A partir de ce bilan, déterminer une stratégie d'action à l'égard de ces programmes afin de disposer d'une concentration de moyens sur des objectifs précis. .... 146*

**Proposition n° 116.** *Conduire des actions d'information auprès des concessionnaires sur les clauses sociales dans la commande publique afin de les inciter à soumissionner davantage dans des marchés publics ; ces actions d'information pourraient trouver place dans la relance du programme « entreprendre » précité. .... 146*

**Proposition n° 117.** *L'étude de faisabilité d'un opérateur unique pour le travail en détention conduite conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et le SGMAP devra s'appuyer sur des éléments issus de l'analyse comparative et tirer profit d'un rapprochement avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). 147*

**Proposition n° 118.** *Mettre en place avec détermination et un portage politique à haut niveau un programme ambitieux de service civique en direction des personnes détenues pour établir une relation entre la détention et l'extérieur. Fixer des objectifs chiffrés à chaque direction interrégionale, pour atteindre un objectif national de 1000 jeunes en service civique en 2016. Renforcer les ressources humaines mobilisées au niveau central pour accompagner ce déploiement. .... 147*

**Proposition n° 119.** *Mettre en place dans les DISP une ingénierie de projets d'insertion chargée du montage des dispositifs adressés aux personnes sous main de justice en lien avec les organismes en charge de la promotion et du financement de ces dispositifs. Cette ingénierie de projet pourrait avoir en charge également le suivi de ces projets. .... 150*

**Proposition n° 120.** *Remettre aux personnes détenues travaillant dans différents emplois du service général à leur libération un livret leur permettant de justifier précisément des actions professionnelles qu'ils auront conduites durant leur incarcération. .... 151*

**Proposition n° 121.** *En lien avec les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmenter les niveaux de qualification des personnes détenues classées au service général en conduisant avec les OPCA des opérations de qualification des postes de travail. .... 151*



**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**



Inspection Générale des Services Judiciaires

201510049911

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**



**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

M 2015-076

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**



2015-M-041

**Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des  
personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire**  
**TOME 1 - Annexes 1 à 5**

Vincent DELBOS  
Inspecteur général adjoint  
des services judiciaires

Aquilino MORELLE  
Inspecteur général  
des affaires sociales

Hélène PELOSSE  
Inspectrice générale  
de l'inspection générale des finances

Béatrice DEL VOLGO  
Inspectrice générale adjointe  
des services judiciaires

Léa BOUDET  
Assistante de mission  
de l'inspection générale des finances

Hubert GOURDET  
Inspecteur  
des services judiciaires



## Sommaire

<b>ANNEXE 1.</b>	<b>LETTRES DE MISSION ET FICHE DE CADRAGE .....</b>	<b>5</b>
<b>ANNEXE 2.</b>	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>16</b>
<b>ANNEXE 3.</b>	<b>LISTE DES PRINCIPAUX PARTENARIATS MIS EN PLACE PAR LA DAP</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXE 4.</b>	<b>LA REFORME PENALE : LOI DU 15 AOUT 2014 .....</b>	<b>46</b>
ANNEXE 4.1.	LISTE DES CIRCULAIRES, DEPECHEES ET NOTES DU MINISTERE DE LA JUSTICE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 15 AOUT 2014 RELATIVE A L'INDIVIDUALISATION DES PEINES ET RENFORÇANT L'EFFICACITE DES SANCTIONS PENALES. ....	46
ANNEXE 4.2.	LA CONTRAINTE PENALE .....	48
ANNEXE 4.3.	LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE .....	59
ANNEXE 4.4.	LE SUIVI POST-LIBERATION .....	66
ANNEXE 4.5.	TABLEAU DES CONDITIONS D'OCTROI DES AMENAGEMENTS DES PEINES.....	71
<b>ANNEXE 5.</b>	<b>SYSTEMES D'INFORMATIONS.....</b>	<b>75</b>



**Annexe 1.** Lettres de mission et fiche de cadrage

*Le Premier Ministre*

Paris, le - 6 MAI 2015

à

Madame la Garde des Sceaux,  
Ministre de la Justice

**Objet :** Évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire

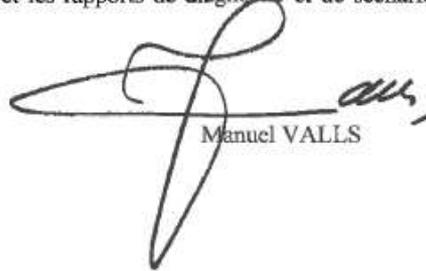
Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

J'ai décidé de retenir votre proposition d'engager une évaluation des **politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire**. La conduite de cette évaluation est placée sous votre autorité et votre responsabilité, pour être réalisée dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisées dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée aux chefs de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des affaires sociales, ainsi qu'à la cheffe de l'inspection générale des finances, de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la réalisation, le cas échéant en association avec des experts ou évaluateurs externes à l'administration que vous souhaiteriez solliciter.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et pour garantir l'appropriation des travaux, je vous saurais gré de réunir et de présider à trois reprises au moins un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes, et auquel l'équipe d'évaluation présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera. Tout au long de la mission, je souhaite que le SGMAP puisse rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.



Manuel VALLS

Copie à :

- ✓ Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ✓ Madame la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- ✓ Monsieur le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- ✓ Monsieur le ministre de l'intérieur
- ✓ Madame la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- ✓ Madame la ministre de la culture et de la communication
- ✓ Monsieur le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports
- ✓ Madame la ministre des outre-mer
- ✓ Monsieur le chef de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ)
- ✓ Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)
- ✓ Madame la cheffe de l'inspection générale des finances (IGF)

*Le Premier Ministre*

Paris, le 6 MAI 2015

Monsieur le Chef de l'inspection générale,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Les politiques interministérielles d'insertion ou de réinsertion des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire, qu'elles fassent l'objet d'une mesure privative (milieu fermé) ou restrictive (milieu ouvert) de liberté, visent un objectif d'efficacité des sanctions pénales dans une finalité plus générale de prévention de la récidive et de protection des citoyens, dans le respect des intérêts de la victime. Elles font appel aux services de l'État, des collectivités territoriales, des associations mais aussi de personnes publiques ou privées. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions pénales renforce ce principe de concours en imputant à ces différentes autorités un rôle de vigilance sur la réelle accessibilité des personnes condamnées à leurs droits sociaux et aux dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion. Deux dispositifs clefs d'individualisation de la peine ont été mis en place : la contrainte pénale pour renforcer l'accompagnement socio-éducatif des personnes condamnées en milieu ouvert, et la libération sous contrainte, afin d'éviter les sorties d'établissements pénitentiaires sans contrôle ni suivi. Pour autant, il n'existe pas de gouvernance interministérielle de ces politiques d'insertion.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (cf. la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert à travers l'impact, l'utilité et la pertinence des dispositifs mis en œuvre ;
- l'efficacité des politiques ministérielles d'insertion des personnes détenues, analysée notamment sous l'aspect des moyens mobilisés en leur faveur et du coût de ces politiques rapporté à la réalité de l'insertion ;
- la gouvernance de ces politiques interministérielles.

Vous analyserez en particulier le rôle et les capacités de portage de l'administration pénitentiaire et des autres administrations concernées, et identifierez les leviers d'action disponibles dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles.

Monsieur François FELTZ  
 Chef de l'inspection générale des services judiciaires  
 13, place Vendôme  
 75042 PARIS Cedex 01

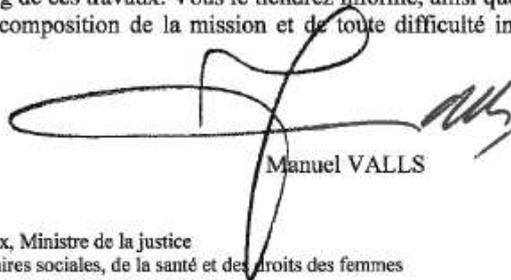
Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Madame la ministre de la justice (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Madame la ministre de la justice le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'elle sollicitera.

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Madame la ministre de la justice et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Madame la ministre de la justice conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Madame la ministre de la justice, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel VALLS

Copie à :

- Madame la Gardes des Sceaux, Ministre de la justice
- Madame la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le Ministre des finances et des comptes publics

*Le Premier Ministre*

Paris, le - 6 MAI 2015

Madame la Cheffe de l'inspection générale,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Les politiques interministérielles d'insertion ou de réinsertion des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire, qu'elles fassent l'objet d'une mesure privative (milieu fermé) ou restrictive (milieu ouvert) de liberté, visent un objectif d'efficacité des sanctions pénales dans une finalité plus générale de prévention de la récidive et de protection des citoyens, dans le respect des intérêts de la victime. Elles font appel aux services de l'État, des collectivités territoriales, des associations mais aussi de personnes publiques ou privées. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions pénales renforce ce principe de concours en imputant à ces différentes autorités un rôle de vigilance sur la réelle accessibilité des personnes condamnées à leurs droits sociaux et aux dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion. Deux dispositifs clefs d'individualisation de la peine ont été mis en place : la contrainte pénale pour renforcer l'accompagnement socio-éducatif des personnes condamnées en milieu ouvert, et la libération sous contrainte, afin d'éviter les sorties d'établissements pénitentiaires sans contrôle ni suivi. Pour autant, il n'existe pas de gouvernance interministérielle de ces politiques d'insertion.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (cf. la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert à travers l'impact, l'utilité et la pertinence des dispositifs mis en œuvre ;
- l'efficacité des politiques ministérielles d'insertion des personnes détenues, analysée notamment sous l'aspect des moyens mobilisés en leur faveur et du coût de ces politiques rapporté à la réalité de l'insertion ;
- la gouvernance de ces politiques interministérielles.

Vous analyserez en particulier le rôle et les capacités de portage de l'administration pénitentiaire et des autres administrations concernées, et identifierez les leviers d'action disponibles dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles.

Madame Marie-Christine LEPETIT  
 Cheffe de l'inspection générale des finances  
 139, rue de Bercy  
 Télédéc 335  
 75572 PARIS Cedex 12

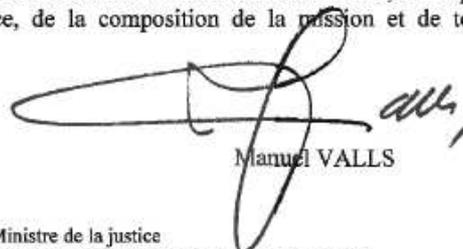
Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Madame la ministre de la justice (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Madame la ministre de la justice le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'elle sollicitera.

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Madame la ministre de la Justice et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Madame la ministre de la justice conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Madame la ministre en charge de la justice, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel VALLS

Copie à :

- Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la justice
- Madame la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le Ministre des finances et des comptes publics

*Le Premier Ministre*

Paris, le - 6 MAI 2015

Monsieur le Chef de l'inspection générale,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

Les politiques interministérielles d'insertion ou de réinsertion des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire, qu'elles fassent l'objet d'une mesure privative (milieu fermé) ou restrictive (milieu ouvert) de liberté, visent un objectif d'efficacité des sanctions pénales dans une finalité plus générale de prévention de la récidive et de protection des citoyens, dans le respect des intérêts de la victime. Elles font appel aux services de l'État, des collectivités territoriales, des associations mais aussi de personnes publiques ou privées. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et à l'efficacité des sanctions pénales renforce ce principe de concours en imputant à ces différentes autorités un rôle de vigilance sur la réelle accessibilité des personnes condamnées à leurs droits sociaux et aux dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion. Deux dispositifs clefs d'individualisation de la peine ont été mis en place : la contrainte pénale pour renforcer l'accompagnement socio-éducatif des personnes condamnées en milieu ouvert, et la libération sous contrainte, afin d'éviter les sorties d'établissements pénitentiaires sans contrôle ni suivi. Pour autant, il n'existe pas de gouvernance interministérielle de ces politiques d'insertion.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- la réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert à travers l'impact, l'utilité et la pertinence des dispositifs mis en œuvre ;
- l'efficacité des politiques ministérielles d'insertion des personnes détenues, analysée notamment sous l'aspect des moyens mobilisés en leur faveur et du coût de ces politiques rapporté à la réalité de l'insertion ;
- la gouvernance de ces politiques interministérielles.

Vous analyserez en particulier le rôle et les capacités de portage de l'administration pénitentiaire et des autres administrations concernées, et identifierez les leviers d'action disponibles dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles.

Monsieur Pierre BOISSIER  
 Chef de l'inspection générale des affaires sociales  
 39-43, quai André-Citroën  
 75015 PARIS

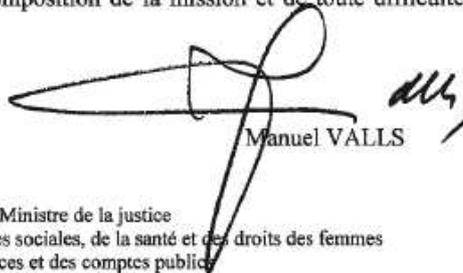
Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Madame la ministre de la justice (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Madame la ministre de la justice le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'elle sollicitera.

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Madame la ministre de la Justice et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mises en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Madame la ministre de la Justice conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Madame la ministre de la Justice, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel VALLS

Copie à :

- Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la justice
- Madame la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le Ministre des finances et des comptes publics

**Intitulé de l'évaluation : les politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire**

Date de la fiche : 16-mars 2015, revue 27-avril



## Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

**Ministère pilote de l'évaluation : MJ**

**Autres ministères concernés : MEN, MASS, MTEFPDS, MLETR, MVJS, MO-M, MCC, MI, MASS/SEDF**

Politique ou action publique à évaluer
<p><b>1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer :</b></p> <p>Les politiques interministérielles d'insertion ou de réinsertion des personnes confiées par l'autorité judiciaires à l'administration pénitentiaire, qu'elles fassent l'objet d'une mesure privative (milieu fermé) ou restrictive de liberté (milieu ouvert), visent un objectif d'efficacité des sanctions pénales dans un but de prévention de la récidive et de protection des citoyens, dans le respect des intérêts de la victime. Le concours à ces politiques des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées était déjà inscrit dans la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009. La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et l'efficacité des sanctions pénales renforce ce principe de concours en imputant à ces différentes autorités, chacune en ce qui la concerne, un rôle de vigilance, sur la réelle accessibilité des personnes condamnées à leurs droits sociaux et aux dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion.</p> <p>La loi prévoit en outre que des conventions sont passées, entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'État, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées, et définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs précités.</p> <p>Ces objectifs s'accompagnent de la création de deux dispositifs clefs d'individualisation de la peine : la contrainte pénale renforçant l'accompagnement socio-éducatif des personnes condamnées en milieu ouvert, et la libération sous contrainte afin d'éviter les sorties d'établissements pénitentiaires sans contrôle ni suivi.</p> <p>La réussite de ces deux nouveaux dispositifs repose impérativement sur le principe d'individualisation de la peine dans un projet d'exécution de peine auquel doivent nécessairement contribuer les partenaires cités ci-dessus.</p>
<p><b>2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :</b></p> <p>Par nature interministérielle, l'évaluation de la politique d'insertion ou de réinsertion des personnes confiées par l'autorité judiciaires à l'administration pénitentiaire doit mobiliser des acteurs et partenaires clefs : éducation nationale, affaires sociales, santé, travail, emploi, formation professionnelle, logement et égalité du territoire, ville jeunesse et sports, outre-mer, culture, intérieur.</p> <p>Il convient d'ajouter aux parties prenantes, en vue du comité d'évaluation : collectivités territoriales (fonction travail), sociologues, médecins, associations, représentants du monde économique, etc.</p> <p>De ce point de vue cette politique d'insertion ou de réinsertion des personnes détenues ou suivies dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert serait susceptible de justifier d'un document de politique transversale faisant toute la clarté sur sa stratégie, ses moyens et ses résultats.</p>
<p><b>3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) :</b></p> <p>Au 1<sup>er</sup>-janv 2015, 3 879 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation étaient plus spécialement chargés de la mission d'insertion et de probation des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.</p> <p>Un budget de 135 M€ sera consacré en 2015 à la mission de réinsertion confiée à l'administration pénitentiaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 56 M€ d'autorisations d'engagement pour le passage à la rémunération horaire,</li> <li>– 33 M€ pour la santé,</li> <li>– 38,4 M€ pour la prévention de la récidive et la réinsertion des personnes placées sous-main de justice (travail au service général dans les établissements en gestion publique, formation professionnelle, enseignement, autres dépenses de réinsertion),</li> <li>– 2,8 M€ pour la lutte contre la pauvreté,</li> <li>– 5,1 M€ de subvention aux associations.</li> </ul> <p>L'évaluation devra avoir notamment pour objectif de préciser les moyens dédiés (coût de prise en charge des PPSMJ dans les dispositifs de droit commun et du financement des ressources humaines nécessaires pour mettre en œuvre ces dispositifs) à cette politique par les autres services de l'État et les partenaires associatifs subventionnés par ces mêmes services.</p>

<b>Attentes du ministère pilote de l'évaluation</b>	
<b>4. Principaux enjeux d'évolution/transformation/réforme de l'action à évaluer :</b>	
Les enjeux résident :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– dans l'instauration d'une gouvernance interministérielle des politiques interministérielles d'insertion, objectif qui avait conduit le ministère de la justice à réfléchir, lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, sur l'opportunité de la création d'un comité interministériel des publics sous-main de justice auprès du premier ministre, avec les moyens associés nécessaires ;</li> <li>– dans le développement du concept de parcours d'exécution de peine, sur le modèle du parcours de soins, fluidifiant et mettant en cohérence les interventions des différentes parties prenantes. La DAP a développé des stratégies de mobilisation individualisée des personnes condamnées en créant un environnement encourageant celles-ci à s'engager activement dans des modules favorisant la prévention de la récidive (activités et modules d'insertion et de prévention) ;</li> <li>– dans l'analyse de la réalité de la fonction de veille imputée par la loi à l'ensemble des services de l'État, collectivités territoriales et associations pour garantir l'effectivité de l'accès des personnes placées sous-main de justice à leurs droits et dispositifs de nature à faciliter leur insertion ou réinsertion ;</li> <li>– dans l'existence des conventions d'objectifs précis signées entre l'administration pénitentiaire et ses partenaires définissant les conditions et modalités d'accès des personnes à ces droits en milieu fermé et en milieu ouvert ;</li> <li>– dans l'application des dispositions de la loi du 15-août 2014 relatives aux partenariats.</li> </ul>	
<b>5. Principales questions auxquelles devra répondre l'évaluation :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– quel impact/utilité/pertinence des dispositifs mis en œuvre, quelle réalité de l'intégration des publics pris en charge en milieu ouvert dans les dispositifs dits de droit commun ?</li> <li>– quels moyens et quel coût complet des politiques interministérielles d'insertion en faveur des personnes détenues et de celles suivies au titre d'une peine restrictive de liberté (efficacité de la politique) ?</li> <li>– quel niveau d'appropriation des services de l'État et quelles bonnes pratiques (notamment de méthodologie d'élaboration et de définition des conventions de partenariat) ?</li> <li>– quel rôle et quelles capacités de portage, d'action et de moyens, en résumé quels leviers d'action de l'administration pénitentiaire dans la conduite et la réussite de ces politiques interministérielles d'insertion des personnes détenues mais aussi quelles limites ?</li> <li>– quelle gouvernance des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire ?</li> </ul>	
Globalement, cette évaluation visera à améliorer l'action publique en termes :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• d'utilité, de pertinence : <input checked="" type="checkbox"/></li> <li>• d'efficacité, de service rendu : <input checked="" type="checkbox"/></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• d'efficacité, de coûts : <input checked="" type="checkbox"/></li> <li>• de cohérence, de gouvernance : <input checked="" type="checkbox"/></li> </ul>
<b>6. Suites de l'évaluation visées (révision des objectifs de la politique, alimentation d'un projet de loi ou PLF/PLFSS, réorganisation, expérimentations...) et échéances :</b>	
Concrétiser les objectifs d'amélioration et de transformation recherchés en termes de gouvernance, de cohérence, d'approche globale, d'efficacité et d'efficacité.	
<b>7. Profil possible/envisagé de l'équipe d'évaluation (évaluateurs internes au ministère, inspection(s), personnalité qualifiée, chercheur/universitaire, prestataire privé...):</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– inspections des différents ministères concernés, dont l'IGF, l'IGAS et l'IGS, personnalités qualifiées ou cabinet de conseil privé ;</li> <li>– association de chercheurs (dont sociologues et médecins), d'évaluateurs expérimentés français et européens (voir les actes du colloque sur l'évaluation des politiques publiques en Europe) ; voir, à titre de modèle, le guide méthodologique d'élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale.</li> </ul> <p>Dans l'esprit des principes propres aux EPP MAP (association des parties prenantes, consultation des bénéficiaires), l'équipe d'évaluation pourra s'appuyer sur le SGMAP pour la réalisation, par exemple, de focus group ou d'ateliers citoyens. À préciser en phase de cadrage opérationnel et d'établissement du cahier des charges. Appui éventuel du SGMAP sur la phase de scénarios.</p>	
<b>Principaux risques</b>	
<b>8. Principaux risques liés au jeu des acteurs (soutiens/opposants), aux suites de l'évaluation, au calendrier, etc. :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– absence de gouvernance globale des politiques interministérielles d'insertion ;</li> <li>– absence de déclinaison d'une politique nationale déclinée à l'échelon territorial ;</li> </ul>	

- difficulté à composer l'équipe d'experts évaluateurs ;
- absence présumée de compétences des services de l'État concernés en matière de méthodologie d'évaluation ;
- excuse fondée d'insuffisance et de méconnaissance des moyens consacrés et de comptabilité analytique de l'axe réinsertion dans les ministères concernés ;
- absence et résistance des professionnels à toute méthode d'évaluation de leurs résultats (on pourrait obvier à cela en associant très tôt à la démarche évaluative des représentants du personnel, notamment des personnels pénitentiaires).

**9. Évolutions, projets parallèles ou travaux en cours ou prévus (réorganisation, projet de loi, études, consultations, assises...) susceptibles d'avoir un impact sur l'action évaluée ou sur le déroulement des travaux d'évaluation :**

La réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire visant à créer une sous-direction des missions au sein de laquelle sont fusionnés deux bureaux pour créer un ensemble cohérent de pilotage des politiques publiques concourant à l'exécution du parcours d'exécution de la peine et de coordination des politiques interministérielles d'accès au droit, doit avoir un impact positif sur l'action.

De même, il est attendu de meilleurs résultats, du point de vue de leur sortie de la délinquance, des nouvelles méthodes d'intervention auprès des personnes condamnées en cours de développement (approche « risques, besoins, réceptivité »).

*Nota :*

- l'hébergement et l'accès au logement des placés sous main de justice est l'un des 4 axes prioritaires du cahier des charges de l'appel à projets « innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » 2015, sur le point d'être lancé ;
- la DIHAL copilote avec la DAP un groupe de travail sur les modalités de partenariat entre les services pénitenciers d'insertion et de probation (Spip) et les services intégrés d'accueil et d'orientation (Siao), pour faciliter l'accès au droit commun des personnes sortant de prison ou placées sous main de justice, prévenir les risques de rupture dans l'accompagnement et favoriser la fluidité des parcours vers le logement pérenne. En parallèle, la DIHAL, en lien avec la DAP, va lancer dans les prochains mois une étude sur l'accès au logement et à l'hébergement des sortant de prison et personnes placées sous main de justice.

**Annexe 2.** Liste des personnes rencontrées**1. MINISTERE DE LA JUSTICE****Cabinet de la Garde des sceaux**

Lara DANGUY DES DESERTS, conseillère pénitentiaire  
Caroline KUHNMUNCH, conseillère pénitentiaire  
Alexandre AIDARA, conseiller budget, immobilier et modernisation

**Secrétariat général du ministère de la justice**

Benjamin CAMUS, sous-directeur de la statistique et des études  
Laëtitia BRUNIN, adjointe au sous-directeur

**Direction de l'administration pénitentiaire**

Isabelle GORCE, directrice de l'administration pénitentiaire  
Patrice GAQUIERE, directeur de projet chargé des questions transversales  
Pascal LEROY, directeur de projet chargé des SPIP

Julien MOREL D'ARLEUX, sous-directeur des métiers et de l'organisation des services (Me)

Serge CANAPE, chef du bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès au droit (Mi 2)

Aurélie LEVOIR, adjointe au chef de bureau Mi 2

Stéphanie AUDOUIN, chef de section Parcours d'insertion, bureau Mi 2

Mireille BENET, rédacteur formation professionnelle, bureau Mi 2

Sasha RIFFARD, rédacteur travail pénitentiaire, bureau Mi 2

Virginie MORTARI, chargée de mission emploi-IAE, bureau Mi 2

Sandrine CARRETTE, chargée de mission nationale Pôle Emploi, bureau Mi 2

Marie-José JUSSERAND, référente sport, bureau Mi 2

Docteur Olivier SANNIER, médecin référent national, bureau Mi 2

Annie KENSEY, chef du bureau des statistiques et des études (Me 5)

Florence de BRUYN, chargée d'études, bureau Me 5

Manon VIGOUREUX, chargée d'études, bureau Me 5

Noura BERBACHI, bureau des pratiques professionnelles en SPIP Me2

Caroline JEANGEORGES, bureau des statistiques et des études Me5

Dimitri LEGRAND, bureau des systèmes d'information, domaine décisionnel PS4

Antoine DANIEL, DSP, adjoint du chef de bureau des systèmes d'information PS4

Gilles PIETRI, PS4, bureau des systèmes d'information, responsable domaine PPSMJ PS4

Stéphane BREDIN, sous-directeur du pilotage et de la sécurité des services (PS)

Géraud DELORME, adjoint au sous-directeur PS

Sabrina SCHPITZ, chef de bureau de la synthèse (PS 1)

Cyril GRENON, chef de bureau de la Gestion Déléguée (PS 6)

Nicolas GRELLIER, adjoint au chef de bureau PS 6

### **Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires de Paris**

François TOUTAIN, DFSPPI des Yvelines

Bathilde GROH, directrice adjointe

Marie-Stéphanie VITTRANT, DPIP, chef d'antenne

Mathilde FRADIN, CPIP à la maison centrale de Poissy

Sophie RUELLAN, CPIP, à la maison centrale de Poissy

Vanessa PREMPAIN, directrice adjointe de la maison centrale de Poissy

Yvain AUGER, praticien hospitalier, responsable d'UF, Unité Hospitalière Sécurisée Interrégionale à l'Hôpital Universitaire Pitié Salpêtrière

### **Centre de détention de Casabianda**

Patrick WIART, directeur (entretien téléphonique)

**Direction des services judiciaires**

Sophie COUTO-LESTOQUOY, cheffe du pole des applications pénales - OJI4

**Direction des affaires criminelles et des grâces**

Robert GELLI, directeur des affaires criminelles et des grâces

François CAPIN-DULHOSTE, directeur de la justice pénale générale

Marguerite AURENCHE, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces

**1. MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS**

Amélie LUMMAUX, chef du bureau Justice et Médias, direction du budget

Ophélie CHAMEAUX, magistrat, bureau Justice et Médias, direction du budget

Thomas BOISSON, Secrétaire général du Conseil supérieur de l'Economie sociale et solidaire  
- Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique

**2. MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DES DROITS DES FEMMES**

**Direction générale de la santé**

Benoît VALLET, professeur, directeur général de la santé

Patrick AMBROISE, chef du bureau de la santé des populations et prévention des maladies chroniques

Laurence LAVY, chef du bureau des addictions

Malisa RATTANATRAY, bureau des addictions

Abla MAACHE, bureau des addictions

Nathalie JOANNARD, bureau des addictions

**Observatoire des structures de santé des détenus**

Isabelle PRADE, cheffe de l'observatoire

Chantal ERAULT, médecin santé publique

Géraldine DUVERNEUIL, santé des personnes détenues DGOS

**Direction de la sécurité sociale**

Géraldine DUVERNEUIL, chef du bureau couverture maladie universelle et prestations de santé

**Direction générale de la cohésion sociale**

Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Pierre-Yves EYRAUD, adjoint à la sous-directrice

Bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement

Jean-Christophe MARCHAL, adjoint au chef de bureau

Ghazi ZAROUÏ, chargé de mission accès au logement

Bureau des minima sociaux

Nadia DIOT, chargée de mission AAH et RSA

**Caisse Nationale des Allocations Familiales**

Sylvie VALLEE-LACOUTURE, Sous-directrice Logement Vie sociale et Solidarité

Isabelle BROHIER, conseillère technique RSA

Carole VEZARD, conseillère technique Accès aux Droits

### **3. MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

**Direction générale Pôle emploi**

Claude GORGES, directrice du partenariat, de la territorialisation et des relations extérieures

Nicole BREJOU, responsable du département partenariats

**Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**

Claire DESCREUX, cheffe de service adjointe à la Déléguée Générale

Marie-France CURY, adjointe à la sous-directrice Parcours d'Accès à l'Emploi

Michel FERREIRA, Mission Politiques de Formation et de Qualification

Florence GELOT, Mission Insertion des Jeunes

Pascal JEAN-CHARLES, chargé de mission Projet Insertion Activité Economique

**Conseil national des missions locales**

Vincent DELPEY, secrétaire général

Marie-Josèphe de REDON, chargée de mission

**4. MINISTERE DU LOGEMENT, DE L'EGALITE DES TERRITOIRES  
ET DE LA RURALITE**

**Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement**

Sylvain MATHIEU, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

Sami CHAYATA, chargé de mission hébergement

**5. MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

Christophe MILES, secrétaire général

**6. MINISTERE DE LA VILLE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS**

**Direction des politiques de la jeunesse**

Catherine LAPOIX, adjointe au directeur

Axelle CHARPENTIER, responsable du pôle Evaluation et capitalisation des résultats,  
Mission d'animation du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse – DJEPVA

Isabelle DEFRANCE, bureau des actions interministérielles et territoriales

**Direction des sports**

Thierry MOSIMANN, directeur des sports

Valérie BERGER-AUMONT, cheffe du bureau du développement des pratiques sportives, de  
l'éthique sportive et des relations avec les fédérations multisports et affinitaires

Pierre-Emmanuel PANIER, chargé de mission au bureau du développement des pratiques  
sportives, de l'éthique sportive et des relations avec les fédérations multisports et affinitaires

**Agence du service civique**

Oriane LEPASTIER, responsable du pôle développement et ingénierie

## **7. ORGANISATIONS SYNDICALES**

### **SNEPAP**

Nicolas FINIELZ, secrétaire national

Tiphaine MAHE, trésorière nationale

### **SNP-FO personnels de surveillance**

James VERGNAUD

Olivier RIERA

### **SNP-FO Direction**

Lucie COMMEUREUC

### **UFAP**

Jean-Francois FORGET, secrétaire général

Dalila FARROUDJI, représentante de la filière insertion et probation

Sonia DARTINET, représentante de la filière insertion et probation

## **8. CONTROLEUR GENERAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTE**

Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

André FERRAGNE, secrétaire général du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

## **9. SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE**

Serge BOSSINI, directeur adjoint

Vincent MAYMIL

Vincent LAHUEC

Amélie GAUTHERON

Emmanuel FORT (Praxis coaching)

## **10. ORGANES INTERMINISTERIELS**

### **COMITE INTERMINISTERIEL DE LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

Pierre N'GAHANE, Préfet, secrétaire général

Jean-Pierre LAFITTE, chargé de mission

### **MILDECA**

Katia DUBREUIL, justice advisor

Ruth GOSELAN, chargée de mission santé

## **11. ASSOCIATIONS ET FEDERATIONS**

### **ANJAP**

Thierry SIDAINE, président

Martine LEBRUN, présidente honoraire de l'ANJAP, magistrat réserviste au TGI de Rennes

### **ANPAA**

Franck LECAS, chargé de mission

Dr Catherine SIMON, vice-présidente

Alain RIGAUD, président

### **Association des Concessionnaires et Prestataires de France**

Jean-Luc NOLL, Président

Vincent HEUCHEL, Vice-Président

Arnaud MOREL, secrétaire adjoint

Yvan FRANCHET, trésorier

**Association des Directeurs de Mission Locale**

Annie JEANNE, Directrice

Philippe JOURDAN, secrétaire national

Philippe CORMONT, chargé d'études

Brigitte CAVALLARO, directrice générale de la mission locale de Marseille

**Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)**

Sophie QUENTIN, Directrice de mission

**Union des Industries métallurgiques et minières (UIMM)**

Denis BOISSARD, Directeur de Projet IUMM

Ronand TELLEC, chargé de communication Midi Pyrénées

**Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale**

Christophe PITEUX, Délégué Général Adjoint

Juliette BOUREAU, responsable du pôle « Politiques de lutte contre les exclusions et accès aux droits »

**Ensemble contre la récidive**

Pierre BOTTON, président

Delphine PETIT

Anne-Valérie NOIR

**Citoyens et Justice**

Denis L'HOURL, directeur général

Christian FOURNIER, vice-président et président de la commission nationale post sententielle

Stéphanie LASSALLE, chargée de mission

### **Fédération addiction**

Nathalie LATOUR, déléguée générale

Laurent MICHEL, psychiatre, directeur du CSPA Pierre Nicole

### **FARAPEJ**

Alexis SAURIN, président

Mathilde ROBERT, permanente service civique, élève avocat

### **FNARS**

François BREGOU, responsable stratégie et analyse des politiques publiques

Elsa HAJMAN, chargée de mission Jeunes - Justice- Prostitution - Egalité Femmes/Hommes

### **Justice deuxième chance**

François KORBER, délégué

Jean-Claude GRANIER

### **Observatoire international des prisons**

Sarah DINDO, responsable du pôle éditorial

Marie CRETENOT, responsable plaidoyer

## **12. FONDATIONS**

### **Fondations de France**

Sophie LASSERE, responsable du programme prison

### **Fondation financière de l'échiquier**

Bénédicte GUEUGNIER, directrice

**Fondation Agir contre l'exclusion (FACE)**

Vincent BAHOLET, délégué général

Catherine TRIPON, directrice

**Fondation de la française des jeux**

Nicole VILLAEYS, déléguée générale

Grégoire POUPLIN, chargé de communication mécénat

**Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies**

François BECK, directeur

Ivana OBRADOVIC, Directrice adjointe

**13. COLLECTIVITES TERRITORIALES ET STRUCTURES LOCALES**

**Assemblée des départements de France**

Augustin ROSSI, conseiller insertion, FSE, Ville et Habitat

**Mairie de Paris**

Charles BARBETTI, chef de cabinet de Colombe Brossel, adjointe à la Maire de Paris chargée de la sécurité, de la prévention, de la politique de la ville et de l'intégration

Pierre-Charles HARDOUIN, chef du département prévention

**SIAO 75**

Patrick ROUYER, directeur

Pierre-Elie GUILLERMOZ, coordinateur

**14. EXPERTS**

Pierre LAMOTHE, psychiatre au centre hospitalier Le Vinatier (69)

François GOETZ, directeur de la maison centrale de Poissy

Yannick LE MEUR, DFSPPI de Seine et Marne

Nelly OLIVEIRA, DFSPPI de l'Essonne (91)

Marwan MOHAMED, sociologue, chargé de recherches au CNRS, centre Maurice Halbwachs

## **15. PERSONNALITES QUALIFIEES**

Virginie BIANCHI, avocate au barreau de Paris

Olivier COTTENCIN, professeur, spécialiste en addictologie au CHRU de Lille

Vincent CLAUDON, ancien directeur d'établissement pénitentiaire, inspecteur général des finances

Jean-Marie DELARUE, conseiller d'Etat, premier contrôleur général des lieux de privation de liberté

Jérôme HARNOIS, ancien directeur d'établissement pénitentiaire, directeur de cabinet de la présidente de la RATP

Claude d'HARCOURT, préfet, ancien directeur de l'administration pénitentiaire, directeur général de l'ARS Grand Est

Martine HERZOG-EVANS, professeure à l'université de Reims

Nicole MAESTRACCI, magistrate, membre du Conseil constitutionnel, ancienne présidente de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, ancienne présidente de la FNARS

Maud MOREL-COUJARD, magistrate, ancienne rapporteure générale de la conférence de consensus

Patrick MOUNOD, ancien directeur de l'ENAP, ancien DISP de Lyon, directeur régional du CNRS pour l'Ile de France

## **16. INSTITUTIONS FINANCIERES**

Pierre CHEVALLIER, directeur juridique et fiscal adjoint, direction juridique et fiscale, Caisse des dépôts et consignations

Caryne DYMON, responsable du secteur fonds d'investissement, direction juridique et fiscale, Caisse des dépôts et consignations

Sidonie FREO-DHEKAIER, secteur fonds d'investissement, direction juridique et fiscale, Caisse des dépôts et consignations

Jean-Michel LECUYER, directeur général, le comptoir de l'innovation

## **17. DEPLACEMENT DE LA MISSION A LYON (du 16 au 18 novembre 2015)**

### **PREFECTURE DE REGION**

Xavier INGLEBERT, Secrétaire Général

Laurent WILLEMANN, chargé de mission cohésion sociale, emploi, logement et culture

### **DIRECTION INTERREGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES**

Emmanuel FENARD, Directeur Interrégional Adjoint

Maryline BRUCHON, cheffe du DPIP

Alexandrine BORGEAUD, adjointe à la cheffe du DPIP

Eddy DECHAUD, DFSP de la Loire

Alain MONTIGNY, DFSP de l'Isère

Laurent THEOLEYRE, DFSP du Rhône

Bruno LAFAY, DFSP de l'Ain

Georges BOYER, directeur CD Roanne

Patrick MOTUELLE, directeur CP Bourg - en-Bresse

Alain POMPIGNE, directeur MA Lyon – Corbas

### **COUR D'APPEL DE LYON**

Bruno PIREYRE, Premier Président

Sylvie MOISSON, Procureure Générale

**TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LYON**

Julien FERRAND, juge de l'application des peines

**CONSEIL REGIONAL RHONE-ALPES**

Guillaume PARADAS, directeur de la Formation Continue

Kareen RODET, responsable du service structuration de l'offre de formation

Sylvia CERVERA, chargée de mission du service structuration de l'offre de formation

**GRAND LYON METROPOLE**

Liliane DEVELAY, Directrice de l'Insertion et de l'Emploi

**DIRECTION REGIONALE DE LA JEUNESSE ET DE LA COHESION SOCIALE**

Alain PARODI, directeur régional

Jean-François FOUGNET, chef du service jeunesse, ville et vie associative

Fatima EL MISSAOUI, responsable du plan jeunesse

**DIRECCTE**

Mireille GOUYER, responsable du département des politiques de l'emploi

**POLE EMPLOI**

Daniel MEYER, directeur territorial du Rhône

Anne – Laure JEAN, conseillère emploi justice MA Lyon – Corbas (69)

Elise LIMOUZIN, conseillère emploi justice MA La Talaudière (42)

Alessandra GONELLA, conseillère emploi justice CP Bourg-en-Bresse (01)

**UNION REGIONALE DES MISSIONS LOCALES**

Denis CARRET OLIVIER, directeur territorial

### **MISSIONS LOCALES**

Christine VAISSE, directrice ML Lyon

Patrice MOURET, directeur ML Isère

### **CAF DU RHONE**

Sandrine ROULET, sous-directrice de l'action sociale

### **ASSOCIATIONS**

Guy DUBREZ, directeur du Groupement pour l'Emploi des Probationnaires

Damien THABOUREY, directeur de ARIA (CSAPA et accès aux droits)

Pierre MERCIER, directeur du CHRS Le Mas

Magali ROUSSET, directrice CHRS renaître (Loire)

Martine LETEXIER, directrice résidence sociale foyer Marhaba (Isère)

Zaia BEKADDOUR, directrice village mobile Bourgoin Jallieu (Isère)

Pascalu CALUORI, directeur association AREPI l'Etape (Isère) CHRS

Julien DUPERRAY directeur association Le Mas

### **SMPR**

Docteur Guillaume GIRET

Docteur Philippe CHOSSEGROS

Docteur Frédéric MEUNIER

### **ARS**

Docteur Sylvie YNESTA référent santé pénitentiaire

Docteur Dominique LEGRAND référente régionale conduites addictives

Docteur Marion SALESES référente régionale conduites addictives

### **SIAO**

Michel PILLOT directeur MVS SIAO Rhône

Jean-Charles GUILLET directeur SIAO Loire

Bruno GRIVEL directeur SIAO Ain

### **CSAPA**

Faroudja BOUTHARA, CSAPA Lyon

Sarita DABBO, directrice en charge de mission régionale ANPAA, Drôme

Gilles PEREIRA réseau addictions antenne CHU Loire

Damien THABOUREY directeur Aria Apus (Rhône)

Elisabeth FEDORKO directrice SAM (Isère)

Frédéric HERVIAS directeur CSAPA Sitoni (Isère)

## **18. DEPLACEMENT DE LA MISSION A LILLE (16 au 18 novembre 2015)**

### **DIRECTION INTERREGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES**

Alain JEGO, directeur interrégional

Delphine FOURNIER, adjointe au département des politiques d'insertion

Aurélie LECLERCQ, directrice du centre pénitentiaire de Lille Annœullin

Odile MARIE -SAINT-GERMAIN, directrice du SPIP du Nord

Daniel WILLEMOT, directeur du centre pénitentiaire de Longuenesse

Olivia GARCIA, responsable de l'antenne SPIP de Saint-Omer -Longuenesse

Sandrine NASLOT, directrice de la maison d'arrêt de Béthune

Camille LESSIEHI, DPIP

Dominique TANGUY, directeur du SPIP de l'Oise

Patrick VOILLOT, responsable de la section orientation et formation professionnelle des personnes détenues à la DISP

### **COUR D'APPEL DE DOUAI (en visioconférence)**

Anne COCHAUD-DOUTREUVE, présidente de la chambre de l'application des peines

Luc FONS, avocat général à la cour d'appel de Douai

### **TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE**

Tristan GERVAIS DE LAFOND, président

Marc TREVIDIC, 1<sup>er</sup> vice-président

Joelle SPAGNOL, vice –présidente chargée des fonctions de l'application des peines

Marie-Amélie VINCENT, juge de l'application des peines

Audrey BAILLEUL, vice –présidente

Bertrand PAGES, vice-président, chargé du secrétariat général du président

Patrick LOPEZ-TERRES, procureur de la République adjoint

Nicolas LUMBROSO, substitut

### **PREFECTURE**

Sophie ELIZEON, préfète déléguée pour l'égalité des chances auprès du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais

Jean-Philippe GUILLOTON, directeur-adjoint, DDCS du Nord

### **SANTE**

Docteur Thierry DANEL, responsable de service, CSAPA du CHRU de Lille

Docteur Arnaud MUYSSSEN, responsable de l'unité TSO au CSAPA du CHRU de Lille

François DUPONCHELLE, directeur du CSAPA le Pari à Lille

Docteur Jean-Claude GUICHARD, UCSA Lille Annoeullin

### **POLE EMPLOI**

Thérèse SALMON, référente IAE- service partenariats collectivités territoriales à la direction régionale

Caroline DEVYLDERE correspondante justice

## **MISSIONS LOCALES**

Alain BELFER, directeur de la mission locale de Douai et responsable du réseau des missions locales du Nord-Pas- de-Calais

Noëlle DE SOUZA, chargée de mission à l'animation régionale des missions locales

## **ASSOCIATIONS**

Abdelkader BELHARET, référent dispositif placement extérieur au sein de l'AFR de Roubaix

Patricia FARKAS, directrice de l'association R'Libre à Tourcoing

Jean-Mathieu ROUPAIN, éducateur au CHRS BETHEL à Tourcoing

Anne-Marie PERY, présidente de l'association la ferme de MOYEMBRIE

Jérôme MORILLON, animateur prison justice, Secours catholique du Pas-de-Calais

Claude SAADI, bénévole accompagnement à la libération au Secours catholique du Pas-de-Calais

Monique LESTAVEL, référente prison justice au Secours catholique du Pas-de-Calais

## **19. DEPLACEMENT DE LA MISSION A STRASBOURG (1 au 3 décembre 2015)**

### **DIRECTION INTERREGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES EST STRASBOURG**

Bénédicte BRUNELLE, Directrice Interrégionale Adjointe

Mourad RAHMOUNI, chef du DPIP

Antoine MICHAUD, DFSP de la Meurthe-et-Moselle

Marcel FRIEDRICH, DFSP de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort

Dominique DOYEN, DFSP des Vosges

Laurence BARTHEL, directrice MA Vesoul

Hugues STAHL, directeur CP Nancy

Laure PERRIN, directrice CD Toul

Odette MARCHAL, directrice CSL Maxéville

## **TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE STRASBOURG**

Jean-Luc STOESSLE, président

Peggy HEINRICH, VPAP

François GIORDAN, VPAP

Cécile CUENIN, JAP

Constance CHAMPRENAULT, substitut EP

## **PREFECTURE DU BAS RHIN**

Christian RIGUET, Secrétaire Général

## **CONSEIL REGIONAL ALSACE**

Steven THENAULT, directeur de l'Education et de la Formation

Véronique LAURENT, directrice adjointe de l'Education et de la Formation, responsable du service de la formation professionnelle continue

Patricia SAGER, service de la formation professionnelle continue, responsable des parcours de formation

## **PARTENAIRES PRIVES GESTION DELEGUEE**

Maryse NICOLAS, responsable de site GEPSA, CP de Nancy

Khalid CHATTOU, responsable régional de formation Nord Est Sodexo

## **POLE EMPLOI BAS RHIN**

Antoine WOTTING, conseiller emploi justice MA Strasbourg

Nicole PFEIFFER, conseillère emploi justice CD Oermingen

## **ASSOCIATIONS**

Yves PIGENEL, président de l'association PEGASE Nancy (accueil de TIG)

Sami BARKALLAH, directeur de l'association GALA 67 (logement)

Ahmed FAOUZI, éducateur spécialisé association AAHJ 67 (hébergement)

Philippe BERRIER, directeur de l'association Horizon Amitié (hébergement)

Julien MOUCHETTE, juriste CIMADE 67 (accès aux droits)

## **20. DEPLACEMENT DE LA MISSION A TOULOUSE (14 au 17 décembre 2015)**

### **COUR D'APPEL**

Guy PASQUIER DE FRANCLIEU, premier président

Monique EXARTIER OLLIVIER, procureure générale

Giovanna GRAFFEO, conseillère chargée du secrétariat général du premier président

Eliane RENON, présidente de la chambre de l'application des peines

Philippe MAZIERES, conseiller

Claude GATE, substitut général

### **TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE**

Marc POUYSSEGUR, président du TGI de Toulouse

Pierre-Yves COUILLEAU, procureur de la République

Dominique COQUIZART, vice-procureure

Marie-José COUREAU VERGNOLLE, vice-présidente chargée des fonctions de l'application des peines

Jean-Pierre VERGNE, 1<sup>er</sup> vice-président chargé du pôle pénal

### **PREFECTURE DE LA REGION MIDI-PYRENEES**

Frédéric ROSE, directeur de cabinet du préfet de région, préfet de la Haute-Garonne

Michèle LUGRAND, sous-préfète chargée de mission auprès du préfet de la Haute-Garonne

**DIRECTION INTERREGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES DE TOULOUSE**

Georges VIN, directeur interrégional

Louis PERREAU, directeur adjoint

Véronique DUMAS, cheffe du DPIP

Laurence HELLERINGER, adjointe au chef du DPIP

Gilles BROSSARD, DFSP 30-48

Stéphane MIRET, directeur de la maison d'arrêt de Mende

Sophie GONSSOLIN, directrice au centre de détention de Muret

Charles FORFERT, DFSP 34-Hérault

Guylaine HERVY-PERREAU, DFSP 31-09 Haute-Garonne et Ariège

Théodor ADIN, chef UEP DPIP

Jean-Christophe LE DANTEC, directeur du centre de détention de Muret

**CPIP**

Corinne FILIATRE, MO CPIP – SPIP 31-09

François GUCEMAS, MF Seysses, CPIP – SPIP 31-09

Marie-Ange GUERIN - AS CPIP – SPIP 31-09

Gaëlle BAATARD (antenne de Mende) CPIP – SPIP 30-48

Aziz EL ATTAR CPIP – SPIP 30-48 (antenne de Nîmes)

Nathalie ANTONINI (MF) CPIP – SPIP 34

**EMPLOI**

Said AMAROUCHE correspondant local Pôle Emploi du 31 /

Robert GAIA Mission Locale 09

Joëlle DUQUERROY Mission Locale Toulouse

Hélène TOMEIO Mission Locale Toulouse

Jean-Philippe COSTES Mission Locale 31

JUILLET 2016

I.G.S.J – I.G.A.S. – I.G.F

*Mission d'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire*

Zora FERHET Mission Locale 31

Mme Dominique BELLEROSE – Chargée de Mission jeunes DIRECCTE

Mme Florence ALARY ARML

### **HEBERGEMENT LOGEMENT CONSEIL DEPARTEMENTAL**

Anne-Claire HOCHEDÉL, déléguée régionale FNARS Toulouse

Stéphanie ARCHAMBAUD, AERS

Stéphane VIEL, directeur adjoint du foyer du May à Toulouse

### **CONSEIL REGIONAL MIDI-PYRENEES**

Agnès NADOT, directrice de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Nathalie CESSAC, chargée de mission

Jean-François MITJANA, chef du service de la formation professionnelle

### **CONSEIL DEPARTEMENTAL DE HAUTE GARONNE**

Marine CALAZEL, conseiller du président pour les questions sociales

Eric DAGUERRE, Directeur de cabinet

Bertrand LOOSES, Directeur général des services

Michel PINET, Directeur général adjoint chargé des solidarités

Isabelle NEGRE, Directrice de la coordination et du développement social

### **SANTE**

Docteur Gérard LAURENCIN, chef du SMPR de Toulouse (centre de détention de Muret)

Nadja BOURLES, éducatrice spécialisée au CSAPA Clémence Isaure, intervenante à la maison d'arrêt de Seysses

Clarisse LAVERGNE, éducatrice spécialisée, ANPAA 81, référente CSAPA en milieu pénitentiaire (CD de Saint-Sulpice et maison d'arrêt d'Albi)

Jean-Michel DOYEN, directeur de l'ANPAA 81

Marie-Pierre VIRETTO, directrice de AideAu (Aude)

Frédéric GABANOU, adjoint direction, ARPADE SAS Toulouse

Aude AMIGUES, directrice du centre de préparation à une vie autonome à l'ARPADE Toulouse

### **ARS Midi-Pyrénées**

Marylène FABRE, médecin référent santé détenus

Eric REGNAUT, médecin responsable du département prévention

Nicole GEORGES, inspectrice, département prévention et promotion de la santé

### **CPAM**

Joèle DURRIEU, responsable département CAS-action sociale

Christophe SOLE, responsable de service

### **CIMADE**

Pierre GRENIER, délégué national région sud-ouest

### **INTERVENANTS ACCES AUX DROITS**

Karine COUDOR, conseillère en économie sociale familiale intervenant au QCP de Seysses

Fabienne BRASQUIES, directrice de l'association Village 12, Villefranche-de-Rouergue

Ludmilla ADAM, association Village 12 - intervenante à la maison d'arrêt de Rodez

## **21. DEPLACEMENT DE LA MISSION A PARIS (6 au 8 janvier 2016)**

### **DIRECTION INTERREGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES DE PARIS**

André SANCHEZ, directeur interrégional

Sylviane TOURETTE, cheffe du DPIP

Catherine TRUC, cheffe du DBF

Diane CHEVREAU, adjointe au chef de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy

Jimmy DELLISTE, directeur de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine (Nanterre)

Olivier PIPINO adjoint directrice de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Ghislaine ROZENFARB, directrice de la maison de Bois d'Arcy (intérim)

Arnaud SOLERANRSKI, directeur du centre pénitentiaire de Réau

Evelyne BAZOLA-MINORI, DPIP SPIP 91 (Fleury-Mérogis)

Yannick LE MEUR, DFSPPIP 77

Alain FAJER, DFSPPIP 92

Marie-Rolande MARTINS, adjointe au DFSPPIP 77

Stéphanie PELLEGRINI, DPIP 91

Fabrina ETTY, CPIP au SPIP 75

Thierry HAAS, CPIP au SPIP 78

Pauline CHARLES, CPIP au SPIP 78

Stéphanie ROCHARD, CPIP au SPIP 78

Sarra ZAGHOUDI, CPIP au SPIP 91

Guylaine COLARD, CPIP au SPIP 92

Lisa NEUMAN, CPIP au SPIP 93

Laura AZERGUI, CPIP au SPIP 93

Nathalie MORT, CPIP au SPIP 94

Macha MERLHIOT, CPIP au SPIP 94

## **MISSIONS LOCALES**

Agnes VIDAL, coordonnatrice ML des Ulis

Céline MARTIN, directrice ML de Meaux

## **POINTS D'ACCES AU DROIT**

Alexandre MOREAU, Droits d'Urgence, coordonnateur PAD CP Fresnes

Julie GUILLOT, Droits d'Urgence, coordonnatrice PAD UMO SPIP 75

## **ASSOCIATIONS**

Eric MERMINOD, Directeur Général ARAPEJ IDF

Louiza DACI, directrice Pôle Droit et Justice ARAPEJ

Sandrine BOCARDONE, éducatrice spécialisée Pôle Hébergement/Logement ARAPEJ 94

Frédéric FREMINET, directeur Empreintes

Marie LUCIOT, ASE Pôle Justice Empreintes

Rachid KHALDOUN, directeur Solidarité Jalons par le Travail

M. DJEDAOUN, directeur INSTEP Leo Lagrange IDF

Mme PE, formatrice INSTEP Leo Lagrange IDF

Frédéric CHASSELOUP, directeur adjoint de Travail – Entraide 77

Lionel SAYAG, chef de service Proses 93

Maxime RUBY, chef de service CSAPA Pierre Nicole

Hélène MORFINI, chargée de mission prison – justice AURORE.

## **22. TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY**

Renaud LEBRETON DE VANNOISE, président

Fabienne KLEIN DONATI, procureure de la République

Dominique PAUTHE, 1<sup>er</sup> vice-président

Aïda CHOUK, vice-présidente chargée des fonctions de l'application des peines

Charlène WANPOUILLE, substitut

## **SPIP 93**

Dominique PERRAULT, directrice adjointe

## **23. DEPLACEMENT AU CANADA (Ottawa et Montréal du 11 au 16 janvier 2016)**

**AMBASSADE DE FRANCE**

Nicolas CHAPUIS, ambassadeur de France

Karine GONNET, magistrate de liaison

**INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS FEDERALES (OTTAWA)**

*CENTRE NATIONAL DE PREVENTION DU CRIME*

Kimberly LAVOIE, directrice, division de la prévention du crime et de sécurité des communautés autochtones

Geneviève SIROIS, section des politiques, division de la prévention du crime et de sécurité des communautés autochtones

Antoine BOURDAGES, directeur, division des programmes de sécurité communautaire

Lucie LEONARD, gestionnaire de la recherche et des connaissances, division de la recherche

Karl HANSON, agent principal de recherche scientifique, division de la recherche

**MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE-SERVICES CORRECTIONNELS DU  
CANADA**

Anne KELLY, sous-commissaire principale

Joseph DAOU, gestionnaire principal, secteur des opérations et programmes correctionnels

Emmanuel RUTSIMBO, gestionnaire, secteur des opérations et programmes correctionnels

Alain FORTIER, agent principal de projets et relations intergouvernementales

Pierre CARMONA, directeur, services généraux-CORCAN (ateliers industriels en détention)

Patrice MIRON, directeur, engagement des citoyens (justice réparatrice)

**COMMISSION DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES DU CANADA- BUREAU DE  
LIBERATIONS CONDITIONNELLES D'OTTAWA**

Richard MARCEAU, directeur du bureau de libération conditionnelle d'Ottawa

**MAISON DECISION**

Louis BERUBE, directeur général d'une maison décision à Ottawa

## MONTREAL

SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTREAL (SPVM)

EMRII (équipe mobile de référence et d'intervention en itinérance)

Laurent DYKE

Rudy ESCOFFIER

ESUP (équipe mixte en soutien aux urgences psychosociales)

Antonino PETROTTA

Annie RUEL

ASSOCIATION DES SERVICES DE REINSERTION SOCIALE DU QUEBEC (ARS)

David HENRY, coordonnateur aux programmes et aux communications

## COUR MUNICIPALE DE MONTREAL

XXXX Président

Marie BROUILLET, juge

## YMCA LA BOUSSOLE

Maryse PARE, responsable du service d'aide à l'emploi La Boussole

Elisabeth MONTPETIT DUBRULE, superviseure et conseillère développement professionnel  
La Boussole

CENTRE INTERNATIONAL DE PREVENTION DE LA CRIMINALITE

Daniel CAUCHY, directeur général

Serge BRUNEAU, directeur des programmes

Pablo MADRIAZA, analyste et chargé de projets

ARMEE DU SALUT

Anton UVANOV, directeur adjoint des programmes d'hébergement

**24. DEPLACEMENT AU ROYAUME-UNI (1er au 4 février 2016)**

AMBASSADE DE FRANCE

Elisabeth PELSEZ, magistrate de liaison

Marie KEIRLE, conseillère sociale à l'ambassade de France

PRISON DE MANCHESTER

Holly CRITCHLEY, Head of Healthcare and Substance Misuse

Wazir MUHAMMAD, National Commissioning Manager - NHS England

Tim COGHLAN, Head of Reducing Reoffending

Heather SHELDON, Deputy Governor of HMP Manchester

**LONDRES**

NATIONAL OFFENDER MANAGEMENT SERVICE (NOMS)

Michael SPURR, Chief Executive Officer du NOMS

Sarah PAYNE, directrice du NOMS au Pays de Galles

Rachael REYNOLDS, directrice de l'Emploi

Sharon BARRETT, Head of Learning and Skills

Simon MARSHALL, Head of Commissioning Group

Karen PAYNE, Transforming Rehabilitation

James SMITH, Transforming Rehabilitation

Alex BATRAM, chargé de mission

Zoe MARKHAM, Innovations and Policy Development Team

#### COLLEGE OF POLICING

Dr Nicky MILLER du *What Works Centre*

#### INSPECTION DES PRISONS

Hindpal SINGH BHUI

BLUE SKY DEVELOPMENT (institution sociale en faveur des anciens détenus)

Kate MARKEY, directrice

#### NATIONAL SERVICE PROBATION A LONDRES

Sara ROBINSON, directrice

<b>Annexe 3.</b> Liste des principaux partenariats mis en place par la DAP
--

**I - Partenariats privés**

Vingt et une associations et fédérations

- ✓ AIDES (Aides aux malades, à la recherche, information sur le Sida et les hépatites) convention cadre 2016-2018
- ✓ Alcooliques Anonymes CPO 2014-2016
- ✓ ANVP (Association Nationale des Visiteurs de Prison) CPO 2015-2017
- ✓ ARAPEJ (Associations Réflexion Action Prison et Justice) CPO 2016-2018
- ✓ AUXILIA Formation et amitié : une nouvelle chance CPO 2015-2017
- ✓ La Cimade CPO 2016-2018
- ✓ Citoyens et Justice CPO 2015-2017
- ✓ CLIP (Club Informatique Pénitentiaire) CPO 2015-2017
- ✓ Le Courrier de Bovet CPO 2016-2018
- ✓ Croix Rouge française CPO 2015-2017
- ✓ David et Jonathan CPO 2014-2016
- ✓ FARAPEJ (Fédération des Associations Réflexion Action Prison et Justice) CPO 2016-2018
- ✓ FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale) CPO 2016- 18
- ✓ FREP (Fédération des Relais Enfants Parents)
- ✓ Génépi CPO 2015-2017
- ✓ Narcotiques Anonymes CPO 2015-2017
- ✓ Petits frères des Pauvres CPO 2015-2018
- ✓ Secours Catholique Convention partenariale 2016-2019
- ✓ Sidaction CPO 2016-2018
- ✓ Sida Info Service CPO 2016-2018
- ✓ UFRAMA (Union des Fédérations Régionales des Maisons d'Accueil des Familles et des Proches des Pers. Incarcérées) CPO 2015-2017

Quatre fondations

- ✓ Fondation Française des jeux
- ✓ Fondation du Sport Français
- ✓ Fondation M6
- ✓ Fondation Paris Diderot

Seize fédérations sportives

- ✓ Fédération française d'athlétisme CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française de badminton CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française de basketball CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française de boxe CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française cyclotourisme CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française EPMM Sport pour Tous CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française d'haltérophilie, musculation, force athlétique et culturisme CPO 2015-2017

- ✓ Fédération française de handball Convention annuelle
- ✓ Fédération française de karaté CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française de rugby CPO 2 ans 2015-2017
- ✓ Fédération de savate boxe française Convention annuelle
- ✓ Fédération française de sport adapté CPO 3 ans 2014-2017
- ✓ Fédération française de tennis de table CPO 2015-2017
- ✓ Fédération française de volley-ball CPO 2015-2017
- ✓ Union sportive Léo Lagrange CPO 2015-2017

## **II- Services de l'Etat**

### Sept ministères

- ✓ Ministère de la culture et de la communication
- ✓ Ministère du droit des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports
- ✓ Ministère du travail, de l'emploi, et du dialogue social
- ✓ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ✓ Ministère de l'intérieur, notamment direction des libertés publiques et des affaires juridiques - bureau central des cultes (BCC), direction des collectivités locales (DGCL) et direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)
- ✓ Ministère des affaires sociales et de la santé, en particulier direction générale de la santé (DGS), direction générale de l'offre de soins (DGOS), Direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale de la cohésion sociale (DGCS),
- ✓ Ministère du logement et de l'égalité des territoires, notamment la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DGHUP)

### Cinq missions/ organismes à périmètre interministériel

- ✓ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL)
- ✓ Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDCA).
- ✓ Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)
- ✓ Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD)
- ✓ Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

## **Annexe 4.** La réforme pénale : loi du 15 août 2014

### **Annexe 4.1.** *Liste des circulaires, dépêches et notes du ministère de la justice pour la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.*

La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a donné lieu à la diffusion de six circulaires dont quatre inter-directionnelles, cinq dépêches et deux notes de cadrage, à savoir :

- dépêche du 19 août 2014 concernant la publication de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. REF : 2014-00086 ;
- dépêche du 18 septembre 2014 relative à la mise à disposition de la foire aux questions (FAQ) de la DACG dans la perspective de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre de certaines dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. REF 2014 00086 ;
- circulaire de Madame la garde des Sceaux en date du 26 septembre 2014 présentant la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. N° NOR : JUSD 1422849 C ; N° circulaire : CRIM/2014-16/E8-26-09.2014 ;
- circulaire DACG/DAP/DPJJ du 26 septembre 2014 présentant les dispositions applicables au 1<sup>er</sup> octobre 2014 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. N° NOR : JUSD 1422849 C ; N° de circulaire : CRIM/2014-17/E8-26.09.2014 ;
- circulaire DACG/DAP du 26 septembre 2014 présentant les dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales instituant la contrainte pénale. N° NOR : JUSD 1422852 C, N° de circulaire : CRIM- 2014-28/E8-26.12.2014 et note de cadrage DAP ;
- circulaire du 17 décembre 2014 présentant les dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales concernant le sursis et le sursis avec mise à l'épreuve et applicables le 1<sup>er</sup> janvier 2015. N° Nor : JUS D 1430154 C ; N° de circulaire : CRIM- 2014-26/E8-17.12.2014 ;

- circulaire DACG/DAP/DPJJ du 26 décembre 2014 présentant les dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales applicables au 1er janvier 2015 et portant sur la libération sous contrainte, l'examen obligatoire des peines d'emprisonnement supérieures à 5 ans en vue de l'octroi d'une libération conditionnelle, la suppression de la procédure simplifiée d'aménagement de peine et de la surveillance électronique de fin de peine ainsi que sur la suppression de certains régimes spécifiques applicables aux récidivistes. N° Nor : JUS D 1431153 C-N° de circulaire : CRIM – 2014 – 29 / E3 – 26.12.2014 ;
- circulaire DACG/DAP du 26 décembre 2014 présentant les dispositions du décret n° 2014-1582 du 23 décembre 2014 relatif à l'exécution des peines précisant certaines dispositions de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales entrées en vigueur le 1er octobre 2014 (un tableau comparatif des dispositions réglementaires du CPP est incorporé en annexe). Cette circulaire, qui vient compléter les deux circulaires du 26 septembre 2014, précise notamment les dispositions concernant la contrainte pénale, l'obligation de soins ordonnée en cas de trouble mental altérant le discernement, le bureau d'aide aux victimes, l'expertise préalable aux mesures d'aménagement de peine ou le suivi post-peine de l'article 721-2 du CPP. N° Nor : JUS D 1431147 C - N° de circulaire : CRIM –2014 -28 / E8 –26.12.2014 ;
- note de cadrage de la direction de l'administration pénitentiaire du 26 décembre 2014 portant sur la libération sous contrainte ;
- dépêche du 9 janvier 2015 concernant la mise en œuvre des dispositions de l'article 13 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales : application dans le temps des dispositions alignant le régime des récidivistes sur celui des non-récidivistes en matière de réductions supplémentaires de peine (RSP) ;
- dépêche du 16 avril 2015 relative aux arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 14 avril 2015 concernant l'application dans le temps des dispositions relatives à la contrainte pénale. Annexe 1- Annexe 2 - Annexe 3. Ref : E3- 2015-QJ-0003 ;
- dépêche conjointe DAP/DACG du 12 août 2015 relative à la synthèse nationale annuelle des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération pour l'année 2014. Ref : E3-06-QJ020.

## Annexe 4.2. La contrainte pénale

### LA CONTRAINTE PENALE

Introduite à l'article 131-4-1 du code pénal, la contrainte pénale est issue des travaux de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive tenue en février 2013<sup>1</sup>.

Tendant à remettre la personne au centre des décisions, elle implique une évaluation approfondie et régulière de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale du condamné, et a vocation à permettre un suivi renforcé de ce dernier.

La création de cette peine s'accompagne d'un mouvement, plus large, de rénovation des méthodes d'intervention et de prise en charge des SPIP.

Une circulaire du 26 septembre 2014 est venue en préciser les contours ainsi qu'un décret du 23 décembre 2014 et sa circulaire d'application du 26 décembre 2014.

#### Les objectifs

- contrebalancer la prépondérance de la peine d'emprisonnement, par la création d'une peine de probation en milieu ouvert ;
- prévenir de façon efficace la commission de nouvelles infractions par le condamné en favorisant la désistance de ce dernier par :
  - la personnalisation de la sanction pénale, grâce à une détermination de son contenu après évaluation approfondie de sa situation ;
  - un suivi évolutif, renforcé et pluridisciplinaire de la personne condamnée ;

#### Bonne pratique :

Des rencontres entre les magistrats et greffiers du siège correctionnel et de l'application des peines, les magistrats et greffiers du parquet ainsi que les personnels pénitentiaires apparaissent indispensables pour mettre en œuvre cette nouvelle peine.

De même, l'organisation de rencontres avec le barreau peuvent être de nature à faciliter la connaissance des avocats sur les nouvelles dispositions.

#### Le champ d'application

- la contrainte pénale peut être prononcée depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014 pour les délits punis d'une peine n'excédant pas cinq ans d'emprisonnement (article 131-4-1 du CP). Cela exclut les contraventions, les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à 5 ans, ainsi que les délits pour lesquels aucune peine d'emprisonnement n'est encourue.
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 elle sera toutefois applicable à tous les délits punis d'emprisonnement.

<sup>1</sup> La conférence de consensus proposait une peine de probation, totalement décorrélée de l'emprisonnement.

- elle n'est **pas applicable aux mineurs** au regard de la diversité dans le droit actuel des réponses pénales susceptibles d'être prononcées à leur égard et du fait que, d'ores et déjà, la situation personnelle de chaque mineur impliqué dans une procédure pénale fait l'objet d'une évaluation approfondie par les professionnels de la PJJ.
- **peine alternative à l'emprisonnement plus douce, la contrainte pénale s'applique immédiatement à compter du 1er octobre 2014** pour tous les délits entrant dans son champ d'application, même commis avant cette date.

#### **Focus : application de la loi dans le temps**

Par trois arrêts en date du 14 avril 2015, la chambre criminelle de la Cour de cassation est venue confirmer cette analyse (pourvois n° 15-80.858, n° 14-84.260 et n° 14-84.473). Il ressort clairement de ces décisions que :

- la peine de contrainte pénale, peine alternative à l'emprisonnement sans sursis, est applicable même aux faits commis avant le 1er octobre 2014, date de son entrée en vigueur ;
- les personnes condamnées antérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la contrainte pénale par une décision non encore passée en force de chose jugée à cette date ne sauraient en revanche prétendre à une annulation de leur condamnation aux fins de réexamen de leur situation au regard des nouvelles dispositions.

#### **Public visé**

La loi prévoit que la contrainte pénale peut être prononcée dans les hypothèses où « la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur ainsi que des faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et renforcé ».

Une réflexion doit être engagée localement entre les différents acteurs de la contrainte pénale sur les profils et les éventuels contentieux susceptibles d'être concernés. La contrainte pénale sera particulièrement adaptée aux personnes présentant des problématiques multiples, nécessitant une prise en charge pluridisciplinaire et un accompagnement rigoureux.

Elle pourra utilement être prononcée envers des personnes désinsérées socialement, des personnes non encore installées entièrement dans la délinquance mais pour lesquelles un risque important de récidive a été constaté, ou encore des personnes multi récidivistes à l'encontre desquelles de nombreuses réponses pénales, dont des peines d'emprisonnement avec mises à l'épreuve, ont d'ores et déjà été prononcées.

#### **Bonne pratique :**

- définition, dans le cadre de rencontres entre la juridiction et le SPIP, du socle du contenu d'une contrainte pénale et des orientations envisageables, et information des juridictions correctionnelles sur les choix effectués afin que les sanctions prononcées soient adaptées aux situations et aux personnalités des prévenus ;
- constitution d'une cote personnalité pour l'audience (casier judiciaire, expertises, enquêtes de personnalité, éléments Cassiopée et APP, éléments de personnalité d'un précédent suivi, ...) ;
- sensibilisation des enquêteurs de personnalité à la contrainte pénale.

Par le caractère contraignant du suivi qu'elle instaure, la contrainte pénale a vocation à être prononcée à la place **des courtes peines d'emprisonnement**, dont l'inefficacité en matière de lutte contre la récidive est établie, et qui ne permettent pas d'engager un travail de réinsertion.

Le **sursis avec mise à l'épreuve** aura dès lors vocation à s'adresser aux personnes condamnées nécessitant un suivi plus formel ou davantage axé sur le contrôle du respect des obligations et interdictions, telles que l'obligation de travail, l'obligation de passer l'épreuve de permis du conduire ou encore l'obligation d'indemniser la victime. Le suivi d'une personne condamnée à verser une pension alimentaire pourra par exemple relever d'un sursis avec mise à l'épreuve lorsque celle-ci ne connaît pas de grandes difficultés.

### La durée de la contrainte pénale

- elle est fixée par la juridiction de jugement et doit être **comprise entre six mois et cinq ans**.

A la différence du SME, la durée de la contrainte pénale ne peut être prolongée.

- ce délai démarre au jour de la décision de condamnation, la peine de contrainte pénale étant **exécutoire par provision** (article 131-4-1 du CP). Le suivi prend donc effet dès le prononcé de la condamnation. Une convocation est remise à la personne condamnée à l'issue de l'audience en application de l'article 474 du code de procédure pénale.

Si le condamné n'est pas présent à l'audience<sup>2</sup>, cette convocation lui est remise lors de la notification, par tout moyen, de la condamnation, ou lui est adressée dans les meilleurs délais après cette notification (article D. 49-82 du code de procédure pénale).

#### Bonne pratique :

les pièces nécessaires à la prise en charge effective de la personne condamnée peuvent utilement être transmises au SPIP par voie dématérialisée sur une boîte structurelle dédiée. Une réflexion sur la création de telles boîtes peut être engagée lors des conférences régionales semestrielles.

L'article D.49-83 précise que lorsque la personne condamnée à la contrainte pénale était détenue pour autre cause lors du prononcé de la peine, le SPIP de l'établissement pénitentiaire lui remet ou lui fait remettre un avis de convocation à comparaître devant le SPIP territorialement compétent pour suivre la mesure dans un délai qui ne saurait être supérieur à huit jours à compter de sa libération. De la même manière que ce qui est prévu pour le SME ou le SJJ, cette disposition vise à éviter toute rupture de suivi de la mesure de contrainte pénale, quand bien même celle-ci n'est en principe pas suspendue pendant l'incarcération.

- la **cessation anticipée de la mesure de contrainte pénale peut intervenir à l'issue du délai d'un an**, si le reclassement est acquis, sur décision du juge de l'application des peines (JAP), après réquisitions conformes du parquet et à défaut, sur décision du président du tribunal de grande instance (TGI) ou d'un juge par lui désigné (art. 713-45 du CPP).

<sup>2</sup> Hypothèse qu'il convient d'explorer, même si en pratique il semble préférable que la contrainte pénale ne soit ordonnée que si le prévenu est présent à l'audience.

Le président du tribunal de grande instance ou le juge par lui délégué est assisté par un greffier<sup>3</sup> qui assure notamment les convocations en vue du débat et la notification de la décision. Sont applicables les modalités prévues aux articles D. 49-13 à D. 49-17 et D. 49-18 du CPP.

- en cas d'incarcération de la personne condamnée, **le délai d'exécution de la contrainte pénale n'est pas suspendu**. Il peut toutefois l'être par ordonnance du JAP, sauf lorsque cette incarcération résulte de la mise à exécution de l'emprisonnement encouru en cas de non-respect de la contrainte pénale (art. 713-46 du CPP). Cette décision est prise selon les modalités prévues pour les décisions relevant de l'article 712-8 du CPP (article D. 49-84). Contrairement à la plupart des peines ou mesures d'application des peines, et afin de permettre une plus grande souplesse dans l'exécution de la peine, la suspension du délai pendant l'incarcération ne revêt ainsi pas de caractère automatique.

### Le contenu de la contrainte pénale

- la contrainte pénale emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du JAP, à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société (alinéa 2 de l'art. 131-4-1 du CP)
- outre les mesures de contrôle correspondant aux obligations générales du sursis avec mise à l'épreuve prévues à l'article 132-44 du CP et aux mesures d'aide prévues à l'article 132-46 du CP, le condamné peut être astreint aux **obligations et interdictions particulières prévues à l'article 132-45** en matière de sursis avec mise à l'épreuve, à l'obligation d'effectuer un **travail d'intérêt général**, avec son accord, ainsi qu'à une **injonction de soins**, si le suivi socio-judiciaire est encouru et qu'une expertise médicale a conclu qu'il était susceptible de faire l'objet d'un traitement. Cette liste présente la particularité de regrouper des obligations spécifiques antérieurement liées à différentes mesures. La contrainte pénale est donc à cet égard un **cadre plus large et plus adaptable** que d'autres peines comme le SME ou le STIG.
- la juridiction de condamnation fixe au moment du prononcé de la contrainte pénale la **durée maximale de l'emprisonnement encouru en cas de non-respect des obligations**. Cette durée fait l'objet d'un double plafond : elle ne peut excéder ni deux ans, ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue pour l'infraction initiale (alinéa 10 de l'art. 131-4-1 du CP). Si une peine de contrainte pénale est prononcée dans le cadre d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la durée maximale de l'emprisonnement fixé par la décision ne peut excéder un an.

### La fixation du contenu de la contrainte pénale

- afin d'assurer une meilleure individualisation de la sanction, le contenu de la contrainte pénale peut être **déterminé à la fois par la juridiction de jugement et le JAP**.
- la **juridiction de jugement** qui prononce la contrainte pénale peut définir les obligations et interdictions particulières du condamné, mais **uniquement si elle dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité du condamné**

<sup>3</sup> Il n'est pas précisé si le greffier doit être un greffier du tribunal correctionnel ou un greffier de l'application des peines. Il convient toutefois de souligner que les greffiers du service de l'application des peines ne peuvent à ce jour que consulter les données présentes sur le logiciel Cassiopé et non y apporter des modifications. Il peut ainsi être opportun de désigner un greffier correctionnel.

et sur sa situation matérielle, familiale et sociale. Ces obligations, ainsi que les obligations générales prévues par l'article 132-44 du CP, sont notifiées par le président de la juridiction à la personne condamnée à l'issue de l'audience.

**Bonne pratique :**

Si le JAP compétent pour le suivi n'est pas celui du ressort de la juridiction de condamnation, il est important de veiller à ce que le dessaisissement s'opère dans les meilleurs délais pour permettre que l'évaluation et le suivi deviennent rapidement effectifs.

- si la juridiction de jugement n'a pas prononcé d'obligations particulières, ces obligations et interdictions seront fixées par le JAP, au vu d'un rapport établi par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, après évaluation du condamné par ce service (art. 713-43 du CPP).
- le JAP peut également décider, au vu de ce rapport, de modifier les obligations et interdictions prononcées par la juridiction de jugement.

Ce dispositif permet que le contenu de la mesure soit, dès les premiers mois du suivi, le plus pertinent.

- le rapport d'évaluation établi par le SPIP doit être adressé au juge d'application des peines au plus tard trois mois après le prononcé de la condamnation ou, lorsque le prévenu n'était pas présent à l'audience, après sa notification. Il est communiqué sans délai au procureur de la République par le service de l'application des peines (article D. 49-85).
- la décision du JAP intervient au plus tard dans les quatre mois suivant le jugement de condamnation, ou de sa notification en cas d'absence du condamné à l'audience (article D. 49-86). Elle prend la forme d'une ordonnance prise après réquisitions écrites du procureur de la République et après avoir recueilli lui-même les observations du condamné dûment convoqué ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat. Cette ordonnance fait l'objet d'une notification au condamné par le JAP.

**Bonne pratique :**

Bien que cela ne soit pas expressément prévu par les textes, il peut apparaître opportun, à l'issue de la période d'évaluation, que les personnes condamnées soient reçues systématiquement par les JAP afin de rythmer le suivi.

- l'ordonnance du JAP est susceptible d'appel par le condamné, le procureur de la République et le procureur général dans les 24 heures de sa notification (712-11 du CPP). En cas d'appel, elle sera examinée par le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel. La décision du juge de l'application des peines est exécutoire par provision (article 712-14 du code de procédure pénale).
- le juge donne également connaissance au condamné lors de la notification de sa décision des dispositions des articles 713-44, 713-47 et 713-48 du code de procédure pénale, à savoir que sa situation sera réévaluée avant un délai d'un an, et que la violation de ses obligations, de même que la commission d'une

nouvelle infraction, pourront entraîner la mise à exécution totale ou partielle de l'emprisonnement fixé par le tribunal.

### **Le suivi de la mesure et l'évolution de son contenu**

Le contenu qui sera donné au suivi de la personne condamnée est un élément essentiel de la contrainte pénale.

#### **Un suivi renforcé**

Le suivi de la personne condamnée sera davantage renforcé et pluridisciplinaire qu'un suivi dans le cadre d'un SME. Cela pourra se traduire en pratique par une fréquence rapprochée des entretiens individuels et collectifs, la mise en place de groupes de parole ou de stages, en fonction du mode d'apprentissage de la personne ; le cas échéant de modalités particulières des programmes de prévention de la récidive (PPR) ou celle des stages (ex : prévention sécurité routière, sensibilisation aux risques liés à la consommation d'alcool ou de produits stupéfiants), la mise en place de permanence délocalisée du SPIP, d'un travail en réseau notamment avec le tissu associatif, la famille ou les autres personnes significatives et la double affectation du dossier à deux CPIP, des visites à domicile, etc...

#### **Un suivi évolutif**

La situation de la personne condamnée fait l'objet de réévaluations chaque fois que nécessaire au cours de l'exécution de la peine, et au moins une fois par an par le SPIP et le JAP.

L'article D. 49-88 prévoit que la réévaluation prévue à l'article 713-44 doit intervenir au plus tard un an après le prononcé de la condamnation ou, si le prévenu n'était pas présent à l'audience, après sa notification. A cette fin, le service pénitentiaire d'insertion et de probation adresse au juge d'application des peines un rapport de synthèse sur les conditions d'exécution de la sanction. Ce rapport est communiqué sans délais au procureur de la République par le service de l'application des peines.

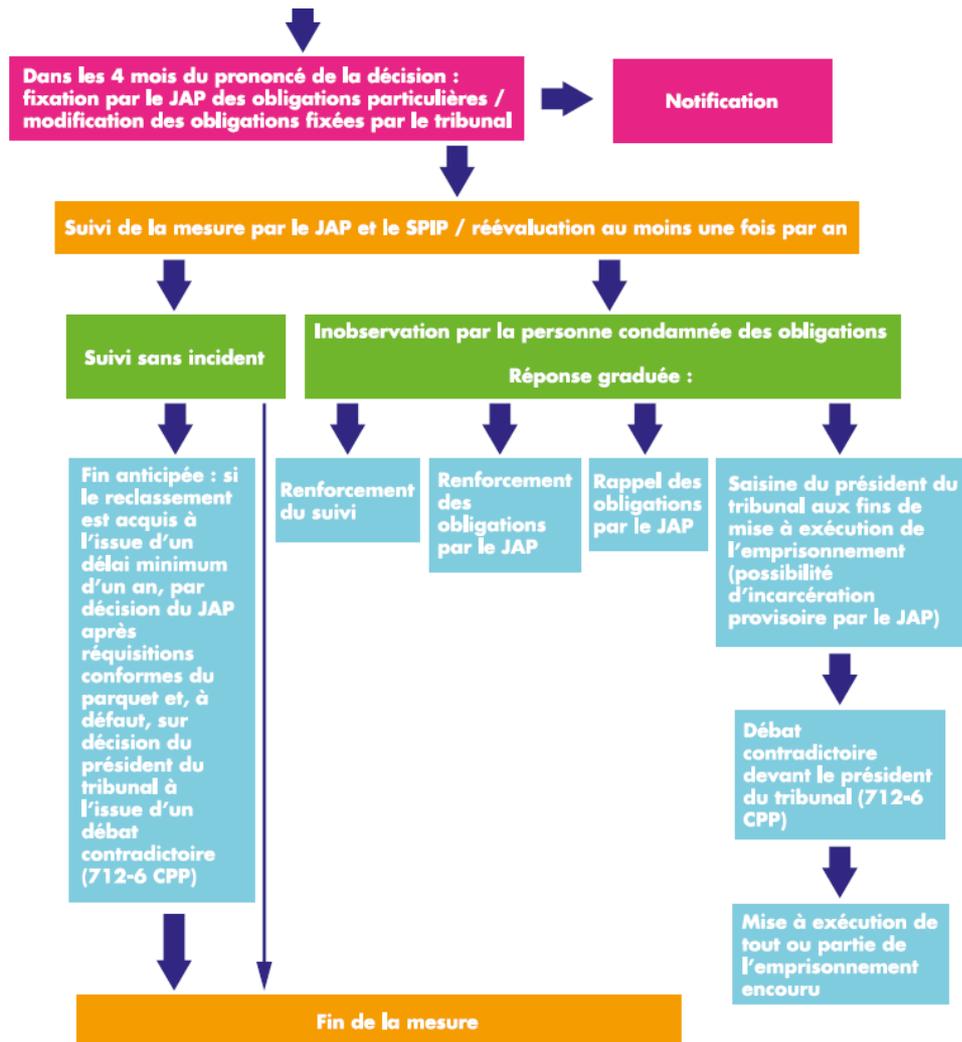
A l'issue de chaque nouvelle évaluation, le JAP peut modifier ou compléter les obligations et interdictions auxquelles la personne condamnée est astreinte ou supprimer certaines d'entre elles. Il statue par ordonnance motivée selon les modalités prévues par l'article 712-8 CPP, et après avoir entendu les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat.

### **La sanction du non respect de la mesure ou de la commission de nouveaux faits**

- la loi pose le principe selon lequel l'inobservation par la personne condamnée des mesures, obligations et interdictions qui lui sont imposées pour un délit doit faire l'objet de réponses graduées, afin de prendre en compte le parcours parfois chaotique de réinsertion (article 713-47 du code de procédure pénale):
  - un rappel par le JAP des mesures, obligations et interdictions auxquelles est astreinte la personne condamnée ;
  - un renforcement de l'intensité du suivi ou l'ajout d'obligations ou interdictions par le JAP, d'office ou sur réquisitions du procureur de la République, selon la procédure prévue par l'article 712-8 du code de procédure pénale ;

Source : Ministère de la justice-DACG

## Le schéma de la contrainte pénale



Source : Ministère de la justice - DACG

## **Contrainte pénale et emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve**

La peine de contrainte pénale vient élargir l'arsenal des sanctions dont disposent les juridictions. Elle s'applique aux personnes nécessitant un suivi, un accompagnement et un contrôle plus intenses et, dans de nombreuses hypothèses, pluridisciplinaires.

La création de la contrainte pénale justifie notamment une nouvelle approche de la peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME), dont elle est souvent rapprochée et qui a désormais vocation à viser les situations dans lesquelles un contrôle strict du respect d'obligations et d'interdictions paraît suffisant. La contrainte pénale touche les situations dans lesquelles un suivi et un accompagnement personnalisé renforcé paraît nécessaire.

Par le caractère contraignant du suivi qu'elle instaure, la contrainte pénale a en outre vocation à être prononcée à la place des courtes peines d'emprisonnement.

Enfin, diverses particularités font sa spécificité et la différencient du SME.

### LA CONTRAINTE PENALE VISE LES SITUATIONS EXIGEANT UNE PRISE EN CHARGE IMMEDIATE DE LA PERSONNE CONDAMNEE

Peine de plein droit exécutoire par provision (article 131-4-1 du CP), le suivi prend toujours effet dès le prononcé de la condamnation

La convocation devant le SPIP a lieu dans les 8 jours de son prononcé

### LA CONTRAINTE PENALE VISE LES SITUATIONS EXIGEANT UN SUIVI RENFORCE DE LA PERSONNE CONDAMNEE

Si dans le SME pouvaient être mis en place des suivis différenciés par le JAP, les magistrats du siège correctionnel se voient donner la possibilité de marquer, à travers le prononcé d'une contrainte pénale, leur volonté de soumettre le condamné à un suivi très rapproché et affiné.

### LA CONTRAINTE PENALE S'ACCOMPAGNE DE NOUVELLES METHODES DE PRISE EN CHARGE DE LA PERSONNE CONDAMNEE PAR LES SPIP

La création de la contrainte pénale s'accompagne de méthodes renouvelées de travail du SPIP de nature à renforcer l'efficacité de la mesure et à favoriser la réinsertion durable de la personne condamnée.

Celles-ci vont être explicitées dans un manuel de mise en œuvre de la contrainte pénale élaboré par la direction de l'administration pénitentiaire. Il développe les pratiques des professionnels pénitentiaires et décrit la spécificité du suivi de la mesure de contrainte pénale.

Ces méthodes sont marquées par une évaluation structurée de la situation de la personne condamnée et la définition d'un plan de suivi individualisé.

Elles se fondent sur une démarche opérationnelle, centrée sur la résolution des difficultés internes de la personne condamnée, qui s'inspire des règles européennes relatives à la probation (REP).

LE CONTENU DE LA CONTRAINTE PENALE EST DETERMINE APRES UNE EVALUATION APPROFONDIE DE LA SITUATION DE LA PERSONNE CONDAMNEE

L'évaluation de la situation de la personne condamnée par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dès le début de la mesure favorise la définition d'un contenu et de modalités de suivi adaptés et individualisés dès les premiers mois de la prise en charge.

Si pour le SME une modification ou un ajout d'obligations est possible par le JAP, il est rare qu'il intervienne dès le début de la prise en charge.

Les obligations susceptibles d'être prononcées sont plus nombreuses :

Contrairement au SME, figurent parmi ces obligations celle d'effectuer un travail d'intérêt général ainsi que l'injonction de soins, si la personne a été condamnée pour un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru et qu'une expertise médicale a conclu qu'elle était susceptible de faire l'objet d'un traitement.

LE CONTENU DE LA CONTRAINTE PENALE SE VEUT EVOLUTIF AFIN DE TENIR COMPTE DU PARCOURS DE PEINE DE LA PERSONNE CONDAMNEE

Le JAP rend une ordonnance dès les quatre mois du prononcé de la contrainte pénale s'il souhaite modifier les obligations prononcées par le tribunal. Il peut rencontrer à cette occasion la personne condamnée afin de rythmer le suivi à venir.

La réévaluation de la situation de la personne condamnée est institutionnalisée par la loi : elle a lieu au moins une fois par an, par le SPIP et le JAP. Ce dernier peut modifier, renforcer ou supprimer les obligations liées à la probation, ou mettre fin à la peine de probation si celle-ci est en cours depuis au moins un an.

Le suivi est un suivi approfondi, dont la durée peut être fixée entre 6 mois et 5 ans.

La durée de suivi d'une personne condamnée à la peine de contrainte pénale pourra ainsi être plus longue que celle d'un SME qui n'est supérieure à 3 ans qu'en cas de récidive.

En cas d'incarcération de la personne condamnée, le délai d'exécution de la contrainte pénale n'est pas suspendu automatiquement comme dans le sursis avec mise à l'épreuve, afin de permettre une meilleure individualisation de l'exécution de la peine et d'assurer une continuité du suivi en cours. En pratique, une suspension du délai de la contrainte pénale semblera inutile en cas de détention d'une très faible durée, de même, à l'inverse, en cas de détention d'une très longue durée, qui devra conduire le juge à s'interroger sur la pertinence de la mise à exécution de la peine d'emprisonnement attachée à la contrainte.

### UNE SANCTION GRADUEE

Il ressort des termes de la loi que la sanction du non-respect de la contrainte pénale doit être graduée et souple, afin de s'adapter au plus près des parcours de sortie de délinquance qui sont souvent chaotiques sans être définitivement compromis.

L'inobservation par la personne condamnée des mesures, obligations et interdictions qui lui sont imposées ou une nouvelle condamnation pour un délit pourront faire l'objet des réponses suivantes :

- le renforcement de l'intensité du suivi ou l'ajout d'obligations ou interdictions par le JAP, d'office ou sur réquisitions du procureur de la République ;

- si cela est insuffisant, une saisine par le JAP, par requête motivée, du président du tribunal de grande instance ou d'un juge par lui désigné afin que soit mis à exécution contre le condamné un emprisonnement d'une durée qui ne peut excéder deux ans ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue. Cet emprisonnement peut s'exécuter sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la surveillance électronique.

Un autre magistrat que le JAP est en charge de la sanction du manquement aux obligations. Ce dispositif, qui peut paraître lourd, assure un regard extérieur sur la situation de la personne suivie. Lorsque le juge délégué est un magistrat du siège correctionnel, ce dernier dispose en outre d'un retour sur les contraintes pénales prononcées par le tribunal, de nature à enrichir sa pratique.

Source : Ministère de la justice - DACG/SDJPG/BEPG - septembre 2015

## Tableau contrainte pénale et emprisonnement assorti d'un SME

CONTRAINTE PENALE ET EMPRISONNEMENT ASSORTI D'UN SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE		
	Contrainte pénale	Emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve
Nature	peine principale	modalité de l'emprisonnement
Champ d'application	délits punissables de 5 ans (tous les délits punis d'emprisonnement à compter du 1/01/2017)  lorsque la personnalité et la situation de l'auteur des faits justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu	délits et crimes si peine prononcée ≤ ou = à 5 ans (10 ans en cas de récidive)
Application aux mineurs	non	oui
Durée du suivi	6 mois à 5 ans, sans prolongation possible	1 à 3 ans, 5ans (RL), ou 7 ans (RL de RL), prolongation possible dans la limite du maximum légal
Exécution provisoire	de droit	peut être prononcée (article 471 alinéa 4 CPP)
Obligations et interdictions	articles 132-44- et 132-45 du CP + TIG + injonction de soins (si la personne a été condamnée pour un délit pour lequel le SSJ est encouru et qu'une expertise médicale a conclu qu'elle était susceptible de faire l'objet d'un traitement)  elles sont fixées par le TC dans son jugement et/ou le JAP après évaluation par le SPIP dans une ordonnance notifiée à la personne	articles 132-44- et 132-45 du CP, elles sont fixées par le TC dans son jugement.
situation pénale par le SPIP		
Modification du contenu de la peine	JAP	JAP
Non avenu anticipé	oui, par le JAP sur réquisitions conforme du PR, ou, en l'absence d'accord du PR, par le président du tribunal ou juge délégué sur saisine du JAP, à l'issue d'un DC	oui, par le JAP.
Obligation légale d'une réévaluation régulière et au moins annuelle de la situation de la personne condamnée par le JAP et par le SPIP	oui	non
Suspension du délai si DPAC	non, sauf décision du JAP	oui, suspension de plein droit
Révocation / mise à exécution de l'emprisonnement	Président du tribunal ou juge délégué sur saisine du JAP, en cas d'inobservation des obligations et interdictions résultant de la mesure  TC en cas de crime ou délit commis pendant le délai d'épreuve, suivi d'une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis	JAP, en cas d'inobservation des obligations et interdictions résultant de la mesure ou en cas de crime ou délit commis pendant le délai d'épreuve, suivie d'une condamnation à l'occasion de laquelle la révocation du sursis n'a pas été prononcée  TC en cas de crime ou délit commis pendant le délai d'épreuve, suivi d'une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis
Exécution provisoire de la mise à exécution de l'emprisonnement	non	oui

### Annexe 4.3. *La libération sous contrainte*

## LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE

Dès l'article 707 nouveau du code de procédure pénale, le législateur a fixé à l'exécution des peines un objectif de retour progressif des détenus à la liberté, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.

#### **CHIFFRES DAP 2011 :**

les « sorties sèches » représentent encore 80% des sorties de détention

**2%** des condamnés à moins de 6 mois sortent avec un aménagement de peine

**16%** des condamnés entre 6 et 12 mois sortent avec un aménagement de peine

**36%** des condamnés entre 12 et 36 mois sortent avec un aménagement de peine

**51%** des condamnés entre 3 ans et 5 ans sortent avec un aménagement de peine

Il est apparu en effet que toute sortie accompagnée est mieux à même de réduire le risque de récidive<sup>1</sup>.

Afin de généraliser l'exécution de la fin de la peine privative de liberté en milieu ouvert ou semi-ouvert, le **nouvel article 720 du code de procédure pénale** instaure :

- un examen obligatoire en commission d'application des peines de la situation de toute personne exécutant une ou plusieurs peines d'une durée totale inférieure ou égale à 5 ans, arrivée aux 2/3 de sa peine,
- en vue du prononcé éventuel, par le juge de l'application des peines, d'une nouvelle mesure de libération sous contrainte (LSC), détachée de tout projet d'insertion préalable.

La LSC entraîne l'exécution du reliquat de peine sous le régime, selon la décision prise par le JAP, de la semi-liberté (SL), du placement à l'extérieur (PE), du placement sous surveillance électronique (PSE) ou de la libération conditionnelle (LC).

Nouvelle mesure devant favoriser la systématisation des sorties de détention accompagnées, la libération sous contrainte a été conçue par le législateur comme « *une étape normale et nécessaire de l'exécution d'une peine destinée à encadrer et accompagner une personne condamnée à une courte et moyenne peine sortant de détention*<sup>2</sup> ».

PSAP et SEFIP, qui répondaient aux mêmes préoccupations, sont supprimées.

<sup>1</sup> La principale étude réalisée en France en 2011 sur la récidive des personnes condamnées établit en effet que si 63% des personnes sortant de prison sans aménagement de peine font à nouveau l'objet d'une condamnation dans les cinq années qui suivent la libération, ce taux est de 55 % pour les personnes libérées dans le cadre d'un aménagement de peine sous écrit (placement à l'extérieur, semi-liberté ou surveillance électronique) et de 39 % pour les sortants en libération conditionnelle. Annie KENNEY – Qui ne récidive pas ? Ouvrage collectif sous la direction de Marwan MOHAMMED – les sorties de détention – La Découverte 2012.

<sup>2</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales par M. Jean-Pierre MICHEL, page 154-18 juin 2014.

### Les personnes concernées

La LSC concerne les personnes condamnées, mineures ou majeures :

- exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans (cumul des peines portées à l'écrrou). La loi ne fixe pas de quantum minimum. La LSC est donc applicable aux très courtes peines<sup>3</sup>.
- dont la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir.

Ne seront pas examinées au titre de la LSC les personnes ayant bénéficié d'un aménagement de peine. Afin de lever toute ambiguïté concernant les personnes en aménagement de peine sous écrou, l'article D 147-19 du code de procédure pénale résultant du décret du 23 décembre 2014 vient expressément les exclure du dispositif.

#### Bonne pratique :

Il est indispensable que le SPIP veille à inscrire dans APPI dès l'entretien arrivant avec la personne condamnée à une peine privative de liberté, afin de faciliter ultérieurement le suivi du dossier.

### La procédure

L'article 720 du CPP prévoit que, lorsque le condamné a exécuté les deux tiers de sa peine, sa situation doit obligatoirement — quelle que soit la position de la personne concernée par l'octroi d'une LSC — être examinée par le juge de l'application des peines à l'occasion d'une commission d'application des peines.

#### 1<sup>er</sup> temps : le SPIP doit intégrer dans ses modalités d'accueil et de suivi de la personne condamnée ce nouveau dispositif de sortie de détention

La LSC exige que soit mis en place très rapidement par le SPIP un circuit d'évaluation, de repérage et d'échange d'informations. Les personnes pourront ainsi être orientées :

- Celles disposant d'un projet d'insertion ou de réinsertion, ou s'investissant dans la définition de celui-ci, devront être orientées prioritairement vers une mesure d'aménagement de peine (aménagement de peine sous écrou ou libération conditionnelle).
- Celles qui n'en disposent pas et dont la situation, au vu du reliquat de peine, n'en permettra pas la construction, pourront être dirigées vers la LSC.
- Ce n'est que dans l'impossibilité de proposer un aménagement de peine ou une LSC, notamment lorsque la personne condamnée aura fait connaître un refus exprès, que la préparation d'une sortie en fin de peine devra être envisagée, étant précisé que les personnes n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de sortie anticipée pourront le cas échéant relever du nouveau dispositif de suivi prévu par l'article 721-2 du CPP tel que modifié par la loi<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Il apparaît en effet que ces peines s'exécutent dans leur grande majorité sans aménagement de peine. Ainsi, 98% des personnes détenues condamnées à une peine de moins de 6 mois ne bénéficient pas d'une mesure d'aménagement de peine de même que 84% des personnes condamnées à une peine de 6 mois à 1 an alors qu'elles sont seulement 40% à ne pas en bénéficier lorsque la peine concernée est supérieure à 20 ans. Les personnes exécutant une peine de moins de six mois d'emprisonnement qui représentent 56% des personnes détenues.

<sup>4</sup> L'article 44 de la loi modifie l'article 721-2 du CPP pour prévoir que le JAP peut, aux seules fins de favoriser l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée et de prévenir la commission de nouvelles infractions, ordonner que le condamné ayant bénéficié d'une ou plusieurs réductions de peines soit soumis, après sa libération et pendant une durée qui ne peut excéder le total des réductions de peine dont il a bénéficié, à une ou plusieurs des mesures de contrôle prévues à l'article 132-44 du code pénal et des interdictions prévues aux 2<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> à 14<sup>o</sup> de l'article 132-45 du même code.

### 2<sup>e</sup> temps : édition de la liste des éligibles via Gide/Genesis<sup>5</sup> par le greffe pénitentiaire avant l'acquisition des deux tiers de la peine et transmission aux autorités judiciaires

Sur cette liste devront figurer toute personne qui n'a pas déjà fait l'objet d'une décision d'aménagement de sa peine et répondant aux conditions de quantum de la ou des peines à exécuter et du temps d'épreuve.

Il est nécessaire que cette liste soit éditée précédemment à l'acquisition des deux tiers de la peine par la personne détenue.

Elle doit être transmise par le greffe aux autorités judiciaires (juge de l'application des peines et parquet) une fois par semaine à un jour J pour les personnes détenues éligibles dans la semaine débutant au jour J + 15 jours. Ce délai ne doit en effet pas être trop éloigné de la date d'éligibilité à la libération sous contrainte afin que la situation pénale de l'intéressé ne subisse pas de modifications significatives.

#### Bonne pratique :

Il est indispensable de veiller à la purge des situations pénales à tous les stades de la procédure et notamment en amont de la CAP en vue de la LCS afin de ne pas avoir à examiner la situation des détenus qui ne seraient plus éligibles en raison de la modification de leur situation.

### 3<sup>e</sup> temps : Inscription au rôle de la CAP

A partir de cette liste, le greffe pénitentiaire établit le rôle de la CAP qu'il soumet au JAP, et la transmet au parquet et au SPIP dans les jours précédant celle-ci.

Ayant eu connaissance de la liste des éligibles, le parquet sera par ailleurs en mesure d'exercer, s'il le souhaite, son pouvoir de saisine directe de la chambre de l'application des peines prévu par le nouvel article 720 du code de procédure, si la personne n'est finalement pas inscrite en CAP.

Il est souhaitable que l'examen en vue de la LCS ait lieu avant l'expiration d'un délai d'un ou deux mois à compter des deux-tiers de la peine selon le quantum de celle-ci pour éviter les saisines du président de la ChAP.

#### Dispositions transitoires (article 54 IV de la loi du 15 août 2014) :

L'article 720 CPP est mis en œuvre, dans un délai d'un an, pour les condamnés ayant, au moment de leur entrée en vigueur, déjà accompli au moins le double de la durée de la peine restant à subir (les personnes détenues aux deux-tiers de leur peine pour la journée du 1<sup>er</sup> janvier 2015 sont exclues de la disposition transitoire et n'auront pas à faire l'objet d'un examen de leur situation pénale dans le délai d'un an).

Sont concernées les personnes qui au 31 décembre 2014 à 24h00, auront déjà accompli les deux tiers de leur peine. En conséquence, il ne devra pas être tenu compte du nouveau calcul du crédit de réduction de peine pour les personnes récidivistes puisque les dispositions de l'article 721 du code de procédure pénale ne seront applicables qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (voir infra 5). Ne sont pas visées par ces dispositions les personnes qui atteindront les deux tiers de leur peine dans la journée du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et les jours suivants.

<sup>5</sup> Dans l'attente de la mise à jour des logiciels DAP, la DAP procède à l'envoi aux 10 directions interrégionales des listes de repérage des

En pratique, il conviendra toutefois d'essayer de programmer la CAP dans des délais ayant du sens au regard du reliquat de peine, les fins de peine les plus proches devant être examinées dans les plus brefs délais.

#### 4<sup>e</sup> temps : L'instruction des dossiers

**Le dossier de la CAP est constitué par le greffe pénitentiaire. Il contient :**

- Les pièces prévues à l'article D. 77 du code de procédure pénale dont le bulletin n° 1 du casier judiciaire de la personne condamnée transmis par le ministère public.
- Une fiche pénale à jour.
- L'avis de l'administration pénitentiaire.

En application de l'article D. 147-17 du code de procédure pénale, avant la réunion de la CAP, l'administration pénitentiaire transmet au juge de l'application des peines, en temps utile et en tous cas préalablement à la CAP, son avis écrit sur l'opportunité d'accorder ou non une libération sous contrainte et sur la nature de la mesure. Cette transmission peut se faire par tout moyen, le cas échéant via APPI.

- Les pièces nécessaires au vu de la nature de la mesure envisagée (justificatif d'hébergement, accord du maître des lieux en cas de projet de libération sous contrainte sous le régime du placement sous surveillance électronique, accord de la structure d'accueil en cas de projet sous le régime du placement extérieur...).
- L'avis de la personne condamnée.

Il est important que l'accord de la personne condamnée soit recueilli tant sur le principe que sur le contenu de la LSC et ce de la manière la plus claire possible afin d'éviter des refus des condamnés ultérieurs à la décision d'octroi d'une LSC.

- Les éventuelles expertises ordonnées par la juridiction de l'application des peines en application de l'article 712-16 du code de procédure pénale.

La libération sous contrainte ne constituant pas une mesure mentionnée par les articles 712-5, 712-6 et 712-7, les dispositions de l'article 712-21 prévoyant une expertise psychiatrique obligatoire avant une décision emportant libération ne s'appliquent pas. Les juridictions de l'application des peines peuvent néanmoins décider, si elles l'estiment nécessaire, d'ordonner une telle expertise sur le fondement de l'article 712-16 du code de procédure pénale.

#### 5<sup>e</sup> temps : L'examen en CAP

L'examen en CAP est obligatoire. La procédure d'urgence n'est pas applicable.

##### - Composition de la CAP

La CAP se tient dans sa formation traditionnelle telle que modifiée par le nouvel article 712-5 du code de procédure pénale. Elle est présidée par le juge de l'application des peines. En sont membres de droit le procureur de la République et le chef d'établissement. Le SPIP y est représenté.

Le greffier pénitentiaire est présent à la CAP, édite la décision prise et la notifie au condamné après actualisation de sa situation pénale.

#### - Comparution facultative du détenu et de son avocat

Le JAP peut ordonner la comparution de la personne détenue devant la CAP pour entendre ses observations et le cas échéant celles de son avocat, lequel peut également transmettre des observations écrites.

Le JAP pourra définir, en lien avec l'établissement pénitentiaire, les modalités de comparution, comme cela se pratique parfois pour les permissions de sortie (première PS ; type d'infraction ; quantum de peine...).

Il n'est pas prévu qu'un avis préalable à la CAP soit donné au détenu ou à son avocat. Il peut être fait le choix de renvoyer à une CAP ultérieure lorsqu'il apparaît qu'une comparution est opportune. De même, l'avocat garde la possibilité de prendre l'initiative d'observations écrites, après avoir obtenu de son client les informations nécessaires sur la période à laquelle il sera éligible à la LSC.

Le décret n° 2015-271 du 11 mars 2015 prévoit la rétribution des interventions des avocats au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre de cette procédure.

#### - Saisine de la CHAP

L'article 720 prévoit la possibilité pour le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel, d'office ou sur saisine de la personne condamnée ou du procureur de la République, de prononcer une libération sous contrainte à défaut d'examen de la situation de l'intéressé. L'article D 147-19 précise qu'en application du quatrième alinéa de l'article 720, le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel peut être saisi par la personne condamnée ou le procureur de la République ou se saisir d'office si le juge de l'application des peines n'a pas rendu de décision statuant sur la libération sous contrainte à l'expiration d'un délai de :

- deux mois à compter du jour où la durée de la peine accomplie est égale au double de la durée de la peine restant à subir, si le reliquat de peine à subir est supérieur à un an, et dans un délai d'un mois si le reliquat de peine à subir est inférieur ou égale à un an.

Si le président de la ChAP est saisi : sa décision doit intervenir **dans un délai d'un mois à compter de sa saisine** (article D. 147-18). Le greffe pénitentiaire devra veiller à recueillir l'ensemble des éléments utiles à l'examen du dossier.

### La décision

Le JAP statue par ordonnance motivée, dans le respect de l'article 707 du code de procédure pénale tel que réécrit par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014.

#### Les critères d'octroi de la LSC

##### - Les exigences de l'article 707 du CPP

La LSC n'est pas fondée sur l'existence d'un projet de sortie élaboré par la personne concernée et d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue.

La libération sous contrainte est, aux termes de l'article 720 du CPP, accordée « dans le respect des exigences de l'article 707 ».

Ainsi, la personne doit bénéficier chaque fois que cela est possible d'une LSC au regard de l'évolution de sa personnalité et de sa situation matérielle, familiale et sociale (article 707 II) ainsi que des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation (article 707 III).

La LSC se rapproche davantage d'une modalité d'exécution de la peine et que d'un aménagement de peine. Elle vise à toucher les publics les plus fragiles pour lesquels un aménagement de peine n'a pu être réalisé.

- L'accord du condamné

Il devra être recueilli au cours de la procédure.

#### Le contenu de la LSC

La mesure de LSC est accordée sous le régime d'un placement sous surveillance électronique, semi-liberté, placement à l'extérieur ou d'une libération conditionnelle.

Le JAP peut prévoir une mesure probatoire.

En l'absence d'exclusion par le texte, il est possible d'accorder une LSC sous le régime de la libération conditionnelle expulsion, sous réserve naturellement que la personne condamnée ait fait préalablement connaître son accord, en application de l'article 720 alinéa 2 du CPP.

Il ne semble pas possible en revanche que de prévoir de prolonger le délai de suivi si la LSC est accordée sous le régime de la LC, la loi ne visant l'exécution en LSC que du reliquat de la peine.

#### Formalisation de la décision

Le JAP rend une ordonnance motivée, notifiée par le greffe pénitentiaire à la personne détenue susceptible d'appel dans les 24 heures devant le président de la ChAP par le détenu et par le ministère public (appel suspensif).

#### La mise en œuvre

Le régime de droit commun relatif à la mesure qui vient au soutien de la LSC s'appliquera (modification d'obligations, suspension de la mesure, gestion des incidents, violation des obligations, ...)

La LSC aura pu être accordée pour un reliquat de peine très court. Il conviendra donc de s'assurer d'une mise en œuvre rapide ainsi que, le cas échéant, d'une saisine rapide du JAP compétent en cas de nécessité de désaisissement, par fax et via APPI.

Le SPIP est chargé de la mise en œuvre et du suivi de la mesure et s'assure du respect de ses obligations par la personne condamnée. A cette fin, et au regard du nombre de personnes que cela représentera, est mis en place :

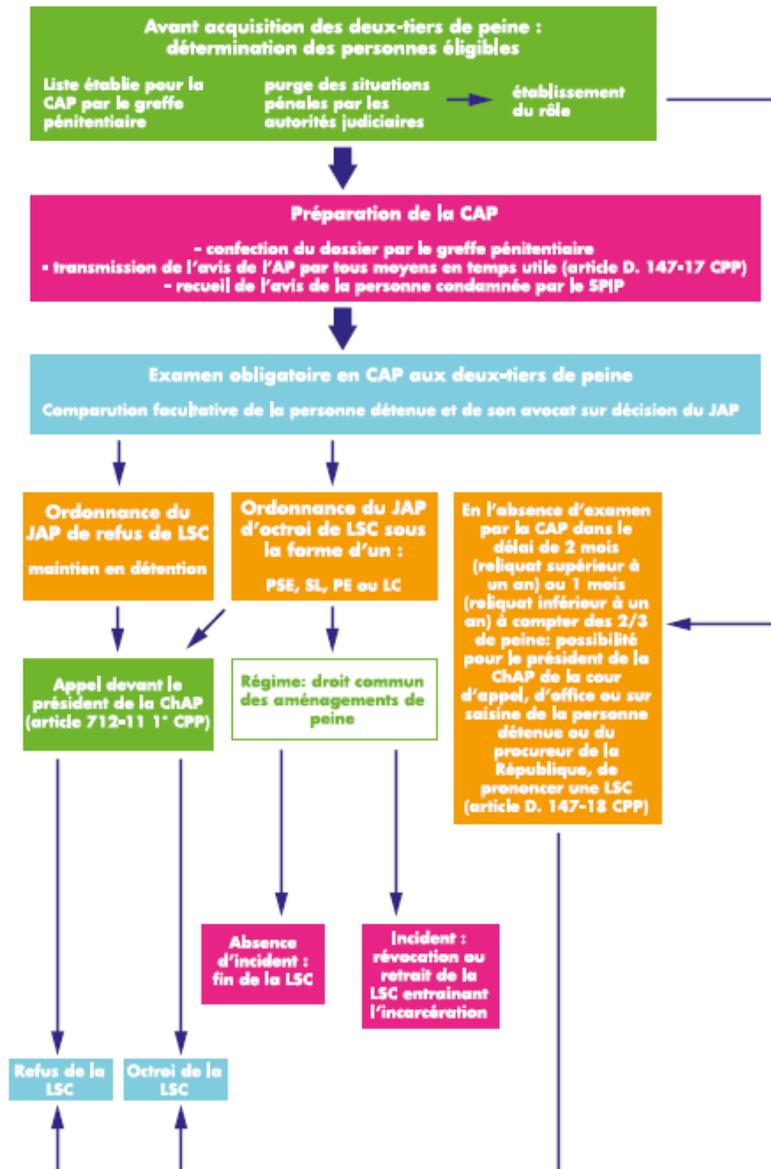
- un **plan de suivi** : accompagnement personnalisé dans lequel la personne concernée doit s'inscrire et qui comprend des étapes et des échéances permettant, si nécessaire, une évaluation et une adaptation de la mesure à travers des entretiens avec le CPIP (thématiques et motivationnels) et le cas échéant, après décision du JAP
- un **réseau d'insertion dynamique entre tous les partenaires institutionnels et associatifs locaux** dont l'animation par le SPIP doit être un effort permanent et constitue une exigence forte d'efficacité (le protocole pourra utilement préciser les modalités de suivi et les instructions générales des JAP).

Source : Ministère de la justice - DACG

## LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE Article 720 CPP

### SCHÉMA

Champ d'application : peine ou cumul de peines d'une durée inférieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement



Source : Ministère de la justice – DACG

## Annexe 4.4. *Le suivi post-libération*

### LE SUIVI POST-LIBERATION (ARTICLE 721-2 I DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE)

Introduite au I de l'article 721-2 du code de procédure pénale, le suivi postlibération est issu d'un amendement de M. RAIMBOURG, rapporteur de la loi du 15 août 2014 à l'Assemblée Nationale.

Pendant de l'alignement du régime des réductions des peines pour les récidivistes et non récidivistes, le suivi postlibération est une des mesures de la loi visant à éviter les sorties sèches de détention.

Une circulaire du 26 septembre 2014 est venue en préciser les contours.

Un décret d'application du 23 décembre 2014 est venu préciser les modalités de la mise en œuvre de ce dispositif.

#### Les objectifs (article 721-2 I)

- Prévenir de façon efficace la commission de nouvelles infractions par le condamné ;
- Favoriser son insertion ou sa réinsertion ;
- Faire du temps des réductions de peine un temps utile à l'insertion ou la réinsertion du condamné et à la prévention de la commission de nouvelles infractions.

#### Le champ d'application

Tous les condamnés qui au moment de leur libération ne bénéficient pas d'une mesure d'aménagement de peine sont concernés par ces dispositions.

L'article 721-2 I du code de procédure pénale exclut expressément de son champ d'application les personnes ayant bénéficié d'un suivi sous la forme d'une libération sous contrainte ou d'une libération conditionnelle ou éligible à une surveillance judiciaire<sup>1</sup>. L'article D. 147-45 du code de procédure pénale précise que les dispositions de l'article 721-2 I ne sont pas applicables aux condamnés susceptibles d'être soumis aux obligations et interdictions prévues par cet article dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un suivi socio-judiciaire, d'une surveillance judiciaire, d'un placement sous surveillance électronique, d'un placement extérieur, d'une semi-liberté, d'une libération sous contrainte ou d'une libération conditionnelle<sup>2</sup>.

Cela vise donc les personnes à qui l'aménagement de peine a été refusé, ou accordé puis retiré, voire les personnes dont la situation n'a pas fait l'objet d'un examen ce qui devrait être rare à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au regard de l'entrée en vigueur des dispositions sur la libération sous contrainte (cas notamment du refus de la mesure par le condamné).

<sup>1</sup> Conformément au principe d'interprétation stricte de la loi pénale, cela signifie que le suivi postlibération ne peut pas être appliqué aux personnes entrant dans le champ d'application matériel de la surveillance judiciaire (au regard de l'infraction pour laquelle la condamnation a été prononcée, de la durée de la peine privative de liberté et de l'état de récidive légale) et ce, quand bien même une telle mesure n'aurait pas été prononcée à leur encontre parce qu'elles ne remplissent pas les autres critères posés par la loi (risque de récidive avéré).

<sup>2</sup> Conformément à ce que précisait déjà la circulaire CRM/2014-17/E8-26.

### Focus : application de la loi dans le temps

Aucune disposition de la loi du 15 août 2014 ne vient préciser, au-delà d'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2014, l'application dans le temps du suivi post libération. Cette mesure se rapproche davantage, au regard des critères qui se dégagent de la jurisprudence, des mesures de sûreté, à l'instar de la surveillance judiciaire ainsi qualifiée par la loi (article 723-29 du code de procédure pénale). Aussi, sous réserve de l'interprétation qui pourrait être faite par la Cour de cassation sur ce point particulier, et au regard de la jurisprudence relative aux mesures de sûreté, il convient de considérer que le suivi post libération de l'article 721-2 I est applicable aux condamnations en cours d'exécution de peines indépendamment de la date de leur prononcé ou des faits réprimés.

### La procédure

Selon l'article 712-4 du code de procédure pénale, les mesures relevant de la compétence du juge de l'application des peines sont accordées, modifiées, ajournées, refusées, retirées ou révoquées par ordonnance ou jugement motivé de ce magistrat agissant d'office, sur la demande du condamné ou sur réquisitions du procureur de la République, selon les distinctions prévues aux articles suivants.

En application de cet article, le suivi postlibération de l'article 721-2 I peut être prononcé **par le juge de l'application des peines d'office, sur réquisitions du procureur de la République ou à la demande du condamné** (cette dernière hypothèse restant en pratique peu appliquée).

Le suivi est prononcé par le juge de l'application **après un débat contradictoire selon les modalités de l'article 712-6 du code de procédure pénale**, avant la libération du condamné et le cas échéant en même temps que lui est accordée sa dernière réduction de peine.

La décision l'ordonnant doit être motivée par l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée et la prévention de la commission de nouvelles infractions.

Localement, pourront être définies les modalités de sélection des dossiers devant être examinés au titre du suivi post peine. Cette sélection pourra notamment être anticipée, à l'occasion de l'examen LSC et LC, lorsque le JAP aura refusé d'octroyer une LSC ou une LC et qu'apparaîtra la nécessité d'un suivi après la détention, ou lors de la dernière CAP RSP.

#### - Convocation devant le juge en cas de suivi du I de l'article 721-2 I :

L'article D. 147-47 précise que le juge de l'application des peines du ressort dans lequel la personne soumise à un suivi en application du I de l'article 721-2 a sa résidence habituelle, assisté du service pénitentiaire d'insertion et de probation, et le cas échéant avec le concours des organismes habilités à cet effet, contrôle le respect des obligations et interdictions auxquelles la personne est soumise.

La personne doit être **convoquée par le juge de l'application des peines du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elle doit résider, dans un délai maximal d'un mois à compter de sa libération**. Cette convocation lui est notifiée contre émargement, avant sa libération, par le chef d'établissement pénitentiaire (article D147-48).

#### - Avertissement du condamné au moment de la levée d'écrou :

L'article D. 147-46 précise que lorsque le juge de l'application des peines a, en application des dispositions de l'article 712-2, ordonné que le condamné soit soumis à certaines mesures de contrôle ou interdictions pendant une durée égale à tout ou partie des réductions de peine dont il a bénéficié, le condamné est informé, au moment de sa libération, de la possibilité de retrait prévue par le sixième alinéa du I et le troisième alinéa du II de cet article, cette information étant faite conformément aux dispositions de l'article D. 115-18 (par le greffe pénitentiaire au moment de la levée d'écrou avec remise d'un document dont le modèle est établi par le ministre de la justice).

Les dispositions légales et réglementaires ne prévoient pas qu'une expertise doit être réalisée avant le prononcé d'une telle mesure.

Néanmoins, si le juge de l'application des peines l'estime utile, il pourra l'ordonner sur le fondement de l'article 712-16 du code de procédure pénale qui lui permet de procéder ou faire procéder, sur l'ensemble du territoire national, à tous examens, auditions, enquêtes, expertises, réquisitions, y compris celles prévues par l'article 132-22 du code pénal ou toute autre mesure, permettant de rendre une décision d'individualisation de la peine ou de s'assurer qu'un condamné.

#### Le contenu du suivi post-libération

Les obligations et interdictions auxquelles le condamné sera astreint seront moindres que celles prévues dans le cadre de la surveillance judiciaire. Dans le cadre du nouvel article 712-2, le condamné pourra se voir imposer :

- les mesures de contrôle prévues par l'article 132-44 du code pénal.
- les obligations et interdictions prévues par les 2° et 7° à 14° de l'article 132-45 du code pénal<sup>3</sup>. Il s'agit essentiellement d'obligation visant à préserver la sécurité d'autrui.

Il pourra également bénéficier des mesures d'aide prévues à l'article 132-46 du code pénal.

#### La durée du suivi

A l'instar de la surveillance judiciaire, ce suivi peut être prononcé pour une durée qui ne peut excéder le total des réductions de peine dont le condamné a bénéficié.

#### La modification des obligations

L'article D. 147-49 rappelle que le juge de l'application des peines peut modifier les obligations et interdictions auxquelles le condamné est astreint, par ordonnance rendue selon les modalités prévues par l'article 712-8 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> obligation de résidence, interdiction de conduire certains véhicules, de paraître dans certains lieux, d'engager des paris, de fréquenter des débits de boissons, de rencontrer certaines personnes, de détenir une arme et s'inscrire au permis de construire

### **Pas de suspension en cas de nouvelle incarcération**

L'article D. 147-50 dispose que le délai pendant lequel le condamné doit respecter les obligations et interdictions qui lui ont été imposées sur le fondement de l'article 721-2 n'est pas suspendu en cas de nouvelle incarcération de ce dernier.

### **La sanction du non respect de la mesure ou de la commission de nouveaux fait**

Tout ou partie des réductions de peine dont la personne a bénéficié pourra être retiré après un débat contradictoire par le juge de l'application qui pourra ordonner la réincarcération du condamné.

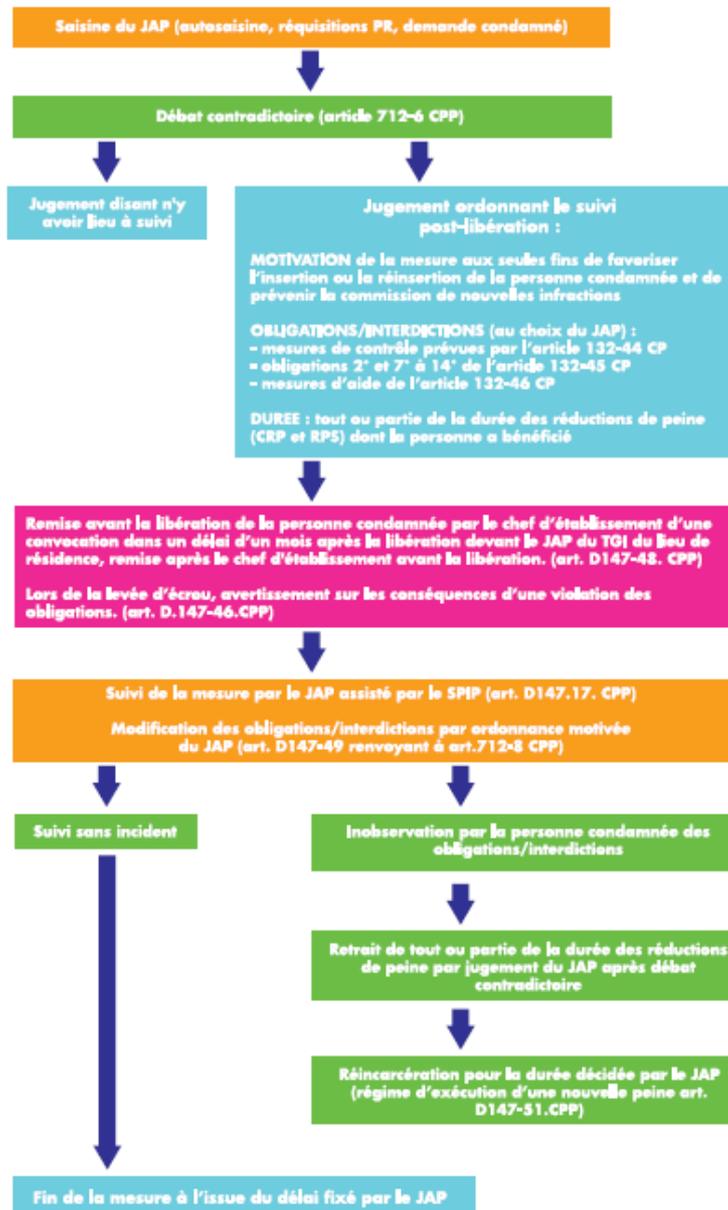
L'article D. 147-51 précise enfin que la décision de retrait prise en application du sixième alinéa du I et troisième alinéa du II de l'article 721-2 n'a pas pour effet de remettre à exécution la ou les peines auxquelles correspondait le crédit de réduction de peine ayant été retiré.

Il s'agit de la reprise des articles D. 115-12 sur le retrait de crédit de réduction de peine, et D. 117-2 sur le retrait des réductions de peine conditionnelles. L'intérêt d'une telle précision est de souligner que l'emprisonnement mis à exécution suite au retrait des réductions de peine n'emprunte pas le régime de la peine sur laquelle les réductions de peine ont été calculées ou imputées. Cela induit un régime d'exécution plus favorable pour la personne condamnée puisque celle-ci peut bénéficier de réductions de peine, de permissions de sortir, de mesures d'aménagement de peine ou encore d'une mesure de libération sous contrainte selon des modalités d'éligibilité déterminées en fonction de la seule durée de l'emprisonnement exécuté suite au retrait des réductions de peine.

Source : Ministère de la justice - DACG

## LE SUIVI POST-LIBERATION SCHEMA

**Champ d'application** : personnes détenues non éligibles à la surveillance judiciaire et ne bénéficiant pas d'un aménagement de peine au moment de leur libération, pour lesquelles un suivi apparaît nécessaire aux seules fins de favoriser leur insertion ou réinsertion ou de prévenir la commission de nouvelles infractions.



Source : Ministère de la justice- DACG

## Annexe 4.5. Tableau des conditions d'octroi des aménagements des peines

Nature de l'aménagement de peine	Critères d'octroi	Conditions de révocation ou de retrait
<p style="text-align: center;"><b>Libération conditionnelle classique</b> (Article 729 CPP)</p>	<p><b>Conditions de délai</b> : la durée de la peine accomplie par la personne condamnée doit être au moins égale à la durée de la peine restant à subir, avec un délai maximum de 15 années (règle de la mi-peine) ou 20 ans en cas de récidive légale. S'il est condamné à perpétuité, le délai d'épreuve est fixé à 18 années, et à 22 années en cas de récidive légale.</p> <p><b>Conditions de fond</b> : la personne condamnée doit manifester des <b>efforts sérieux de réadaptation sociale</b> et justifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ;</li> <li>- soit de sa participation essentielle à sa vie de famille ;</li> <li>- soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;</li> <li>- soit de ses efforts en vue d'indemniser les parties civiles ;</li> <li>- soit de son implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ;</li> </ul>	<p><b>Causes de retrait avant l'exécution de la libération conditionnelle</b> (articles 733 et D. 531 CPP):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- refus du condamné de la mesure ;</li> <li>- le condamné ne remplit plus les conditions légales pour en bénéficier : hors délai, remise en cause d'un des éléments de projet (problème d'hébergement, de travail...), remise en cause des efforts sérieux de réadaptation sociale au regard du comportement du condamné (nouvel incident).</li> </ul> <p><b>Causes de révocation de la libération conditionnelle</b> (article 733 CPP):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nouvelle condamnation ;</li> <li>- inconduite notoire ;</li> <li>- inobservation des mesures énoncées dans la décision de mise en liberté conditionnelle : fait de refuser de</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- et du suivi d'un traitement médical dans l'hypothèse où elle a été condamnée pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru (suivi proposé par le JAP en application des articles 717-1 et 763-7 du CPP).</li> </ul> <p><b>Procédure</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compétence du JAP ou du TAP<sup>1</sup> ;</li> <li>- audition de la personne condamnée en visioconférence possible (article 706-71 du CPP) ;</li> <li>- pour les peines supérieures à 5 ans, présence de l'avocat de la partie civile au DC s'il en fait la demande (article 730 CPP) ;</li> <li>- appel de la décision dans le délai de 10 jours (article 712-11 CPP) ;</li> <li>- la libération conditionnelle peut également être prononcée dans le cadre d'une libération sous contrainte.</li> </ul> <p><u>Pour certaines longues peines (condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, condamnation à une peine supérieure ou égale à 15 ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, condamnation à une peine supérieure ou égale à 10 ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 (article 730-2 du CPP)) l'article 730-2 du CPP prévoit par ailleurs des conditions supplémentaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compétence exclusive du TAP ;</li> </ul>	<p>commencer ou de poursuivre le traitement proposé par le médecin traitant dans le cadre d'une injonction de soins exemple.</p> <p><b>Conséquences de la révocation</b> : la peine qui restait à subir au moment de l'exercice de la libération conditionnelle devra être exécutée en totalité ou partie même s'il est possible d'octroyer une réduction de peine sur la période d'incarcération suivant la révocation si le relégué n'avait pas été examiné avant la libération. Elle se cumule avec l'éventuelle peine issue d'une nouvelle condamnation.</p>

<sup>1</sup> Articles 730 et 733 CPP : JAP, statuant par jugement selon la procédure de l'article 712-6 du CPP, si la peine prononcée est inférieure ou égale à 10 ans, ou si la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans / TAP, statuant par jugement selon la procédure de l'article 712-7, si la peine prononcée est supérieure à 10 ans, ou si la durée de détention restant à subir est supérieure à trois ans

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- saisine de la CPMS pour avis sur l'opportunité de la libération conditionnelle ;</li> <li>- réalisation d'une expertise pour évaluer la dangerosité du condamné et se prononcer sur l'opportunité de recourir à un traitement utilisant des médicaments inhibiteurs de libido dans le cadre d'une injonction de soins ;</li> <li>- mesure probatoire obligatoire (semi-liberté, placement extérieur ou placement sous surveillance électronique) pendant une durée comprise entre un et trois ans sauf si la libération conditionnelle est assortie d'un PSEM.</li> </ul>	
<p><b>Libération conditionnelle « parentale »</b> (Article 729-3 CPP)</p>	<p><b>Conditions de délai :</b> aucune</p> <p><b>Conditions de fond :</b> deux hypothèses d'octroi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accordée pour toute peine privative de liberté inférieure ou égale à 4 ans ou pour laquelle la durée de la peine restant à subir est inférieure ou égale à 4 ans.</li> <li>- La personne condamnée doit en outre : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soit exercer l'autorité parentale sur un enfant de moins de 10 ans et bénéficié de la résidence principale ;</li> <li>• Soit être une femme enceinte de plus de douze semaines.</li> </ul> </li> </ul> <p>Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes condamnées pour</p>	<p>Les conditions et les conséquences sont les mêmes que dans le cadre de la libération conditionnelle.</p>

	<p>un crime ou un délit commis sur un mineur de 15 ans.</p> <p><b>Procédure :</b> voir LC</p>	
<p><b>Libération conditionnelle « personnes âgées de plus de 70 ans »</b> (Article 729 avant-dernier alinéa CPP)</p>	<p><b>Conditions de délai :</b> aucune</p> <p><b>Conditions de fond :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la personne condamnée doit être âgée de plus de 70 ans et</li> <li>- son insertion ou sa réinsertion doit être assurée, en particulier si elle fait l'objet d'une prise en charge adaptée à sa situation à sa sortie de l'établissement pénitentiaire ou si elle justifie d'un hébergement,</li> <li>- Il ne doit pas y avoir de risque grave de renouvellement de l'infraction ou cette libération ne doit pas être susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public.</li> </ul> <p><b>Procédure :</b> voir LC</p>	<p>Les conditions et les conséquences sont les mêmes que dans le cadre de la libération conditionnelle.</p>
<p><b>Libération conditionnelle « médicale »</b> (Article 729 dernier alinéa)</p>	<p><b>Conditions de délai :</b> aucune</p> <p><b>Conditions de fond :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le condamné doit bénéficier d'une mesure de suspension de peine sur le fondement de l'article 720-1-1 depuis au moins trois ans ;</li> <li>- Une nouvelle expertise médicale doit être faite à l'issue d'un délai de trois ans après l'octroi de la mesure de suspension et doit conclure que l'état de santé physique ou mental du condamné est toujours durablement incompatible avec le maintien en</li> </ul>	<p>Les conditions et les conséquences sont les mêmes que dans le cadre de la libération conditionnelle.</p>

	<p>détention ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le condamné justifie d'une prise en charge adaptée à sa situation.</li> </ul> <p><b>Procédure :</b> voir LC.</p> <p>Le condamné n'aura pas à respecter les autres conditions prévues pour l'octroi de la libération conditionnelle (temps d'épreuve, efforts sérieux de réadaptation sociale...) ni celles spécifiques de l'article 730-2 du CPP pour les longues peines.</p>	
<p>Libération conditionnelle « expulsion » (Article 729-2 CPP)</p>	<p><b>Conditions de délai :</b> conditions identiques à la LC classique</p> <p><b>Conditions de fond :</b> l'étranger doit faire l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français, d'obligation de quitter le territoire français, d'interdiction de retour sur le territoire français, de reconduite à la frontière, d'expulsion, d'extradition ou de remise sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen. <b>Cette mesure peut être décidée sans le consentement de l'intéressé.</b></p> <p><b>Procédure :</b> voir LC</p> <p>Le condamné n'aura pas à respecter les autres conditions de fond prévues pour l'octroi de la libération conditionnelle (efforts sérieux de réadaptation sociale...) ni les dispositions du 4° de l'article 730-2 du CPP pour les longues peines relatives à l'exigence d'un PSEM ou d'une mesure probatoire (article D541 du CPP).</p>	<p>Les conditions et les conséquences sont les mêmes que dans le cadre de la libération conditionnelle</p>
<p>Placement sous surveillance électronique</p>	<p><b>Conditions de délai :</b> il peut être accordé lorsque la personne a été condamnée à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée n'excédant pas deux ans (un an en cas de récidive légale) ou lorsque le</p>	<p><b>Causes de retrait :</b> articles 723-7-1 et 723-13 CPP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- demande du condamné ;</li> </ul>
<p>(Articles 132-26-1 et suivants CP et articles 723-7 et suivants CPP)</p>	<p>reliquat de peine à subir est inférieur ou égal à deux ans (un an en cas de récidive légale), qu'elle soit libre, détenue ou exécutant déjà une peine sous le régime d'un aménagement de peine</p> <p>Le placement sous surveillance électronique peut également être octroyé de manière probatoire à une libération conditionnelle pour une durée d'un an (à compter d'un an avant la fin du temps d'épreuve fixé par l'article 729 du CPP).</p> <p><b>Conditions de fond :</b> la personne condamnée doit justifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit de l'exercice d'une activité professionnelle, de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle, à un stage ou à un emploi temporaire,</li> <li>- soit de sa participation essentielle à sa vie de famille</li> <li>- soit de la nécessité de subir un traitement médical</li> <li>- soit de l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion.</li> </ul> <p><b>Procédure :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compétence du JAP, ou de la juridiction de condamnation (suivie de la fixation des modalités du PSE par le JAP selon les formes prévues par l'article 723-7-1 du CPP) ;</li> <li>- aménagement par la juridiction de condamnation : l'accord du condamné doit être recueilli et il doit avoir préalablement été informé qu'il peut demander à être assisté d'un avocat ; le JAP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nouvelle condamnation ;</li> <li>- refus du condamné des modifications apportées aux conditions d'exécution du placement sous surveillance électronique ;</li> <li>- non-respect des obligations et interdictions fixées par la décision de placement sous surveillance électronique (mesures prévues par les articles 132-26-2 et 132-26-3 CP et article 723-10 CPP) ;</li> <li>- inconduite notoire/mauvaise conduite ;</li> <li>- si les conditions qui ont permis au tribunal de décider que la peine serait subie sous le régime du PSE ne sont plus remplies en cas de décision prise <i>ab initio</i> par la juridiction de jugement.</li> </ul> <p><b>Conséquence du retrait :</b> en cas de retrait du placement sous surveillance électronique, le condamné devra exécuter le reliquat de la peine restant à subir au jour du retrait sauf disposition spéciale de la décision de retrait</p>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- aménagement par le JAP : le JAP statue par jugement selon la procédure de l'article 712-6 du CPP ; l'audition de la personne condamnée en visioconférence est possible (article 706-71 du CPP) ; l'appel de la décision est possible dans le délai de 10 jours (article 712-11 CPP) ;</li><li>- le PSE peut également être prononcé dans le cadre d'une libération sous contrainte.</li></ul>
--	---

Source : Ministère de la justice-DACG

## Annexe 5. Systèmes d'informations

### LES SYSTÈMES D'INFORMATIONS LIÉS A LA GESTION DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

#### SOMMAIRE

<b>1. LE SCHEMA D'ORGANISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION LIES AUX PERSONNES PLACEES SOUS-MAIN DE JUSTICE.....</b>	<b>1</b>
1.1. La cartographie fonctionnelle des systèmes d'information de la chaîne pénale .....	1
1.2. Les systèmes d'informations propres à la direction d'administration pénitentiaire pour la gestion des personnes placées sous main de justice (hors APPI) .....	3
1.2.1. <i>La transition de GIDE vers GENESIS</i> .....	3
1.2.2. <i>Le contenu de l'applicatif GENESIS</i> .....	4
1.3. Les difficultés de coordination statistique.....	6
1.3.1. <i>La coexistence de différents services statistiques</i> .....	6
1.3.2. <i>Les difficultés de connexion entre applications : l'absence d'identifiant unique</i> .....	6
<b>2. LES DIFFICULTES LIEES A APPI.....</b>	<b>7</b>
2.1. Le rôle et le positionnement de l'applicatif APPI .....	7
2.2. APPI comporte théoriquement de nombreux champs d'information a priori utiles pour suivre les problématiques d'insertion .....	9
2.2.1. <i>Les données sous APPI afférentes aux problématiques d'insertion retenues par la mission</i> .....	9
2.3. L'analyse du cabinet de consultant Bearing Point en 2011 souligne toutefois de nombreuses limites à cette application.....	11
2.3.1. <i>Le diagnostic posé en 2011</i> .....	11
2.3.2. <i>Les chantiers et les priorités de mise en œuvre identifiés</i> .....	12
2.3.3. <i>Les actions réellement mises en œuvre</i> .....	13
2.3.4. <i>Les autres évolutions liées à APPI</i> .....	14
2.4. De fait, l'analyse statistique n'est possible qu'à partir de retraitements importants pour pallier les carences d'APPI.....	15
2.4.1. <i>De très nombreuses données APPI sont manquantes dans l'Infocentre</i> .....	15
2.4.2. <i>Des traitements statistiques sont nécessaires pour utiliser une partie des données issues du logiciel APPI : l'enjeu de la fiabilisation des clôtures des prises en charge en milieu ouvert</i> .....	16
<b>3. L'ANALYSE STATISTIQUE A PARTIR DE PANELS .....</b>	<b>22</b>
3.1. L'exemple du panel des mineurs.....	22
3.1.1. <i>Le contenu du panel</i> .....	22
3.1.2. <i>Un échantillon représentatif et permanent</i> .....	22
3.1.3. <i>Les utilisations du panel</i> .....	23
3.2. Les perspectives de la création d'un panel des personnes placées sous main de justice .....	23
<b>4. LES TRAVAUX LANCES PAR LA MISSION.....</b>	<b>24</b>
4.1. Les travaux liés à GENESIS .....	24
4.2. Les travaux liés à APPI .....	30
4.3. Les données relatives aux sorties de prison .....	30
4.3.1. <i>Données par catégorie d'établissement pénitentiaire</i> .....	30
4.3.2. <i>Données par établissement et région</i> .....	32

## 1. Le schéma d'organisation des systèmes d'information liés aux personnes placées sous-main de justice

### 1.1. La cartographie fonctionnelle des systèmes d'information de la chaîne pénale

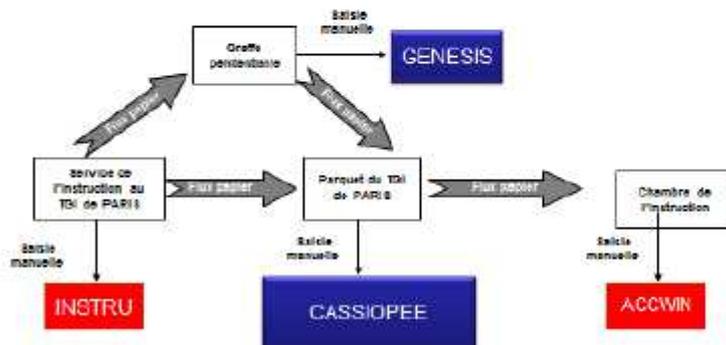
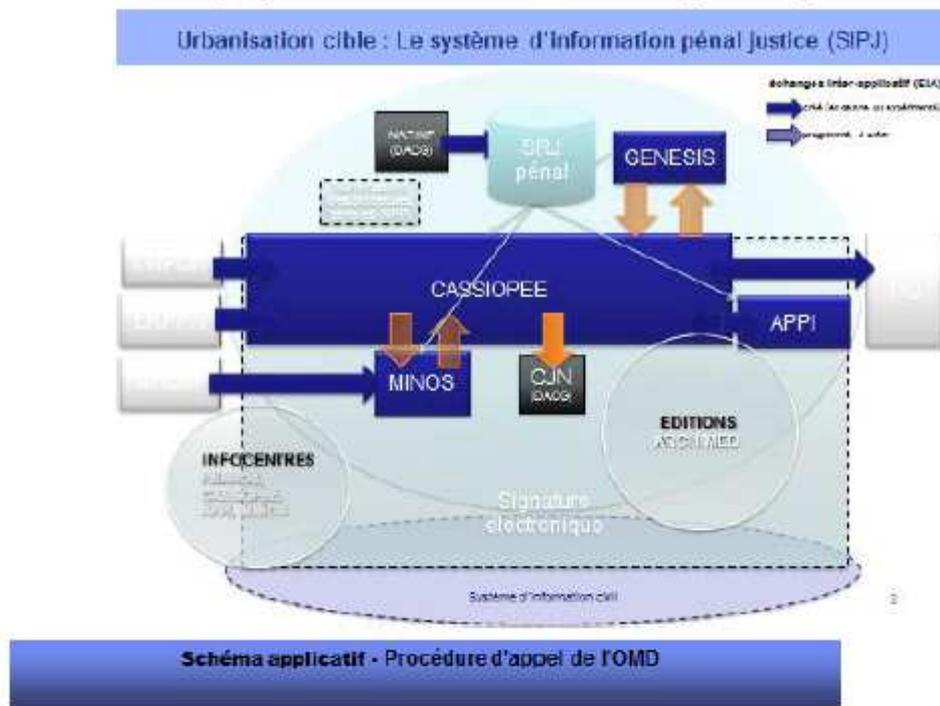
Il existe plusieurs applications informatiques pour la chaîne pénale :

- ♦ **MINOS** : cette application, déployée au sein des tribunaux de police et des juridictions de proximité, est une application de gestion des dossiers pénaux des contraventions de la 1ère à la 5ème classe. Elle s'inscrit dans le cadre du projet interministériel piloté par l'ANTAI (Agence nationale pour le traitement automatisé des infractions), qui organise une chaîne pénale automatisée incluant le CNT (Centre National de Traitement des infractions constatées par les radars automatiques), le Ministère de l'intérieur pour les poursuites des infractions et la saisine des juridictions ainsi que le Ministère des finances pour le recouvrement des amendes. Minos est la première application du Ministère de la Justice qui supporte la signature électronique par les magistrats et fonctionnaires des jugements et ordonnances pénales. Un outil statistique, l'infocentre « MINOS », est adossé à l'application et permet d'extraire des statistiques, d'éditer des tableaux prédéfinis ou de réaliser des requêtes personnalisées ;
- ♦ **CASSIOPEE** : mis en œuvre dans les Tribunaux de Grande instance, cet applicatif permet l'enregistrement d'informations relatives aux plaintes et aux dénonciations reçues par les magistrats dans le cadre des procédures judiciaires (gestion des audiences, élaboration des décisions des juridictions de jugement, gestion des voies de recours et des recours en grâce, gestion des requêtes, gestion des scellés et des objets en gardiennage, gestion de l'exécution des peines, gestion des agendas...), afin d'améliorer le délai de traitement des procédures, et d'assurer l'information des victimes.. Il concerne les contraventions de 5ème classe (la gestion de cette catégorie de contraventions est partagée entre CASSIOPEE et Minos), les délits et les crimes. C'est l'application de la chaîne pénale qui va de l'enregistrement à l'exécution de la peine et remplace plusieurs anciennes applications (Micropénale, Minipénale, Wineur, Winstru, Epwin) ;
- ♦ **APPI (Application des Peines Probation Insertion)** : cette application gère les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les magistrats en charge de l'application des peines et suivies par les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les utilisateurs de ce logiciel sont principalement les cabinets des JAP et les SPIP ;
- ♦ **GENESIS (Gestion Nationale des Personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité)** : cet applicatif gère l'exécution des décisions prononcées par les autorités judiciaires et relatives aux personnes sous écrou. Il est en cours de déploiement et succède à GIDE (Gestion Informatisée des Détenus en Établissement qui était l'application de gestion des personnes placées sous-main de justice en milieu fermé) à partir de 2014, GIDE étant désinstallé établissement par établissement en parallèle.

Ces logiciels ont pour socle le **Système de Référence Justice (SRJ)** qui recense toutes les informations structurelles nécessaires (les événements tels que les jugements, ordonnances), leurs mesures (obligations, placement en détention, révocations...), les caractéristiques et motifs, mais aussi les organismes et services internes (15ème Chambre Correctionnelle, cabinet numéro 15...) et externes (brigade fluviale, groupement de gendarmerie, etc...) en comprenant toutes les coordonnées téléphoniques et postales.

Le schéma ci-dessous illustre le système d'information de la justice pénale et le positionnement des différentes applications.

Graphique 1 : Positionnement des différentes applications pénales

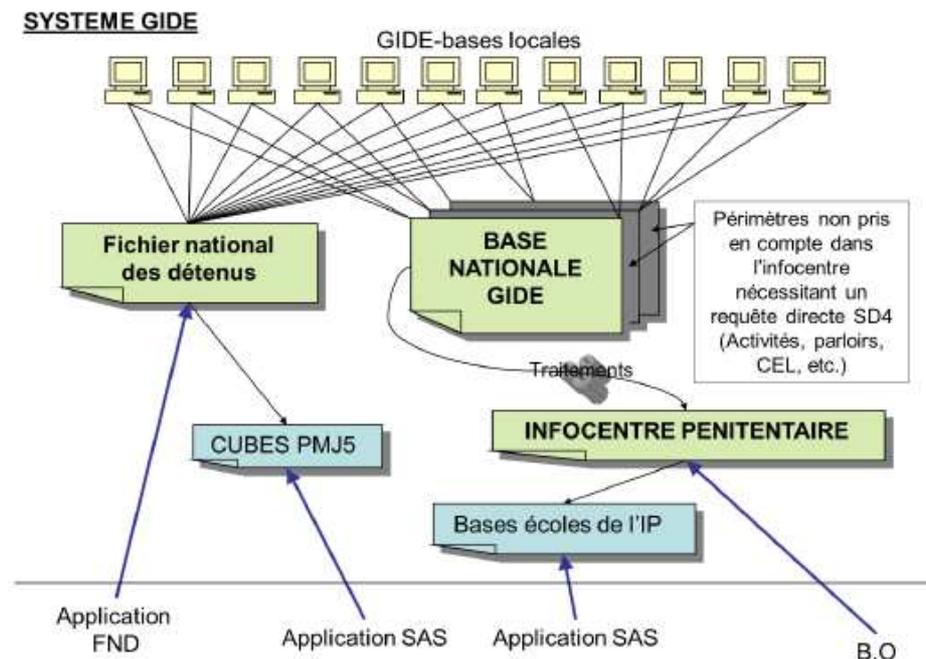


## 1.2. Les systèmes d'informations propres à la direction d'administration pénitentiaire pour la gestion des personnes placées sous main de justice (hors APPI)

### 1.2.1. La transition de GIDE vers GENESIS

Une transition a été amorcée entre l'ancien système de gestion des détenus, GIDE et le nouveau, GENESIS. Au milieu de la mission, 107 établissements pénitentiaires étaient encore sous GIDE, et 85 avaient basculé sous GENESIS, le calendrier de bascule s'étalant d'octobre 2015 à juin 2016. Comme l'illustre le schéma suivant, il existe des différences notables entre les deux systèmes : GIDE était en effet une base locale (x 192 EP) qu'il faut donc requêter localement.

Graphique 2 : Description du système GIDE



La mission s'est interrogée sur la possibilité de disposer des statistiques à partir de ces bases de données.

En ce qui concerne GIDE, il ressort qu'en dehors de la statistique que la DAP (bureau BSI) peut produire à partir de l'infocentre pénitentiaire (non nominatif), la DAP dispose d'une autonomie, au niveau central, pour produire des requêtes sur des copies mensuelles anonymisées de la base nationale GIDE (qui est un « empilement » technique des bases locales). Pour des requêtes nominatives et/ou en temps réel, la demande doit passer par la SDIT au Secrétariat Général du ministère. Les délais de construction de nouvelles requêtes dépendent fortement de leur complexité. Sur un sujet simple (sans croisements de données complexes), le BSI peut généralement répondre en quelques jours, sachant qu'il existe déjà un certain nombre de bases de travail produites pour le bureau statistique Mi5 de la DAP (parloirs, rémunérations etc...).

### 1.2.2. Le contenu de l'applicatif GENESIS

GENESIS est l'application intégrant les fonctionnalités de prise en charge des personnes sous écrou en distinguant les hébergés des non hébergés. L'application doit à terme assurer la cohérence et la continuité de la chaîne pénale avec la chaîne d'applications soutenant le système d'information orienté procédure pénale (CASSIOPEE) en amont, l'application des peines de probation et d'insertion (APPI) et le casier judiciaire (CJN) en aval.

En ce qui concerne les données sous GENESIS, les domaines thématiques de données recueillies identifiés à partir des tableaux des habilitations communiqués à la mission sont les suivants : accueil du détenu, recueil des informations, mouvements, situation pénale, préparation de la CAP (Commission d'application des Peines), gestion de la CAP, gestion hors CAP, gestion de la procédure disciplinaire, gestion des visio-conférences, effectifs, gestion des parloirs, opérations sur compte nominatif, opérations sur compte bijoux, opérations groupées sur comptes nominatifs, gestion de la rémunération, gestion des livrets d'épargne, gestion des créances, gestion des réserves et des provisions, gestion des activités, gestion groupée des activités, gestion des examens, gestion du catalogue des activités, sortie définitive de l'établissement, éditions, paramétrages, gestion de la CPU, clôturer les comptes, geler les comptes, gérer le vestiaire, gestion de la check list, gestion de la procédure contradictoire, gestion des audiences, gestion des consignes et signalements, gestion des observations, gestion des fiches, gestion des requêtes, gestion des consignes de services, gestion des rendez-vous, liste de la détention, informations sur la personne détenue, livret du détenu, reprise manuelle de la SP (situation pénale), transmission TIE, reprise de données, gestion de la formation GENESIS, exploitation.

De fait, le système d'information GENESIS est centré sur les besoins de gestion de la détention de l'entrée (cf. accueil du détenu et recueil des informations) à la sortie (sortie définitive de l'établissement) avec au milieu celle de la situation pénale du détenu (gestion de la CAP, gestion hors CAP), de ses mouvements (modification du statut d'hébergement ou de semi-liberté, affectation ou mutation de cellule, planification des mouvements de sortie de la détention, enregistrer un décès ou une évasion, consigner la présence ou l'absence à des activités et parloirs) y compris ceux concernés par une procédure disciplinaire, de ses activités (parloirs, travail, cantine, activités) et de son patrimoine (rémunération, livrets d'épargne, créances). Le livret du détenu est ainsi composé des éléments retracés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Détail des champs d'information figurant dans le livret du détenu

Catégorie	Détail des champs d'information
Greffe	Eléments d'identité I1 (Tous les éléments d'identité)
	Eléments d'identité I2 (Sans les personnes à prévenir)
	Eléments d'identité I3 (Sans les personnes à prévenir et le n°SS)
	Eléments d'identité I4 (Sans la situation familiale + les autorités parentales)
	Eléments d'identité I5 (Sans les personnes à prévenir et la sit. fam. + l'aut. par.)
	Eléments d'identité I6 (sans les personnes à prévenir, le n°SS et la sit. fam. + les aut. par.)
	Eléments d'identité I7 (Sans le n° de SS)
	Eléments d'identité I8 (Sans la sit. Fam. + les aut. par. et le n°SS)
	Fiche pénale
	Informations judiciaires
	CAP
Comptes	Compte nominatif
	- Cantine
	- Achat extérieur
	- Blocage
	Compte bijoux
	Créances
	Livret d'épargne
Rémunérations	

Mouvements	Positionnement
	Mouvements externes
	Mouvements inter-établissements
SI	Check-list Arrivant
	Fiches et grilles
	Consignes signalements
	C.P.U. H1 (tous les éléments de la CPU)
	C.P.U. H2 (thème CPU et date de décision + contenu de la décision CE et complément)
	Observations
	Audiences/Rdv
	Requêtes
	Surveillances particulières
	Fouilles individuelles
Activités/Parloirs	Activités
	Parloirs P1 (liste des parloirs planifiés + historique et synthèse des permis associés)
	Parloirs P2 (liste des permis de visite + détail des permis)
	Parloirs P3 (liste des parloirs planifiés + historique et synthèse des permis associés et liste des permis + détail des permis)
Procédures	Dossier disciplinaire D1 (tous les éléments de la CDD dont détail comparution, mesures+ détail ; observations ; rapport d'enquête/CRI + témoignages liés ; fautes retenues + sanctions/aménagements)
	Dossier disciplinaire D2 (liste des comparutions + liste des CRI + liste des sanctions/aménagements)
	Dossier disciplinaire D3 (liste des CRI)
	Dossier disciplinaire D4 (liste des sanction/aménagements)
	Procédures contradictoires
Vestiaire	Vestiaire

Source : DAP.

**Ce dernier livret comporte donc peu d'éléments relatifs à l'insertion.**

En ce qui concerne l'obtention de statistiques, GENESIS est une base nationale, en cours de déploiement. Le requêteur est en cours d'élaboration et inscrit au schéma directeur des systèmes d'information du ministère de la justice en 2007 comme CASSIOPEE. Le Secrétariat Général en maîtrise intégralement le marché de conception et de développement. Dans l'attente d'un requêteur industrialisé (une V1 est attendue au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2016), il a été précisé à la mission que la DAP (BSI) dispose, en toute autonomie, de trois solutions pour interroger les données de GENESIS :

- l'infocentre pénitentiaire sur le volet statistique à J+1 mais sur un périmètre restreint ;
- le prototype requêteur développé par la DAP qui permet de produire des analyses, y compris nominatives, à J+1 sur un périmètre plus large ;
- du requêtage ad hoc sur une copie de la base nationale GENESIS à J+1 qui permet d'étendre le périmètre mais, comme pour GIDE, les délais de construction de nouvelles requêtes dépendent de leur complexité (toutefois, la conception de la base GENESIS rend le requêtage plus simple que pour GIDE et améliore les délais de réponse).

Pour des données en temps réel, il faut aussi nécessairement passer par la SDIT.

### 1.3. Les difficultés de coordination statistique

#### 1.3.1. La coexistence de différents services statistiques

La DAP comme deux autres directions du ministère de la justice dispose d'un bureau statistique. Le rapprochement sur un site commun à Paris 19ème de la DAP et du Secrétariat général (sous direction de la statistique et des études - SDSE-) est l'occasion de mettre fin à cette exception et de fusionner les équipes afin d'améliorer la productivité et les travaux statistiques.

En effet, cette coexistence de plusieurs structures est source de discordances. A titre illustratif, et après analyse par la mission, il s'avère que le fichier actuel de travail issu tous les mois d'APPI à la SDSE comporte beaucoup moins d'informations que la copie de la base de production dont dispose la DAP. A long terme, la SDSE devrait récupérer toutes les variables figurant dans APPI.

D'une manière générale, les applicatifs fonctionnent en silos et les systèmes sont cloisonnés.

#### 1.3.2. Les difficultés de connexion entre applications : l'absence d'identifiant unique

L'absence de données sur les parcours judiciaires et notamment sur le suivi de l'exécution des peines dénoncée par de nombreux rapports parlementaires ne permet pas de mesurer la performance de la politique pénale ni l'efficacité relative des différentes mesures. En effet, chaque applicatif a son propre système d'identification des personnes :

- ♦ CASSIOPEE identifie les personnes dans une affaire ainsi que l'ensemble des affaires dans laquelle une même personne est ou a été impliquée mais ne permet pas encore d'obtenir les renseignements figurant sur APPI ;
- ♦ APPI identifie les personnes uniquement.

De ce fait, le suivi d'un prévenu dans l'ensemble de son parcours est impossible en l'état. Seul un rapprochement sur les données identifiantes des justiciables permettrait de réaliser un appariement des sources de qualité suffisante pour construire des résultats statistiques satisfaisants. Ces données identifiantes doivent bien évidemment être anonymisées pour les besoins statistiques.

Actuellement les statistiques pénales sont encore établies à partir d'une collecte de tableaux envoyés aux juridictions (cadres du parquet) mais depuis quelques années, elles résultent principalement des éléments tirés de CASSIOPEE.

La SDSE a lancé un projet ministériel SID (Système d'information décisionnel) qui ambitionne de couvrir les besoins statistiques de l'ensemble de la chaîne pénale en donnant la possibilité de croiser les données émanant de différentes sources : notamment CASSIOPEE, APPI, GENESIS et le Casier Judiciaire National. Il s'agit de sortir du schéma prévoyant un infocentre (tableaux statistiques issus de données) pour chaque applicatif et d'établir un entrepôt de données central alimenté par des applications sources permettant une harmonisation des données et de leur gestion. La SDSE est maître d'œuvre de ce projet dont le déploiement est prévu sur plusieurs années

Cette évolution implique de constituer un **référentiel partagé des personnes placées sous main de justice** : transverse, ce référentiel structuré autour d'un numéro de justiciable inter-applicatif devra permettre d'identifier sans équivoque dans les systèmes d'information une même personne et une même affaire sur l'ensemble de la chaîne pénale (CASSIOPEE APPI, GENESIS, Casier Judiciaire National) afin de pouvoir opérer des croisements de données utiles et fiables comme les données de calcul des indicateurs de suivi et d'action sur la surpopulation pénale en milieu fermé et ouvert. Ce référentiel aurait un double avantage :

- D'une part de faciliter et fiabiliser les processus d'exécution des condamnations et de suivi opérationnel des personnes placées sous main de justice ; à titre d'exemple, le rapprochement CASSIOPEE/APPI permet de chiffrer et d'analyser le phénomène des délais d'exécution des peines (origine du délai, niveau de stock de peines en attente d'exécution, estimation des peines non exécutées etc.) ;
- D'autre part d'améliorer la maîtrise de la production statistique sur le suivi des mesures et des populations pénales avec des possibilités accrues d'opérer des croisements de données.

Pour constituer ce référentiel partagé des personnes placées sous main de justice, prérequis indispensable à la mise en place de la future interface avec CASSIOPEE, des travaux sont nécessaires. La DAP, prenant connaissance d'une réflexion amorcée au sein du Secrétariat général concernant la création d'un identifiant unique, a rappelé par une note en date du 25 avril 2013 à l'attention de la SDSE la nécessité d'interconnecter les applications métiers de chacune des directions parties prenantes dans la chaîne pénale : CASSIOPEE en amont, GENESIS et APPI pour l'exécution et l'application des peines et le CJN en aval. Cette note rappelle que « ne pas aborder dès maintenant la problématique de l'identifiant unique sous l'angle opérationnel inter-directionnel viendrait mettre la DAP dans une situation inextricable où les bénéfices métier, opérationnel et économique attendus seraient annihilés ». L'enjeu de la traçabilité du justiciable apparaît également important pour la DAP, au-delà du besoin statistique évoqué par SDSE. Selon un compte-rendu du comité directeur du programme SID en date du 20 mai 2015, l'intégration d'APPI dans le SID pourrait avoir lieu en 2016.

## 2. Les difficultés liées à APPI

### 2.1. Le rôle et le positionnement de l'applicatif APPI

Le logiciel APPI (Application des Peines Probation et Insertion) fonctionne via l'intranet justice. Il est commun aux services d'application des peines, aux SPIP, aux Parquets et à la PJJ et se situe à l'intersection de la gestion des personnes placées sous main de justice et des activités juridictionnelles pénales.

Il permet la gestion des dossiers des personnes placées sous main de justice dans le domaine des mesures et interventions (échanges SAP, SPIP, Parquet, envoi des rapports SPIP au JAP, JE, Parquet, transfert de dossiers entre SAP et consultation de dossiers par la PJJ), de gérer les mesures et interventions, des interconnexions (interrogation GIDE/GENESIS, importation de dossiers depuis CASSIOPEE, demande de bulletin n°1 au CJN etc...), d'organiser un soutien à la gestion (gestion de tâches, agendas, outils statistiques, permanences etc...) et à l'évolution des pratiques professionnelles (continuité de prise en charge milieu fermé et ouvert, suivi différencié, développement des écrits...). Cette application permet théoriquement de gérer les personnes placées sous main de justice en milieu fermé comme en milieu ouvert. Elle est utilisée par les Juges des Enfants pour le suivi des mineurs en milieu fermé. Un infocentre sous Business Object permet théoriquement la sortie de statistiques et l'édition des documents d'entreprise.

Les mesures créées par le JAP et les Juges pour Enfants dans APPI sont : sursis avec mise à l'épreuve, sursis accompagné de l'obligation d'accomplir un TIG, TIG, aménagement de peine, 723-15 du CPP, suivi socio-judiciaire, ajournement avec mise à l'épreuve, interdiction de séjour, libération conditionnelle, semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique et sous surveillance électronique mobile, surveillance judiciaire. Ces mesures sont consultables par les SPIP après saisine par transmission de pièces.

Les interventions SPIP demandées par le JAP dans APPI sont des enquêtes avec différents motifs possibles : vérification d'adresse, de promesse d'embauche, de la situation de la victime etc...

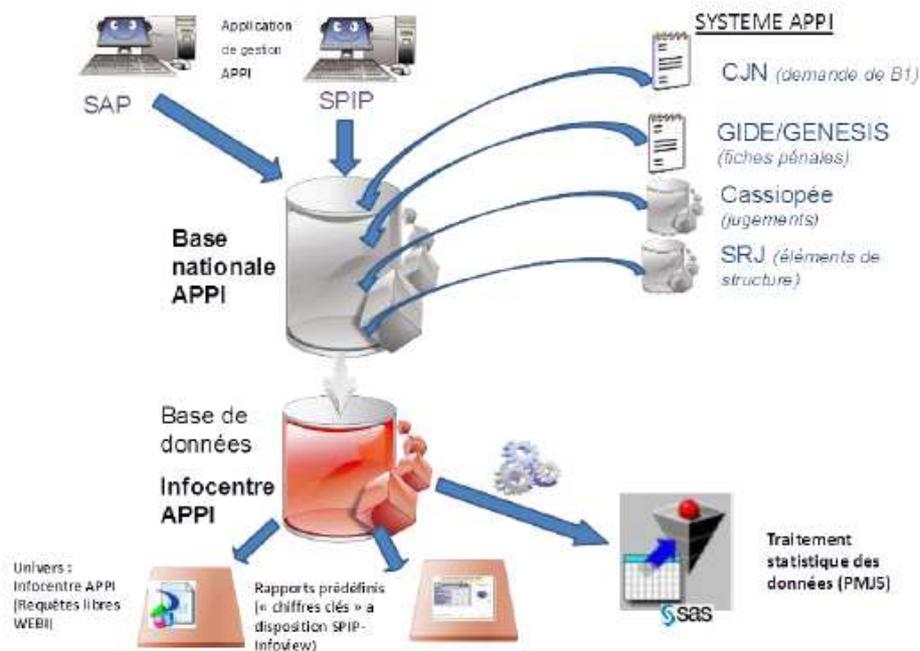
Les mesures gérées uniquement par les SPIP sont : contrôle judiciaire, travail non rémunéré, médiation pénale, stage de citoyenneté en peine principale, passager, sortant de prison, enquête sociale rapide et les propositions d'aménagement de fin des courtes peines de prison. Le SPIP en raison de l'application de l'article 474 du CPP peut créer un sursis partiel avec mise à l'épreuve, un sursis accompagné d'un TIG.

Le placement sous surveillance judiciaire d'une personne morale est réservé au JAP.

A titre d'information, en janvier 2016, 191 services de juges d'application des peines, 103 SPIP et 201 Antennes Locales d'Insertion et de Probation (parmi le nombre d'ALIP sont comptabilisés les sièges des SPIP qui sont également des antennes) disposaient de l'application APPI. Actuellement, pour le versant SPIP, plus de 4500 utilisateurs sont enregistrés dans l'application. Outil de suivi des personnes confiées aux SPIP (APPI SPIP) et aux JAP/JE (APPI JAP), APPI est aussi un outil de pilotage qui, à partir d'une connaissance affinée des publics, devrait théoriquement aider les acteurs de terrain à définir des axes de travail ou la politique du service. Outil partagé entre la DAP et d'autres directions (DSJ, DACG, DACS), APPI inclut, en stock au 23 02 2016, près de 250 000 PPSMJ et 270 000 mesures.

Le schéma ci-dessous décrit le fonctionnement d'APPI.

Graphique 3 : Description du fonctionnement d'APPI



## 2.2. APPI comporte théoriquement de nombreux champs d'information a priori utiles pour suivre les problématiques d'insertion

### 2.2.1. Les données sous APPI afférentes aux problématiques d'insertion retenues par la mission

APPI comporte des tables métier (table personne, table affaire, table prise en charge, table évènement et table utilisateur) et a recours à des données issues de référentiel comme le SRJ (événements, mesures, nature des infractions...).

La mission a demandé un dictionnaire des données à jour à la DAP. Après plusieurs relances notamment auprès de la SDIT compétente pour les dictionnaires de données, il s'est avéré qu'un tel document n'existait pas. Le seul document communiqué à la mission est un document simplifié, non exhaustif qui s'intitule « APPI Modèle de données ». Compilé a posteriori à partir de différents éléments, il comporte les éléments d'information suivants :

Tableau 2 : Extraits du modèle de données APPI

Liste des domaines	Détail des données
1. Systèmes de référence et tables locales	1.1. Nature de l'infraction
	1.2. Eléments de structure
	1.3. Communes/pays
	1.4. Tables élémentaires
	1.5. Evènements
	1.6. Mesures
2. Utilisateurs	
3. Dossiers	3.1. Personnes/Personnes du dossier/Personnes qualifiées
	3.2. Affaires
	3.3. Prise en charge
	3.4. Infractions
	3.5. Evènements
	3.6. Mesures prononcées
	3.7. Mesures décidées
	3.8. Affectation postes TIG
4. Agenda/permanences/RV/Entretiens	
5. Editions	
6. Audiences	
7. Rapports	
8. Recherche	
9. Interface pénale	
10. Alerte	

Source : DAP.

Interrogée, la SDSE a indiqué ne pas disposer d'une meilleure documentation.

APPI est théoriquement un bon outil pour mesurer des éléments relatifs à l'insertion. A cet effet, la mission a pu identifier les domaines suivants à partir du document « APPI Modèle de données » : identité, annuaire, situation administrative, scolarité et profession, situation financière, situation pénale et son journal/historique, mesures et intervention, typologie du suivi, organismes partenaires et structures d'aménagements de peine. A partir des différentes problématiques principales identifiées par la mission dans le cahier des charges, il a été tenté d'identifier les domaines d'activités, les catégories et les champs d'information sous APPI liés à ces problématiques. Les résultats sont retracés dans le tableau suivant.

**Tableau 3 : Catégories sous APPI relatives aux problématiques d'insertion**

Problématique d'insertion retenue par la mission	Domaine d'activité sous APPI	Catégorie sous APPI
Santé	Non disponible	
	Journal/historique	Liste des obligations
Logement	Annuaire	Situation à l'égard du domicile
		Adresse domicile
		Adresse postale
	Mesures et interventions	Hébergement
Travail/formation/éducation	Situation administrative	Inaptitude au travail
	Scolarité et profession	Situation scolaire
		Situation professionnelle
		Expérience professionnelle
		Formation
		Langues parlées
	Situation financière	Ressources
		Charges
		Commission de surendettement
		Liste des aides et prêts
Accès aux droits	Situation administrative	Situation des étrangers
		Documents administratifs
		Accès aux droits sociaux

Source : Mission à partir de documents DAP.

### 2.3. L'analyse du cabinet de consultant Bearing Point en 2011 souligne toutefois de nombreuses limites à cette application

Le cabinet Bearing point a procédé en 2011 à un diagnostic et à des recommandations relatives à l'applicatif APPI. L'analyse d'utilisation d'APPI s'est à l'époque basée sur des entretiens en administration centrale, des visites terrain (SAP/SPIP) et une analyse détaillée des applications (cœur APPI et infocentre APPI).

#### 2.3.1. Le diagnostic posé en 2011

- La gouvernance de l'application APPI a été partagée entre la DAP et la DSJ et fonctionne « *intuitu personae* ». Elle gagnerait à être institutionnalisée au plus haut niveau et à se stabiliser en mode « fonctionnement permanent ».
- APPI a matérialisé un changement important de pratiques et de culture dans les services, insuffisamment pris en compte dans la communication adressée aux utilisateurs. Malgré des efforts importants, la formation reste hétérogène et n'est pas prolongée par des dispositifs locaux de partage d'information.
- APPI doit bénéficier d'une amélioration ou d'une rationalisation de certaines fonctionnalités pour renforcer le service rendu à l'utilisateur.
- Peu contraignant, APPI doit être accompagnée de règles de gestion et d'organisation pour répondre à un objectif de traitement harmonisé des mesures d'application des peines sur l'ensemble du territoire.

Tableau 4 : Analyse détaillée par procédure des processus APPI

Procédures/Mesures	Processus APPI
SME (74 % des mesures en milieu ouvert)	Saisie du dossier et des données d'identification (nom, numéro dossier, établissement pour MF, date de libération prévisionnelle)
723-15 (80 % des procédures suivies par les JAP)	Nature de l'infraction/peines
Incarcérations	Saisine JAP/SPIP, transfert de dossiers (notamment fermetures sites, dessaisissement)
Aménagements de peines (notamment organisation du débat contradictoire en milieu fermé)	Prise en charge/affectation
Indemnisation des parties civiles	Bascule du MO vers le MF
	Utilisation du RSAP
	Rapports/enquêtes
	Gestion de l'agenda (convocations/RV)
TIG	Fin de prise en charge
Suivi des obligations	Cf supra
Suivi exclusif SPIP (passagers, sortants de prison)	Création/modification/suivi des TIG (libération des postes et gestion des heures, déclaration à la CPAM)

Source : Rapport Bearing Point.

Dans la pratique, l'intensité d'utilisation d'APPI varie selon les mesures : elle est plus forte avec les mesures les plus courantes.

Tableau 5 : Intensité d'utilisation d'APPI selon les mesures

Procédures/mesures	SAP	SPIP	Commentaire
SME	Forte	Forte	
723-15	Forte	Forte	
Incarcération	Faible	Faible	Saisie des écrous mais peu de rapports saisis
Aménagement de peine	Forte	Forte	
TIG	Faible	Moyenne	Faible mise à jour des

Procédures/mesures	SAP	SPIP	Commentaire
			postes TIG par les JAP générant une forte sous-utilisation d'APPI
Peines mixtes	Forte	Forte	Pas de sous-utilisation mais difficultés d'utilisation
Suivi des obligations	Nd	Moyenne	
Indemnisation des parties civiles	Faible	Faible	
Suivi exclusif SPIP (passagers, sortants de prison)	nd	Faible	

Source : rapport Bearing Point.

### 2.3.2. Les chantiers et les priorités de mise en œuvre identifiés

Suite au diagnostic, les chantiers suivants ont été identifiés :

- établir une gouvernance de fonctionnement permanent à tous les niveaux de l'organisation ;
- élaborer et mettre en œuvre des politiques de formations initiales et continues favorisant une maîtrise de l'outil par tous les utilisateurs ;
- renforcer l'adhésion à APPI au moyen d'une communication claire et ciblée ainsi qu'au travers d'évolutions techniques de l'application ;
- encadrer et harmoniser les pratiques au sein et entre les services ;
- fiabiliser l'articulation MF/MO afin d'assurer un suivi ininterrompu des personnes placées sous main de justice.

Il a en découlé les priorités suivantes :

- Priorité 1 : Sécuriser la qualité des données relatives au suivi des personnes placées sous main de justice

Les enjeux étaient de diminuer le risque métier, en particulier en améliorant la qualité de l'information disponible à un instant t (bascule milieu ouvert / milieu fermé...), d'améliorer les données disponibles pour le pilotage de l'activité des services (une fois fiabilisées, les données issues d'APPI seront directement exploitables, limitant de ce fait les sollicitations des services par l'administration centrale).

A court terme, il a été prévu des évolutions (techniques et des référentiels de l'application APPI) pour mieux répondre aux besoins opérationnels des services (priorisation des dossiers, interface GIDE). Une liste de 10 évolutions prioritaires a ainsi été validée au niveau ministériel en mars 2012 et une première mise en production était attendue pour fin 2012/début 2013. Des mises à jour en cours du SRJ et la création d'une nouvelle mesure ont été effectuées.

Une démarche pilote de fiabilisation des données saisies dans APPI (1 DISP et 1 Cour d'Appel) à partir de 4 indicateurs structurants a également été lancée.

La phase de diagnostic avait permis de collecter plus de 30 demandes d'évolution. Ces demandes avaient pour objectif d'améliorer le service rendu à l'utilisateur et de favoriser la qualité du suivi d'une personne placées sous main de justice. Plusieurs échanges avec les bureaux techniques et métiers de la DAP et de la DSJ ont permis d'identifier 10 évolutions prioritaires à mettre en œuvre sur le budget 2012 (cf. AR à prévoir sur les rapports et notes partagées, fonctionnalité de priorisation pour les envois, alerte pour le délai du 723-15 de 4 mois, transfert des données d'un dossier GIDE vers APPI non automatique, champs bloquants manquants, doublons, mesures actives non clôturées etc.).

- **Priorité 2 :** Renforcer l'homogénéité des pratiques dans APPI (lettre d'information, formations, fiches réflexes, etc...);
- **Priorité 3 :** Renforcer la coordination entre les acteurs, en particulier entre milieu ouvert et milieu fermé (réduire l'asymétrie d'information entre milieu ouvert et fermé, et notamment lors des suspensions des mesures de milieu ouvert par des mesures de milieu ou à l'issue d'une incarcération lorsqu'une mesure de milieu ouvert doit être réactivée; améliorer l'articulation SPIP/SAP);
- **Priorité 4 :** Stabiliser en mode « fonctionnement » permanent la gouvernance de l'application APPI (notamment avec la création de référents APPI au sein de la DSJ et de la DAP).

### 2.3.3. Les actions réellement mises en œuvre

Tableau 6 : Etat des actions réalisées à la suite du rapport d'audit Bearing point (synthèse du 15 octobre 2015)

Numéro de priorité	Contenu de la priorité	Etat des lieux de l'action
Priorité 1 point 1	Mise en place d'un « accusé de réception » des notes partagées (DAP et DSJ), des rapports (DAP vers DSJ) et des commentaires sur rapport (DSJ vers DAP).	refusé par le bureau métier en raison de l'augmentation trop importante des échanges
Priorité 1 point 2	Mise en place d'une priorisation des alertes	La priorisation a été faite par rapport au thème (notes, rapport et commentaire, dossiers, mesures, autres): alors qu'auparavant toutes les alertes arrivaient sur la même page de consultations, chaque alerte arrive maintenant dans un thème (identifié par un onglet), ce qui permet à l'opérateur de cibler l'information laquelle il veut accéder en priorité - Réalisé (Version 24.0.5 - 14 mai 2014)
Priorité 1 point 3	Réception par le JAP et le greffier en charge d'une personnes placées sous main de justice devant bénéficier d'une mesure de 723-15 les personnes placées sous main de justice condamnées à moins de deux ans d'emprisonnement peuvent voir leur peine aménagée) d'une alerte 30 jours avant la date limite de mise en œuvre de la mesure	Réalisé (Version 21 du 09 avril 2013)
Priorité 1 point 4	Périmètre des données pouvant être récupérés depuis GIDE/Genesis par APPI élargi	Réception sous 10 minutes dans APPI des données GIDE/Genesis demandées / Mise à disposition de façon journalière dans APPI de la liste des écrous créés dans GIDE/Genesis (Version 23 du 30 novembre 2013)

Numéro de priorité	Contenu de la priorité	Etat des lieux de l'action
Priorité 1 point 5	Envoi automatique par GIDE/Genesis d'une fiche pénale créée ou mise à jour à chaque modification des éléments de la fiche pénale	Réalisé (Version 23 du 30 novembre 2013)
Autres points	Time out avec alerte automatique 5 mn avant	Réalisé (Version 23 du 30 novembre 2013)
	Vision départementale	Réalisé
	Clôture automatique d'un 723-15 à l'ouverture d'un Sursis-TIG :	Réalisé (Version 21.0.5 du 09 avril 2013)
	Champs bloquants sur les natinf (obligation de saisir)	Réalisé (Version 22.0.4 du 09 juillet 2013)
	Alerte au JAP sur SME expiré	Réalisé (Version 21.0.5 du 09 avril 2013)
Priorité 2	renforcer l'homogénéité des pratiques dans APPI (page 17)	Rédaction d'une quinzaine de fiches réflexe Renforcement de la formation continue à l'ENAP (formation continue des secrétariats SPIP) ; mise en place de formations initiales aux secrétaires SPIP en DISP (lorsque non formées à l'ENAP)
Priorité 3	Renforcer la coordination entre les acteurs en particulier entre milieu ouvert et milieu fermé	Mise à jour des manuels utilisateurs Intégration des manuels dans un WIKI directement accessible depuis l'application
Priorité 4	Stabiliser en mode fonctionnement permanent la gouvernance de l'application APPI	Renforcement du support par la mise en place d'un outil de gestion des signalisations (TID) et la mise en place de procédures de suivi et résolution des incidents

Source : DAP.

#### 2.3.4. Les autres évolutions liées à APPI

En ce qui concerne les systèmes d'information, il faut rappeler que face à l'insuffisance d'outil de pilotage partagés et modélisés au niveau national, la direction de l'administration pénitentiaire ont engagé la construction d'un rapport pré-formaté (Infocentre) à destination des personnels d'encadrement des SPIP.

Ainsi, depuis février 2014, dix SPIP accompagnés par leur direction interrégionale expérimentent ce nouvel outil de pilotage. Les utilisateurs de l'Infocentre APPI peuvent dans ce cadre accéder en quelques clics au nombre de personnes placées sous main de justice et de mesures prises en charge, à des durées moyennes de prise en charge et des indications sur les caractéristiques de la population suivie. La généralisation à l'ensemble des services était envisagée à compter du 1er octobre 2014. Toutefois, cette évolution se heurte aux difficultés de renseignement d'APPI.

## 2.4. De fait, l'analyse statistique n'est possible qu'à partir de retraitements importants pour pallier les carences d'APPI

### 2.4.1. De très nombreuses données APPI sont manquantes dans l'Infocentre

Le traitement des données issues de l'infocentre APPI rencontre différentes difficultés liées à la saisie des informations sur les mesures et les personnes prises en charge en milieu ouvert par l'administration pénitentiaire. Ces difficultés, identifiées dès 2011, ne sont toujours pas réglées en 2015 et notamment :

- Le problème des prises en charge qui sont ouvertes dans l'application et qui ne sont pas clôturées ou inversement, les problèmes des dossiers qui ne sont pas ouverts dans l'application. Il résulte de ces pratiques à la fois une accumulation de mesures de milieu ouvert et une sous-estimation des mesures de milieu fermé.
- Le problème des variables socio démographiques de la personne prise en charge qui ne sont pas renseignées comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau 7 : Taux de remplissage des variables sociodémographiques dans l'infocentre APPI au 1<sup>er</sup> janvier 2015

Nom de la variable	Description	Pourcentage manquant	Pourcentage remplissage
per_sexe	Sexe	0,31 %	99,7 %
per_date_naissance	Date de naissance	0,40 %	99,6 %
per_commune_domicile	Commune du domicile	2,34 %	97,7 %
per_commune_naissance	Commune de naissance	17,50 %	82,5 %
PER_SITUATION_MATR_LIBELLE	Situation matrimoniale	50,90 %	49,1 %
PER_SITUATION_DOMICILE_LIBELLE	Type de logement	67,60 %	32,4 %
PER_NOMBRE_ENFANTS	Nombre d'enfants	78,80 %	21,2 %
per_nationalite_code	Nationalité	1,33 %	98,7 %
per_nationalite_libelle	Nationalité	1,33 %	98,7 %
per_pratique_francais_code	parlant français ou non	0,31 %	99,7 %
PER_SIT_PROF_LIBELLE	Situation professionnelle	81,80 %	18,2 %
PER_DIPLOME_LIBELLE	Type de diplôme	84,40 %	15,6 %
PER_NIVEAU_ETUDES_LIBELLE	Niveau d'étude	83,70 %	16,3 %
PER_NIVEAU_QUALIF_PROF_LIBELLE	Niveau de qualification professionnelle	84,60 %	15,4 %
PER_NIVEAU_LECTURE_LIBELLE	Niveau de lecture	91,10 %	8,9 %
PER_CATEGORIE_PROF_LIBELLE	Catégorie professionnelle	92,30 %	7,7 %

Source : DAP.

- Le problème des événements liés à la prise en charge des personnes placées sous main de justice qui ne sont pas renseignés, comme par exemple les événements « convocation ». Il n'est pas possible de savoir combien de convocations par le SPIP n'ont pas été inscrites dans APPI car il n'y a pas trace dans l'infocentre d'un événement manquant, contrairement aux données sociodémographiques.

- Les données d'APPI ne sont pas historicisées. Par exemple, un changement de commune du domicile écrase la donnée antérieure ce qui ne permet pas d'étudier correctement les évolutions.
- Les problèmes des données sur la condamnation qui devraient être saisies soit par le SAP, soit par le SPIP (échanges de données entre CASSIOPEE et APPI). A titre d'exemple, on peut citer les infractions liées à la condamnation de la personne.

Tableau 8 : Nombre de mesures selon le renseignement de la variable infraction dans l'infocentre APPI au 1<sup>er</sup> janvier 2015

Catégorie de mesures	Mesure	Infraction manquante	Infraction non manquante	Pourcentage de mesures sans infraction liée
Milieu ouvert	AME	5	150	3 %
	ARSE	152	130	54 %
	ARSEM	2	1	67 %
	CJ	1 267	1 945	39 %
	IS	114	479	19 %
	LC	5 868	168	97 %
	PSJ	2	1	67 %
	SJL	390	16	96 %
	SME	10 469	114 175	8 %
	SSJP	757	4 764	14 %
	STC	362	405	47 %
	STIG	10 264	10 723	49 %
	SUSPM	176	2	99 %
	TIG	156	16 186	1 %
TNR	688	1 011	40 %	
<b>Total</b>	<b>30 672</b>	<b>150 156</b>	<b>17 %</b>	
Aménagements de peine	PE	871	11	99 %
	PSE	10 254	523	95 %
	SL	1 630	84	95 %
	SEFIP	341	23	94 %
	<b>Total</b>	<b>13 096</b>	<b>641</b>	<b>95 %</b>
Détenition	CONT	1	1	50 %
	DET	9 349	45 201	17 %
	DP	593	2 559	19 %
	IPOV	490	720	40 %
	<b>Total</b>	<b>10 433</b>	<b>48 481</b>	<b>18 %</b>
	<b>Ensemble des mesures</b>	<b>54 201</b>	<b>199 278</b>	<b>21 %</b>

Source : DAP.

#### 2.4.2. Des traitements statistiques sont nécessaires pour utiliser une partie des données issues du logiciel APPI : l'enjeu de la fiabilisation des clôtures des prises en charge en milieu ouvert

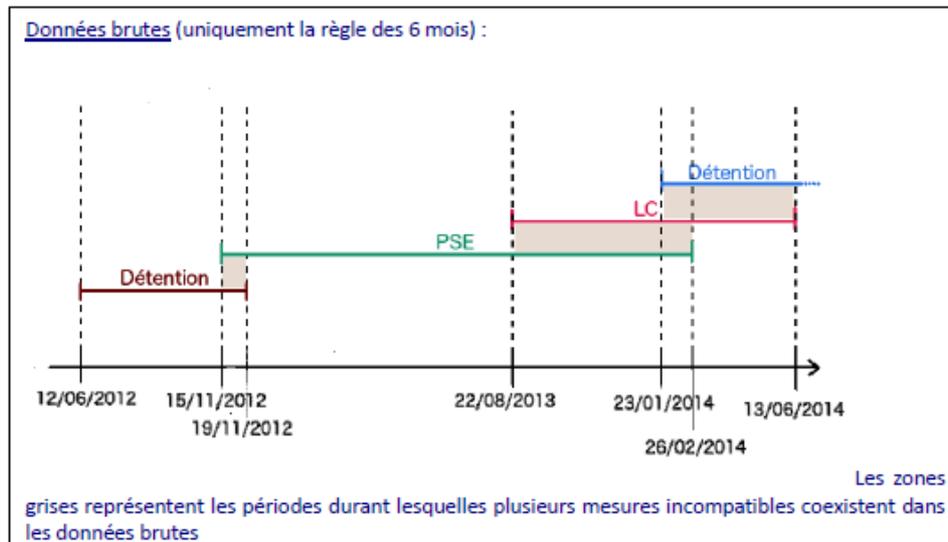
##### 2.4.2.1. Des données non fiables

Les données disponibles pour construire des statistiques sur l'exécution des peines en milieu ouvert sont issues de l'application APPI.

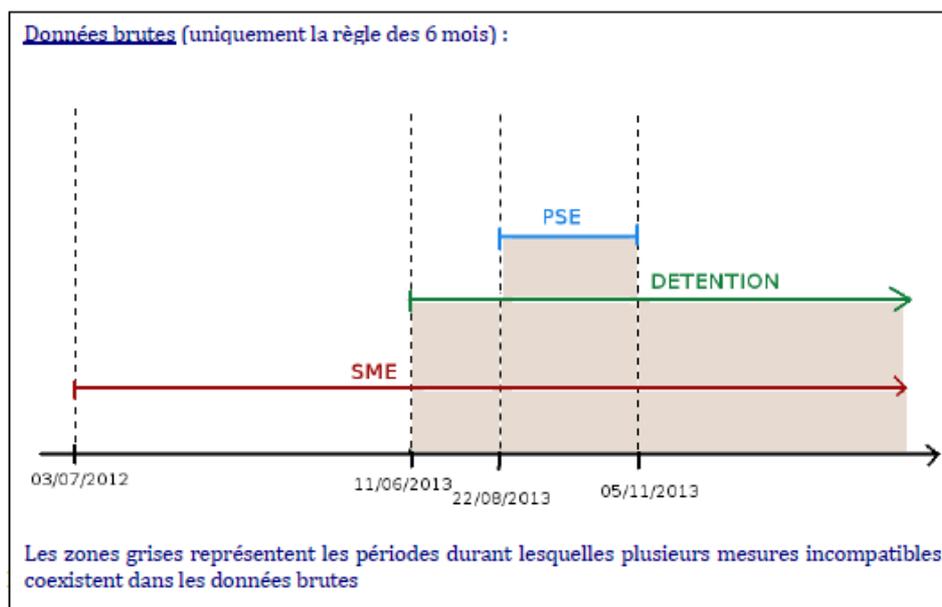
Il convient de souligner à titre liminaire que l'hétérogénéité des pratiques de saisie dans ces différents services rend complexe les traitements statistiques :

- Les données disponibles montrent en particulier que, dans la pratique, les prises en charge ouvertes dans APPI lors de la désignation d'un CPIP pour le suivi d'une personne ne sont pas toujours clôturées dans l'application en fin de suivi ou peuvent être clôturées avec beaucoup de retard par rapport à la fin de prise en charge réelle de la personne.
- De plus, environ 30 % des mesures comportant une peine de détentions (en stock) prises en charge à un instant T par les services pénitentiaires ne sont pas enregistrées dans APPI. Plusieurs rapports de l'ISP relatifs au contrôle de fonctionnement des SPIP indiquent notamment que certains espaces dans lesquels les CPIP reçoivent les personnes détenues n'ont pas d'accès à l'application APPI.

Graphique 4 : Exemple 1 relatif à la non clôture de certaines mesures



Graphique 5 : Exemple 2 relatif à la non clôture de certaines mesures



#### 2.4.2.2. Des mesures de traitement statistique pour corriger les données

L'objet des traitements statistiques appliqués<sup>1</sup> est de pallier ces problèmes de clôture des mesures grâce à l'application sur les données de contrôles et de traitements déterminés par la compréhension du suivi de l'exécution des peines par les SPIP et les SAP. Ces traitements tentent de prendre en compte la multiplicité et la logique des parcours décrite ci-dessous.

##### 2.4.2.2.1. La règle des 6 mois (appliquée depuis 2009)

Elle consiste à clôturer (dans la comptabilisation) toutes les mesures de milieu ouvert, de détention et d'aménagement sous écrou qui ne sont pas clôturées 6 mois après la fin de mesure prévisionnelle qui est inscrite dans APPI par le Service de l'application des peines de la juridiction - SAP (lorsqu'elle existe). Cette règle ne concerne donc pas les enquêtes, les procédures, ni les mesures qui n'ont pas de fin de mesure prévisionnelle, comme les mesures contrôle judiciaire et les détentions provisoires ainsi que les AME dont la date de fin de mesure prévisionnelle est provisoire.

<sup>1</sup> Les traitements sont appliqués aux données récupérées mais ne sont pas appliqués dans l'outil de gestion. Les mesures clôturées par les traitements continuent donc à être disponibles au sein des SPIP et des SAP dans APPI.

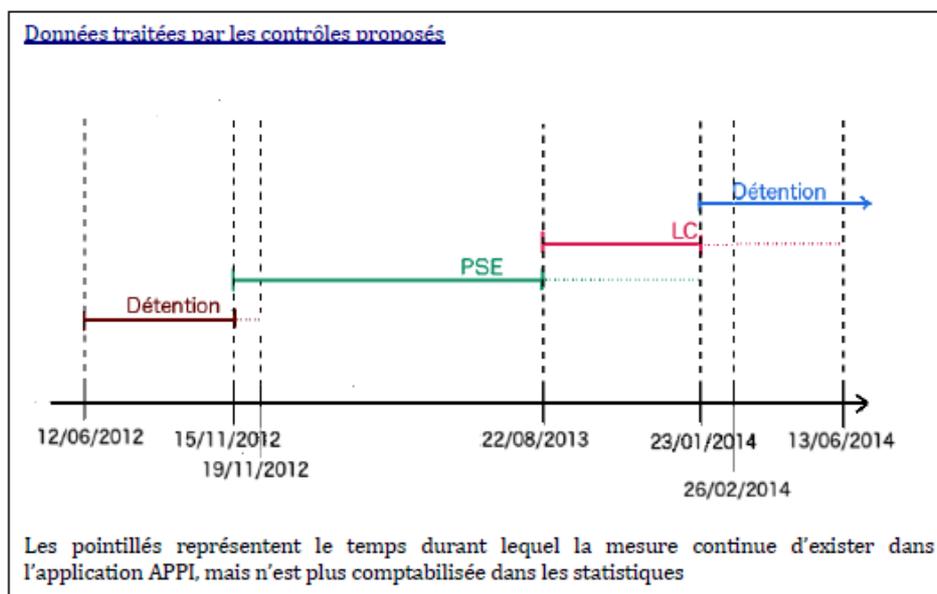
*2.4.2.2. La clôture ou suspension de la comptabilisation des mesures à l'arrivée d'une nouvelle mesure incompatible avec les premières.*

On suppose que si la date de clôture des prises en charge n'est pas toujours fiable dans APPI, la date de début de prise en charge est, elle, suffisamment fiable pour qu'on puisse l'utiliser dans nos traitements. C'est donc l'apparition d'une nouvelle mesure avec sa date de début de prise en charge qui va permettre de déterminer si les anciennes mesures doivent être comptabilisées ou non.

- ♦ Arrêt de la comptabilisation des mesures lorsqu'apparaît une nouvelle mesure incompatible

Si l'apparition d'une nouvelle mesure implique que le suivi des mesures alors toujours en cours dans APPI est en réalité terminé, ces anciennes mesures prises en charge ne sont plus et ne seront plus comptabilisées dans les statistiques.

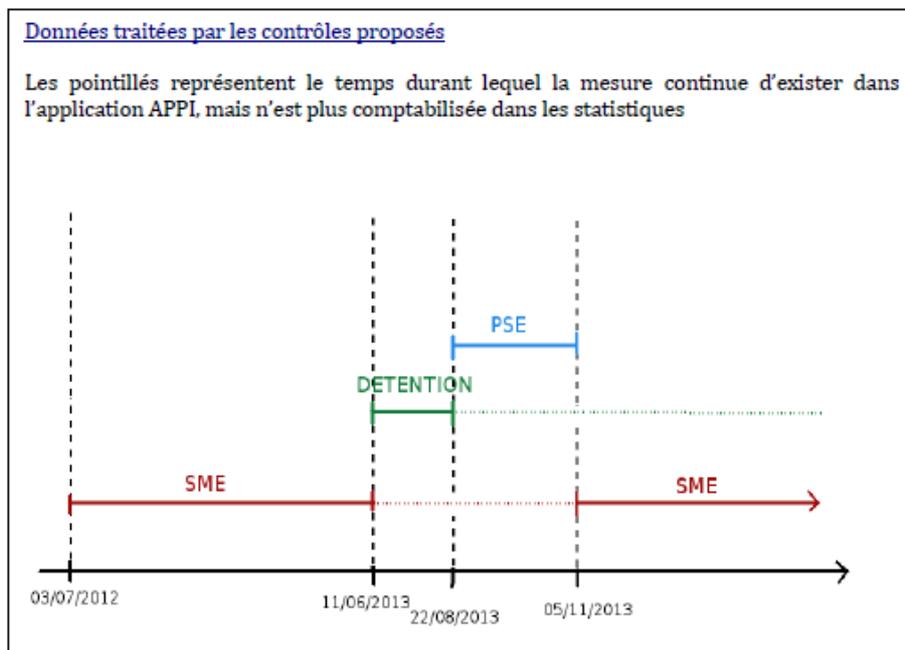
Graphique 6 : Exemple 1 d'arrêt de la comptabilisation des mesures lors de l'apparition d'une nouvelle mesure incompatible



- ♦ Suspension de la comptabilisation des mesures lorsqu'apparaît une nouvelle mesure incompatible

L'apparition d'une nouvelle mesure implique parfois que le suivi des anciennes mesures (toujours en cours dans APPI) est en réalité suspendu durant la prise en charge de cette nouvelle mesure. Les anciennes mesures ne sont alors plus comptabilisées dans les statistiques le temps de la nouvelle prise en charge et seront à nouveau comptabilisées à la fin de la prise en charge de la dernière mesure qui les suspendait.

**Graphique 7 : Exemple d'arrêt de la comptabilisation des mesures lors de l'apparition d'une nouvelle mesure incompatible**



Dans cet exemple, le SME n'est plus comptabilisé le temps de la prise en charge sous écrou de la personne suivie, puis est comptabilisé à nouveau lorsque le PSE est terminé.

- Ensemble des parcours possibles

Mesures dont la comptabilisation est terminée lorsqu'apparaît une mesure de même nature :

LC - PE - PSE - SL - SEFIP - Détention - Suivi socio judiciaire - Surveillance de sureté - surveillance judiciaire - suspension de peine pour raison médicale.

Arrêt et suspension du comptage des mesures de détention :

Une mesure de détention n'est plus prise en compte dans les statistiques lorsqu'apparaît une nouvelle mesure de n'importe quelle nature, sauf si la nouvelle mesure est une suspension de peine pour raison médicale. Dans ce cas, la mesure de détention n'est plus comptabilisée le temps de la suspension pour raison médicale, et reprend à la fin de cette mesure.

Arrêt et suspension du comptage des mesures d'aménagements de peine ou de SEFIP :

Les mesures d'aménagement de peine sous écrou et de SEFIP<sup>2</sup> ne sont plus comptabilisées lorsqu'une nouvelle prise en charge pour détention, libération conditionnelle, surveillance de sûreté, surveillance judiciaire, sursis mise à l'épreuve ou sursis TIG apparaît<sup>3</sup>. Lorsqu'arrive une suspension de peine pour raison médicale, le comptage de la mesure d'aménagement est suspendu.

Le décompte des mesures d'aménagement de peine n'est ni terminé ni suspendu par une nouvelle mesure de TIG, ARSEM, ARSE, TNR, CJ, IS, STC, suivi socio judiciaire ou les ajournements mise à l'épreuve. En effet, ces mesures peuvent être suivies en même temps qu'un aménagement de peine ou qu'une SEFIP, parfois dans le cadre de deux affaires différentes.

Arrêt et suspension du comptage des mesures de milieu ouvert :

Le décompte des mesures de suspensions pour raison médicale est clôturé par une nouvelle prise en charge d'une mesure de détention et d'aménagement de peine. La comptabilisation des mesures de TIG, SME, sursis TIG, stage de citoyenneté, travail non rémunéré, contrôle judiciaire, interdiction de séjour, ARSE, ARSEM, suivi socio judiciaire, surveillance de sûreté, surveillance judiciaire, libération conditionnelle et d'ajournement mise à l'épreuve est suspendue durant une période de prise en charge en détention. Ces mesures sont à nouveau comptabilisées si elles ne sont pas clôturées à la fin de la période de détention.

La comptabilisation des mesures d'ajournement mise à l'épreuve, de SME, sursis TIG, surveillance judiciaire, surveillance de sûreté et de libération conditionnelle est suspendue pendant les périodes de prise en charge dans le cadre d'un aménagement de peine. La comptabilisation des mesures de suivi socio judiciaire, de TIG, ARSE, ARSEM, interdiction de séjour, stage de citoyenneté, travail non rémunéré et de contrôle judiciaire n'est ni arrêtée ni suspendue par l'arrivée d'une prise en charge en aménagement de peine sous écrou. En effet, ces mesures peuvent être suivies en même temps qu'un aménagement, dans le cadre d'affaires différentes. Une personne en libération conditionnelle ou en suivi socio judiciaire ne peut pas être condamnée pour une surveillance judiciaire. L'apparition d'une mesure de surveillance judiciaire met donc un terme à la comptabilisation d'anciennes mesures de libération conditionnelle et ou de suivi socio judiciaire.

*2.4.2.2.3. La clôture des prises en charge d'une personne dans une antenne à l'arrivée d'une nouvelle mesure prise en charge dans une nouvelle antenne.*

Dans les données issues de l'application de gestion APPI, la non-clôture des prises en charge et l'accumulation des mesures impliquent dans certains cas la prise en charge d'une même personne par différentes antennes et différents SPIP. Dans ce cas, on considère que l'antenne en charge du suivi de la personne considérée est celle de la prise en charge la plus récente par rapport à la date d'observation des données. Lorsque la mesure de la nouvelle prise en charge dans le nouveau service est compatible avec les anciennes mesures et que ces dernières ne sont pas reprises dans ce nouveau service, alors ces anciennes mesures ne sont plus comptabilisées.

<sup>2</sup> Mesure abrogée par la loi du 15 août 2014.

<sup>3</sup> Certains magistrats considèrent que le délai d'épreuve du sursis TIG n'est pas suspendu pendant un aménagement sous écrou. Ces cas sont minoritaires et ne sont pas pris en compte dans ces statistiques.

### 3. L'analyse statistique à partir de panels

#### 3.1. L'exemple du panel des mineurs

Le panel des mineurs suivis en justice est un outil statistique constitué à partir d'une collecte annuelle auprès de l'ensemble des juridictions pour mineurs (parquet et tribunaux pour enfants). Mis en place en 2005, le panel couvre désormais la période 1999-2010 (avec une collecte rétrospective sur les années 1999 à 2005). Cette version comprend 117 000 mineurs et 304 000 affaires pour les mineurs concernés.

Ses objectifs principaux sont la description des trajectoires judiciaires des mineurs délinquants et des jeunes en danger ainsi que leurs caractéristiques sociodémographiques et les liens existants entre procédures civile et pénale, l'évaluation de l'impact des décisions judiciaires sur le parcours des mineurs, et l'établissement des diagnostics sur les trajectoires judiciaires en lien avec les caractéristiques des mineurs.

##### 3.1.1. Le contenu du panel

Le panel stocke les événements vécus dans le temps par un échantillon représentatif et permanent d'une population de mineurs. Il offre ainsi la possibilité de réaliser des études dites longitudinales permettant l'analyse des différents parcours suivis par les mineurs. Les événements collectés et stockés permettent d'avoir des informations sur les mineurs suivis par l'institution judiciaire, principalement sur le jeune et son environnement familial, les motifs de saisine de l'institution judiciaire aussi bien au niveau des parquets des mineurs que des juges pour enfants et des tribunaux pour enfants, le contenu et les modalités de la réponse de l'institution judiciaire pour les parquets (date et nature des décisions, motifs des décisions de classement, enquêtes et dessaisissement...) et pour les juges des enfants et les tribunaux pour enfants.

##### 3.1.2. Un échantillon représentatif et permanent

Reprenant les principes généraux des panels de la statistique publique, l'échantillon est constitué de tous les mineurs ayant affaire avec l'institution judiciaire (parquets et tribunaux pour enfants) nés entre le 1er et le 15 octobre et ce, quelle que soit leur année de naissance. Il représente donc 1/24<sup>ème</sup> de la population des mineurs connus de la justice et est de ce fait représentatif.

La permanence de l'échantillon, due au caractère fixe de la date de naissance des individus, permet de suivre les mêmes mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans en assistance éducative (voire jusqu'à 21 ans pour la protection des jeunes majeurs) et en délinquance tant que les faits commis sont antérieurs à leur majorité.

Chaque année, le panel enregistre les événements (judiciaires et familiaux) sur les mineurs déjà présents dans le panel (soit déjà connus de la Justice) ainsi que les événements concernant les mineurs nés entre le 1er et le 15 octobre signalés pour la première fois aux juridictions pour enfants.

### 3.1.3. Les utilisations du panel

Le panel est donc un instrument récent qui commence seulement à être utilisé. Dès 2007, le panel a été mobilisé pour calculer un indicateur de performance de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse sur la prévention de la récidive et de la réitération. Pour cela, la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé, ni réitéré lors de l'année qui suit la fin de la prise en charge a été estimée. Comme les mineurs sortent du panel à leur majorité, soit à 18 ans, cette observation a été réduite aux jeunes de moins de 17 ans. Ainsi pour les 804 mineurs ayant bénéficié d'une mesure de suivi terminée au cours de l'année 2007, 567 soit 71 % n'ont pas fait l'objet de poursuite ou de mesure alternative, c'est-à-dire n'avaient pas réitéré 365 jours après. Ce taux a augmenté sur les trois années 2006-2008 : 63 % en 2006, 66 % en 2007 et 71 % en 2008.

### 3.2. Les perspectives de la création d'un panel des personnes placées sous main de justice

L'approche par panel est une méthode couramment utilisée en sciences sociales<sup>4</sup>. Elle constitue l'infrastructure de base indispensable pour conduire des études d'évaluation, sous réserve d'une taille suffisante. Cette approche permet clairement de décrire des trajectoires judiciaires avec des informations socio démographiques. Pour mener de véritables comparaisons de trajectoires, il faut pouvoir disposer de données sur le profil des auteurs, lesquelles peuvent influencer tant sur les décisions de justice que sur les comportements des auteurs (réitération, etc...). Ces variables sociodémographiques sont notamment : la situation au regard de l'emploi (en activité avec un emploi, chômeur, type de contrat, domaine, etc...), la situation familiale (statut marital, enfants), le niveau d'étude etc...

De façon optimale, il faudrait disposer de ces caractéristiques au début de l'affaire puis lors de son déroulement et le suivi par les SPIP devrait permettre cet enregistrement de données. De fait, les données socio démographiques sont mal renseignées par les SPIP, d'où l'intérêt d'une approche panel qui permet de concentrer l'effort de collecte sur des variables déjà prévues dans les logiciels de gestion CASSIOPEE et APPI.

Il suffirait de réaliser cette collecte sur un échantillon aléatoire d'auteurs, comme par exemple tous ceux nés entre le 1<sup>er</sup> et le 15 octobre de l'année, pour constituer un échantillon représentatif des auteurs ; à cet effet, il convient de s'appuyer sur le précédent du panel des mineurs géré depuis 2004 par la SDSE sur ce principe<sup>5</sup>. L'évaluation d'impact des décisions et le diagnostic nécessitent par la suite une méthodologie propre pour essayer de raisonner toutes choses égales par ailleurs typique en matière d'évaluation de politiques publiques.

Cette démarche a d'ores et déjà été présentée en interne au ministère de la Justice en 2014, mais elle n'a pas recueilli, beaucoup d'écho car constituant un investissement de moyen terme, selon ce qui a été rapporté à la mission.

<sup>4</sup> Voir notamment LAZARSFELD, PAUL F., BERNARD BERELSON, and HAZEL GAUDET. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign.* (Second edition.) Pp. xxxiii, 178. New York: Columbia University Press, 1948.

<sup>5</sup> cf. Infostat n° 115 et 119.

## 4. Les travaux lancés par la mission

### 4.1. Les travaux liés à GENESIS

La mission, à la suite de ses échanges avec les bureaux concernés de la DAP (a formulé le plan d'action suivant.

En ce qui concerne GENESIS, après échange et constat que l'essentiel des champs d'information liés à l'insertion n'est pas disponible dans les infocentres et qu'il faut donc recourir à des extractions de GENESIS, la méthode suivante a été arrêtée :

- i) la mission communique à Me5 les champs identifiés comme étant liés à l'insertion à partir du dictionnaire de données GENESIS (version 2015) en surlignant les champs concernés éventuellement en priorisant ses demandes ;
- ii) Me5 formule le besoin statistique et revient si besoin vers la mission
- iii) une fois le besoin statistique formulé, il est transmis à SD4 pour évaluation des délais puis mise en œuvre d'éventuelles requêtes.

A partir du dictionnaire de données GENESIS du 9 mars 2015 (version 1.8) SG/2S2M/SDIT, la mission a identifié une série de champs permettant d'établir des indicateurs d'insertion (notamment fiche enseignement, fiche illettrisme, fiche médicale, formation professionnelle etc...). Ces propositions ont été soumises au bureau Me5 qui a procédé à une première analyse notamment en précisant si les données figuraient dans l'infocentre ou pas.

Sur la base de ces propositions modificatives validées par la mission, une réunion s'est tenue le 4 octobre 2015 entre le bureau Me5 et la sous-direction SD4 afin de procéder aux extractions nécessaires à l'établissement de ces indicateurs. Les tableaux qui suivent permettent d'analyser par thématique les données et indicateurs envisageables du point de vue l'insertion.

Tableau 9 : Qualification de l'offre du point de vue de l'établissement

Table O	Variables qui nous intéressent	Table reliée	Variable de la table reliée	Commentaire MES
<b>L193. CLASSE O. ACTIVITE (page 162)</b> Activité proposée par un établissement aux détenus Avec différentes variables : le thème de l'activité, le nb de places disponible	code établissement statut thème Nombre de places théoriques date de création id activité date de suppression	LN thème activité (page 125)	Thème	
<b>L190. CLASSE O. EMPLOI (201)</b> Activité permettant au détenu de se familiariser avec le monde du travail en vue de sa libération et réinsertion	id activité code établissement type d'activité nombre d'heure global	LN thème activité (page 125)	Thème type d'activité	Reliée à la table O_activité
<b>L190. CLASSE O. ENSEIGNEMENT (201)</b> Activité permettant au détenu de se familiariser avec le monde du travail en vue de sa libération et réinsertion	id activité code établissement type d'activité nombre d'heure global	LN thème activité (page 125)	Thème type d'activité	Comme les tables au dessus, ces n'ont pas de num écou pour faire le lien avec la personne, donc elles ne qualifient que l'offre dans les établissements.
<b>L190. CLASSE O. FORMATION PROFESSIONNELLE</b> Activité permettant l'apprentissage du savoir et savoir-faire par un détenu	id activité code établissement type d'activité nombre d'heure global formation rémunérée	LN thème activité (page 125)	Thème type d'activité	Comme les tables au dessus, ces n'ont pas de num écou pour faire le lien avec la personne, donc elles ne qualifient que l'offre dans les établissements.
<b>L194. CLASSE O. PROGRAMME</b> Activité permettant de prévenir la récidive du détenu après sa libération type de programme	id activité code établissement type d'activité nombre d'heure totale	LN thème activité (page 125)	Thème type d'activité	Comme les tables au dessus, ces n'ont pas de num écou pour faire le lien avec la personne, donc elles ne qualifient que l'offre dans les établissements.

Source : DAP.

Tableau 10 : Qualification de l'engagement du détenu dans un processus de réinsertion

Table O	Variables qui nous intéressent	Table reliée	Variable de la table reliée	Commentaire MES
<b>L252. CLASSE O. DEMANDE INSCRIPTION ACTIVITÉS</b> Demande d'inscription d'un détenu à une Activité	code établissement num écou id activité thème date statut	LN thème activité (page 125)	Thème	
<b>L194. CLASSE O. HISTORIQUE STATUT INSCRIPTION ACTIVITÉS</b> Historique des statuts d'une inscription du détenu à une Activité - valeur possible:  Valeurs possibles : - INS = Inscrit/Classé - ATT = Sur liste d'attente - RET = Retrait de la liste d'attente - SUS = Suspendu - DCL = Déclassé	code établissement num écou  statut  id Inscription activités date statut	LN Statut détenu Activités		Cette table avec celle du dessus permet de déterminer la demande et l'effectivité de l'inscription. <u>Attention il manque une variable pour faire le lien avec l'identifiant activité. Il faut peut être passer par une table Intermédiaire</u>
<b>L279. CLASSE O. ÉLÉMENT RÉMUNÉRATION</b> Données permettant le calcul de la rémunération du détenu	code établissement num écou id activité id poste date debut date fin nb jour travaillés			Extrait fourni par P56

Source : DAP.

Tableau 11 : Incidents, consignes et signalements

Table O	Variables qui nous intéressent	Table reliée	Variable	Commentaire ME5
<b>1.248. CLASSE O_CRI (page 206)</b> Compte-rendu d'incident rédigé par un agent à chaque fois qu'il doit rendre compte de faits notables concernant un détenu	code_etablissement  numéro d'écrou date incident			<a href="#">Extrait fourni par PS4</a>
<b>1.312. CLASSE O_HISTORIQUE CONSIGNE/SIGNALEMENT</b> Signalement historisé appliqué à un détenu	code etab numéro d'écrou code date début date fin	LN_Consigne/Signalement		<a href="#">Extrait fourni par PS4</a>
<b>1.268. CLASSE O DÉCISION CE (page 223)</b> Ensemble des décisions prises en CPU par le chef d'établissement Différents thème : violence, risque suicide...  la valeur de thème est dans la liste : CPU-ARRI = Arrivants - CPU-SUIC = Prévention suicide - CPU-PSRS = PSRS - CPU-ACTV = Activités - CPU-PEP = PEP - CPU-REGD = Régimes différenciés - CPU-VDV = Violence/Dangerosité/Vulnérabilité - CPU-AUTR = Autre	code etablissement num écrou thème date decision ou autre variable pour savoir un peu près quand à eu lieu la CPU	LN_thème CPU	thème	

Source : DAP.

- 27 -

Tableau 12 : Retraits et réductions supplémentaires

Table O	Variables qui nous intéressent	Table reliée	Variable	Commentaire MES
<b>1.267. CLASSE O DÉCISION APPLICATION DES PEINES</b> Ordonnance du JAP prise suite à une décision relevant de l'application des peines (réduction supplémentaire de peine(RSP), retrait de CRP, re-crédit de RSP, permission de sortir (PS), autorisation de sortie sous escorte (ASE), retrait de PS, retrait d'ASE, réduction du temps d'épreuve)	code etablissement  num écrou id_situ_pénale code affaire id decision date d'écriture procédure	LN_procedure	procedur	S'agissant des RSP, retrait de CRP, PS, ASE, retrait de PS & co, à priori on peut les avoir directement par l'infocentre par la table mesure => plus facile de passer par la table mesure

Source : DAP.

- 28 -

Tableau 13 : Visites

Table O	Variables qui nous intéressent	Table reliée	Variable	Commentaire ME5
<b>1.371. CLASSE O PERMIS VISITE</b>	code_etablissement	LN_type de permis de visite		
Un permis de visite est un document attestant qu'une personne est autorisée à rendre visite à un détenu. contenant les informations relatives à l'état civil du visiteur relation détenu/visiteur + permis actif ou inactif	num écrou			<a href="#">Extrait fournis par PS4</a>
	statut activation			
	date activation			
	date délivrance			
	type permis de visite			
	N° permis visite			
	type relation			
	Date début autorisation visite			
	Date fin autorisation visite			
	visite			
	Date début			
	suspension			
	Date fin suspension			
	Date annulation			
	Sexe			
	Date de naissance			
	Commune de naissance			
	Nationalité			
Profession				
<b>1.391. CLASSE O_RDV PARLOIR VISITEUR</b>	code_etablissement			Cette table et celle dessus permettra de voir si la personne est en contact vraimenta vec des gens de l'extérieur
Liste des visiteurs prévus et/ou présents à un rendez-vous parloir.	num écrou			
	N° permis visite			
	statut activation			

Source : DAP.

## 4.2. Les travaux liés à APPI

En ce qui concerne APPI en dehors de la statistique que l'on peut produire à partir de l'infocentre APPI (non nominatif), la DAP doit passer par une commande à la SDIT pour réaliser des requêtes ad hoc. Le délai de restitution en est fortement impacté. Au final, et principalement compte tenu de la mauvaise qualité des données, la mission a renoncé à procéder à des extractions de cet applicatif. Elle a toutefois demandé à être informée des évolutions envisagées relatives à l'applicatif (réunion de novembre tenue par le directeur de projet réforme des SPIP). Ce compte-rendu n'a pas été communiqué à la mission. Selon la direction, un plan d'action est en cours d'élaboration (DP SPIP/ME 2/PS4) et sera proposé fin mars/début avril à la directrice. La mission n'en a pas eu communication.

D'une manière générale, il convient de préciser que la fiabilité des informations restituées par les trois outils GIDE, GENESIS et APPI dépend nécessairement de la qualité des saisies par les utilisateurs. De fait, il existe une très forte hétérogénéité dans les données pouvant résulter de processus et fonctionnalités faiblement utilisés dans les applications ou de disparités des pratiques de saisie selon les services.

## 4.3. Les données relatives aux sorties de prison

La mission a demandé des données relatives aux sorties d'établissement, par type d'établissement pénitentiaire et par établissement (géographie). Les données communiquées par la DAP sont les suivantes.

### 4.3.1. Données par catégorie d'établissement pénitentiaire

Tableau 14 : Répartition des entrées et sorties de détention par type d'établissement pénitentiaire

Type d'établissement	Année	Entrée en détention	Placements sous écrou	Sorties de détention	Libérations
<b>Centres pénitentiaires</b>					
CP	2010	23967	27894	24544	28095
CP	2011	28162	33738	26360	31013
CP	2012	28614	34767	28010	33955
CP	2013	27245	34122	26991	33362
CP	2014	27797	34438	27779	34123
<b>Centres de semi-liberté</b>					
CSL	2010	1038	1697	1616	2187
CSL	2011	1022	1778	1704	2340
CSL	2012	913	1743	1489	2212
CSL	2013	813	1756	1599	2428
CSL	2014	637	2050	1886	3155
<b>Etablissements pour mineurs</b>					
EPM	2010	998	1002	822	830
EPM	2011	1096	1098	870	880
EPM	2012	1139	1142	939	946
EPM	2013	1105	1107	902	905
EPM	2014	1068	1068	851	859
<b>Maisons d'arrêt</b>					
MA	2010	45980	55136	40492	48815
MA	2011	44530	54502	36774	45714

Type d'établissement	Année	Entrée en détention	Placements sous écrou	Sorties de détention	Libérations
MA	2012	45314	57140	39234	50126
MA	2013	43316	55733	39078	50943
MA	2014	40610	51312	36356	47076
Centres de détention					
CD	2010	9	77	3767	3809
CD	2011	9	88	3486	3559
CD	2012	4	78	3250	3322
CD	2013	4	33	3169	3211
CD	2014	20	69	3131	3192
Maisons centrales					
MC	0	0	0	0	0

Source : DAP, fichier des détenus, bureau Me5.

## 4.3.2. Données par établissement et région

Tableau 15 : Données par établissement et région

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
centre pénitentiaire Bordeaux-Gradignan	2014	1290	1743	1093	1544	Bordeaux
centre pénitentiaire Mont-de-Marsan	2014	248	391	447	595	Bordeaux
centre pénitentiaire Poitiers Vivonne	2014	462	528	505	574	Bordeaux
maison d'arrêt Agen	2014	292	410	234	353	Bordeaux
maison d'arrêt Angoulême	2014	348	406	315	388	Bordeaux
maison d'arrêt Bayonne	2014	263	311	193	228	Bordeaux
maison d'arrêt Guéret	2014	65	93	78	105	Bordeaux
maison d'arrêt La Roche-sur-Yon	2014	153	273	134	240	Bordeaux
maison d'arrêt Limoges	2014	312	425	241	375	Bordeaux
maison d'arrêt Niort	2014	167	262	161	259	Bordeaux
maison d'arrêt Pau	2014	338	400	314	377	Bordeaux
maison d'arrêt Périgueux	2014	187	314	207	320	Bordeaux
maison d'arrêt Rochefort	2014	144	275	141	248	Bordeaux
maison d'arrêt Tulle	2014	124	146	91	128	Bordeaux
maison d'arrêt Saintes	2014	199	240	150	181	Bordeaux
Total Bordeaux		4592	6217	4304	5915	
maison d'arrêt Tours	2014	346	535	339	514	Centre est Dijon
centre de détention Châteaudun	2014	18	19	267	280	Centre est Dijon
centre de semi-liberté Montargis	2014	87	87	121	121	Centre est Dijon
centre pénitentiaire Châteauroux	2014	105	171	191	250	Centre est Dijon

- 32 -

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
centre pénitentiaire Orléans Saran	2014	207	208	151	151	Centre est Dijon
centre pénitentiaire Varennes-le-Grand	2014	441	643	511	692	Centre est Dijon
maison d'arrêt Auxerre	2014	310	428	276	392	Centre est Dijon
maison d'arrêt Blois	2014	183	319	144	281	Centre est Dijon
maison d'arrêt Bourges	2014	209	296	185	257	Centre est Dijon
maison d'arrêt Charleville-Mézières	2014	111	217	86	190	Centre est Dijon
maison d'arrêt Chartres (F)	2014	242	308	195	254	Centre est Dijon
maison d'arrêt Chaumont	2014	291	366	214	286	Centre est Dijon
maison d'arrêt Châlons-en-Champagne	2014	532	618	393	490	Centre est Dijon
maison d'arrêt Dijon	2014	476	627	397	522	Centre est Dijon
maison d'arrêt Nevers	2014	152	230	156	240	Centre est Dijon
maison d'arrêt ORLEANS (F)	2014	315	477	303	427	Centre est Dijon
maison d'arrêt Reims	2014	262	347	269	383	Centre est Dijon
maison d'arrêt Troyes	2014	246	361	216	308	Centre est Dijon
Total Centre est Dijon		4533	6257	4414	6038	
centre de semi-liberté Besançon	2014	16	16	31	31	Est Strasbourg
centre de semi-liberté Briey	2014	18	108	50	135	Est Strasbourg
centre de semi-liberté Maxéville	2014	15	16	84	88	Est Strasbourg
centre de semi-liberté Souffelweyersheim	2014	90	487	226	573	Est Strasbourg
centre pénitentiaire Metz	2014	907	1244	878	1232	Est Strasbourg
centre pénitentiaire Nancy Maxéville	2014	765	919	723	854	Est Strasbourg
maison d'arrêt Bar-le-Duc	2014	183	209	163	208	Est Strasbourg
maison d'arrêt Belfort	2014	119	207	103	168	Est Strasbourg
maison d'arrêt Besançon	2014	316	414	314	402	Est Strasbourg
maison d'arrêt Colmar	2014	321	463	178	317	Est Strasbourg

- 33 -

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
maison d'arrêt Epinal	2014	328	464	384	525	Est Strasbourg
maison d'arrêt Lons-le-Saunier	2014	111	180	99	165	Est Strasbourg
maison d'arrêt Lure(F)	2014	34	64	46	84	Est Strasbourg
maison d'arrêt Montbéliard	2014	136	176	122	169	Est Strasbourg
maison d'arrêt Mulhouse	2014	595	760	540	690	Est Strasbourg
maison d'arrêt Sarreguemines	2014	223	298	180	260	Est Strasbourg
maison d'arrêt Strasbourg	2014	1459	1460	1188	1199	Est Strasbourg
maison d'arrêt Vesoul	2014	146	189	86	122	Est Strasbourg
Total Est Strasbourg		5782	7674	5395	7222	
Établissement pr mineurs Quiévrechain	2014	171	171	145	150	Lille
centre pénitentiaire Château-Thierry	2014	1	1	15	16	Lille
centre pénitentiaire Laon	2014	406	690	452	699	Lille
centre pénitentiaire Le Havre	2014	478	478	576	577	Lille
centre pénitentiaire Liancourt	2014	437	619	455	633	Lille
centre pénitentiaire Lille-Annoeullin	2014	652	652	653	653	Lille
centre pénitentiaire Lille-Loos-Sequedin	2014	1130	1509	1189	1569	Lille
centre pénitentiaire Longuenesse	2014	785	1059	749	982	Lille
centre pénitentiaire Maubeuge	2014	193	386	346	492	Lille
maison d'arrêt Amiens	2014	564	795	557	805	Lille
maison d'arrêt Arras	2014	362	512	343	500	Lille
maison d'arrêt Beauvais	2014	256	454	291	478	Lille
maison d'arrêt Béthune	2014	543	909	534	843	Lille
maison d'arrêt Compiègne	2014	172	215	130	182	Lille
maison d'arrêt Douai	2014	571	805	528	740	Lille
maison d'arrêt Dunkerque	2014	284	407	272	392	Lille

- 34 -

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
maison d'arrêt Evreux	2014	471	566	378	516	Lille
maison d'arrêt Valenciennes	2014	573	720	515	657	Lille
maison d'arrêt Rouen	2014	846	1023	917	1191	Lille
Total Lille		8895	11971	9045	12075	
Établissement pr mineurs Rhône / Meyzieu	2014	132	132	120	120	Lyon
centre de semi-liberté Grenoble	2014	47	228	111	270	Lyon
centre de semi-liberté Lyon	2014	90	91	131	131	Lyon
centre pénitentiaire Aiton	2014	293	341	325	363	Lyon
centre pénitentiaire Bourg-en-Bresse	2014	426	511	512	646	Lyon
centre pénitentiaire Moulins-Yzeure	2014	149	197	147	198	Lyon
centre pénitentiaire Saint-Quentin-Fallavier	2014	350	404	372	470	Lyon
maison d'arrêt Aurillac	2014	40	52	73	86	Lyon
maison d'arrêt Bonneville	2014	553	873	400	704	Lyon
maison d'arrêt Chambéry	2014	235	354	162	255	Lyon
maison d'arrêt Clermont-Ferrand	2014	200	303	153	250	Lyon
maison d'arrêt Grenoble-Varces	2014	427	429	361	372	Lyon
maison d'arrêt Lyon Corbas	2014	1195	1707	1169	1716	Lyon
maison d'arrêt Montluçon	2014	77	114	57	86	Lyon
maison d'arrêt Privas	2014	176	283	108	213	Lyon
maison d'arrêt Puy-en-Velay	2014	108	206	102	195	Lyon
maison d'arrêt Riom	2014	132	137	140	153	Lyon
maison d'arrêt Saint-Etienne-la-Talaudière	2014	474	659	508	677	Lyon
maison d'arrêt Valence	2014	350	471	248	376	Lyon
maison d'arrêt Villefranche-sur-Saône	2014	534	592	617	682	Lyon
Total Lyon		5988	8084	5816	7963	

- 35 -

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
Établissement pr mineurs Marseille	2014	265	265	173	174	Marseille
centre de détention Tarascon	2014	1	1	222	223	Marseille
centre pénitentiaire Aix-Luynes	2014	857	1166	778	1041	Marseille
centre pénitentiaire Avignon-le Pontet	2014	745	990	730	973	Marseille
centre pénitentiaire Borgo	2014	209	314	260	360	Marseille
centre pénitentiaire Marseille-Baumettes	2014	1997	2427	1965	2308	Marseille
centre pénitentiaire Toulon-La Farlède	2014	1045	1364	921	1242	Marseille
centre pénitentiaire Toulouse-Seysses	2014	1289	1438	1345	1557	Marseille
maison d'arrêt Ajaccio	2014	152	233	111	196	Marseille
maison d'arrêt Digne-les-Bains	2014	68	101	72	114	Marseille
maison d'arrêt Gap	2014	58	102	63	121	Marseille
maison d'arrêt Grasse	2014	935	1184	859	1079	Marseille
maison d'arrêt Nice	2014	926	1159	685	925	Marseille
Total Marseille		8547	10744	8184	10313	
centre pénitentiaire Baie-Mahault	2014	463	594	453	564	MOM
centre pénitentiaire Ducos	2014	578	691	588	671	MOM
centre pénitentiaire Faaa-Nuutania	2014	254	327	245	308	MOM
centre pénitentiaire Nouméa	2014	475	592	400	510	MOM
centre pénitentiaire Rémire-Montjoly	2014	721	749	736	770	MOM
centre pénitentiaire Saint-Denis-de-La Réunion	2014	553	640	510	592	MOM
maison d'arrêt Basse-Terre	2014	156	208	148	191	MOM
maison d'arrêt Majicavo	2014	246	258	207	216	MOM
maison d'arrêt Saint-Pierre-de-la-Réunion	2014	279	379	243	324	MOM
Total MOM		3725	4438	3530	4146	
Établissement pr mineurs Porcheville	2014	200	200	141	141	Paris

- 36 -

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
centre de semi-liberté Corbeil-Essonnes	2014	52	52	180	180	Paris
centre de semi-liberté Gagny	2014	146	673	768	1258	Paris
centre de semi-liberté Melun	2014	71	287	179	363	Paris
centre pénitentiaire Fresnes	2014	3359	3807	3115	3558	Paris
centre pénitentiaire Meaux-Chauconin-Neufmontiers	2014	926	1073	841	981	Paris
maison d'arrêt Bois-d'Arcy-Yvelines	2014	1338	1552	1151	1338	Paris
maison d'arrêt Fleury-Mérogis	2014	7091	7342	5964	6221	Paris
maison d'arrêt Nanterre-Hauts-de-Seine	2014	1435	1600	1214	1392	Paris
maison d'arrêt Osny-Val-d'Oise	2014	1112	1412	1058	1349	Paris
maison d'arrêt Paris-la-Santé	2014	105	429	552	927	Paris
maison d'arrêt Versailles	2014	203	274	220	286	Paris
maison d'arrêt Villepinte-Seine-Saint-Denis	2014	1236	1236	822	825	Paris
Total Paris		17274	19937	16205	18819	
Établissement pr mineurs Orvault	2014	161	161	148	148	Rennes
centre de détention Argentan	2014	1	49	217	264	Rennes
centre pénitentiaire Alençon condé sur sarthe	2014	26	60	51	92	Rennes
centre pénitentiaire Caen	2014	11	11	112	112	Rennes
centre pénitentiaire Lorient-Ploemeur	2014	288	421	332	463	Rennes
centre pénitentiaire Nantes	2014	1254	1263	1327	1333	Rennes
centre pénitentiaire Rennes	2014	105	130	113	132	Rennes
centre pénitentiaire Rennes-Vezin	2014	611	881	661	940	Rennes
maison d'arrêt Angers	2014	651	651	620	621	Rennes
maison d'arrêt Brest	2014	509	825	530	840	Rennes
maison d'arrêt Caen	2014	788	890	616	780	Rennes
maison d'arrêt Cherbourg	2014	165	193	157	193	Rennes

- 37 -

Établissement	Année	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Région
maison d'arrêt Coutances	2014	208	311	147	254	Rennes
maison d'arrêt Fontenay-le-Comte	2014	151	176	111	130	Rennes
maison d'arrêt Laval	2014	173	247	154	216	Rennes
maison d'arrêt Le Mans- Les Croisettes	2014	641	742	587	674	Rennes
maison d'arrêt Saint-Brieuc	2014	270	422	240	408	Rennes
maison d'arrêt Saint-Malo	2014	201	296	205	294	Rennes
maison d'arrêt Vannes	2014	133	167	118	150	Rennes
<b>Total Rennes</b>		<b>6347</b>	<b>7896</b>	<b>6446</b>	<b>8044</b>	
maison d'arrêt Tarbes	2014	129	202	112	185	Toulouse
maison d'arrêt Montauban	2014	249	428	259	421	Toulouse
Établissement pr mineurs Lavaur	2014	139	139	124	126	Toulouse
centre pénitentiaire Béziers	2014	657	692	698	773	Toulouse
centre pénitentiaire Perpignan	2014	807	1029	686	910	Toulouse
centre pénitentiaire Villeneuve-les-Maguelone	2014	842	1085	519	640	Toulouse
maison d'arrêt Albi	2014	192	276	188	262	Toulouse
maison d'arrêt Carcassonne	2014	168	266	192	272	Toulouse
maison d'arrêt Foix	2014	95	116	163	186	Toulouse
maison d'arrêt Mende	2014	45	56	80	95	Toulouse
maison d'arrêt Nîmes	2014	753	951	441	605	Toulouse
maison d'arrêt Rodez	2014	167	246	176	268	Toulouse
maison d'arrêt Villeneuve-les-Maguelone (F)	2014	198	225	493	594	Toulouse
<b>Total Toulouse</b>		<b>4441</b>	<b>5711</b>	<b>4131</b>	<b>5337</b>	
<b>Total France</b>		<b>70124</b>	<b>88929</b>	<b>67470</b>	<b>85872</b>	

Source : fichier national des détenus, DAP.



**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**



Inspection Générale des Services Judiciaires

201510049911

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**



**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

M 2015-076

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

2015-M-041

**Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des  
personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire**  
**Tome 2 Annexes 6 à 8**

Vincent DELBOS  
Inspecteur général adjoint  
des services judiciaires

Aquilino MORELLE  
Inspecteur général  
des affaires sociales

Hélène PELOSSE  
Inspectrice générale  
de l'inspection générale des finances

Béatrice DEL VOLGO  
Inspectrice générale adjointe  
des services judiciaires

Léa BOUDET  
Assistante de mission  
de l'inspection générale des finances

Hubert GOURDET  
Inspecteur  
des services judiciaires



## Sommaire

<b>ANNEXE 6.</b>	<b>BUDGET ET FINANCEMENT DES POLITIQUES D’INSERTION .....</b>	<b>4</b>
<b>ANNEXE 7.</b>	<b>ETUDES COMPAREES.....</b>	<b>94</b>
ANNEXE 7.1.	LES POLITIQUES D’INSERTION DES PERSONNES DETENUES .....	94
ANNEXE 7.2.	ELEMENTS STATISTIQUES RELATIFS A LA DIMINUTION DE LA POPULATION CARCERALE EN ALLEMAGNE .....	112
ANNEXE 7.3.	ELEMENTS DE COMPARAISON. CONTRIBUTION DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES ET LES MAGISTRATS DE LIAISON.....	117
ANNEXE 7.4.	LA PREVENTION DE LA RECIDIVE.....	152
ANNEXE 7.5.	PRISON REFORM: PRIME MINISTER DAVID CAMERON SPEECH 8 FEB. 2016	175
<b>ANNEXE 8.</b>	<b>ACCES AUX DROITS SOCIAUX DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE .....</b>	<b>192</b>

## Annexe 6. Budget et financement des politiques d'insertion

### LE FINANCEMENT DES ACTIONS DE RÉINSERTION POUR LES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE

#### SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	1
<b>1. LE FINANCEMENT DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PPSMJ (LES DIFFERENTES FORMES DE TRAVAIL DES PPSMJ) .....</b>	<b>7</b>
1.1. Le service général.....	9
1.2. Le travail en concession et les activités de SEP-RIEP.....	10
1.3. La transition vers le travail à l'extérieur.....	16
1.4. Les contrats uniques d'insertion (CUI).....	17
1.5. Le passage à la rémunération horaire .....	19
<b>2. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'ENSEIGNEMENT DES PPSMJ .....</b>	<b>21</b>
2.1. La formation professionnelle .....	21
2.2. L'enseignement .....	26
<b>3. LE FINANCEMENT DE LA SANTE DES PPSMJ.....</b>	<b>28</b>
3.1. Les soins somatiques .....	28
3.1.1. <i>Le ticket modérateur et le forfait journaliser hospitalier</i> .....	28
3.1.2. <i>Les US, UHSI et chambres sécurisées</i> .....	30
3.2. Les soins psychiatriques.....	37
3.2.1. <i>Les UHSA et les SMPR</i> .....	37
3.2.2. <i>Le financement des actions spécifiques pour les AICS</i> .....	40
3.3. L'amélioration de la prise en charge sanitaire des PPSMJ : le plan d'actions stratégiques 2010-2014 .....	42
3.4. La lutte contre les drogues et les conduites addictives .....	43
3.4.1. <i>Les CSAPA en milieu pénitentiaire et les CSAPA référents</i> .....	43
3.4.2. <i>Les projets soutenus par la MILDECA</i> .....	50
3.4.3. <i>Les actions spécifiques menées par l'administration pénitentiaire</i> .....	52
<b>4. LE FINANCEMENT DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT DES PPSMJ.....</b>	<b>53</b>
4.1. Les CHRS et CHU .....	53
4.2. Les autres logements .....	56
4.3. Les actions de coordination des SIAO .....	56
4.4. Les appels à « projet innovant » de la DIHAL .....	57
<b>5. LES FINANCEMENTS RELATIFS AUX AUTRES DOMAINES DE LA REINSERTION .....</b>	<b>58</b>
5.1. Les activités culturelles et sportives .....	58
5.2. La lutte contre la pauvreté.....	60
5.3. Les actions d'accompagnement et de prévention.....	60
5.3.1. <i>Les moyens des SPIP</i> .....	60
5.3.2. <i>Les actions menées dans le cadre du plan Justice de la lutte contre le terrorisme</i> .....	61

<b>6. LES FINANCEMENTS DES ACTEURS TRANSVERSAUX FINANÇANT DES ACTIONS DE REINSERTION DES PPSMJ</b> .....	<b>62</b>
6.1. Les collectivités territoriales.....	62
6.1.1. <i>Les régions</i> .....	63
6.1.2. <i>Les départements</i> .....	64
6.1.3. <i>Les communes</i> .....	66
6.1.4. <i>Les communautés urbaines et métropoles</i> .....	68
6.2. Les associations.....	68
6.3. Les missions locales.....	68
6.4. Le Comité Interministériel de Prévention contre la Délinquance (CIPD).....	72
6.5. Le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ).....	73
6.6. Le Fonds Social Européen (FSE).....	74
6.7. Les fondations privées.....	77
6.7.1. <i>La Fondation de France</i> .....	77
6.7.2. <i>La Fondation d'entreprise du Groupe M6</i> .....	78
6.7.3. <i>La Fondation Française Des Jeux (FDJ)</i> .....	79
6.7.4. <i>Ensemble contre la récidive</i> .....	80
<b>7. LES FINANCEMENTS INNOVANTS VIA LES « SOCIAL IMPACT BONDS »</b> .....	<b>81</b>
7.1. L'expérience américaine.....	81
7.1.1. <i>Les Social Impact Bonds (SIB) aux Etats-Unis (aussi appelés Pay For Success, PFS) sont encore confidentiels, mais portés par une volonté politique à différents niveaux</i> .....	82
7.1.2. <i>Les projets SIB aux Etats-Unis sont marqués par une structure permettant de différencier les investisseurs, mais avec des indicateurs de succès frustes, et par un recours systématique à l'intermédiation</i> .....	84
7.2. L'expérience britannique.....	88
7.3. La position de la direction du budget.....	89
7.4. La position du pôle économie sociale et solidaire de la direction du trésor.....	90

## Introduction

Constituant un des six programmes de la mission Justice, le programme 107 « Administration pénitentiaire » représente 42,6 % du total des crédits de la mission en 2015. Le projet de budget du programme 107 pour 2015 s'établit à 3,39 Md€ en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 Md€ en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014)<sup>1</sup>.

Cette augmentation significative des autorisations d'engagement s'explique principalement par la renégociation prévue pour 2015 de quatre marchés de gestion déléguée arrivant à échéance et par le renouvellement de marchés, notamment de restauration, dans des établissements en gestion publique. Dans l'ensemble, le programme 107 marque une progression des moyens alloués à l'administration pénitentiaire dans un contexte d'une tendance à l'augmentation du nombre de personnes placées sous main de justice (+ 6,2 % entre 2010 et 2015, avec une légère baisse de - 1,06 % entre 2014 et 2015)<sup>2</sup>.

Le programme 107 se décompose en trois actions :

- l'action n°1 « *garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* » comprend les crédits, notamment de personnel, nécessaires à la garde des détenus, au contrôle des personnes placées sous main de justice, aux aménagements de peine, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier ainsi qu'à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;
- l'action n°2 : « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » regroupe l'ensemble des crédits nécessaires pour les prestations d'hébergement et de restauration, la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux. **Elle comporte également la mission de réinsertion professionnelle en milieu fermé et ouvert.** Enfin, l'action n°2 du programme comprend les crédits nécessaires à l'entretien des détenus et les cotisations sociales de maladie pour les personnes écrouées ;
- l'action n°4 : « *soutien et formation* » concerne essentiellement les crédits de rémunération des personnels et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales (DIR) des services pénitentiaires, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi que les budgets de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et du Service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

L'absence d'action n°3 dans le programme 107 résulte de la fusion en 2007 des anciennes actions n°3 « *formation* » et n°4 « *soutien* » devenues action n°4 « *soutien et formation* ». Dans la même préoccupation de simplification administrative, le programme 107 ne dispose plus depuis 2007 de « sous-action ». Il est le seul programme de la mission Justice à avoir une telle configuration.

Les actions n°1, n°2 et n°4 représentent respectivement 60,7 %, 31,5 % et 7,8 % de l'ensemble des crédits du programme 107.

<sup>1</sup> Avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2014.

<sup>2</sup> Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2014, Bureau des études et de prospective, DAP/PMJ/PMJ5, mai 2014.

Tableau 1 : Détail par actions et par titres du programme 107 dans le PLF 2015 (en M€)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisation d'engagement			Crédit de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 - Garde et contrôle des PPSMJ	1 523,3	593	2 116,3	1 523,3	537,5	2 060,8
02 - Accueil et accompagnement des PPSMJ	410,1	1 925,4	2 335,5	410,1	658,3	1 068,5
04 - Soutien et formation	183,8	89,2	273,1	183,8	83,2	267,1
<b>Total</b>	<b>2 117,4</b>	<b>2 607,7</b>	<b>4 725,1</b>	<b>2 117,4</b>	<b>1 279,1</b>	<b>3 396,5</b>

Source : PLF 2015, Extrait du bleu budgétaire de la mission Justice, programme 107 : administration pénitentiaire.

Au sein de l'action n°2 du programme 107, 135,8 M€ sont estimés dédiés à la réinsertion des personnes placées sous main de justice<sup>3</sup>. Ainsi, la mission de réinsertion représente moins de 4 % du total de crédits du programme 107. Fixée à l'article 2 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, cette mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire constitue un des objectifs du Projet Annuel de Performance 2015 (PAP) intitulé « Favoriser la réinsertion ». Ce large objectif stratégique est issu de la fusion des trois anciens objectifs du PAP 2014 : l'objectif « Favoriser la réinsertion » de 2015 recouvre les 3 objectifs de 2014 « Prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice », « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus » et « Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ».

Cette estimation de dépenses atteignant 135,8 M€ pour la réinsertion additionnent en fait des dépenses très différentes et hétérogènes qui se décomposent de la manière suivante<sup>4</sup> :

- 56 M€ d'autorisations d'engagement pour le passage à la rémunération horaire qui ne concernent que les marchés en gestion déléguée venant à terme fin 2015 ;
- 33,5 M€ pour la santé des détenus qui constituent des dépenses de fonctionnement et non d'intervention ;
- 38,4 M€ pour la prévention de la récidive et la réinsertion dont 24,4 M€ pour le travail des personnes détenues, 2,8 M€ pour la formation professionnelle des détenus et 1,1 M€ pour l'enseignement et 10,1 M€ pour les autres dépenses de réinsertion ;
- 5,1 M€ pour les subventions aux associations ;
- 2,8 M€ pour la lutte contre la pauvreté.

Au-delà des 135,8 M€ détaillés ci-dessous et qui sont affectés à la mission réinsertion du programme 107, avec toutes les réserves méthodologiques précisées *supra*, le financement des actions de réinsertion pour les personnes placées sous main de justice est éclaté entre différentes sources : d'autres budgets de l'État, de missions interministérielles, de collectivités territoriales et de fonds privés. Les politiques de l'administration pénitentiaire en matière d'insertion sont, en effet, étroitement liées à celles des ministères et partenaires en amont ou en aval de son intervention. Dans cette perspective, la mission a tenté de compiler les différentes sources de financements dédiés à la réinsertion pour dresser un état des lieux du financement des actions de réinsertion dédiées aux personnes placées sous main de justice. Le tableau suivant détaille les lignes et les montants identifiés, ainsi que la méthodologie employée.

<sup>3</sup> Fiche de cadrage (établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP), 18 mars 2015.

<sup>4</sup> Idem.

En termes méthodologiques, la mission a tout d'abord identifié les principaux montants dédiés aux grandes thématiques de l'insertion retenues identifiées dans la note de cadrage du 28 octobre 2015 notamment le travail, la formation professionnelle, la santé et l'hébergement<sup>5</sup>. La mission a ensuite estimé le montant des fonds destinés aux autres domaines de la réinsertion. Enfin, la mission a évalué le montant des fonds provenant d'acteurs transversaux finançant des actions dans les différents domaines de la réinsertion. D'un point de vue méthodologique, la mission a choisi de retenir une définition large des financements participant à la réinsertion des personnes placées sous main de justice, notamment en matière de santé où les différents entretiens ont mis en évidence l'absence de vision synthétique des moyens consacrés dans ce domaine aux PPSMJ en détention. En outre, les travaux effectués par la mission conjointe IGAS IGSJ aboutissant au rapport d'évaluation du plan santé justice 2010-2014 de novembre 2015 n'ont permis d'identifier que par grosses masses les montants financiers dédiés à la santé des détenus.

**Encadré 1 : État du financement de la santé des détenus dans le rapport d'évaluation IGAS IGSJ du plan santé justice de novembre 2015**

<p>Crédits DAP : 97 M€ en 2014 pour la couverture maladie de base des personnes détenues (versement ACOSS) et 33,5 M€ financés par les DISP de restes à charge (ticket modérateur) ;</p> <p>Dotations Ministère de la santé aux établissements de santé via les ARS : 204,8 M€ via les MIG pour financer l'activité des différentes structures de soins (USMP, UHSI, chambres sécurisées des hôpitaux) ; les établissements de santé déclarent de leur côté 235 M€, l'écart pouvant s'expliquer notamment par la part des recettes provenant de la tarification à l'acte (T2A) évaluée à 12 M€ en 2012 ;</p> <p>Dotations Ministère de la santé pour les structures de soins psychiatriques : 59 M€ en 2013 sous forme de DAF.</p>
--

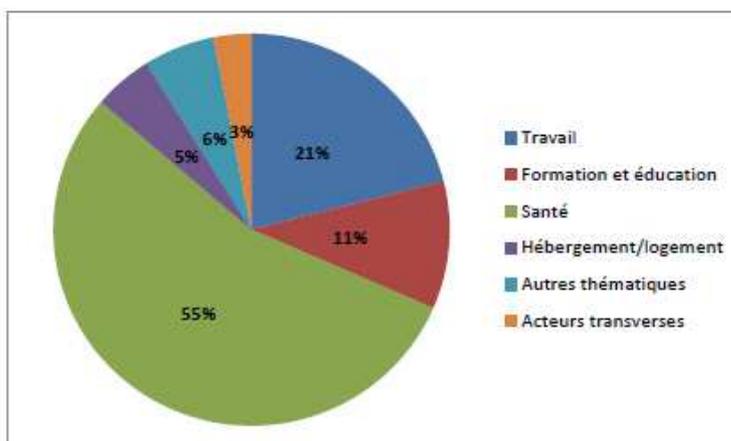
Les données chiffrées de 2014 sont estimées constantes pour 2015 étant donné l'inflation quasi nulle annoncée par l'INSEE : ces estimations sont signalées par la mention « 2015<sup>e</sup> » dans la colonne du tableau 2 et les autres chiffres « 2015 » sont des données prévisionnelles.

Après compilation des différentes données, la mission obtient une estimation du montant total dédié à la réinsertion des personnes placées sous main de justice de 777 M€ en 2015. Ce montant compilé représente près de 5,6 fois plus que le budget estimé dédié à la « réinsertion » dans l'action n°2 du programme 107, avec toutes les limites de ce vocable. Il convient de souligner que ce budget recense des dépenses de droit commun, du type santé, formation etc... qui ne sont donc pas stricto sensu des dépenses d'insertion mais qui, bien évidemment, contribuent à la réinsertion. Il permet une meilleure lisibilité des dépenses, tout en étant loin d'être exhaustif sur les dépenses effectuées liées à l'existence de la détention (budget administration pénitentiaire). Ce montant par son aspect éminemment interministériel justifie à lui seul l'établissement d'un document interministériel relatif aux politiques d'insertion des personnes détenues.

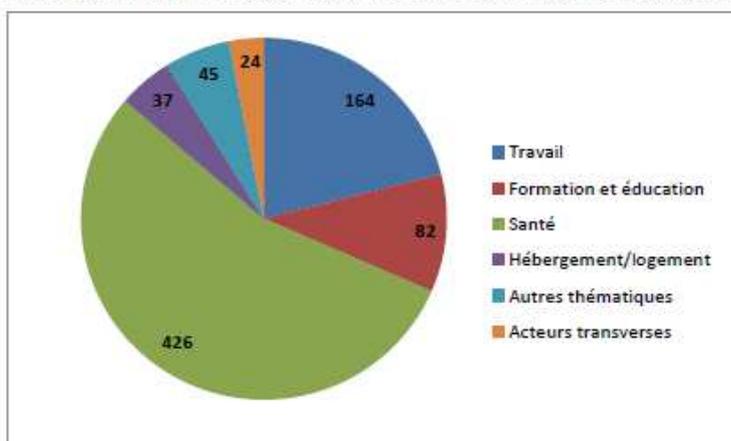
Sur l'ensemble des dépenses de réinsertion, les dépenses de santé représentent un montant estimé à 56 %, le travail 21 % et la formation et l'éducation 11 %. Le logement représente 2 % de l'ensemble des dépenses de réinsertion, ce qui s'explique par le fait que les détenus sont logés en prison et que ces dépenses ne concernent que les sortants de prison qui ont pu être identifiés. Les autres thématiques telles que les activités culturelles et sportives, la lutte contre la pauvreté et les actions d'accompagnements représentent 6 % du total des fonds dédiés à la réinsertion et les actions transversales menées par les collectivités locales, les missions locales, le CIPD le FSE et le FEJ représentent 3 %.

<sup>5</sup> Cahier des charges, Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, 28 octobre 2015.

Graphique 1 : Répartition des fonds dédiés aux différentes problématiques de réinsertion (en %)



Graphique 2 : Répartition des fonds dédiés aux différentes problématiques de réinsertion (en M€)



Source : Mission.

Tableau 2 : État des lieux du financement des actions de réinsertion dédiées aux personnes placées sous main de justice

Domaine	Catégorie	Établ.	Public	Financier	Année	Montant (en €)
Travail	- Service général (gestion publique)	GP	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	12 042 049
	- Service général (gestion déléguée)	GD	MF	Programme 107	2015e	11 942 470
	- Concessions (rémunération)	GP / GD	MF	Compte 912, ligne 61	2015e	35 500 000
	- SEP- RIEP (rémunérations)	GP / GD	MF	Compte 909, ligne 34	2015	8 800 000
	- Cotisations (concession et SEP-RIEP)	GP / GD	MF	Compte 912, ligne 62	2015	14 700 000
	- BFR concession et SEP-RIEP	GP / GD	MF	Compte 912, découvert	2015	18 400 000
	- Encadrement des ateliers RIEP	GD / GP	MF	Compte 909, ligne 35	2015	1 320 500
	- Pôle emploi	GP / GD	MF/MO	Pôle emploi	2015	2 002 500
	- Pôle emploi	GP / GD	MF/MO	Programme 107, action 4	2015	807 993
	- Contrat d'insertion unique	CP / GD	MO	Programme 102 et CT	2015e	1 561 016
	- Passage rémunération horaire	GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	56 000 000
	- UIMM	GP / GD	MF/MO	Privé	-	Non significatif
	- MEDEF	GP / GD	MF/MO	Privé	-	Non disponible
						163 492 009
	Formation et éducation	- Accueil / orientation	GP	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015
- Formation professionnelle		GP / GD	MF/MO	Région	Estimée	47 494 226
- Éducation (fonctionnement)		GP / GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	1 100 000
- Rémunération des enseignants		GP / GD	MF	Ministère Éducation	2015	30 437 958
					81 832 184	
Santé	- Ticket modérateur et forfait journalier	GP / GD	MF	Programme 107, action 2	2015	33 500 000
	- Cotisations ACOSS	GP / GD	MF	Programme 107, action 2	2015	97 200 000
	- Dotation MIG UMPs (ex -UCSA)	GP / GD	MF	DGOS	2015e	174 206 997
	- Dotation MIG USHI	GP / GD	MF	DGOS	2015e	18 363 187
	- Dotation MIG chambres sécurisées	GP / GD	MF	DGOS	2015e	9 508 052
	- Part psy des US	GP / GD	MF	DAF	2015e	7 651 565
	- UHSA pour soins psychiatriques	GP / GD	MF	DAF	2015e	38 963 750
	- Offre graduée en santé mentale	GP / GD	MF	DAF	2015e	8 643 005
	- CRIAVS pour les AICS	GP / GD	MF/MO	Dotation ARS	2015	9 550 000
	- Médecins coordinateurs pour AICS	GP / GD	MF/MO	Programme 124	2015	2 356 956
	- Plan d'actions stratégiques 2010 -2014	GP / GD	MF	LFSS	2015*	1 948 004
	- CASPA pénitentiaire et référents	GP / GD	MF/MO	ARS		9 989 414
	- Les actions de la DAP pour les addictions	GP / GD	MF	Programme 107, action 1	2015	12 494 304
	- Les projets soutenus par la MIDECCA	GP / GD	MF/MO	MIDECCA (programme 209, FDC)	2015	1 105 298
						425 480 532

- 5 -

Domaine	Catégorie	Établ.	Public	Financier	Année	Montant (en €)
Hébergement/Logement	- CHRIS, CHU et PE hébergés	-	MO	Programme 177		37 400 000
	- Coordination logement SIAO	-	MO	Programme 177	2015	Non disponible
	- Appel à projet innovant DIHAL	-	MO	DIHAL	2015*	403 850
	- Autres logements (hors CHRIS)	-	MO	-		Non disponible
						17 603 850
Autres thématiques	- Actions de réinsertion SPIP	GP / GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	10 100 000
	- Augmentation des effectifs des SPIP	-	MF/MO	Programme 107	2015	21 000 000
	- Sport (1)	GP / GD	MF	Programme 219	2015	173 000
	- Sport (2)	GP / GD	MF	Fédérations sportives	2015	211 578
	- Lutte contre la pauvreté	GP / GD	MF	Programme 107, réinsertion FC	2015	2 800 000
	- Plan Justice lutte contre radicalisation	GP / GD	MF/MO	Plan Justice	2015	10 910 000
						45 194 578
Acteurs transversaux	- Collectivités territoriales (hors FP)	GP / GD	MF/MO	Collectivités territoriales	Estimé	5 100 000
	- Associations (subventions)	GP / GD	MF/MO	Programme 107, réinsertion FC	2015	5 100 000
	- Missions locales	GP / GD	MF/MO	État, régions, département (etc)	2015	1 200 000
	- CIPD	-	MO	FIPD	2015e	3 870 000
	- CIPD (fonds exceptionnels)	-	MO	FIPD	2015e	6 000 000
	- FSE	GP / GD	MF/MO	FSE	2015*	Non disponible
	- FEJ	GP / GD	MF/MO	FEJ	-	Non disponible
	- Fondations privées	GP / GD	MF/MO	Privé	Estimé	2 547 333
					23 817 333	
<b>Total</b>						<b>777 620 486 €</b>
<b>Total réinsertion FC</b>						<b>135 800 000 €</b>
<b>Total hors réinsertion FC</b>						<b>641 820 486 €</b>

Légende : GP : gestion publique ; GD : gestion déléguée ; MF : milieu fermé ; MO : milieu ouvert ; Réinsertion FC : 135 M€ dans la fiche de cadrage ; 2015\* : estimation à partir de 2014.

- 6 -

## 1. Le financement de l'insertion professionnelle des PPSMJ (les différentes formes de travail des PPSMJ)

La mission de réinsertion sociale confiée à l'administration pénitentiaire s'appuie notamment sur l'insertion professionnelle. Les données budgétaires concernent pour l'essentiel le milieu fermé (les personnes écrouées).

Les activités rémunérées en détention constituent 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 leur réinsertion professionnelle et ainsi de lutter contre la récidive. Ces activités de travail sont 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. De plus, la rémunération du travail contribue à résorber les situations d'indigence. En 2014, 23 423 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée que ce soit du travail en détention, du travail à l'extérieur pour les personnes écrouées non détenues ou une formation professionnelle rémunérée<sup>6</sup>. Ces activités se répartissent entre le service général (les activités liées à la maintenance de l'établissement pénitentiaire, la restauration, l'hygiène et diverses tâches d'intérêt commun, comme la bibliothèque) et le travail au bénéfice d'un secteur marchand (qu'il s'agisse d'un concessionnaire, de la régie industrielle des établissements pénitentiaires ou d'une activité d'insertion par l'économique). Le taux d'activité global reste très faible par rapport aux besoins. Il a fléchi par rapport à l'année 2014 atteignant 34,6 % contre 35,9 % en 2013. Le taux d'activités rémunérées en établissements pour peines (EPP) est très supérieur à celui des maisons d'arrêt (MA) : 51 % contre 31,5 %.

Les données relatives à la répartition de l'activité de travail sont issues des statistiques établies par le Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi de l'administration pénitentiaire (anciennement « PMJ3 », le bureau est devenu « Mi2 » Bureau des pratiques professionnelles en service pénitentiaire d'insertion et de probation suite à la réorganisation de l'organigramme de l'administration pénitentiaire). Ce bureau a obtenu ces données à partir de remontées manuelles sous forme de fichier Excel émanant de relevés mensuels d'activités (RMA) de l'ensemble des établissements pénitentiaires via les DISP. Il convient de noter que ces données d'activités recensées par les établissements peuvent différer, dans une moindre mesure, des dépenses recensées dans le rapport annuel de performance (RAP) issues de Chorus du fait d'un décalage dans le temps entre la remontée de ces différentes informations.

Au titre du travail (incluant le service général, la concession, et le SEP-RIEP), l'administration pénitentiaire enregistre 60 445 797 € de rémunérations brutes versées durant l'année 2014 pour 3 896 885 journées travaillées<sup>7</sup>. Le tableau ci-dessous présente une synthèse de la répartition de la masse salariale selon les différentes formes de travail en détention.

<sup>6</sup> Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

<sup>7</sup> Idem.

Tableau 3 : Répartition de la masse salariale entre les différentes formes de travail en détention

En 2014	Service général	Concession	SEP-RIEP
Masse salariale (en €)	24 566 146	29 258 919	6 620 732
Évolution 2013/2014	+1,7 %	+0,4 %	-7,8 %
ETP	8 391	7 132	983
Rémunération mensuelle moyenne (en €)	254	408	532

Source : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

En moyenne, en 2014, les objectifs fixés par les conventions d'objectifs (C.O.B) pour les différentes directions interrégionales (DI) sont atteints à 96 % en termes de masse salariale et à 94 % en termes d'ETP. Cependant, une disparité dans le niveau d'atteinte des objectifs C.O.B de travail existe selon les directions interrégionales. Par exemple, alors que la DI de Strasbourg atteint 100 % de son objectif C.O.B en termes de masse salariale, la DI de Marseille atteint 89 % de son objectif.

Tableau 4 : Masse salariale par direction interrégionale comparée aux objectifs C.O.B en 2014

Métropole (hors MOM)	Masse salariale 2014	E.T.P 2014	Objectif M.S. 2014	Objectif E.T.P 2014	Écart M.S/Objectif	Écart E.T.P/Objectif
DI de Bordeaux	3 800 696	673	4 048 000	733	94 %	92 %
DI de Dijon	4 095 455	738	4 204 000	785	97 %	94 %
DI de Lille	4 018 355	991	4 144 000	1000	97 %	99 %
DI de Lyon	3 255 919	700	3 453 000	751	94 %	93 %
DI de Marseille	2 407 545	467	2 702 000	506	89 %	92 %
DI de Paris	5 155 996	1190	5 453 000	1304	95 %	91 %
DI de Rennes	4 121 845	747	4 402 000	795	94 %	94 %
DI de Strasbourg	4 319 939	770	4 312 000	812	100 %	95 %
DI de Toulouse	4 015 791	628	4 119 000	638	97 %	98 %
<b>Total métropole</b>	<b>35 191 541</b>	<b>6904</b>	<b>36 837 000</b>	<b>7324</b>	<b>96 %</b>	<b>94 %</b>

Source : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

En ce qui concerne les établissements en gestion déléguée, l'offre de travail est à la charge de l'établissement privé titulaire du contrat de gestion. Dans 40 établissements en gestion déléguée (sur 45), des objectifs liés à la négociation contractuelle sont fixés en termes d'heures de travail : ils dépendent de la capacité et du taux d'occupation des établissements. Le non-respect des objectifs contractuels par les gestionnaires implique le versement de pénalités financières. Ces pénalités sont proportionnées à la différence entre le résultat et l'objectif.

En outre, le travail à l'extérieur pour les personnes bénéficiant d'aménagements de peines (notamment le placement sous surveillance électronique et la semi-liberté) relève du droit commun. En 2014, 4 135 personnes bénéficiaient d'une forme de travail à l'extérieur<sup>8</sup>. Ces activités de travail recouvrent des réalités diverses relevant du droit commun. D'un point de vue méthodologique, les formes de travail à l'extérieur ont donc été exclues de l'évaluation chiffrée du travail pour les personnes placées sous main de justice.

### 1.1. Le service général

Le service général désigne l'ensemble des emplois occupés par des personnes détenues dans des fonctions de maintenance, de restauration et d'entretien des lieux de vie collective en détention. L'administration pénitentiaire propose des travaux aux personnes détenues dans le cadre des activités de fonctionnement de l'administration pénitentiaire telles que la préparation et le service des repas ou l'entretien<sup>9</sup>.

En 2014, 8 637 personnes détenues travaillent au service général quotidiennement et près de 24 566 146 € sont versés en salaires soit une augmentation de + 1,7 % entre 2013 et 2014 (Tableau 5). Dans le cadre du service général, la rémunération mensuelle nette moyenne est de 254 € pour trois à sept heures de travail par jour<sup>10</sup>.

Cette masse salariale se décompose en 12 042 429 € dans les établissements en gestion publique, en baisse de - 3 % par rapport à 2013, et 11 942 470 € dans les établissements en gestion déléguée, en hausse de + 2 % par rapport à 2013. Entre 2013 et 2014, le montant d'ETP pour le service général a diminué de - 4 % pour les établissements en gestion publique et stagné pour les établissements en gestion privé.

**Tableau 5 : Répartition du service général entre établissements en gestion publique et gestion déléguée en 2014**

Type de gestion	Gestion publique	Gestion déléguée
Masse salariale 2014 (en €)	12 042 429	11 942 470
Évolution 2013-2014	- 3 %	+ 2 %
ETP 2014	4 146	3 720
Évolution 2013-2014	- 4 %	0 %

*Source : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).*

<sup>8</sup> : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

<sup>9</sup> Le travail en prison : une démarche citoyenne, Direction de l'administration pénitentiaire, 2012.

<sup>10</sup> Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire en 2015, Direction de l'administration pénitentiaire.

Au sein des établissements pénitentiaires, la régie des comptes nominatifs gère les fonds des personnes détenues. En effet, l'argent ne circule pas en détention : les avoirs, les salaires, ainsi que les sommes reçues par mandat ou virement sont placées sur un compte géré par ce service. Quelle que soit la modalité de travail, le régisseur des comptes nominatifs procède à une avance sur le salaire des personnes détenues. La nécessité pour l'administration pénitentiaire de réaliser une avance sur le montant des rémunérations des personnes détenues s'explique en partie par la procédure classique d'émission de titres de perception et de rétablissements de crédit : la procédure dure un à deux mois en moyenne, impliquant donc un décalage important entre la date de versement du salaire à la personne détenue et le travail effectué. L'avance réalisée par l'administration pénitentiaire sur les salaires est également due au rythme de la vie carcérale : à chaque transfert, les détenus doivent obtenir leurs soldes complets, d'où la nécessité de minimiser le délai entre la date du travail réalisé et le versement du salaire.

En ce qui concerne le service général, les directions interrégionales des services pénitentiaires procèdent au remboursement de cette avance par virement imputé sur le budget général du programme 107. Les rémunérations dues au titre du service général constituent donc une charge de fonctionnement pour le programme 107. L'administration pénitentiaire finance le travail de service général en versant la rémunération et les cotisations associées pour un montant estimé à 24,4 M€ en 2015, pris en compte dans le volet réinsertion de l'action n°2 du programme 107. Parmi les diverses formes de travail des personnes placées sous main de justice seul le travail général occasionne une dépense pour le programme 107.

À titre exceptionnel, pour six établissements en gestion AOT-LOA, les dépenses au titre du service général sont imputées sur le compte de commerce n° 912 (cf. 1.2). Les montants accordés au service général sont compris dans les crédits d'accompagnement des établissements. Chaque établissement décide du nombre de personnes détenues travaillant au service général ainsi que de la classe de rémunération. Compte tenu du taux de rotation et des niveaux de rémunération, le bureau de la gestion déléguée (PS6) estime qu'une moyenne de 5 000 € est dédiée au service général par an par établissement, soit un montant total pour les 6 établissements concernés de 30 000 € en 2015.

## 1.2. Le travail en concession et les activités de SEP-RIEP

Au-delà du service général, d'autres modalités de travail en détention existent notamment le travail en concession et les activités du service de l'emploi pénitentiaire (SEP-RIEP).

Les activités en concession consistent pour les personnes détenues à travailler dans des ateliers installés dans les prisons pour le compte d'entreprises privées. L'administration pénitentiaire prête les locaux et affecte les détenus tandis que les concessionnaires apportent le matériel et le savoir-faire.

En 2014, la masse salariale en concession est de 29 258 919 € pour une rémunération mensuelle nette moyenne de 408 € (cf. Tableau 6). Dans les établissements en gestion publique, le travail en concession représente une masse salariale de 13 634 836 €, soit une baisse de - 1 % par rapport à 2013. En ce qui concerne les établissements en gestion déléguée, la masse salariale est de 15 487 089 € en 2014, soit une progression de + 5 % par rapport à 2013.

**Tableau 6 : Répartition du travail en concession entre établissements en gestion publique et gestion déléguée en 2014**

Type de gestion	Gestion publique	Gestion déléguée
Masse salariale 2014 (en €)	13 634 836	15 487 089
Évolution 2013-2014	- 1 %	+ 5 %
ETP 2014	2 688	3 271
Évolution 2013-2014	+15 %	- 8 %

*Source : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).*

Au-delà des concessions, les détenus peuvent également travailler dans des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP). La RIEP est gérée depuis 1998 par le Service de l'emploi pénitentiaire (SEP). Créé par arrêté en date du 4 septembre 1998, le SEP est un service à compétence nationale chargé d'organiser la production de biens et de services par des personnes détenues et d'en assurer la commercialisation. La régie produit notamment des primo-équipements pour les ouvertures d'établissements pénitentiaires (3,4 M€ en 2015 pour les équipements des établissements de Riom, Valence et Fleury) et le mobilier des nouveaux palais de justice. A ce stade et selon la direction du budget, deux sites judiciaires ont ainsi été meublés grâce à la production des ateliers : Marseille (environ 6200 heures de travail) et Haguenau (environ 2300 heures de travail) pour un montant total facturé de 373 000 €<sup>11</sup>.

Au 1er juillet 2015, 47 ateliers, répartis sur 24 sites pénitentiaires, emploient 1 185 personnes détenues, dans les secteurs du métal, de la menuiserie, de la confection, des travaux informatiques, du façonnage, de l'imprimerie et de l'agriculture.

La majorité des activités du SEP-RIEP sont réalisées dans les établissements en gestion publique : en 2014, les emplois dans les ateliers du SEP-RIEP représentent une masse salariale de 6 688 177 € dont 6 377 929 € pour la gestion publique (soit une baisse de - 6 % par rapport à 2013) et 311 157 € pour la gestion déléguée (soit une augmentation de + 13 %). En 2014, la rémunération mensuelle nette moyenne est de 532 € pour les emplois au SEP-RIEP.

**Tableau 7 : Répartition du travail dans les ateliers de SEP- RIEP entre établissements en gestion publique et gestion déléguée en 2014**

Type de gestion	Gestion publique	Gestion déléguée
Masse salariale 2014 (en €)	6 377 020	157
Évolution 2013-2014	- 6 %	+ 13 %
ETP 2014	995	52
Évolution 2013-2014	- 4 %	+ 27 %

*Source : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).*

<sup>11</sup> Direction du Budget, Bureau Justice Médias (8BJM).

Comme mentionné précédemment (1.1), le régisseur des comptes nominatifs procède à une avance sur le salaire des détenus travaillant en concession et dans les ateliers SEP-RIEP. En ce qui concerne les activités de travail du SEP-RIEP, l'administration pénitentiaire émet une facturation interne pour le remboursement de l'avance faite au titre des rémunérations. Pour les activités de travail en concession, l'administration pénitentiaire, ayant fait l'avance des rémunérations, émet des titres de perception à l'encontre des concessionnaires.

Dans son rapport de mai 2014<sup>12</sup>, la Cour des comptes relève des retards de paiement de la main d'œuvre pénale, de façon structurelle, chez certains concessionnaires en gestion déléguée. Manifestement, les efforts déployés par le ministère de la Justice pour améliorer le recouvrement ne semblent pas avoir été couronnés de succès.

**Les rémunérations et cotisations versées au titre des activités de concessions et du SEP-RIEP passent par deux comptes de commerce, les comptes 909 et 912.** Les comptes de commerce permettent à l'administration pénitentiaire de faire l'avance sur les rémunérations. Il s'agit, en effet, de comptes spéciaux constituant des exceptions au principe de non affectation du budget, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense (cf. Encadré 1). Les comptes de commerce retracent donc des actions à vocation commerciale, pouvant générer du profit. C'est le cas, dans une faible mesure, pour les concessions et le SEP-RIEP. En revanche, l'objectif de profit ne concerne pas le service général qui vise, dans une perspective d'insertion, la participation des détenus à la vie commune et l'acquisition de connaissances pratiques pouvant favoriser un retour à l'emploi après la libération. Ainsi, le service général n'est-il pas géré par un compte de commerce (1.1).

Les rémunérations des personnes détenues travaillant pour les concessionnaires sont gérées par l'intermédiaire du compte de commerce n° 912 « Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire ». Dans ce compte de commerce, la ligne 61 « Versements aux détenus » regroupe les versements effectués au bénéfice des détenus en contrepartie des activités rémunérées de concessions et du SEP-RIEP et la ligne 62 correspond aux impôts et cotisations sociales dus au titre des versements aux personnes détenues en contrepartie de leur travail.

D'après le rapport annuel de performance 2014, le financement des rémunérations et cotisations sociales au titre des activités de travail de concession et SEP-RIEP s'élevait à 60 805 474 € en 2014 dont 46 483 729 € de rémunérations (ligne 61 du compte de commerce n°912) et 14 321 744 € de cotisations sociales (ligne 62 du compte de commerce n° 912). Le PLF 2015 prévoit un montant de 59 M€ dont 44,3 M€ de rémunérations et 14,7 € d'impôts et cotisations sociales.

**Tableau 8 : Extrait des recettes du compte de commerce n° 912 « Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire » en 2015 (en €)**

Section/Ligne	LFI 2015	PLF 2016
Section 2 - Travail des détenus en milieu pénitentiaire	59 100 000	59 100 000
61 - Versements aux détenus	44 300 000	44 300 000
62 - Impôts et cotisations sociales dus au titre des versements aux détenus en contrepartie de leur travail	14 700 000	14 700 000
63- Dépenses diverses et accidentelles	100 000	100 000
64 - Versement au budget général	-	-

Source : PLF 2016, Compte de commerce 912 « Cantine et travail des détenus ».

<sup>12</sup> Cour des comptes, analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme, Justice et compte de commerce n° 909 et 912, mai 2014.

Le compte de commerce n° 912 bénéficie, en outre, d'une autorisation de découvert permettant de financer son cycle d'exploitation : en 2015, elle s'élève à 23 M€. D'après la DAP, près de 80 % de ce fonds de roulement, soit 18,4 M€ en 2015, est destiné à financer le décalage entre le paiement mensuel des personnes détenues au titre du travail fourni et les versements effectués par les donneurs d'ordre. Le reste du fonds constitue l'autorisation de découvert concernant l'activité « cantine » pour 4,6 M€ en 2015 : il vise à financer le déficit de trésorerie résultant du décalage entre la date d'achat des biens destinés à constituer le stock et le moment de leur revente aux personnes détenues. Ce décalage est estimé à 1 mois.

Concernant à la fois le travail des détenus en concession et dans les ateliers du SEP-RIEP, le total des rémunérations et cotisations versées est de 60,8 M€ en 2014 et estimé à 59 M€ pour 2015. En 2015, le PLF prévoit 8 800 000 € de rémunérations au titre des activités du SEP-RIEP. En 2014, les activités rémunérées au titre du SEP RIEP ont représenté 7 488 875 € soit près de 12 % des rémunérations et cotisations enregistrées dans les lignes 61 et 62 du compte de commerce n° 912. Au titre des rémunérations versées, en 2014, le SEP-RIEP rembourse le compte de commerce n° 912 en imputant la dépense de 7,48 M€ sur le compte de commerce n° 909 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » sur la ligne 34 « Rémunérations du travail des détenus ». Cette action de débit sur le compte de commerce n°909 est transcrite en crédit dans les recettes du compte de commerce n° 912 sur la ligne 21 « Produit du travail des détenus ».

Par ailleurs, dans le cadre des activités du SEP-RIEP, l'administration pénitentiaire finance l'encadrement des détenus travaillant dans les ateliers. L'encadrement des ateliers est assuré par des surveillants qui accompagnent les détenus dans les ateliers, les surveillent et les accompagnent dans leurs cellules. Le total des rémunérations de l'ensemble des agents encadrant les ateliers est financé par l'administration pénitentiaire pour un montant de 8,5 M€<sup>13</sup> en 2014 au titre n°2 du programme 107, cette somme impliquant chaque année un remboursement forfaitaire du SEP-RIEP vers l'administration pénitentiaire.

**Face à la situation financière délicate du SEP-RIEP, l'administration pénitentiaire n'a pas demandé de remboursement en 2004.** La loi de finances rectificative pour 2004 (n°1004-1485 du 30 décembre 2004) avait prévu la possibilité pour le compte de commerce n° 909 de bénéficier d'un versement du budget général pour l'année 2004. De 2011 à 2013, l'absence de remboursement intégral de la charge des salaires du personnel encadrant les activités du SEP-RIEP a été réitérée dans l'objectif de permettre la constitution d'un fonds de roulement jugé nécessaire pour la modernisation des outils de travail du SEP-RIEP. Le remboursement forfaitaire du traitement des agents de l'administration pénitentiaire affectés à la RIEP s'effectue dans le compte de commerce n° 909 dans la ligne 35 « Remboursement au budget général de l'État des émoluments d'agents affectés à la Régie industrielle des établissements pénitentiaires » : il est prévu à hauteur de 1 320 500 € en 2015.

Toutefois, ce remboursement partiel n'est pas conforme aux dispositions de l'article 23 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950 créant la RIEP, qui prescrivent un remboursement intégral « au budget général des émoluments des agents affectés à la régie industrielle »<sup>14</sup>. L'entrée en vigueur de la LOLF n'a pas privé d'effet ces dispositions législatives qui continuent dès lors de régir le fonctionnement du compte de commerce. En outre, l'article 20 de la LOLF prévoit qu'il « est interdit d'imputer directement à un compte spécial du trésor les dépenses résultant de paiement de traitements ou indemnités à des agents de l'État ». Même si, en l'occurrence, il s'agit d'un remboursement, les dispositions actuelles de la loi conduisent à faire supporter au compte de commerce la charge des frais de personnel.

<sup>13</sup> Direction du budget, Bureau Justice Médias (8BJM).

<sup>14</sup> Cour des comptes, analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme, Justice et compte de commerce n° 909 et 912, mai 2014.

Cette réflexion a été formulée par la Cour des comptes lors d'un examen de la gestion de la RIEP pour les exercices 1995 à 2002. Pour la Cour des comptes<sup>15</sup>, la minoration du reversement à l'administration pénitentiaire fausse le solde du compte n° 909, en minorant ses dépenses annuelles de 6,6 M€ par an en moyenne. Par suite, l'omission, par le compte de commerce n° 909, des versements des sommes dues au budget général au titre du remboursement du traitement des agents pénitentiaires, permet de maintenir artificiellement un excédent des recettes sur les dépenses, qui ne reflète pas la réalité de l'exécution de ce compte.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, une modification de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950 devrait être prévue dans un amendement au PLFR 2015<sup>16</sup>. Cet amendement vise à renvoyer à un décret le soin de préciser de façon détaillée le fonctionnement et les dépenses et recettes pouvant être générées par le compte de commerce n° 909. D'après le bureau Justice Médias (8BJM) de la direction du budget, ce décret devrait prévoir que le SEP-RIEP ne rembourse à l'administration pénitentiaire que les sommes correspondant aux rémunérations des agents techniques encadrant les ateliers, représentant 1,6 M€ en 2014 soit 18,8 % de l'ensemble des rémunérations du personnel encadrant les ateliers SEP-RIEP. Ces agents techniques sont en effet ceux dont le travail est directement lié à l'activité productive de la RIEP.

---

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> L'administration pénitentiaire voulait exonérer le SEP-RIEP de l'intégralité des remboursements des versements de salaires : consommant le fond de roulement du SEP-RIEP, cette charge devrait même être financée par de la dette, représentant un risque pour le SEP-RIEP. Cependant, la direction du budget s'est opposée à cette exonération totale de remboursement du SEP-RIEP à l'administration pénitentiaire soulignant le manque de soutenabilité de la masse salariale de l'administration pénitentiaire dans titre n°2 du programme 107.

**Encadré 2 : Les comptes de commerce n° 909 et n° 912**

Les comptes de commerce "retracent les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État". Il s'agit de comptes spéciaux qui constituent des exceptions au principe de non affectation du budget, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense. Ils permettent ainsi de retracer certaines recettes et certaines dépenses du budget. Ils sont rassemblés avec le budget général dans la loi de finances ; en ce sens, ils constituent un aménagement du principe d'unité.

La loi de finances fixe pour les comptes de commerce un plafond de découvert : ces prévisions de dépenses sont évaluatives. Pour les établissements pénitentiaires, les comptes de commerce concernent la cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire (compte n°912) et régie industrielle des établissements pénitentiaires (compte n°909). Les comptes de commerces ont été mis en place dans le cadre de la grande réforme comptable des régies budgétaires de l'administration pénitentiaire.

Conformément à l'article 22 de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), le compte de commerce 912 retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par la direction de l'administration pénitentiaire. Le compte de commerce 912 est divisé en deux sections. La première section dénommée « Cantine des détenus » retrace en dépense les opérations d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire ainsi que les frais de fonctionnement, et en recettes leur revente aux détenus. La seconde section dénommée « Travail des détenus en milieu pénitentiaire » retrace en recettes le produit du travail des détenus accompli dans les conditions fixées par le code de procédure pénale et en dépenses les versements aux détenus ainsi que les charges afférentes.

**Tableau 1 : Évolution du compte du commerce n° 912 (en €)**

	LFI 2014	LFI 2015
Recettes	167 100 000	167 100 000
Dépenses	167 100 000	167 100 000
Solde	0	0

*Source : Annexe à la loi de finance initiale pour 2015, comptes de commerce.*

Le compte n° 909 retrace les opérations relatives à la fabrication et à la vente d'objets divers réalisées par des ateliers de production répartis dans les établissements pénitentiaires. Il est géré par le Service de l'emploi pénitentiaire (SEP), service à compétence nationale créé par arrêté en date du 4 septembre 1998 et placé sous l'autorité du Directeur de l'administration pénitentiaire. Ce service permet :

- l'emploi des personnes détenues condamnées à de longues peines ;
- l'apprentissage de gestes professionnels par ces mêmes personnes.

**Tableau 2 : Évolution du compte de commerce n° 909 (en €)**

	LFI 2014	LFI 2015
Recettes	23 386 000	27 297 000
Dépenses	23 286 000	27 197 000
Solde	+ 100 000	+ 100 000

*Source : Annexe à la loi de finance initiale pour 2015, comptes de commerce.*

La problématique attachée au SEP-RIEP est liée à la nature très particulière de son activité commerciale, nécessairement contrainte compte tenu de la main d'œuvre à disposition (détenus peu qualifiés, déséquilibre de l'offre et de la demande d'emploi) et des conditions matérielles d'exploitation (coûts humains de surveillance des ateliers remboursés à l'administration pénitentiaire, sécurisation spécifique des matériels et machines). Le caractère commercial de l'activité de la régie, qui poursuit statutairement un objectif d'aide à la réinsertion dans le cadre de l'article 717-3 du code de procédure pénale n'est de fait pas comparable à celui des autres comptes de commerce.

*Source : Annexe à la loi de finance 2014.*

### 1.3. La transition vers le travail à l'extérieur

Depuis 1993, une politique conjointe est engagée entre le ministère de la Justice et le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue social pour permettre aux personnes placées sous main de justice d'accéder aux services de droits communs et ainsi de préparer leur réinsertion professionnelle<sup>17</sup>.

La convention-cadre nationale de collaboration signée en 2010 entre la direction de l'administration pénitentiaire et la direction générale de Pôle emploi est arrivée à échéance le 31 décembre 2012. Les évaluations nationale et régionale de cette collaboration entre l'administration pénitentiaire et Pôle emploi ont mis en exergue l'intérêt d'un tel partenariat pour les publics pris en charge. En effet, en 2011, le dispositif AP/Pôle emploi a permis de prendre en charge 19 021 personnes : 30,07 % des personnes détenues suivies par un conseiller Pôle emploi/Justice ont bénéficié d'une mesure relative à l'insertion professionnelle à leur sortie de détention (emploi, formation ou prestation d'accompagnement de Pôle emploi) et 50 % de ces personnes ont bénéficié d'un aménagement de peine.

Afin de renforcer leur coopération, Pôle emploi et l'administration pénitentiaire ont signé une nouvelle convention-cadre nationale (2013-2015). La direction générale de Pôle emploi affecte des conseillers pour intervenir en milieu pénitentiaire sur l'ensemble du territoire, en répartissant régionalement les 62,5 postes équivalents temps plein de conseillers Pôle emploi/Justice<sup>18</sup>. Des conventions régionales d'application de la convention cadre sont signées entre les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directions régionales de Pôle emploi. Elles fixent notamment les moyens humains et financiers engagés par Pôle emploi ainsi que les moyens matériels et financiers affectés par l'administration pénitentiaire, dans le respect des règles fixées par la convention d'application financière nationale mentionnée à l'article 4.1.1. et 5.2.1.

En pratique, en 2015, 61,5 postes équivalents temps plein sont financés, l'administration pénitentiaire ayant connu une baisse de budget qui l'a amenée à renégocier à la baisse son financement de postes. 44,5 postes de conseillers Pôle emploi/justice sont pris en charge par Pôle emploi pour un montant estimé à 2 002 500 €<sup>19</sup>. La direction de l'administration pénitentiaire finance 17 postes équivalents temps plein de conseillers Pôle emploi/Justice pour une somme de 807 993 € pris en charge au sein de l'action 4 du programme 107<sup>20</sup>. Ces postes ont été financés sur la base des moyens respectifs des administrations : ils ne résultent pas d'une identification de besoins réels.

Au total, en 2015, 150 conseillers Pôle emploi/Justice interviennent (soit 61,5 ETP), le plus souvent à temps partiel, dans les établissements pénitentiaires. Les conseillers Pôle emploi/Justice appliquent le droit commun en matière de gestion et de prise en charge des personnes détenues et permettent ainsi à celles-ci d'accéder à l'offre de service de Pôle emploi en matière d'inscription, d'indemnisation et d'aide au placement. Le SPIP s'engage à orienter vers le dispositif AP/Pôle emploi les personnes prêtes à entreprendre une démarche exigeant une implication personnelle et remplissant trois conditions. D'une part, la date de disponibilité des personnes condamnées doit être connue. D'autre part, les personnes détenues doivent être proches de la date de leur libération définitive ou du délai leur permettant de prétendre à un aménagement de leur peine (égal ou inférieur à six mois). Enfin, les personnes prises en charge doivent être en possession d'une pièce d'identité conforme à l'inscription à Pôle emploi.

<sup>17</sup> Convention cadre nationale de coopération entre Pôle emploi et l'administration pénitentiaire 2013-2015.

<sup>18</sup> 23,5 déjà en place dans le cadre de la première convention signée en 1993 et 119 postes dans le cadre des renforts accordés pour la mise en place du service personnalisé pour « un nouveau départ » vers l'emploi en 1999.

<sup>19</sup> Source Pôle emploi.

<sup>20</sup> Source Pôle emploi.

Enfin, à titre résiduel, la mission mentionne la participation de l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM) et du MEDEF pour favoriser la transition vers le travail à l'extérieur des personnes placées sous main de justice à un emploi. Sur 3 ans, le budget UIMM était de 480 000 € pour 40 actions consacrées aux personnes placées sous main de justice. Bien que participant à des actions de réinsertion professionnelle, le MEDEF n'est pas en mesure d'évaluer à l'échelle nationale le montant des financements dédiés à l'accès à l'emploi des personnes placées sous main de justice.

#### 1.4. Les contrats uniques d'insertion (CUI)

Les personnes placées sous main de justice peuvent bénéficier de contrats aidés. **Toutefois, le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et l'Agence de service des paiements ne disposent pas d'éléments permettant d'identifier dans leurs bases de données les personnes placées sous main de justice.** Afin de pouvoir repérer les personnes sous main de justice, il conviendrait de croiser les fichiers de l'ASP avec ceux de l'administration pénitentiaire par exemple. Pour se faire, il conviendrait que la DGEFP, après vérification de sa déclaration CNIL et de la légalité de cette opération, définisse les modalités de ce croisement et notamment l'opérateur. La mission n'ayant pas eu les moyens de procéder à ce croisement, il conviendrait de lancer ces travaux.

Selon une autre méthode, une partie seulement des personnes placées sous main de justice bénéficiant d'un contrat unique d'insertion peut être identifiée. Le contrat unique d'insertion (CUI) a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, a décliné le contrat unique d'insertion en deux versions : le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand et le contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand. L'aide versée à l'employeur correspond à une fraction de la rémunération brute des bénéficiaires de ces contrats. Ce taux de prise en charge ne peut excéder 95 % du SMIC horaire pour les contrats uniques du secteur non marchand et 47 % du SMIC horaire pour ceux du secteur marchand. Pour les bénéficiaires du RSA, l'aide versée à l'employeur fait l'objet d'un cofinancement par les conseils généraux, à hauteur d'une contribution forfaitaire équivalente à 88 % du montant du RSA pour une personne isolée sans activité.

Les contrats uniques d'insertion au bénéfice de personnes sous main de justice ne font pas l'objet d'une entrée spécifique dans le formulaire Cerfa de prescription. Il n'est donc pas possible d'extraire directement les CUI dont bénéficient les personnes placées sous main de justice. Cependant, la règle de droit commun est que les contrats uniques d'insertion sont prescrits pour au minimum 6 mois, la seule dérogation possible étant pour les personnes sous main de justice, pour qui la durée minimale est de trois mois.

Une interrogation des bases de données sur le critère « 3 mois à moins de 6 mois » restitue donc un nombre minimum de CUI dédiés aux personnes sous main de justice. À noter que cette requête n'est pas pour autant exhaustive puisque les CUI peuvent être conclus pour 6 mois ou plus par des personnes placées sous main de justice.

L'extraction de données du système informatique de la DGEFP permet d'obtenir le nombre de CUI initiaux de moins de 6 mois conclus par année, dans les secteurs non marchand (CAE) et du marchand (CIE). Le résultat obtenu constitue donc un minimum de contrats aidés concernant les personnes placées sous main de justice sur les années 2013 à 2015. En 2014, les personnes placées sous main justice bénéficient d'un minimum de 915 contrats uniques d'insertion contre 1 170 en 2013. En 2015, les personnes placées sous main justice bénéficient au minimum d'un total de 392 contrats uniques d'insertion dont 239 CAE (60,9 %) et 153 CIE (39,1 %).

Tableau 9 : Répartition des contrats CUI de moins de 6 mois par régions et par nature entre 2013 et 2015

Régions	2013			2014			2015		
	CUI CAE	CUI CIE	TOTAL CUI	CUI CAE	CUI CIE	TOTAL CUI	CUI CAE	CUI CIE	TOTAL CUI
Alsace	12	5	17	8	5	13	1	9	10
Aquitaine	2	29	29	5	14	14	10	24	
Auvergne	6	1	7	4		4	4		4
Basse-Normandie	6	12	18	2	1	3		1	1
Bourgogne	9	2	11	21	3	24		4	4
Bretagne	28		28	12	1	13	15	7	22
Centre	63	1	64	114	1	115	4	3	7
Champagne-Ard.	27		27	11		11	4		4
Corse	2		2	3		3			
Franche-Comté	12	2	14	27		27	11		11
Haute-Normandie	8	2	10	1	4	5	4	3	7
Ile-de-France	222	80	302	168	73	241	23	67	90
Languedoc-Roussillon	45	1	46	9	1	10	6	6	12
Limousin	3		3	3	1	4	3	1	4
Lorraine	50	1	51	41	3	44	12	4	16
Midi-Pyrénées	31	3	34	15	3	18	10	4	14
Nord-Pas-de-Calais	20	14	34	2	7	9	6	14	20
Pays-de-la-Loire	16		16	10		10	3	1	4
Picardie	33		33	21	1	22	12	2	14
Poitou-Charentes	9		9	7		7			
PACA	68	6	74	59	2	61	44	7	51
Rhône-Alpes	76	2	78	72	2	74	29	8	37
Outre-Mer	263		263	183		183	34	2	36
Total général	1036	134	1170	802	113	915	239	153	392

Source : Extraction DGEFP 2015.

D'après la sous-direction des parcours d'accès à l'emploi de la DGEFP, les contrats CUI apparaissant avec une durée d'un ou deux mois résultent d'erreurs lors du renseignement du formulaire Cerfa. L'estimation du financement des CUI ne prend donc pas en compte les contrats d'un ou deux mois.

Tableau 10 : Détail des contrats CUI inférieurs à 6 mois par durée en 2014

Contrats	CUI	
	CAE	CIE
1 mois	7	0
2 mois	77	2
3 mois	168	10
4 mois	194	11
5 mois	173	90
TOTAL	619	113

Source : Extraction DGEFP.

Concernant le financement, les CUI font l'objet d'un co-financement des collectivités territoriales et de l'État et au sein de la mission Travail et emploi, du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » dont le responsable est la Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

En 2015, le coût unitaire d'un contrat unique d'insertion (CAE) est de 7 726 € dont 6 767 € financés par l'État et 959 € accordés par les conseils départementaux<sup>21</sup>. Le coût mensuel d'un CAE est donc de 644 € : un contrat CAE de 3 mois coûte 1 932 €, de 4 mois 2 576 € et de 5 mois 3 220 €. Le montant minimum de financement des contrats CAE à destination des personnes placées sous main de justice est de 1 381 380 € en 2015 dont 324 576 € pour les contrats de 3 mois, 499 744 € pour les contrats de 4 mois et 557 060 € pour les contrats de 5 mois.

Le coût unitaire annuel d'un contrat unique d'insertion (CIE) du secteur marchand est de 4 066 € dont 3 929 € financés par l'État et 137 € financés par les conseils départementaux. Le coût unitaire mensuel d'un CIE est donc de 339 €. Un contrat CIE de 3 mois coûte 1 017 €, de 4 mois 1 356 € et de 5 mois 1 695 €. Le montant minimum de financement des contrats CAE à destination des personnes placées sous main de justice est de 179 636 € en 2015 dont 10 170 € pour les contrats de 3 mois, 16 916 € pour les contrats de 4 mois et 152 550 € pour les contrats de 5 mois.

**En somme, on peut estimer qu'en 2014, le financement des CUI à destination des personnes sous main de justice représente un montant minimum de 1 561 016 €.**

### 1.5. Le passage à la rémunération horaire

Prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le passage à la rémunération horaire constitue un volet de la réinsertion par l'activité professionnelle. La mise en œuvre de la rémunération horaire doit être incluse dans les marchés en gestion déléguée lors de leur renouvellement. À cet effet, 56 M€ en autorisation d'engagement sont prévus dans l'action n° 2 du programme 107 en 2015 pour les marchés arrivant à échéance le 31 décembre 2015. A noter que ce montant va évoluer dans le temps en fonction des dates d'échéances des contrats.

**La mission note que le financement de ce passage à la rémunération horaire représente 40 % du budget de 135 M€ du programme 107 affecté au volet réinsertion des personnes placées sous main de justice.**

En ce qui concerne les autres formes de travail, le passage à la rémunération horaire qui impacte directement le coût pour l'administration pénitentiaire est le suivant : 4,5 M€ pour le service général en gestion publique. Les autres éléments n'ont pas été communiqués à la mission.

La rémunération du travail pénitentiaire est fixée par les dispositions de l'article 713-3 dernier alinéa et de l'article D.432-1 du code de procédure pénale résultant du décret 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire qui prévoient l'octroi d'un minimum horaire individuel de rémunération du travail, calculée sur la base du SMIC et indexée sur sa revalorisation annuelle pour l'ensemble de la population pénale classée au travail pénitentiaire.

Le dernier alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale dispose que « *La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L.3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées* ».

Depuis 2010, les minima de rémunération applicables au travail pénitentiaire sont déterminés par la direction de l'administration pénitentiaire et revalorisés en fonction des évolutions du SMIC. C'est la notion de seuil minimum de rémunération (SMR) qui prévaut.

<sup>21</sup> Direction du budget, Bureau Justice Médias (8BJM), 2015.

Le décret 2010-1635 du 23 décembre 2010 fixe à 45 % du SMIC le montant de cette rémunération pour les ateliers de production, à 33 % du SMIC pour les détenus classés au service général classe 1, à 25 % pour la classe 2 et à 20 % pour la classe 3. Le seuil minimum de rémunération de 4,29 € a été porté à 4,32 € au 1er janvier 2015.

Depuis 2011, la mise en application de la rémunération horaire en production s'est heurtée à diverses difficultés notamment l'élaboration d'un projet de circulaire travail en 2011/2012 qui n'a pas été diffusé, la proposition d'une expérimentation en 2013 non retenue et des contraintes liées aux marchés de gestion déléguée. De plus, un contentieux concernant la rémunération du travail pénitentiaire se développe depuis plus de 3 ans : au premier semestre 2014, 66 160,36 € ont été versés par la direction de l'administration pénitentiaire au titre de la non application des dispositions de l'article D. 432-1 du code de procédure pénale.

Au début 2014, une expérimentation de l'application de la rémunération horaire individuelle a été engagée au sein d'un panel représentatif d'établissements. L'objectif était de mettre en œuvre « en conditions réelles » les dispositions de la loi pénitentiaire en matière de rémunération des activités de production afin de pouvoir diffuser les bonnes pratiques lors de la généralisation du dispositif.

6 établissements pénitentiaires ont été retenus dont 3 maisons d'arrêt (CP Bordeaux-Gradignan, MA Bois d'Arcy et MA Le Mans-les-Croisettes) et 3 établissements pour peines (CD Bapaume, CD Ecrouves, CD Muret). Lancée le 27 mars 2014, l'expérimentation a été clôturée le 17 décembre de la même année. Le bilan à mi-décembre permet de mettre en évidence les aspects suivants :

- L'appropriation de la notion de travail effectif est au cœur du changement (augmentation mécanique de la productivité, rationalisation des mouvements, meilleur contrôle des présences...);
- Les relations entre l'entreprise ou le concessionnaire et les acteurs pénitentiaires doivent être retravaillées localement ;
- L'acte d'engagement n'est pas nécessairement un « contrat » à durée indéterminée ;
- Le nombre de détenus dont la productivité est inférieure au seuil minimum horaire est moins important qu'imaginé par les acteurs (environ 30 % des opérateurs classés).

### Encadré 3 : Expérimentation 2014 relative à la rémunération horaire en production

Au début 2014, la mise au point d'une expérimentation du passage à la rémunération horaire est menée sur 6 établissements pénitentiaires par l'administration pénitentiaire.

Au vu des différents plans d'actions présentés par les établissements, deux sites se distinguent par leur méthode : le centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan (grille de rémunération progressive fondée sur la cadence) et la maison d'arrêt du Mans-le-Croisettes (principe d'un bon travail intérimaire en lieu et place de l'acte d'engagement).

#### Centre Pénitentiaire de Bordeaux - Gradignan

L'expérimentation a débuté en janvier 2014 au sein des ateliers. À la différence des autres sites pilotes, Bordeaux a décidé de communiquer de manière officielle auprès des détenus et du personnel de surveillance, mais aucun déclassement n'a été prononcé. En revanche, la direction de l'administration pénitentiaire n'a pas souhaité communiquer à l'égard du concessionnaire. Des tableaux de suivi des horaires effectifs sont saisis par un contremaître détenu et alimentent, après contrôle par le responsable local du travail, les fiches de paie. Ces tableaux au format Excel sont ensuite transmis au régisseur. Globalement, le nombre d'heures effectives réalisées par les opérateurs aux mois d'août et septembre 2014, a augmenté suite à une demande plus importante du donneur d'ordres. L'établissement a mis en place un barème progressif de rémunération fondé sur la cadence qui est incitatif, notamment pour les opérateurs qui n'atteignent pas le seuil minimum de rémunération.

#### Maison d'Arrêt Le Mans-les Croisettes

Après une réflexion globale sur l'organisation de l'établissement, l'établissement pénitentiaire et GESPA ont remis en service les badgeuses pour le pointage des heures en juillet 2014.

Les premières analyses montrent un écart de 12 % entre les heures effectives et les heures de présences aux ateliers. L'établissement a donc instauré avec GESPA deux temps de pauses fixes durant la séquence de travail. Sur les 68 opérateurs classés au cours des 15 premiers jours de décembre 2014, 15 à 30 % sont en dessous du seuil minimum horaire, cette tranche d'opérateur est considérée comme pouvant être re-modélisée. En revanche, 30 % des opérateurs sont nettement en dessous du seuil minimum horaire (environ 2,9 €/heure, soit 30 % du SMIC). Pour ces détenus, GESPA propose une nouvelle orientation en CPU.

Le chef d'établissement et GESPA veulent poursuivre en phase réelle jusqu'à la fin du marché en décembre 2015, leur plan d'action étant fondé sur une autre idée du management des opérateurs notamment grâce à un accompagnement individualisé et un acte d'engagement à durée déterminée. Les opérateurs sont classés à la mission avec une productivité attendue et un revenu garanti respectant le seuil minimum horaire. S'ils ne suivent pas les cadences demandées de manière répétées (3 missions), ils ne sont pas reclassés mais orientés vers d'autres activités.

*Source : Synthèse concernant l'expérimentation 2014 « rémunération horaire en production », Administration pénitentiaire.*

## 2. Le financement de la formation professionnelle et de l'enseignement des PPSMJ

### 2.1. La formation professionnelle

En 2014, 22 514 personnes placées sous main de justice ont bénéficié d'actions de formation professionnelle pour un total de 3 040 440 heures stagiaires réalisées. Parmi ces heures stagiaires réalisées en 2014, 81 % ont été rémunérées pour une moyenne de 2,26 € de l'heure représentant ainsi une masse salariale de 565 839 € en 2014<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> En 2015, 3 040 440 heures de formations dont 81% rémunérées à 2,26 € net de l'heure.

Les principaux axes d'organisation de la formation professionnelle en établissements pénitentiaires sont définis dans la circulaire interministérielle du 28 avril 1995, complétée par la circulaire interne de la direction de l'administration pénitentiaire du 2 juillet 2003.

Les orientations spécifiques annuelles sont par ailleurs fixées par la DAP et par les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), notamment dans le cadre des conférences d'orientation budgétaire.

Les lois de décentralisation successives ont affirmé la compétence des régions en matière de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience et leur ont assigné un rôle de programmation et de mise en cohérence des différentes filières de formation.

Dans la continuité de telles dispositions, sur le fondement de l'article 9 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire a, à titre expérimental pour une durée maximale de trois ans confié par convention à deux régions (Aquitaine et Pays de la Loire), sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle des établissements de la gestion publique situés sur leur territoire (Encadré 3).

Conformément aux termes de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 portant décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues, le transfert de la compétence s'est généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour l'ensemble des établissements en gestion publique du territoire.

Avant le transfert de compétence à compter le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la formation professionnelle représentait en 2014 un montant total de 47,4 M€ dont 5,3 M€ sont des crédits de rémunération (11 %) et 42,1 M€ des crédits de fonctionnement (89 %).

Les crédits de rémunération financent les formateurs dans les établissements en gestion publique/déléguee ; ils étaient d'un montant de 5,3 M€ en 2014. Ces crédits sont en baisse de 26 % par rapport à 2013 et de 26 % par rapport à 2012.

Outre les crédits de rémunération, le financement de la formation professionnelle représente 42,1 M€ de crédits de fonctionnement (Tableau 11). Pour les établissements en gestion déléguée, les crédits de fonctionnement de la formation professionnelle étaient de 26,7 M€ en 2014 soit 63 % de l'ensemble des crédits de fonctionnement dédiés à la formation professionnelle.

Concernant les établissements en gestion publique, le montant des crédits de fonctionnement de la formation professionnelle représentait 38,3 M€ en 2014, soit 28 % de l'ensemble des crédits dédiés à la formation professionnelle. Ce financement se décompose en financement du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (14 %), de l'administration pénitentiaire sur le programme 107 (5 %), le Fonds social européen (4 %) et les autres crédits (5 %) notamment les crédits provenant des régions, des Délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) .

Enfin, la formation professionnelle pour les personnes en aménagement de peine était financée par le marché AFPA, à hauteur de 3,8 M€ en 2014, date à laquelle ce marché a pris fin.

À noter que le montant indiqué dans le tableau ci-dessous pour le programme 103 ne tient pas compte du montant transféré aux deux régions (Aquitaine et Pays de la Loire) participant à l'expérimentation de la décentralisation. De même, le montant indiqué pour le FSE ne tient pas compte des sommes versées à ce titre aux deux régions expérimentatrices pour les actions de formation en faveur des personnes détenues dans les établissements de ces périmètres.

**Tableau 11 : Évolution globale des crédits de fonctionnement de la formation professionnelle entre 2012 et 2014 (en €)**

Année	AP/gestion déléguée	AP/Gestion publique	BOP 103	Fonds social européen	Autres crédits	Marché AFPA	Total
2012	23 087 466	1 973 466	6 567 126	4 834 880	1 135 267	3 800 000	41 398 205
2013	26 498 965	1 646 406	6 356 467	4 296 092	624 319	3 800 000	43 222 249
2014	26 728 247	1 907 521	5 762 541	1 890 791	2 045 243	3 800 000	42 134 343
en 2014 %	63 %	5 %	14 %	4 %	5 %	9 %	100 %

Source : La formation professionnelle en milieu pénitentiaire, rapport d'activité 2012 -2014, Direction de l'administration pénitentiaire.

Suite au transfert de compétence aux régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la formation professionnelle est financée par différents acteurs.

D'une part, l'administration pénitentiaire finance une journée d'accueil à destination des détenus à hauteur de 2,8 M€ dans l'action n°2 dans le programme 107. Ce montant permet de financer des actions d'accueil, d'orientation et d'évaluation des personnes entrant dans un dispositif de formation.

Au-delà de cette journée d'accueil, la formation professionnelle est prise en compte différemment selon la nature des établissements et le terme d'échéance des contrats.

Dans les établissements en gestion publique, le transfert de cette compétence vers les régions est effectif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Pour la direction de bureau des pratiques professionnelles en service pénitentiaire d'insertion et de probation (Mi2), il est difficile aujourd'hui d'estimer le montant qui sera accordé par les régions à la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice en 2015. En effet, les deux expérimentations menées dès 2011 sur les régions Pays de la Loire et Aquitaine ne peuvent être utilisées comme base pour une extrapolation sur l'ensemble du territoire : les deux régions étaient en effet volontaires pour mener l'expérience et bénéficiaient ainsi d'une dynamique qui ne semble pas nécessairement partagée par l'ensemble des régions. Ainsi, le montant estimé dédié à la formation professionnelle par les régions est-il de 47 794 226 € sur la base du montant 2014.

Concernant les établissements en gestion déléguée, le transfert de compétence se fait progressivement selon les échéances de renouvellement des contrats. En 2015, aucun établissement en gestion déléguée n'est concerné par le transfert de compétences. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 28 établissements en gestion déléguée transféreront la compétence de formation professionnelle pour un montant estimé à 8 M€ en 2015<sup>23</sup>. Au 31 décembre 2017, 15 établissements transféreront la compétence pour un montant évalué à 5,5 M€. En 2018, seuls 3 établissements en partenariat public-privé (PPP) conserveront la prestation de la formation professionnelle.

À titre indicatif, la mission a soumis une enquête sous forme d'un questionnaire à cinq régions importantes (Ile-de-France, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas de Calais et Midi Pyrénées) pour estimer le montant du financement de la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice en 2015. En 2015, le montant dédié par ces 5 régions à la formation professionnelle a été ainsi estimé à 4 269 614 €.

En 2015, la Région Ile-de France a affecté 2 028 574 € répartis de la façon suivante : 1 276 637 € de programme de formation, 492 000 € pour la rémunération des stagiaires, 116 303 € pour les

<sup>23</sup> Nicolas Grellier, Adjoint au chef de bureau, DAP / PS / Gestion déléguée (PS6).

frais de fonctionnement courant et 143 634 € de subventions supplémentaires pour les actions de formation. La région Nord Pas de Calais a affecté 1,2 M€ pour la formation professionnelle et 250 000 € pour la rémunération. La région Rhône Alpes a accordé un total de 784 902 € dont 649 828 € de coûts pédagogiques et 135 074 € de rémunération. La Région Provence Alpes Côte d'Azur a prévu de consacrer 1,325 M€ à la formation des personnes placées sous main de justice, hors rémunération des stagiaires. Le montant affecté à la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice en Midi-Pyrénées en 2015 est de 916 040 € en frais pédagogiques dont 372 007 € de FSE et 1 000 000 € de rémunération.

Pour 4 des 5 régions interrogées, le montant accordé par les régions en 2015 à la formation professionnelle est supérieur au montant qui était accordé par la DGEFP en 2014 : +1,1 % pour l'Île-de-France, + 82,8 % pour la région Provence Alpes Côte d'Azur, + 36 % pour le Nord Pas de Calais et + 7,1 % pour le Midi Pyrénées. Seule la région Rhône Alpes enregistre un recul léger (- 2,4 %) du financement de la formation suite au transfert de compétence de l'État vers la région en 2015.

**Tableau 12 : Comparaison des fonds dédiés à la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice en 2014 par le DGEFP et en 2015 par les régions**

Crédits	Île de France	Rhône Alpes	PACA	Nord Pas de Calais	Midi Pyrénées	Total
Montant accordé par la DGEFP 2014 (en €)	2 006 264	804 487	724 873	1 060 284	854 979	5 450 887
Montant accordé par les régions en 2015 (en €)	2 028 574	784 902	1 325 000	1 450 000	916 040	6 504 516
% d'évolution	+ 1,1 %	-2,40 %	+ 82,8 %	+ 36,0 %	+ 7,1 %	-

Source : Mission.

**Encadré 4 : L'expérimentation du transfert de compétence de la formation professionnelle par les régions Pays de la Loire et Aquitaine (2011 -2014)**

Aux termes des travaux engagés par l'administration pénitentiaire en lien avec les DISP, les services de la DGEFP, la DGCL et les Conseils régionaux, les régions Pays de la Loire et Aquitaine se sont engagés dans une expérimentation du transfert de l'organisation et du financement des actions de la formation professionnelle des personnes détenues. L'expérimentation a débuté à compter du 1er janvier 2011, pour une durée de 3 ans.

D'un point de vue financier, le transfert aux régions des crédits alloués par l'État a fait l'objet d'une délégation de crédits budgétaires par le ministère de la Justice avant le 1er juillet de chaque année. Outre la contribution de l'État aux dépenses de personnel affectées à l'expérimentation, les crédits comprenaient les crédits de fonctionnement et de rémunération des stagiaires supportés par le ministère du travail, l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au sein du programme 103. En outre, les actions de formation des personnes détenues conduites par les régions expérimentatrices sont éligibles aux crédits du programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » du Fonds social européen (FSE). L'expérimentation a été circonscrite aux seuls établissements pénitentiaires en gestion publique.

Pour la Région Aquitaine, l'expérimentation a été menée pour les maisons d'arrêts d'Agen, de Bayonne, de Bordeaux Gradignan, de Pau et de Périgueux et les centres de détention de Mauzac et d'Eysses. En 2014, 222 314 heures de formation professionnelles ont été dispensées pour 808 stagiaires pour un montant total de 1 642 226 € dont 42,5 % financés par le conseil régional et 57,5 % par le FSE.

**Tableau 1 : Crédits de fonctionnement affectés à la formation professionnelle en région Aquitaine entre 2011 et 2014 (en €)**

Aquitaine	Crédits de fonctionnement				
	Conseil régional	Fonds social européen	AP	Autres	Total
2011	656 587	583 928	-	-	1 240 515
2012	71 259	821 281	-	-	892 540
2013	527 043	951 537	-	-	1 478 580
2014	698 557	943 669	-	-	1 642 226

Pour la Région Pays-de-Loire, l'expérimentation a été menée pour les maisons d'arrêts de Laval, d'Angers et de Fontenay-le-Comte et Nantes. En 2013, 117 949 heures de formation professionnelles ont été dispensées pour 361 stagiaires pour un montant total de 909 944 € dont 51 % financés par le conseil régional et 49 % par le FSE. Les crédits de fonctionnement pour l'année 2014 ne sont pas disponibles.

**Tableau 2 : Crédits de fonctionnement affectés à la formation professionnelle en région Pays de la Loire entre 2011 et 2013 (en €)**

Pays de la Loire	Crédits de fonctionnement				
	Conseil régional	Fonds social européen	AP	Autres	Total
2011	473 626	455 053	-	-	928 679
2012	485 664	466 610	-	-	952 271
2013	464 071	445 872	-	-	909 943

L'analyse de la mise en œuvre de l'expérimentation a permis de conduire une réflexion sur les avantages et les freins d'une décentralisation généralisée de la formation professionnelle.

D'une part, la typologie des actions de formation proposées en détention reste dans l'ensemble identique à celle qui était proposée avant la mise en œuvre de l'expérimentation. L'amélioration porte essentiellement sur le nombre de personnes détenues entrées en formation et sur la capacité offerte par les régions à rémunérer un plus grand nombre de stagiaires. Les publics de bas niveaux et les jeunes ont été bien pris en compte.

Par ailleurs, les retours d'expérience des deux régions et des DISP ont mis en évidence deux dispositifs de formation très différents : l'un portant principalement sur des parcours de mobilisation, orientation, pré-qualification, l'autre orienté vers la qualification, la certification.

Les deux régions se sont inscrites dans une stratégie pénitentiaire en tant que partenaire financeur et facilitateur et ont mis en place l'ingénierie nécessaire pour répondre aux besoins de formation et de sécurisation des parcours en faveur de la préparation à la sortie.

L'intervention des régions dans la gestion et le pilotage des actions de formation professionnelle des personnes détenues a donc permis d'améliorer la politique de proximité, en facilitant le dialogue local et l'organisation des réseaux institutionnels des acteurs de terrain, de définir des parcours d'insertion pour les personnes détenues débouchant sur des perspectives d'embauche au niveau du bassin d'emploi.

*Source : La formation professionnelle en milieu pénitentiaire, rapport d'activité 2012-2014, Direction de l'administration pénitentiaire.*

## 2.2. L'enseignement

En ce qui concerne l'enseignement destiné aux personnes placées sous main de justice, les dépenses de fonctionnement sont financées dans le volet réinsertion de l'action n°2 programme 107 pour un montant d'1,1 M€. Ces dépenses recouvrent l'achat de matériels d'enseignement à la fois dans les établissements en gestion publique et en gestion déléguée. Le financement des crédits de fonctionnement des unités pédagogiques régionales (UPR) relèvent donc de la direction de l'administration pénitentiaire.

Les moyens en emplois et heures d'enseignement mis à disposition de l'enseignement en milieu pénitentiaire sont attribués par l'Éducation nationale aux termes d'une convention interministérielle signée le 8 décembre 2011<sup>24</sup>. Au sein de la mission Enseignement scolaire, ces crédits relèvent du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et les dépenses sont comptabilisées au titre de l'action n°6 du programme « Besoins éducatifs particuliers ». Aux termes de l'article 2 de la convention, ils comprennent :

- les personnels [...] de direction pédagogique et administrative ;
- les emplois des personnels enseignants du premier degré [...] ;
- les emplois des personnels du second degré ;
- un contingent d'heures supplémentaires effectives [...] ;
- pour les personnels exerçant à temps plein ou à mi-temps, l'indemnité [...] d'enseignement en milieu pénitentiaire.

Ces moyens n'étant pas fléchés au niveau national, il incombe aux recteurs de déterminer, dans le cadre de leur dotation globalisée, les emplois et heures attribuées à ce titre. Les données de cette étude sont issues d'une enquête annuelle réalisée par la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) auprès des rectorats<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Convention sur l'enseignement en milieu pénitentiaire du 8 décembre 2011 signée par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et le ministre de la justice et des libertés.

<sup>25</sup> Enquête annuelle DGESCO B1-2/B12 sur les moyens de l'enseignement en milieu pénitentiaire, diffusée sur le portail Orquestra.

## Annexe 4

L'enquête annuelle de la DGESCO sur les moyens de l'enseignement en milieu pénitentiaire permet de recenser les moyens attribués par les rectorats aux établissements d'unités pédagogiques régionales (UPR) hors établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Pour estimer le montant des moyens consacrés par l'Éducation nationale à l'enseignement en milieu pénitentiaire auprès des majeurs, l'enveloppe des emplois et heures est donc minorée de la part des enseignements consacrés aux mineurs. La part des enseignements consacrés aux mineurs pour 2014-2015 n'étant pas connue, le pourcentage qui a été appliqué est une moyenne des pourcentages déclarés par l'administration pénitentiaire pour les deux dernières années connues, à savoir 15 % en 2012 et 16,5 % en 2013, soit 15,8 %. De cette manière, on peut estimer qu'en 2014-2015, les moyens consacrés par l'Éducation nationale à l'enseignement en milieu pénitentiaire auprès des publics majeurs s'élèvent à 385 ETP et 128 328 heures supplémentaires effectives (HSE).

En 2015, le coût global de l'enseignement en milieu pénitentiaire à destination des publics majeurs pour le programme « Enseignement scolaire public du second degré » est estimé à 30 M€. Le coût a été calculé en appliquant aux effectifs les coûts budgétaires moyens des différentes catégories d'emplois et des HSE, auxquelles s'ajoutent diverses primes et majorations spécifiques à l'enseignement en milieu pénitentiaire.

Tableau 13 : Coût de l'enseignement en milieu pénitentiaire à destination des publics majeurs en 2015 (hors crédit de fonctionnement)

Catégories d'emplois	Effectifs en ETP et nombre d'HSE (hors EPM)	Effectif et HSE dédiés majeurs (-15,8 %)	Coût budgétaire annuel moyen avec CAS pension <sup>26</sup> et coût HSE (en €)	Indemnité/majoration spécifique ens. Pénitentiaire <sup>27</sup>	Coût total hors mineurs (en €)
Ens. du 1er degré	369	310,7	59 821	2 105,63	19 240 604
Ens. du 1er degré (adj. pédago.) <sup>28</sup>	11	9,3	59 821	2 105,63	575 918
Ens. du 2nd degré	62,4	52,6	65 038	2 105,63	3 531 755
Personnels de direction	10	8,4	99 948	NC	839 563
COP	5,1	4,3	59 814	NC	257 200
Sous-total emplois	457,5	385			24 445 040
HSE	152 409	128 328	37,36	+25 % <sup>29</sup>	5 992 918
<b>Total</b>					<b>30 437 958</b>

Source : DGESCO B1-2.

<sup>26</sup> Coûts budgétaires annuels moyens par catégorie d'emploi retenus par la DAF dans le cadre du PLF 2016.

<sup>27</sup> Arrêté du 28 août 2015 fixant le taux annuel de l'indemnité d'enseignement en milieu pénitentiaire. N.B. : le décret n°71-685 du 18 août 1971 prévoit une majoration de 15 % pour les personnels assurant les fonctions de responsable local d'enseignement (RLE) dans les sites disposant de moins de quatre emplois d'enseignants et de 30 % pour les RLE des sites disposant de plus de quatre enseignants. Par souci de synthèse, ces deux majorations ne sont pas prises en compte ici : à titre indicatif, leur surcoût a été estimé en ordre de grandeur à 75 000 €.

<sup>28</sup> Cette ligne comptabilise l'effectif de 11 conseillers pédagogiques, adjoints aux directeurs d'UPR, répertoriés au sein des fonctions de direction dans l'enquête annuelle DGESCO mais n'appartenant pas au corps des personnels de direction. Leur masse salariale est donc ici valorisée en tant qu'enseignants du premier degré.

<sup>29</sup> Décret n°71-685 du 18 août 1971, article 1.

L'enseignement représentent donc un financement total de près de 31,5 M€ dont 30,4 M€ de crédits de rémunérations et 1,1 M€ de crédits de fonctionnement.

### 3. Le financement de la santé des PPSMJ

La réinsertion passe également par le droit pour les personnes placées sous main de justice de bénéficier de soins adaptés. La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale et ses textes d'application ont considérablement fait évoluer la prise en charge sanitaire des personnes détenues. Depuis cette loi, la prise en charge sanitaire et l'organisation des soins en milieu pénitentiaire ne relèvent plus de l'administration pénitentiaire mais du ministère de la Santé.

En 2015, on compte 217 unités de santé ou hospitalières sur l'ensemble du territoire<sup>30</sup> :

- 175 unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP), anciennement unité de consultations et soins ambulatoire (UCSA) puis unités sanitaires (US), elles assurent la prise en charge sanitaire des détenus au sein des établissements pénitentiaires et sont rattachées à un établissement de santé ;
- 8 unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) implantées dans les CHU pour les hospitalisations de plus de 48 heures ;
- 7 unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) implantées en milieu hospitalier accueillent les hospitalisations psychiatriques ;
- 26 services médico-psychologiques régional (SMPR) assurent les soins en santé mentale au sein de 26 établissements pénitentiaires et sont rattachés à un l'établissement de santé ;
- 1 établissement public national de santé à Fresnes.

Les unités sanitaires en milieu pénitentiaire rattachées à un établissement de santé autorisé en médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) et assurant les soins somatiques sont pour l'essentiel financées par une dotation de mission d'intérêt général (MIG).

Les soins dispensés par un établissement de santé autorisé en psychiatrie sont financés par une dotation annuelle de financement (DAF). Ces financements sont complétés par des recettes provenant des sommes facturables soit à l'assurance maladie soit aux établissements pénitentiaires.

Comme le note le rapport IGAS/IGSJ de novembre 2015, l'ensemble des dépenses qui concourent à la prise en charge de la santé des personnes placées sous main de justice n'est pas retracé dans un document comptable ou budgétaire identifié<sup>31</sup>. La mission a tenté de procéder à une telle identification.

#### 3.1. Les soins somatiques

##### 3.1.1. Le ticket modérateur et le forfait journaliser hospitalier

Les cotisations sociales de maladie pour les personnes écrouées sont financées pour un montant de 97,2 M€ dans l'action n°2 du programme 107.

<sup>30</sup> Chiffre Clés 2015, administration pénitentiaire.

<sup>31</sup> Évaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice, IGAS IGSJ, novembre 2015.

Le ticket modérateur (TM) et le forfait journalier hospitalier (FJH) sont à la charge de l'administration pénitentiaire<sup>32</sup>. En 2015, 33,5 M€ sont consacrés au financement du TM et du FJH, pris en compte au sein du volet de réinsertion de l'action n°2 du programme 107. Supportées par les services déconcentrés, ces dépenses correspondent au financement du ticket modérateur et du forfait journalier pour l'ensemble des soins prodigués aux personnes détenues hébergées, même en cas d'hospitalisation selon l'article L.381-30-5 du code de la sécurité sociale (CSS). Cette dotation correspond à un ratio de 502 € par personne détenue. Comme précisé à l'article L 861 – 3 du code de la sécurité sociale, la CMU-C prend en charge dans des limites fixées par arrêtés les dépassements pour optiques, prothèses dentaires, auditives et dispositifs médicaux à usage individuel.

Les soins pour les personnes détenues réalisés au sein même des centres hospitaliers entraînent l'application du droit commun de la facturation des soins à l'hôpital<sup>33</sup>. La prise en charge par l'assurance maladie est adressée par l'établissement de santé à la CPAM, pour remboursement (art. L.321-1 du Code de la sécurité sociale). Les pratiques de facturations des centres hospitaliers sont diverses mais elles se développent pour les soins somatiques au fur et à mesure des progrès de l'informatisation des USMP, préalable technique requis pour la facturation. Ce développement dépend des décisions des directions des centres hospitaliers, leur situation financière et leur priorité. L'enquête CSA, conduite par la DGOS en 2013, a permis d'estimer qu'en 2012 sur les 20,75 M€ de recettes théoriques d'activités dans les USMP, 14,03 M€ avaient été effectivement facturés par les établissements de santé. Aucune estimation sur l'évolution de ces recettes n'est connue pour 2013, 2014, ni à fortiori pour 2015.

Conformément à l'article L. 381-30-5 du CSS, l'administration pénitentiaire verse à l'établissement de santé le ticket modérateur, correspondant à la part des dépenses de soins non prise en charge par l'assurance maladie, sauf en cas d'exonération (titulaire d'une pension d'invalidité, soins pris en charge par l'assurance maternité, etc.)<sup>34</sup>.

Pour le remboursement du TM et du FJH restant à la charge de l'administration pénitentiaire, les établissements de santé adressent au fil de l'eau une facturation établie sur des états nominatifs incluant un relevé des actes et des prestations, leur valorisation, le taux de prise en charge et le montant des frais restant à la charge de l'administration pénitentiaire. Le paiement par l'administration pénitentiaire des sommes dues à l'établissement de santé doit intervenir dans les deux mois qui suivent la date de l'émission du titre de recettes par l'établissement de santé.

Aujourd'hui, ce système de remboursement semble poser des difficultés en termes de délai. À titre d'exemple, l'administration pénitentiaire est le cinquième débiteur du CHU de Caen, ce qui représente plus de 10 000 titres de recettes, et un montant de 600 000 €<sup>35</sup>. Pour traiter toutes les factures de la DISP de Rennes, il semble qu'une seule personne soit missionnée, ce qui ne permet pas de traiter l'ensemble des titres adressés par les hôpitaux dans des délais utiles. Ces remboursements concernent les tickets modérateurs des soins dispensés, les prothèses et les lunettes, les transports ainsi que les accidents de travail des personnels de l'administration pénitentiaire (séjours, radios, IRM).

Dans cette perspective, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 prévoit, qu'à compter du 1er janvier 2016, les sommes dues par l'administration pénitentiaire aux

<sup>32</sup> Articles L.380-30 à L.381-30-6 du CSS et R.381-97 à R.381-97. Art. D.366 et 367 du CPP. Le cahier III du guide méthodologique 2012 reprend la réglementation en vigueur à cette date.

<sup>33</sup> Rapport IGAS IGSJ, Évaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice, novembre 2015.

<sup>34</sup> Circulaire interministérielle N°DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ/2012/373 du 30 octobre 2012 relative à la publication du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice.

<sup>35</sup> Remodélisation de la MIG « Unités sanitaires en milieu pénitentiaire », Compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 12/06/2015, Ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes.

établissements de santé devraient être avancées par l'assurance maladie, qui se ferait ensuite rembourser par l'administration pénitentiaire. Aux termes des dispositions de l'article L. 381-30-5 (modifié suite à la LFSS pour 2015), un dispositif visant à centraliser les flux de paiement du ticket modérateur et du forfait journalier hospitalier et leur remboursement par l'État devrait être prochainement mis en œuvre. Les établissements de santé adresseront leurs factures non plus aux établissements pénitentiaires mais directement aux caisses qui assureront une dispense d'avance des frais intégrale via un paiement à 100 % de ces dépenses. L'ensemble des sommes ainsi avancées par l'assurance maladie pour le compte de l'administration pénitentiaire sera ensuite centralisé par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour émission d'une facture globalisée à l'administration pénitentiaire. Cette nouvelle procédure devrait donc uniformiser la prise en charge, quelle que soit la nature des soins dispensés (ville ou hôpital) et la situation du détenu (hébergé ou en aménagement de peine).

### 3.1.2. Les US, UHSI et chambres sécurisées

Les soins somatiques assurés en unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP ; ex-UCSA), les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), et les chambres sécurisées pour détenus sont financées par des dotations de missions d'intérêt générale (MIG).

La mise en place de dotation MIG est liée au développement de la tarification à l'activité (T2A) prévue par le « Plan hôpital 2007 » et introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004. La réforme de la tarification à l'activité a pour objectif de moderniser le mode de financement des établissements de santé en passant progressivement d'un financement pour l'essentiel par dotation globale à un système de rémunération lié à l'activité réelle des établissements de santé.

Avant 2004, deux modes de financement coexistaient. D'une part, les établissements publics de santé et les établissements privés participant au service public hospitalier (PSPH) étaient financés sur la base d'une dotation globale, soit une dotation de fonctionnement calculée sur une base historique reconduite de façon uniforme selon un taux de croissance fixé chaque année. D'autre part, les établissements privés à but lucratif étaient, quant à eux, financés selon un paiement à l'activité comprenant deux volets : des forfaits de prestations et les honoraires correspondant aux actes réalisés par les médecins.

La T2A a été introduite dès 2005 pour les établissements privés à but lucratif. Elle s'est développée progressivement dans les établissements de santé anciennement sous dotation globale pour être généralisée en 2008. Les bénéfices attendus du passage à la T2A étaient les suivants<sup>36</sup> :

- une plus grande médicalisation du financement des établissements de santé ;
- une plus grande équité entre les établissements, rémunérés en fonction de leur activité réelle et des prestations qu'ils fournissent sur la base d'un tarif fixé au plan national ;
- une incitation à la bonne gestion et à la mise en œuvre de nouveaux modes de régulation des dépenses hospitalières ;
- la suppression des disparités tarifaires non justifiées entre l'hospitalisation publique et privée ;
- le développement des outils de pilotage médico-économique (contrôle de gestion) au sein des hôpitaux publics et privés.

<sup>36</sup> Les MIGAC : un enjeu à la croisée des réformes du secteur hospitalier, Rapport d'information du Sénat, juillet 2011.

Toutefois, les activités des établissements de santé ne se limitent pas à des activités productrices de soins quantifiables à travers le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI). C'est le cas des missions d'intérêt général (formation, recherche, accueil social, permanence des soins, activités de support, etc.) non ou mal prises en compte par le PMSI.

Des sources de financement ont donc été maintenues en dehors du principe général de tarification à l'activité. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 instaurant la T2A proposait ainsi d'emblée un système mixte reposant, d'une part, sur un financement à l'activité et, d'autre part, sur le maintien d'une dotation ad hoc, les « missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation » (MIGAC), destinée à compenser les charges liées à l'accomplissement de certaines missions. Elle ne signifie pas pour autant que les dotations ne doivent pas prendre en compte les différences entre établissements, en termes d'activité ou de résultats. La dotation a comme objectif de compenser des surcoûts constatés, potentiellement différents selon les établissements compte tenu des disparités d'activités et de résultats.

**Concernant les soins pour les détenus, trois dotations MIG ont été mise en place en 2005 au titre des activités de soins dispensés à des populations spécifiques<sup>37</sup> : les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP ; ex-UCSA), les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et les chambres sécurisées pour détenus.**

Le principe affiché par le ministère de la Santé depuis 2008 et introduit dans le Code la sécurité sociale à l'article L.381-30-05, demeure celui d'un financement de droit commun de ces structures par facturation de l'activité réalisée (T2A)<sup>38</sup>. Pourtant les dotations MIG continuent de représenter le financement principal l'essentiel des soins des détenus : les données de la DGOS pour 2012 indiquent, pour les recettes des USMP, que la IG représente 87,6 %, la tarification à l'acte 8,8 % et le TM/FJH, 6 %.

### *3.1.2.1. Les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP ; ex-UCSA)*

L'objectif de la dotation MIG « unités sanitaires en milieu pénitentiaire » (USMP) est d'assurer à la population incarcérée une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles dont dispose l'ensemble de la population au travers des consultations, des soins, et d'actions de prévention prodigués dans l'unité hospitalière placée en milieu pénitentiaire.

Les activités de l'unité sanitaire concernées par la dotation MIG sont les soins somatiques dont les consultations de médecine générale et spécialisées notamment les consultations dentaires, les actes de soins infirmiers, les examens médicotechniques, la dispensation de médicaments et dispositifs médicaux (à l'exception des antiviraux d'action directe pour les patients pris en charge en ambulatoire dans des unités sanitaires en milieu pénitentiaire) et les interventions en matière d'hygiène et de prophylaxie des maladies transmissibles, ainsi que la coordination et/ou la réalisation des actions de prévention et d'éducation de la santé.

Le financement reçu au titre de la MIG recouvre le personnel médical (temps de praticien hospitalier (PH), d'infirmier diplômé d'État (IDE) et de préparateur en pharmacie), du personnel non médical (temps de secrétariat) ainsi que des frais spécifiques de fonctionnement.

Le total de la dotation MIG calibrée est délégué aux ARS, qui subdélèguent elles-mêmes les dotations aux établissements de santé, qui attribuent ensuite les dotations aux 175 unités sanitaires.

<sup>37</sup> Arrêté du 18 avril 2014 portant modification de l'arrêté du 21 mars 2013 pris pour l'application de l'article D. 162-8 du code de la sécurité sociale et fixant la liste des missions d'intérêt général.

<sup>38</sup> Rapport IGAS IGSJ, Évaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice, novembre 2015.

En 2010, le montant total délégué (en exécution) au titre de la MIG « unités sanitaires en milieu pénitentiaire » par les 151 établissements de santé concernés était de 163 626 896 €. À titre indicatif, la médiane par établissement se situait à 803 966 € avec un premier quartile à 423 438 € et un troisième quartile à 1 465 886 €.

En 2014, le total alloué aux établissements de santé au titre de la MIG « unités sanitaires en milieu pénitentiaire » s'élevait à 174 206 997 € d'après les données ARBUST. Ces données sont issues de l'outil informatique ARBUST (Aide à la Régulation des BUDgets de Santé) : cet outil est utilisé par les ARS pour assurer le suivi de la campagne budgétaire. Renseigné par les ARS, ARBUST MIGAC enregistre par établissement et par mission les notifications arrêtées par les directeurs généraux des ARS.

**Tableau 14 : Détail par région des montants délégués par les ARS aux établissements de santé au titre de la MIG « unités sanitaires en milieu pénitentiaire » en 2014**

Région	Montant alloué aux établissements de santé Résultats intermédiaires (en €)
Aquitaine	4 041 476
Auvergne	8 561 454
Basse-Normandie	2 890 500
Bourgogne	4 228 270
Bretagne	3 654 736
Centre	5 272 799
Champagne-Ardenne	7 026 319
Corse	3 854 777
Franche-Comté	1 245 730
Haute-Normandie	1 810 402
Ile de France	6 325 423
Languedoc-Roussillon	30 509 521
Limousin	8 360 426
Lorraine	3 009 187
Midi-Pyrénées	8 587 018
Nord Pas de Calais	6 534 962
Pays de la Loire	14 795 988
Picardie	6 727 253
Poitou-Charentes	5 748 608
PACA	5 454 645
Rhône-Alpes	17 747 549
Guadeloupe	11 943 466
Guyane	1 955 233
Martinique	2 315 210
Océan Indien	1 606 045
<b>TOTAL</b>	<b>174 206 997</b>

Source : DGOS.

La dotation de MIG pour chaque établissement pénitentiaire est calculée sur la base de la capacité théorique de chaque établissement selon le schéma suivant :

- ♦ nombre de places compris entre 70 et 200 : le forfait de base s'élève à 380 000 € ;
- ♦ nombre de places en deçà de 70 : un demi-forfait est alloué, soit 190 000 € ;

- au-delà de 200 places : le forfait de base est « proratisé » à la capacité exacte de l'établissement pénitentiaire. le pourcentage des frais de structure est fixé à 20 %. Dans le cas d'extensions de capacité d'un établissement, la place supplémentaire est ainsi financée à hauteur de 1 900 €.

**Dans la pratique, comme la plupart des MA ont une capacité réelle très supérieure à leur capacité théorique, elles sont de fait sous dotées.**

**Encadré 5 : Les références juridiques pour la MIG unités sanitaires en milieu pénitentiaire**

- Loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale ;
- Art L. 6112-1, 12°, et R. 6112-14 à R.6112-27 du CSP ;
- Décret N° 94-929 du 27 octobre 1994 ;
- Circulaire du 8 décembre 1994 relative à la prise en charge sanitaire des détenus et à leur protection sociale ;
- Circulaire n° 27 DHOS/DGS/DSS/DGAS/DAP du 10 janvier 2005.

*Source : Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues et à leur protection sociale.*

### 3.1.2.2. Les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)

Les hospitalisations des personnes détenues excédant la très courte durée ou réclamant la proximité d'un plateau technique très spécialisé sont mises en œuvre dans des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) définies par l'arrêté interministériel du 24 août 2000. L'objectif poursuivi est notamment de concilier les impératifs de qualité des soins et de rationalisation des escortes et des gardes des personnes détenues hospitalisées.

Désignés par l'arrêté du 24 août 2000, les établissements de santé possédant une UHSI, sont éligibles à une dotation MIG. En 2015, huit établissements sont concernés dont le CHU de Bordeaux, le CHU de Toulouse, le CHU de Nancy, CHU de Rennes, le CHU de Lille, les Hospices civils de Lyon, l'Assistance publique des hôpitaux de Marseille et l'Assistance publique des hôpitaux de Paris.

À noter que le financement par la MIG ne vient qu'en complément de la facturation des groupes homogènes de séjours (GHS) d'hospitalisation à l'assurance maladie et du forfait journalier à l'administration pénitentiaire pour les patients détenus hospitalisés.

En 2010, le total des montants délégués en exécution au titre de la MIG « les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) » était de 24 796 208 € pour les 11 établissements concernés<sup>39</sup>. La médiane par établissement était de 1 809 406 € avec un premier quartile à 784 390 € et un troisième quartile à 2 226 540 €.

Pour l'année 2014, le montant délégué par les ARS aux établissements de santé était estimé à 18 363 187 € d'après les données Arbust<sup>40</sup>. Toutefois, il s'agit de données incomplètes provenant de la remontée partielle d'informations concernant uniquement 8 des 26 régions concernées. Si on applique le taux d'inflation sur la base du montant de 2013, on obtient un montant estimé de 18 440 479 € pour 2015.

<sup>39</sup> Guide de contractualisation des dotations finançant les missions d'intérêt général (MIG), 2013.

<sup>40</sup> Fichier Excel de la DGOS, Financement unités en établissements pénitentiaires, 2014.

Ce financement MIG vise à couvrir les surcoûts liés à l'organisation propre des UHSI par rapport à une structure d'hospitalisation "classique". Le modèle corrèle le financement au nombre de lits de l'UHSI au travers d'un forfait par lit. Ce forfait a été calibré à partir des effectifs moyens déclarés par lit d'UHSI dans le logiciel RTC 2005 soit 0,25 ETP de personnel médical et 2,4 ETP de personnel non médical.

Il a été estimé que les surcoûts non pris en charge par la T2A s'établissaient à 20 % de ces effectifs soit :

- 0,05 ETP de médecin sénior / lit soit 6 420 € ;
- 0,25 ETP d'infirmier / lit soit 12 618 € ;
- 0,25 ETP d'aide-soignant / lit soit 9 829 €.

A ces surcoûts de personnel (28 867 €) s'ajoutent les surcoûts en exploitation courante évalués à 20 % du total des surcoûts de personnel soit un total calibré à hauteur de 34 640 € / lit de l'UHSI.

#### Encadré 6 : Les références juridiques de la MIG UHSI

<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale</li> <li>◆ Art. R. 6112-26 du CSP ;</li> <li>◆ Décret N°94-929 du 27 octobre 1994 ;</li> <li>◆ Arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées</li> <li>◆ Circulaire N°45 DH/DGS/DSS/DAP du 8 décembre 1994 ;</li> <li>◆ Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.</li> </ul>
--

*Source : Guide de contractualisation des dotations finançant les missions d'intérêt général (MIG), 2013.*

#### 3.1.2.3. Les chambres sécurisées pour détenus

L'hospitalisation de courte durée (prévisionnelle ou en urgence) des personnes détenues s'opère en principe au sein de l'établissement de santé de rattachement de l'unité sanitaire. Cette hospitalisation est réalisée dans une chambre sécurisée et à la condition que l'état de santé de la personne détenue ne requiert pas une hospitalisation dans un service spécialisé tel que la réanimation par exemple.

Le financement des chambres sécurisées n'est pas un financement de l'ensemble des coûts de fonctionnement de ces chambres et du coût de prise en charge des personnes détenues qui y sont accueillies. Il vise à compenser exclusivement les surcoûts liés à l'organisation particulière de la prise en charge médicale et soignante des personnes qui y sont accueillies et la mobilisation de ces capacités d'hospitalisation. Les chambres sécurisées répondent à un cahier des charges fixé en annexe de la circulaire du 13 mars 2006. L'implantation des chambres sécurisées répond à des critères précis : elle doit se faire au sein des services actifs de l'hôpital, le plus près possible du plateau technique, de préférence en étage. À l'intérieur de l'unité d'hospitalisation, il ne doit pas être possible d'identifier les chambres sécurisées par rapport aux autres, leur aspect extérieur devant être banalisé.

En 2010, le montant délégué (en exécution) aux 63 établissements de santé au titre de la MIG « chambres sécurisées pour détenus » s'élevait à 5 657 603 €. La médiane se situait à 90 600 € avec un premier quartile à 45 600 € et un troisième quartile à 93 401 €.

En 2014, le montant total délégué par les ARS aux établissements de santé au titre de la MIG « chambres sécurisées pour détenus » est de 9 598 052 € d'après les données ARBUST. Toutefois, il s'agit de résultats partiels compilant la remontée de données de 26 des 28 régions concernées.

Tableau 15 : Détail par région des crédits délégués par les ARS aux établissements de santé au titre de la MIG « chambres sécurisées pour les détenus » en 2014

Région	Montant alloué aux établissements de santé Résultats intermédiaires (en €)
Alsace	333 777
Aquitaine	387 220
Auvergne	238 109
Basse-Normandie	393 374
Bourgogne	279 940
Bretagne	187 352
Centre	287 921
Champagne-Ardenne	290 199
Corse	118 433
Franche-Comté	142 000
Haute-Normandie	336 775
Ile de France	1 482 490
Languedoc-Roussillon	562 889
Limousin	332 442
Lorraine	Néant
Midi-Pyrénées	88 749
Nord Pas de Calais	638 260
Pays de la Loire	324 804
Picardie	557 910
Poitou-Charentes	393 664
PACA	606 920
Rhône-Alpes	768 106
Guadeloupe	223 795
Guyane	224 928
Martinique	Néant
Océan Indien	307 995
<b>TOTAL</b>	<b>9 508 052</b>

Source : DGOS.

Le modèle corréle le financement au nombre de chambres sécurisées par l'attribution d'un forfait par chambre.

Ce forfait est calibré comme suit :

- 0,1 ETP de médecin sénior / chambre soit 12 842 €
- 0,6 ETP d'infirmier / chambre soit 30 445 €

A ces surcoûts de personnel (43 287 €) s'ajoutent les surcoûts en exploitation courante évalués à 20 % du total des surcoûts de personnel soit un total calibré à hauteur de 51 944 € par chambre sécurisée. On peut donc en déduire qu'il existe près de 183 chambres sécurisées sur l'ensemble du territoire en 2014.

**Encadré 7 : Les références juridiques pour la MIG « chambres sécurisées » pour détenus**

◆	Loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale ;
◆	Articles R. 6112-14 à R.6112-27 du CSP ;
◆	Décret N°94-929 du 27 octobre 1994 ;
◆	Circulaire du 8 décembre 1994 relative à la prise en charge sanitaire des détenus et à leur protection sociale ;
◆	Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues et à leur protection sociale ;
◆	Circulaire interministérielle DAP/DHOS/DGPN/DGGN du 13 mars 2006 relative à l'aménagement ou à la création de chambres sécurisées dans les établissements publics de santé.

Source : Guide de contractualisation des dotations finançant les missions d'intérêt général (MIG), 2013.

**Encadré 8 : Re-modélisation de la MIG « unités sanitaires en milieu pénitentiaire »**

La Direction Générale de l'Offre de Soins (DGOS) a mis en place un groupe de travail sur la remodelisation de la MIG « Unités sanitaires en milieu pénitentiaire ». Présidé par Isabelle Prade, cheffe du bureau sur les pathologies chroniques et la santé mentale à la DGOS, ce groupe de travail s'est réuni le 12 juin 2015.

La création de ce groupe de travail s'inscrivait dans un contexte d'incertitude juridique sur les fondements du financement des soins somatiques, notamment concernant la facturation des recettes d'activité en milieu carcéral et le principe de complémentarité de la dotation MIG (article L381-30-5 du code de la sécurité sociale). Au cours de premières réunions, plusieurs constats avaient été évoqués pour justifier de la nécessité d'une enquête externe :

- Le périmètre de la MIG est insuffisamment précis ;
- Les situations des établissements sont hétérogènes, par exemple en terme de facturation ;
- Des organisations spécifiques à l'activité en milieu pénitentiaire restent à mieux repérer et leur financement à clarifier (médicaments, continuité des soins...) ;
- Les données sont parcellaires ou difficilement objectivables.

L'objectif de l'enquête était de recalibrer le financement des unités sanitaires, à travers une redéfinition du périmètre du financement, une meilleure connaissance des activités des unités et l'obtention de données objectives sur les moyens disponibles et les recettes de facturation. L'enquête a été menée par un prestataire extérieur (CSA), qui a remis son rapport à la DGOS en décembre 2013. Un retour des ARS sur leurs observations, a été demandé en 2014.

Des avancées récentes concernant les règles de facturation ont fait évoluer la problématique :

- la suppression de l'ambiguïté juridique du code de la sécurité sociale ;
- la circulaire du 31 juillet 2013 est venue préciser le périmètre des éléments facturables à l'administration pénitentiaire ;
- l'amélioration de la trésorerie des établissements concernant la part complémentaire non prise en charge par l'assurance maladie.

Le calibrage de la MIG allouée aux 175 unités sanitaires a été établi à compter de 2008 sur une base historique et n'a jamais donné lieu à évaluation. La situation montre des écarts entre établissements qui ne peuvent être justifiés par des critères tenant à l'activité ou aux caractéristiques de la structure pénitentiaire.

De plus, l'Association des Professionnels de Santé Exerçant En Prison (APSEP) souligne que la MIG actuelle est calculée en fonction de la population carcérale théorique : elle ne prend donc pas en compte la surpopulation carcérale ce qui est problématique dans les maisons d'arrêt. Les différences entre les établissements pénitentiaires concernent également les types de soins : les médecins recensent davantage de soins personnalisés et soins palliatifs en maison centrale par rapport aux maisons d'arrêt, où l'APSEP parle plutôt de « soins de masse » et de dispensation de traitements de substitution aux opiacés.

Pour la DGOS, le groupe de travail doit permettre de définir de nouveaux critères d'allocation, notamment à travers l'actualisation de la définition du périmètre de la MIG. L'objectif est d'aboutir à un système d'allocation plus équitable des ressources au regard des prises en charge réalisées. Plusieurs pistes de travail sont envisagées :

- identifier les axes d'analyse les plus pertinents tenant compte des spécificités des soins en milieu carcéral ;
- prendre en compte les particularités éventuelles liées aux différents types de structures (maison d'arrêt, maison centrale, etc.) ;
- construire des indicateurs robustes, partagés avec les acteurs, permettant de déterminer les dotations attribuées aux établissements de santé.

Le DGOS compte sur une mise en application du nouveau modèle de financement de la MIG en 2017.

*Source : Compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 12/06/2015, DGOS, Isabelle Prade.*

### Encadré 9 : Des outils imprécis de suivi de délégations de crédits et des dépenses réelles

Le ministère de la santé pilote difficilement le caractère spécifique des dépenses de santé des personnes détenues. S'agissant des soins somatiques, les crédits MIG sont délégués aux ARS, qui à leur tour, les allouent aux établissements de santé. La délégation de crédits s'effectue donc en deux temps, de l'administration centrale aux ARS, puis des ARS aux établissements de santé. Ce mécanisme explique que les crédits délégués au niveau national en faveur de la santé des personnes détenues, et les sommes effectivement dépensées par les établissements de santé ne se recoupent pas nécessairement. En effet, les recettes de ces derniers ne sont pas, par principe, affectées à des dépenses.

À titre d'exemple, si une partie des économies appliquées à la dotation MIG en 2015 est reportée à titre indicatif sur certaines MIG, dont les MIG USMP, des chambres sécurisées et des UHSL, les ARS ont pu choisir de ne pas suivre ces indications, d'aller au-delà des économies proposées, ou au contraire de dépenser plus. Leurs décisions effectives d'arbitrages ne seront connues que par les comptes de l'année N+1 (via le système d'information ATIH).

Concrètement, un arrêté annuel du directeur général d'ARS fixe les dotations MIG allouées à chaque établissement de santé. Ainsi présentés dans l'arrêté, les crédits ne permettent pas d'isoler les MIG relatives à la santé des personnes détenues : aucun fléchage ou mention de ces crédits n'y apparaît. À partir des règles qui déterminent les volumes des MIG, l'établissement de santé de rattachement calcule la part affectée à la santé des personnes détenues.

Ainsi, s'il n'est pas possible de connaître effectivement en année N les dotations affectées. En année N+1 toutefois, des retraitements fournissent des données : via le logiciel Arbust, les ARS renseignent les délégations de crédits MIG qu'elles ont opérées pour les USMP, pour les chambres sécurisées et pour les UHSL. Par ailleurs l'application « ARCaNH » de l'ATIH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation) retrace les dépenses déclarées par les CH après retraitement comptable, quelles que soient les recettes qu'ils encaissent pour ces missions.

*Source : Rapport IGAS IGSJ, Évaluation du plan d'action stratégique 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice, novembre 2015.*

## 3.2. Les soins psychiatriques

### 3.2.1. Les UHSA et les SMPR

Les soins psychiatriques à destination des personnes placées sous main de justice sont assurés au sein des unités sanitaires ou en milieu hospitalier. Les dépenses de soins psychiatriques sont financées au sein de la dotation annuelle de fonctionnement (DAF) allouée à des établissements de santé. Conformément à l'article L. 162-26 du Code de la Sécurité sociale (CSS), seule la part des consultations et actes externes pris en charge par l'assurance maladie est incluse dans la DAF.

L'enveloppe DAF déléguée aux établissements de santé concerne l'intégralité des activités de ces établissements. Elle ne détaille pas le montant des crédits délégués en DAF à des activités spécifiques telles que les soins prodigués aux personnes détenues. Il est donc impossible d'obtenir un montant exhaustif de l'ensemble des soins psychiatriques accordés aux détenus. Comme le note le rapport IGAS IGSJ de novembre 2015<sup>41</sup>, le système actuel n'organise pas un retour sur les dépenses à l'année N+1 au niveau des ARS, il est donc pas possible de mesurer les délégations de crédits des ARS en faveur de la santé mentale des patients.

Une estimation partielle du financement des soins psychiatres est tout même possible à partir des tableaux de bord de la DGOS. Ces derniers retracent les montants des délégations de crédits

<sup>41</sup> Rapport IGAS IGSJ, Évaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice, novembre 2015.

en mesures nouvelles effectuées depuis 2009 sur l'enveloppe DAF au titre des unités sanitaires en milieu pénitentiaire, de l'offre graduée de soins en santé mentale et des UHSA. La dotation DAF étant déléguée de manière reproductible d'une année sur l'autre, ces nouveaux crédits abonde l'enveloppe DAF historique reçue par les établissements de santé.

Concernant l'offre de soins en psychiatrie aux détenus, les établissements sont financés, le cas échéant en mesure nouvelles :

- au titre des unités sanitaires en milieu pénitentiaire, pour couvrir les surcoûts liés notamment à l'exercice en milieu carcéral et la dispensation de médicaments au sein de l'unité sanitaire ;
- au titre de l'offre graduée en santé mentale, dont la vocation est de financer les activités de groupe (type CATTP) et l'hospitalisation de jour au sein des unités sanitaire ;
- au titre des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), afin de financer la prise en charge des détenus au sein de ces unités.

En revanche, la DGOS ne peut retracer les financements antérieurs à 2009, « noyés » dans les financements historiques en DAF. Le tableau 15 ci-dessous présente donc une estimation des fonds dédiés aux soins psychiatriques des personnes placées sous main de justice, sans représenter l'intégralité des financements.

Tableau 16 : Estimation des crédits DAF alloués aux soins psychiatriques des détenus entre 2009 et 2015 (en €)

Crédits DAF	2009 mesures nouvelles	Total cumulé en 2009	2010 mesures nouvelles	Total cumulé en 2010	2011 mesures nouvelles	Total cumulé en 2011	2012 mesures nouvelles	Total cumulé en 2012	2013 mesures nouvelles	Total cumulé en 2013	2014 mesures nouvelles	Total cumulé en 2014	2015 mesures nouvelles	Total cumulé en 2015
Création et extension des US	2 303 880	2 303 880	2 423 500	4 727 380	646 625	5 374 005	604 390	5 978 395	350 000	6 328 395	1 250 160	7 578 555	73 010	7 651 565
UHSA	2 568 750	2 568 750	7 620 000	10 188 750	8 315 000	18 503 750	11 370 000	29 873 750	9 090 000	38 963 750	-	38 963 750	-	38 963 750
Offre graduée en santé mentale (CATFP + HDJ)	-	-	-	-	1 264 000	1 264 000	3 271 000	4 535 000	513 500	5 048 500	1 250 833	6 299 333	2 343 670	8 643 003
<b>Total</b>	<b>4 872 630</b>	<b>4 872 630</b>	<b>10 043 500</b>	<b>14 916 130</b>	<b>10 225 625</b>	<b>25 141 755</b>	<b>15 245 390</b>	<b>40 387 145</b>	<b>9 953 500</b>	<b>50 340 645</b>	<b>2 500 993</b>	<b>52 841 638</b>	<b>2 416 680</b>	<b>55 258 318</b>

Source : DGOS.

Les crédits dédiés aux soins psychiatriques et à la distribution des médicaments au sein des unités sanitaires en milieu pénitentiaire sont calés sur la MIG « unités sanitaires en milieu pénitentiaire » attribuée pour les soins somatiques.

La DAF représente 1/3 de la dotation MIG, laquelle est actuellement calculée sur la base de la capacité théorique de chaque établissement pénitentiaire selon le schéma décrit dans le paragraphe précédent (3).

L'offre graduée en santé mentale inclut des activités de groupe type CATP (Centre d'activité thérapeutique à temps partiel) et activités d'hospitalisation de jour. Les crédits relatifs à l'offre graduée en santé mentale sont délégués sur la base d'un forfait de 158 000 € par an pour une activité de groupe type CATP et de 316 000 € par an pour une activité d'hospitalisation de jour. En 2015, les crédits relatifs à l'offre graduée en santé mentale représentent 8,6 M€ dans la DAF soit 37 % de plus qu'en 2014.

Enfin, au sein de la DAF, des crédits sont délégués aux unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Les crédits délégués pour le fonctionnement des UHSA s'élèvent à 6 844 245 € par an pour une unité de 60 places, et à 4 562 830 € par an pour une unité de 40 places. Le calibrage de ces dotations est détaillé dans le tableau ci-dessous (Tableau 16). Pour une UHSA de 40 places, le calibrage de la dotation de fonctionnement est fait par une règle de trois appliquée au montant total délégué à une unité de 60 places.

Tableau 17 : Estimation du financement d'une UHSA de 60 places en 2010

Détails du financement	Montant en année pleine estimé en 2010 (en €)
Personnel Médical	567 828
Personnel Soignants	4 374 195
Autres personnels	281 081
Prime de risque	155 142
TITRE 1 Charges de personnel	5 378 246
TITRE 2 Charges à caractère médical	312 000
TITRE 3 Charges hôtelières et générales	1 154 000
TOTAL	6 844 245

Source : DGOS

En 2015, sept unités hospitalières spécialement aménagées dont 3 de 60 places (Lyon Bron, Fleury-les-Aubrais, Lille-Seclin) et 4 de 40 places (Toulouse, Nancy-Laxou, Villejuif, et Rennes). Sur la base des crédits de calculs de 2010, le financement des UHSA représenterait un total estimé à 38 784 106 €<sup>42</sup>. D'après les délégations de crédits de la DGOS, les crédits délégués en 2015 pour les UHSA au sein de la DAF sont de 38 963 750 €.

### 3.2.2. Le financement des actions spécifiques pour les AICS

Des actions spécifiques pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS) sont financées dans le milieu carcéral. La circulaire DHOS/DSS du 8 décembre 2008 relative à la campagne tarifaire des établissements de santé prévoit que la région siège d'un établissement pénitentiaire spécialisé dans l'accueil des personnes condamnées pour des faits de nature sexuelle bénéficie d'un surcroît de dotation « afin d'organiser l'offre de soins de la façon la plus adaptée au contexte régional ». Vingt-deux établissements pénitentiaires, répartis sur l'ensemble du territoire national ont été ainsi partiellement spécialisés dans cet accueil, avec environ un tiers de l'ensemble des auteurs de violence sexuelle incarcérés présent dans ces établissements.

<sup>42</sup> (6 844 254 x 3 + 4 562 836 x 4).

En milieu fermé, des moyens destinés à renforcer les équipes de psychiatrie pour la prise en charge en détention des AICS ont été délégués. Jusqu'en 2009, le montant délégué était de 8,74 M€. Cependant, il n'y a pas eu de nouvelle délégation depuis 2009.

Concernant le milieu ouvert, des centres de ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violence sexuelle (CRIAVS) ont été financés. Les CRIAVS ont vocation à informer sur les dispositions juridiques et sur les dispositifs de soin, former les professionnels à la prise en charge thérapeutique et judiciaire des auteurs de violences sexuelles, développer et soutenir les prises en charges thérapeutiques et favoriser les rencontres entre professionnels et entre institutions de la santé et de la justice. En 2005, un premier CRIAVS à vocation pilote et d'expérimentation a été financé en région Rhône-Alpes. La circulaire DHOS/DSS du 8 août 2008 relative à la campagne tarifaire des établissements de santé régionalise le dispositif des centres ressources par une extension à l'ensemble des régions de la constitution d'un CRIAVS et confie à ces centres un rôle supplémentaire en matière de prise en charge des cas les plus complexes. Les autres centres restant à créer obtiennent 6,15 M€ en 2008 et, depuis 2008, le montant de la dotation annuelle qui finance l'ensemble des CRIAVS est de 9,55 M€, y compris pour 2015.

Enfin, des médecins coordonnateurs interviennent dans le cadre de l'injonction de soins prononcée dans le cadre d'un suivi socio judiciaire, peine principale ou complémentaire à une peine privative de liberté de nature criminelle. Le médecin coordonnateur est une interface entre le ministère de la Santé et celui de la Justice, entre le médecin ou le psychologue traitant d'une part, le juge de l'application des peines et le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation d'autre part. Sa mission principale est de faire le lien entre le praticien soignant et la Justice, tout en garantissant le respect du secret professionnel par le soignant. Créée par la loi du 17 juin 1998 relative au suivi socio-judiciaire, l'injonction de soin est également applicable lorsque la personne a été condamnée à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, ou dans le cadre d'une libération conditionnelle, d'une surveillance judiciaire ou d'une surveillance de sûreté.

Les montants servant à financer les médecins coordonnateurs des dispositifs d'injonction de soins sont obtenus grâce à une extraction des données issues du système d'information budgétaire et comptable des ARS concernant les dépenses 2014. Sur l'ensemble des 26 régions, les données de 20 ARS sont disponibles en 2014, soit un taux de réponse de 77 % des ARS. Ces dépenses s'imputent sur le budget de fonctionnement des ARS dont les sources de financement sont une subvention pour charges de service public émergeant sur le programme 124 de la mission solidarité, insertion et égalité des chances du budget de l'État, et une dotation de fonctionnement de l'assurance maladie. Il ne s'agit donc pas de crédits de l'ONDAM établissements de santé.

Tableau 18 : Dépenses pour les injonctions de soins par ARS en 2014

Situation des dépenses (en exécution)	Injonctions de soins
ARS Alsace	31 150
ARS Aquitaine	152 324
ARS Auvergne	40 950
ARS Basse-Normandie	147 265
ARS Bourgogne	35 350
ARS Bretagne	146 650
ARS Centre	86 799
ARS Champagne-Ardenne	59 092
ARS Corse	-
ARS Franche-Comté	57 750
ARS Guadeloupe	-
ARS Guyane	-
ARS Haute-Normandie	67 413

Situation des dépenses (en exécution)	Injonctions de soins
ARS Ile de France	220 778
ARS Languedoc-Roussillon	-
ARS Limousin	45 116
ARS Lorraine	101 040
ARS Martinique	-
ARS Midi-Pyrénées	96 600
ARS Nord-Pas-de-Calais	-
ARS Océan Indien	6 675
ARS Pays de la Loire	130
ARS Picardie	153 010
ARS Poitou-Charentes	78 050
ARS Provence Alpes Côte Azur	128 394
ARS Rhône-Alpes	702 419
TOTAL	2 356 956

Source : DGOS.

En 2014, on estime un minimum de 2 356 956 € dédié au financement des médecins coordinateurs dans le cadre des injonctions de soins. Il s'agit d'un minimum étant donné les résultats partiels des budgets présentés (20 des 26 régions ont répondu).

En somme, pour 2015, un minimum de 11 906 956 € est dédié aux actions spécifiques pour les AICS notamment les CRIAVS et les médecins coordinateurs. À noter qu'une part importante des actions dédiées aux AICS n'est pas chiffrée aujourd'hui. En effet, les crédits alloués aux auteurs d'infractions à caractère sexuel détenus dans des établissements non spécialisés ne sont pas évalués par le ministère de la Santé<sup>43</sup>.

### 3.3. L'amélioration de la prise en charge sanitaire des PPSMJ : le plan d'actions stratégiques 2010-2014

Le Ministère de Affaires sociales, de la Santé et de Droits des femmes (MASSDF) a lancé un plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé pour les personnes placées sous main de justice. Ce plan de santé publique s'inscrit dans un contexte d'amélioration de la prise en charge sanitaire des détenus en milieu carcéral. Le plan mobilise des crédits des directions d'administration centrale des ministères sociaux et des opérateurs de santé. Le plan repose sur un socle de mesures déjà en cours mais qu'il convient de consolider, de mettre en œuvre ou d'adapter. Il est composé de 6 axes stratégiques de santé publique se déclinant en 18 mesures et 40 actions. Un rapport IGAS IGSJ de novembre 2015 a procédé à l'évaluation de ce plan d'actions stratégiques 2010-2014.

L'axe 1 « *Connaissance de l'état de santé* » a pour objectif d'améliorer l'état de santé des personnes détenues et l'organisation des soins. Il vise à mettre en place d'un système national d'informations stratégiques permettant le pilotage des politiques mises en œuvre et un suivi épidémiologique ainsi que la mise en place d'un programme d'étude et de recherche scientifique.

L'axe 2 « *Prévention et promotion de la santé* » a pour objectif l'amélioration de la santé en milieu carcéral par le renforcement de la prévention du suicide en détention, l'évaluation de l'application des recommandations de la politique de réduction des risques infectieux, des programmes de dépistages accessibles aux personnes détenues et l'amélioration de la santé bucco-dentaire des personnes détenues.

<sup>43</sup> Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur le suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel, présenté par Etienne Blanc, 29 février 2012.

L'axe 3 « *Accès aux soins* » vise à développer un meilleur accès aux soins grâce à l'évaluation de la mise en place du schéma national d'hospitalisation des personnes détenues, à la réorganisation du dispositif d'offre de soins en santé mentale, à l'amélioration de l'organisation et à la gestion et du suivi des structures sanitaires. Cet objectif passe également la conduite d'une évaluation de l'offre de soins spécialisée pour les auteurs d'infraction à caractère sexuel et l'amélioration de la prise en charge des addictions et l'assurance de la continuité des soins.

L'axe 4 « *Dispositif de protection sociale* » cherche à clarifier l'accès aux droits des personnes détenues et l'organisation de l'articulation entre les établissements de santé et les Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM).

L'axe 5 « *Formation* » inclut des actions de formation initiale des professionnels de santé concernés (médecins, paramédicaux, dentistes...).

Le MASSDF assure le suivi de ce plan. La déclinaison du plan d'action est réalisée de manière régionale en fonction des spécificités des territoires. Elle s'appuie sur les ARS, au sein desquelles devront être désignés des référents « santé de personnes détenues ». Ces acteurs assurent la bonne mise en œuvre de la politique de santé pour les personnes sous main de justice par l'application et la déclinaison des différentes instructions provenant des administrations centrales des ministères sociaux. L'ARS établit donc les collaborations nécessaires avec les autres institutions concernées telles que la Direction interrégionale de l'administration pénitentiaire (DISP), la Direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse (DRPJJ). L'ARS est cosignataire, avec la DISP, des conventions liant les établissements pénitentiaires aux établissements de santé pour l'organisation et le fonctionnement des UCSA.

Depuis 2011, le plan d'actions stratégiques a été financé par différents acteurs. En 2011, la direction générale de la santé (DGS) a participé au financement du plan à hauteur de 8,622 M€, la direction générale de l'offre de soin (DGOS) pour 63,385 M€ et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) pour 193 865 €. En 2014, les actions stratégique du plan ont été financées pour 1,9 M€ dont 351 206 € par la DGS, 1 562 497 M€ par la DGOS et 34 301 € par l'INPES.

Tableau 19 : Crédits mobilisés par le plan stratégique de santé pour les PPSMJ entre 2011 et 2014 (en €)

Année	DGS	DGOS	DGS/DGOS	INPES	Total
2011	3 512 176	8 306 529	2 528 000	159 564	14 506 269
2012	4 750 000	37 096 440	1 200 000	0	43 046 440
2013	-	16 420 164	0	0	16 420 164
2014	351 206	1 562 497	0	34 301	1 948 004
Total	8 613 382	63 385 630	3 728 000	193 865	75 920 877

Source : Plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé pour les personnes placées sous main de justice, mai 2015.

### 3.4. La lutte contre les drogues et les conduites addictives

#### 3.4.1. Les CSAPA en milieu pénitentiaire et les CSAPA référents

Inscrits à l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) s'adressent aux personnes en difficulté avec leur consommation de substances psychoactives sous main de justice. En effet, en 2015, selon la DGS il existerait 16 CSAPA implantés en milieu pénitentiaire et 200 CSAPA référents en milieu pénitentiaire. Ces CSAPA référents sont dotés d'un demi-ETP d'éducateur pour coordonner la continuité des soins. Les crédits sont répartis en fonction de la population carcérale et de la densité à l'intérieur des établissements.

Le financement des CSAPA intervient dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). En vertu de l'article L.314-3-2 du CASF, un ONDAM spécifique inclut le financement des appartements de coordination thérapeutique (ACT), les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogue (CAARUD), les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), les « lits halte soins santé » (LHSS) et les lits d'accueil médicalisés (LAM).

En 2013, l'objectif de l'ONDAM spécifique de l'article L.314-3-3 du CASF s'élevait à 481 M€ soit une évolution de + 5,9 % par rapport à 2012.

Tableau 20 : Évolution de l'ONDAM spécifique (art L.314-2 du CASF) entre 2007 et 2013

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Objectif ONDAM spécifique ( M€)	298	324	363	405	429	454	481
Taux d'évolution	13,7 %	8,7 %	12,4 %	12,1 %	5,4 %	5,9 %	5,9 %

Source : Rapport IGAS n°2013-119R, Évaluation du dispositif médicosocial de la prise en charge des conduites addictives.

Pour 2015, le montant total budgété au titre des structures « en addictologie et ACT hors LSS et LAM » est de 464 942 310 € dont 462 060 351 € de montants socles issues de la reconduction des crédits et 2 881 995 € pour les mesures nouvelles.

Les mesures nouvelles recouvrent la création de 90 places ACT sur 4 mois, la mise à disposition de traitements de substitution nicotinique (TSN) dans les CSAPA sur 6 mois, les antennes et consultations avancées des CSAPA, le déploiement de tests rapides d'orientation diagnostic (TROD) dans les CAARUD et les CSAPA sur 4 mois et le renforcement des CSAPA référents sur 4 mois<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Instruction interministérielle N° DGCS/SD1/SD5C/DGS/DSS/DB/2015/289 du 15 septembre 2015 relative à la campagne budgétaire pour l'année 2015 des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes confrontées à des difficultés spécifiques.

Tableau 21 : Détail par région des montants de l'addictologie et ACT en 2015 (en €)

Régions	Enveloppe addictologie et ATC reproductible notifiée	Base addictologie et ACT pour 2014	Actualisation de la base 2014 (+0,56 %)	EAP ACT 2015	EAP Addictologie 2015	Socle 2015 pour structure addictologie et ACT hors LHSS et LAM (1)	Mesures nouvelles (2)					Total notifications addictologie 2015 (1+2)
							Création de 90 places ACT sur le mois	Mise à disposition de TSN dans les CSAPA sur 6 mois	Antennes et consultations avancées de CSAPA dispositifs mobiles CAARUD sur 4 mois	Déploiement de TROD dans les CAARUD de dispositifs mobiles de CAARUD sur 4 mois	Renforcement des CSAPA référents sur 4 mois	
Alsace	10 867 570	10 867 571	61 130 165	165 393	143 528	11 237 622	31 802	18 000	50 667	2 447	6 667	11 347 205
Aquitaine	22 827 994	22 827 994	128 407	141 765	358 291	23 456 458	31 802	32 160	45 667	7 203	13 333	23 586 623
Auvergne	7 170 604	7 170 604	40 335	94 509	150 130	7 455 578	31 802	11 220	20 000	1 960	0	7 520 560
Bourgogne	9 243 009	9 243 009	51 992	118 137	152 580	9 565 718	31 802	17 040	40 667	2 583	6 667	9 664 477
Bretagne	13 414 978	13 414 978	75 459	189 018	326 922	14 006 377	31 802	33 480	20 000	3 000	6 667	14 101 326
Centre	12 758 879	12 758 879	71 769	141 765	259 647	13 232 060	74 205	21 600	50 667	3 610	13 333	13 395 475
Champagne Ard.	8 917 507	8 917 507	50 161	94 509	148 645	9 210 822	31 802	12 000	20 000	2 113	6 667	9 283 404
Corse	2 805 421	2 805 421	15 780	47 256	46 365	2 914 822	0	6 000	35 667	1 087	0	2 957 576
Franche Comté	6 856 160	6 856 160	38 566	118 137	122 957	7 135 820	31 802	12 780	45 667	2 467	0	7 228 536
Ile de France	106 964 577	106 964 577	601 676	732 447	794 667	109 093 366	106 007	90 000	30 000	18 500	66 667	109 404 540
Languedoc Rous	24 478 034	24 478 034	137 689	259 902	258 011	25 133 636	53 003	25 860	35 667	6 427	13 333	25 267 926
Limousin	3 497 731	3 497 731	19 675	118 137	142 406	3 777 948	31 802	9 240	20 000	1 893	13 333	3 854 216
Lorraine	14 229 394	14 229 394	80 040	118 137	254 311	14 681 882	31 802	21 780	20 000	4 553	13 333	14 773 350
Midi-Pyrénées	18 805 108	18 805 108	105 779	236 274	251 757	19 398 918	74 205	28 800	50 667	5 250	13 333	19 571 173
Nord Pas de Calais	32 190 924	32 190 924	181 074	401 664	534 520	33 308 182	53 003	45 000	40 667	8 417	33 333	33 488 602
Basse-Normandie	5 521 917	5 521 917	31 061	118 137	150 373	5 821 488	31 802	9 960	20 000	1 913	20 000	5 905 163 1
Haute-Normandie	12 994 995	12 994 995	73 097	165 390	215 851	13 449 333	31 802	18 600	20 000	2 583	20 000	13 542 318
Pays de Loire	17 247 355	17 247 355	97 016	189 018	299 927	17 833 317	31 802	30 000	15 000	3 653	6 667	17 920 439
Picardie	13 644 470	13 644 470	76 750	118 137	228 270	14 067 627	0	21 360	25 000	3 093	13 333	14 130 413
Poitou Charentes	9 633 252	9 633 252	54 187	70 881	111 256	9 869 576	31 802	13 200	45 667	2 667	6 667	9 969 579
Paca	40 542 557	40 542 557	228 052	401 664	513 156	41 685 429	106 007	48 120	20 000	12 527	53 333	41 925 416
Rhône Alpes	31 636 665	31 636 665	177 956	378 036	433 500	32 626 158	74 205	45 000	30 000	8 853	33 333	32 817 549
Guadeloupe	4 052 573	4 052 573	22 796	113 037	37 344	4 225 750	0	4 500	24 000	1 850	8 000	4 264 100
Martinique	4 889 237	4 889 237	27 502	56 520	37 344	5 010 603	0	4 500	0	1 850	8 000	5 024 953
Guyane	7 964 844	7 964 844	44 802	56 520	76 830	8 142 996	0	9 000	73 600	3 333	8 000	8 236 929
Réunion	5 384 433	5 384 433	30 287	141 297	162 812	5 718 829	0	10 800	12 000	2 833	16 000	5 760 462
Total	448 540 189	448 540 189	2 523 039	4 785 687	6 211 400	462 060 315	954 061	600 000	811 270	116 665	399 999	464 942 310

Source : Instruction interministérielle N° DGCS/SD1/SD5C/DGS/DSS/DB/2015/289 du 15 septembre 2015 relative à la campagne budgétaire pour l'année 2015 des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes confrontées à des difficultés spécifiques.

**Ni la DGOS ni la direction de l'administration pénitentiaire ne disposent de la liste des CSAPA implantés en établissement pénitentiaire et des CSAPA référents intervenant en milieu carcéral. La DGS a indiqué ne disposer que d'une liste non à jour datant de 2012 et communiquée à la mission, laquelle a constaté que cette liste était lacunaire.**

La mission a donc mené un questionnaire auprès des 26 ARS afin d'identifier les CSAPA intervenant en milieu carcéral et d'estimer les fonds qui leurs sont dédiés. L'enquête menée a permis de recenser 14 CSAPA pénitentiaires dont 4 en Île de France, 2 en PACA, 2 en Rhône Alpes, 1 dans le Nord Pas de Calais, 1 CSAPA en Bourgogne, 1 CSAPA dans le Pays de la Loire, 1 CSAPA en Alsace, 1 CSAPA en Bourgogne et 1 CSAPA en Poitou Charentes. A l'occasion de l'enquête, la mission a découvert que ces données étaient en fait bien demandées par la DGS et envoyées à cette direction ; il semblerait qu'elles ne fassent l'objet d'aucune compilation ni synthèse, vraisemblablement pour des raisons d'effectifs.

D'après l'enquête conduite par la mission, on recense un total de 222 CSAPA en France dont 189 CSAPA référents ou intervenant en milieu carcéral et 14 CSAPA pénitentiaires, soit 203. Le total des dotations accordées à l'ensemble des 222 CSAPA est estimé à 211 M€ dont 92 M€ pour les CSAPA intervenants en milieu carcéral et 9,9 M€ pour les CSAPA pénitentiaires

Les remontées de l'enquête font apparaître quelques incohérences et difficultés. Il est notamment impossible d'apprécier la part relative des moyens des CSAPA référents consacrée aux personnes détenues à défaut d'avoir pu apprécier pour ces structures le poids de la population incarcérée dans la file d'attente globale. En effet, si les dépenses des CSAPA pénitentiaires soit 10 M€ sont à 100% en faveur de personnes placées sous main de justice (détenus), il est difficile d'évaluer la part de l'activité des CSAPA référents intervenant en milieu pénitentiaire en faveur des détenus. Pour cela, il conviendrait d'appliquer au montant de 93 M€ le ratio permettant de rapporter la population de détenus suivis sur la population totale suivie par ces CSAPA. En supposant que cette difficulté soit résolue, ce pourcentage ne serait pas forcément représentatif des moyens du CSAPA consacré aux personnes détenues dans la mesure où l'accès à ce public est forcément plus compliqué qu'à celui du public non détenu.

Tableau 22 : Synthèse des résultats de l'enquête auprès des ARS

Régions	CSAPA			Nombre de CSAPA total	Dotations en 2014 en €	dont référent	dont pénitentiaires
	Pénitentiaire	Référent/intervenant en milieu pénitentiaire	Autres				
TOTAL Languedoc Roussillon	0	6,00	13,00	19,00	16980088,12	7692821,00	-
TOTAL Poitou Charentes	1	7,00	4,00	11,00	7806075,00	6794210,00	1921301,00
TOTAL Lorraine	0	5,00	6,00	11,00	11810903,00	6088629,00	-
TOTAL PACA	2	8,00	21,00	31,00	27726202,00	9515293,00	1 164 924,00
TOTAL Franche Comté	0	8,00	2,00	10,00	6178306,81	5093630,81	-
TOTAL Auvergne	0	4,00	3,00	7,00	5477010,00	1835069,00	-
TOTAL Champagne Ardennes	0	4,00	1,00	5,00	8677147,00	6787256,00	-
TOTAL Aquitaine	0	8,00	8,00	16,00	14839138,00	6558893,00	-
TOTAL Alsace	1	3,00	8,00	11,00	5069538,00	986180,00	179 527,00
TOTAL Limousin	0	3,00	2,00	5,00	2825610,00	1893335,00	-
TOTAL Picardie	0	5,00	2,00	7,00	7679627,00	7163032,00	-
TOTAL Guyane	0	1,00	3,00	4,00	3608552,00	2731799,00	-
TOTAL Guadeloupe	0	2,00	3,00	5,00	3048956,00	1551599,00	-
TOTAL Bourgogne	1	3,00	4,00	8,00	7832830,00	3808477,00	167164,00
TOTAL Martinique	0	1,00	5,00	6,00	3892327,00	1206020,00	0,00
TOTAL NPDC	1	6,00	29,00	36,00	24432051,18	3931157,97	1207136,47
TOTAL Réunion	0	3,00	0,00	3,00	3 319 441 €	-	-
TOTAL Basse Normandie	0	6,00	6,00	12,00	42814716,18	13229052,97	-
TOTAL Bretagne	0	6,00	9,00	15,00	10508944,56	6118701,01	0,00
TOTAL Pays de la Loire	1	4,00	5,00	10,00	13124680,00	6364811,00	424917,00
TOTAL Centre	0	7,00	4,00	11,00	9542094,00	7757936,00	0,00
TOTAL Haute Normandie	1	2,00	16,00	19,00	10955514,00	1027291,76	498011,84
TOTAL IDF	4	8,00	58,00	70,00	68963675,11	14008339,00	3768586,00
Total Corse	0	3,00	0,00	3,00	89461283,11	22793566,76	-

47

TOTAL Rhône Alpes	2	8,00	29,00	39,00	22734235,84	6540349,84	657 847,00
	25	14	89	129	211 208 022 €	92 985 156 €	9 989 414 €

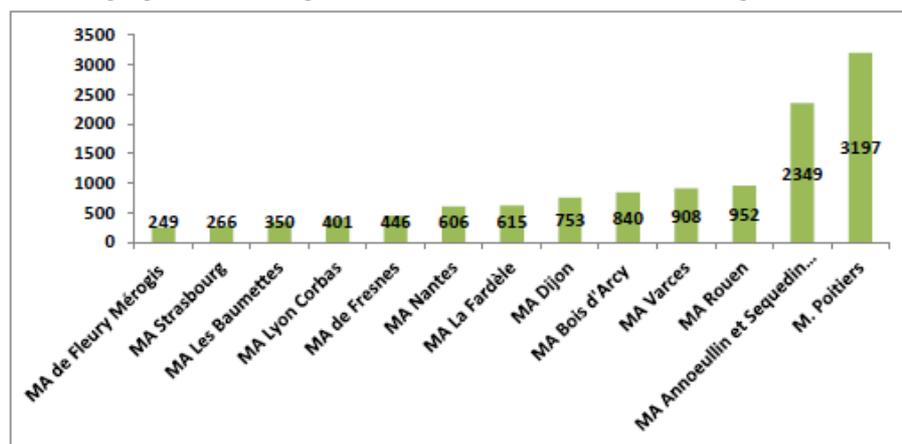
Source : Mission

48

Il est possible en revanche de rapporter les 10 M€ dépensés pour les CSAPA pénitentiaires à la population détenue dans les 14 établissements où les CSAPA pénitentiaires sont implantés.

Ces enveloppes dédiées aux CSAPA pénitentiaires identifiées par l'enquête, elles font ressortir de fortes disparités lorsqu'on les rapporte à la population détenue dans les établissements où sont implantées ces structures de soin comme le montre le graphique suivant.

Graphique 3 : Ratio en € par détenu résultant de la dotation des CSAPA pénitentiaires



Source : mission.

En 2014, selon l'enquête le total des dotations accordées aux 14 CSAPA est de 9,989 M€ avec un minimum de 167 164 € pour le CSAPA de Dijon et 1,9 M€ pour le CSAPA de Poitiers.

Tableau 23 : Dotations en 2014 aux 14 CSAPA pénitentiaires recensés

Régions	CSAPA pénitentiaire	Dotation 2014 (en €)
PACA	Prisons de Marseille, Baumettes	601 752
PACA	Centre pénitentiaire la Farladèle, CSAPA du Centre hospitalier Henri Guérin, Pierrefeux	563 172
Rhône Alpes	M.A. Varcès	307 873
Rhône Alpes	M.A. Lyon Corbas	349 974
Alsace	M.A. Strasbourg	179 527
Poitou Charentes	M.A. Poitiers, CSAPA Tourniquet	1 921 301
Bourgogne	M.A. Dijon, CHS La chartreuse	167 164
Haute Normandie	M.A. Rouen	498 011
Pays de la Loire	M.A. Nantes	424 917
Nord Pas de Calais	M.A. Annoeullin et Séquedin (Lille)	1 207 136
Ile de France	M.A. de Fresnes	1 086 970
Ile de France	M.A. de Fleury-Mériogis	1 040 460
Ile de France	Paris La Santé (prison fermée pour travaux mais consultation maintenue)	920 206
Ile de France	M.A. Bois d'Arcy	720 950
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>9 989 414</b>

Source : Mission.

Il ressort de ces calculs deux constats : d'une part le montant affectés aux CSAPA pénitentiaires est faible (10 M€) sur un total de 221 M€ pour l'ensemble des CSAPA alors que la population des CSAPA a à 40% un passé carcéral ; d'autre part la répartition des enveloppes entre CSAPA pénitentiaires n'a aucune logique avec la répartition de la population pénale. Cela s'explique par le fait que les enveloppes addictologie sont réparties par ARS et qu'ensuite chaque ARS les répartit selon une logique interne variable. Il en résulte d'immenses inégalités géographiques.

En outre, l'ARS de la région Limousin mentionne pour l'avenir l'ouverture en 2016 d'une consultation à mi-temps dans le centre de détention d'Uzerche et l'ARS de Picardie l'ouverture en 2016 d'une antenne de CSAPA dans le centre pénitentiaire de Beauvais.

D'après le questionnaire soumis par la mission aux ARS, les dotations accordées aux CSAPA dépendent, au-delà de l'application d'un taux de reconduction sur l'enveloppe reconductible, de plusieurs facteurs dont notamment la file active, la spécialité du CSAPA, le territoire d'intervention et les besoins recensés des structures. Les critères retenus pour calibrer les dotations dépendent également de l'instruction interministérielle de campagne budgétaire notamment des fléchages d'enveloppes spécifiques et des orientations régionales en matière de politique relative à la prise en charge sanitaire des personnes confrontées à des addictions, y compris en milieu carcéral.

### 3.4.2. Les projets soutenus par la MILDECA

Créée en 1982, la mission permanente de lutte contre la toxicomanie, devenue la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), participe à la lutte contre les drogues et conduites addictives des personnes placées sous main de justice.

Placée auprès du Premier ministre, la MILDECA anime et coordonne l'action du gouvernement en matière de lutte contre les drogues et les conduites addictives. Elle élabore à ce titre le plan gouvernemental et veille à sa mise en œuvre. La compétence de coordination de la MILDECA s'étend à l'ensemble des addictions avec ou sans produit, et sur l'ensemble des domaines de la politique publique. En effet, la politique publique de lutte contre les drogues et les conduites addictives couvre les domaines suivants : recherche et observation, prévention, santé et insertion, application de la loi et lutte contre les trafics, coopération internationale.

Dans chaque préfecture, la MILDECA peut s'appuyer sur un chef de projet chargé de relayer son action. Le chef de projet élabore un programme pluriannuel et interministériel fixant les axes prioritaires à mettre en œuvre au regard des orientations du plan gouvernemental et du contexte local. La MILDECA finance deux groupements d'intérêt public<sup>45</sup> :

- L'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), qui assure l'observation des produits consommés comme des habitudes de consommation desdits produits ;
- Le centre interministériel de formation anti-drogue (CiFAD), installé à Fort-de-France, qui est chargé de conduire des actions de formation et de coopération pour renforcer les capacités des administrations des États situés le « long de la route de la cocaïne ».

La MILDECA dispose de crédits dédiés au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental » du budget de l'État. Ces crédits lui permettent d'impulser et de coordonner l'action des ministères concernés dans son champ de compétences.

<sup>45</sup> <http://www.drogues.gouv.fr/qui-sommes-nous/>

De plus, elle gère le fonds de concours alimenté par le produit des avoirs criminels confisqués dans les affaires de stupéfiants. Les crédits sont affectés aux services qui luttent contre le trafic et aux actions de prévention. Ce fonds de concours, alimenté par les saisies, existe depuis 1994 et la MILDECA procède à la redistribution de l'enveloppe en fonction d'une clé de répartition prédéterminée. Le Ministère de la Justice, dans son ensemble, reçoit chaque année 20 % de ces crédits. Le cabinet du garde des Sceaux est en charge de la répartition des montants de subventions. Il accorde, en général, une part prioritaire aux juridictions, principales parties prenantes dans la lutte contre le trafic. La direction de l'administration pénitentiaire reçoit, en moyenne, 10 % de l'enveloppe ministérielle.

Les budgets de la MILDECA ne comportent pas de catégories spécifiques pour les actions dédiées aux personnes sous main de justice. Afin d'estimer la participation de la MILDECA aux actions à destination des personnes placées sous main de justice, il faut donc compiler les crédits provenant de 2 sources différentes : le fonds de concours sur la part de la MILDECA (10 %), le fonds de concours sur la part justice (20 %) et la LFI MILDECA (sur les projets nationaux et projets financés par les chefs de projet MILDECA).

Il est souligné par la MILDECA que certains montants peuvent être minimisés par rapport à la réalité, car certains projets peuvent être financés sans que leur nature ne soit détaillée dans le budget de la MILDECA. De plus, les montants indiqués dans le tableau 19 sont les montants prévisionnels des projets, qui peuvent légèrement différer par rapport aux consommations effectivement constatées dans Chorus.

En 2015, la MILDECA finance des actions à destination des personnes placées sous main de justice pour un montant prévisionnel de 1 105 298 € provenant à 67 % du fonds de concours et à 33 % de la LFI MILDECA.

Tableau 24 : Détail des montants dédiés par la MILDECA aux projets concernant les personnes placées sous mains de justice (en €)

Exercice	Fond de concours part MILDECA (10 %) et Fond de concours Justice (20 %)			LFI MILDECA	Total de l'exercice
	Formation de personnels Total AE/CP	Prévention de la récidive Total AE/CP	Prévention de la consommation et RDR Total AE/CP		
2012	19 770	45 652	76 677	50 000	192 099 hors CDP
2013	16 310 7 projets DAP	30 468 8 projets DAP	26 927 8 projets DAP	536 509 (CPD)	610 214
2014	50 400 17 projets DAP	337 050 12 projets DAP	122 168 20 projets DAP	486 019 (CPD)	995 637
2015	141 558 4 projets DAP	383 190 2 projets DAP, 1 projet SAEL, 1 projet DACG, Actions 13, 95 et recherche-action/PPR	213 550	367 000	1 105 298

Source : MILDECA.

### 3.4.3. Les actions spécifiques menées par l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire accorde des moyens spécifiques à la lutte contre les addictions. Les moyens dédiés par l'administration pénitentiaire figurent au sein d'un document de politique transversale (DPT) intitulé « politique transversale de lutte contre les drogues et les conduites addictives ». Les DPT constituent des annexes générales du projet de loi de finances de l'année au sens de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

D'après la loi de finance initiale, la participation de l'administration pénitentiaire à la politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives est 12 578 947 € en 2015 financés au sein du programme 107.

La majorité des fonds accordés par l'administration pénitentiaire (99,3 %) concerne des dispositifs de nature matérielle pour un montant total de 12,4 M€ finançant des dispositifs anti-projection (11,4 €), des bases cynotechniques (1 M€) et des portiques à ondes millimétriques. Ces dépenses figurent au titre de « sécurisation des sites » au sein de l'action n°1 du programme 107.

Le reste de la participation de l'administration pénitentiaire à la lutte contre les drogues (0,7 %) concerne des actions de réinsertion financées au sein des 135 M€ dédiés à la réinsertion du programme 107 dont 27 403 € de crédits de paiements pour les actions d'éducation à la santé portant sur la lutte contre les drogues et les conduites addictives, 50 000 € de crédits de paiement pour les programmes de prévention de récidive (PPR) et 7 184 € de crédits de paiement pour la formation des personnels sur ces questions.

Afin de ne pas comptabiliser deux fois les mêmes montants, la participation de l'administration pénitentiaire au financement de dispositifs pour la lutte contre les addictions est estimée à un montant de 12 494 304 € en 2015, prenant exclusivement en compte les financements de l'action n° 1 du programme 107.

Tableau 25 : Participation de l'administration pénitentiaire à la lutte contre les drogues et toxicomanies en 2015

Domaines concernés	Programme 107	LFI 2015 CP (en €)
Éducation à la santé visant à lutter contre la drogue et les toxicomanies	Action n°2	27 403
PFR visant la lutte contre la drogue et les toxicomanies	Action n°2	50 000 *
Formation des personnels sur la lutte contre la drogue et les toxicomanies	Action n°2	7 184
Dispositifs anti projection	Action n°1	11 494 360
Bases cynotechniques	Action n°1	1 000 000
Portiques à ondes millimétriques	Action n°1	0
Sous total action n°2 (au sein des 135 M€)		84 587
Sous total action n°1		12 494 360
<b>Total</b>		<b>12 578 947</b>

\* Financement par l'intermédiaire du fonds de concours MILDECA et du plan gouvernemental de lutte contre les conduites addictives 2013 -2017.

Source : Fiche Évaluation financière de la lutte contre la toxicomanie, MIDECA, données tirées du Document de politique transversale 2015.

En outre, à l'occasion de la formation initiale, l'École nationale d'administration pénitentiaire intègre des formations ayant pour objectif la prise en charge des usagers de drogue et la lutte contre les conduites addictives (connaissance des produits et législation).

Tableau 26 : Module de formation addiction à l'ENAP en 2015

Public	Module de formation
Pour tout public	« les produits stupéfiants » : lors de la formation initiale ;
Directeurs des services pénitentiaires	« la prise en charge des conduites addictives en détention » : identification des problématiques et description des cadres de prise en charge ;
Lieutenants	« prise en charge des personnes détenues présentant des conduites addictives » : analyse du rôle du lieutenant, actualisation des connaissances et place du partenariat dans le dispositif ;
Surveillants	« repérer les troubles du comportement » : repérage et signalement
Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation	« les conduites addictives » : analyser le rôle dans la mise en œuvre du dispositif de prévention et de prise en charge de ce public spécifique
Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation	« les conduites addictives » : identifier les modalités d'intervention du CPIP auprès des personnes placées sous-main de justice dépendante.

Source : Document de Politique Transversale, Projet de loi de finance 2015.

#### 4. Le financement de l'hébergement et du logement des PPSMJ

##### 4.1. Les CHRS et CHU

Pour les personnes en milieu ouvert, l'accès à l'hébergement est une composante essentielle de la réinsertion. Le nombre de personnes sortant de prison est estimé, en moyenne, à 85 000 personnes par an. Parmi ces 85 000 sortants, 7 % n'ont pas de logement et 7 % sont dans une situation précaire d'après une enquête Flash menée par la DAP en 2010. La situation est particulièrement difficile en Ile de France et Outre-mer avec des taux de sortants sans solution de logement de respectivement 17 % et 12 %. En ce qui concerne les sortants de prison, le besoin de logement chaque année est donc estimé entre 5 950 places et 11 900 places<sup>46</sup>.

En ce qui concerne le chiffrage des coûts du logement des personnes sous main de la mission a dans un premier temps cherché à identifier les structures accueillant les personnes sous main de justice à leur sortie de détention. Elle s'est basée pour cela sur deux sources : d'une part l'enquête périodique de la DREES auprès des établissements sociaux, d'autre part les listings de la DGCS relatifs aux CHRS accueillant des personnes sous main de justice.

En ce qui concerne la première source, la dernière enquête datant de 2012 et portant sur l'année 2008 identifie les personnes sous main de justice via le motif d'admission en établissement, qui est l'origine « établissement pénitentiaire ». A priori, ce vocable recoupe les sorties sèches de détention, mais aussi les aménagements de peine (PSE, SL, PE, SEFIP) tout en excluant les personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert (SME, TIG, contrôle judiciaire). Les chiffres de cette étude doivent donc être rapportés en toute rigueur à la population d'écroués, qu'ils soient personnes détenues ou non, ce qui fait un différentiel de l'ordre de 10 000 personnes en 2014 (67 000 écroués personnes détenues et 10 000 écroués non personnes détenues).

<sup>46</sup> 7% de 85 000 et 14% de 85 000.

Il ressort de l'étude que fin 2008, 1 082 sortants de prison avaient été admis en CHRS hors urgence et 63 en CHRS urgence, 94 en centres d'accueil non conventionnés hors urgence, 33 en maisons relais, 4 en centres maternels, ainsi qu'une partie des 1 020 personnes admises en logement conventionné ou ALT et une partie des 599 personnes admises en résidences sociales sans qu'il soit possible pour ces deux dernières catégories de préciser le chiffre dans la mesure où le motif d'admission recouvre la sortie d'établissement pénitentiaire avec celle d'hôpital ou hôpital psychiatrique. Au total, on peut qu'au maximum près de 2 000 sortants de prison étaient hébergés fin 2008.

En ce qui concerne la deuxième source, il s'agit de fichiers comportant d'une part la liste des CHRS plutôt dédiés aux sortants de prison et/ou aux personnes sous main de justice et d'autre part la liste des CHRS accueillant tout public avec des places réservées aux sortants de prison et/ou aux personnes sous main de justice. Il ressort de ce fichier les éléments suivants.

Certaines structures disposent des places dédiées aux personnes placées sous main de justice notamment une partie des centres d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS). D'après les données de la Délégation générale de la cohésion sociale (DGCS), en 2015, 42 établissements CHRS sont dédiés quasiment exclusivement à l'accueil des personnes placées sous main de justice. Au sein de ces établissements, 1 592 places sont disponibles pour les personnes placées sous main de justice pour un coût total estimé à 29 132 859 € et financé dans le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission Ville et logement. Ainsi, les places dédiées aux personnes placées sous main de justice dans les CHRS couvrent moins de 27 % des besoins des sortants de prisons ou moins de 13 % des besoins si l'on retient l'hypothèse haute de 14 % des sortants de prison étant une situation précaire par rapport au logement. De plus, ces estimations excluent les besoins en logement des personnes placées sous main de justice en aménagements de peines sur lesquelles la mission ne dispose pas de données, à l'exception de l'enquête ES de la DREES (cf. Annexe sur le logement et l'hébergement des PPSMJ).

La mission a considéré que le nombre de places dans les CHRS plutôt dédiés à l'accueil des personnes sous main de justice était de 1 592 (maximum). Elle a par ailleurs mené une enquête auprès des CHRS accueillant tous publics y compris des personnes sous main de justice (2 580 places) pour identifier la part du public des personnes sous main de justice accueillis au sein de ces structures. Il ressort de cette enquête que le nombre de personnes sous main de justice accueillies représente au maximum 200 places à temps plein compte tenu de la durée moyenne de séjour.

Pour chiffrer le coût moyen d'une place, la mission s'est basée sur l'enquête nationale sur les coûts moyens en hébergement d'urgence communiquée par la DGCS dont les résultats sont retracés dans le tableau suivant.

Tableau 27 : Coût selon le niveau d'accompagnement

Type de public	Nombre de places	Coût complet ( M€)	Coût moyen/place (€)
Accueil tout public	27 719	370,2	13 356
Prise en charge spécifique jeunes majeurs	1 027	16,2	15 795
Accueil tout public avec prise en charge spécifique jeunes majeurs	4 229	53,1	12 566
Prise en charge spécifique personnes victimes de violence	1 963	30,1	15 313
Accueil tout public avec prise en charge spécifique personnes victimes de violence	7 212	103	14 283
Prise en charge spécifique de personnes victimes de violences et de jeunes majeurs	732	12,3	16 815

Type de public	Nombre de places	Coût complet ( M€)	Coût moyen/place (€)
Prise en charge spécifique de personnes sortant de psychiatrie ou ayant eu une problématique psychiatrique	212	4,2	19 814
Accueil de tout public avec une prise en charge spécifique de personnes sortant de psychiatrie ou ayant eu une problématique psychiatrique	2 489	41,4	16 630
Prise en charge spécifique des personnes ayant eu une problématique psychiatrique et prise en charge spécifique jeunes majeurs	65	1,2	18 740
Prise en charge spécifique des personnes ayant eu une problématique psychiatrique et prise en charge spécifique personnes victimes de violence	15	0,3	22 241
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou personnes sous main de justice	660	13,8	20 924
Accueil tout public avec prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou personnes sous main de justice	2 098	37,1	17 711
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou personnes sous main de justice et prise en charge spécifique de jeunes majeurs	150	3,1	20 393
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou personnes sous main de justice et personnes victimes de violences	97	1,2	12 143
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou personnes sous main de justice et prise en charge spécifique des personnes ayant eu une problématique psychiatrique	459	7,4	16 162

Source : DGCS.

Au total, la mission a appliqué le coût moyen de 17 711 €/place et par an au nombre de places pour les personnes sous main de justice dans les CHRS accueillant tous publics (200) et le coût moyen de 20 924 €/place et par an au nombre de places pour les personnes sous main de justice dans les CHRS dédiés (1 592). Il en ressort un coût global de l'ordre de 33,3 M€.

A ce montant, il conviendrait d'ajouter le coût des placements extérieurs hébergés qui est de l'ordre de 400/an comme le montre le tableau suivant.

Tableau 28 : Évolution des effectifs des personnes en PE au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année

Année	Nombre de PE hébergés	Nombre de PE non hébergés	Total PE
2010	516	622	1 138
2011	359	664	1 023
2012	371	576	947
2013	403	573	976
2014	375	647	1 022

Source : DAP.

Par ailleurs, la mission a reçu communication des résultats 2013 et 2014 de l'enquête nationale sur le placement à l'extérieur. Cette enquête recense les conventions passées par les services pénitentiaires avec des associations partenaires pour le placement à l'extérieur. Elle distingue, par association, le type de prestations offertes (hébergement, accompagnement, restauration, activités). Jusqu'en 2013 cette enquête était conduite conjointement par le bureau SD5 et la MAPSE et comprenait le coût payé par l'administration pénitentiaire pour chacun de ces partenariats. A compter de 2014, il a été convenu que ces données budgétaires seraient désormais extraites de Chorus par le bureau SD5 et ne seraient plus demandées aux DISP.

En appliquant un coût moyen annuel de 11 k€ par place de placement extérieur hébergé au nombre total de mesures de placements extérieurs hébergés, on obtient un total de 4,1 M€. Ce calcul suppose que la durée moyenne d'un placement extérieur dure un an. A défaut d'investigations complémentaires, la mission a retenu ce chiffre.

Au total, le coût identifié par la mission est donc de 37,4 M€ avec toutes les précautions liées à la méthodologie employée.

En multipliant le coût complet moyen par place par CHRS tous publics estimé à 17,7 k€/an/place selon l'enquête nationale sur les coûts, la mission obtient un coût total de l'ordre de 3,5 M€ pour les CHRS non dédiés à l'accueil des personnes placées sous main de justice.

#### 4.2. Les autres logements

Au-delà des CHRS, toutes les structures d'hébergement généralistes sont potentiellement accessibles aux personnes placées sous main de justice notamment les hébergements dits de stabilisation (7 051 places fin 2007 dont 2 753 places sous statut CHRS), les nuitées d'hôtel (9 802 places fin 2007) ou encore les logements et chambres conventionnés à l'ALT (aide au logement temporaire). Il n'est toutefois pas possible d'identifier les personnes placées sous main de justice accédant à ces structures relevant du droit commun, hormis dans les limites de l'enquête ES de la DREES (cf. Annexe hébergement et logement des PPSMJ).

#### 4.3. Les actions de coordination des SIAO

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont des outils de coordination et d'observation sur les territoires dont l'existence juridique a été consacrée dans le cadre de la loi ALUR. Le SIAO est une structure souple de coordination nécessitant peu d'ETP. A terme, la coordination doit permettre d'optimiser la gestion des places et donc de réduire les dépenses relatives à l'hébergement. Les économies réalisées devraient permettre de financer la coordination par le redéploiement des crédits. Comme le souligne le rapport IGAS RM2012-019P de février 2012, il semble toutefois difficile de faire de la coordination et de l'animation sans moyens supplémentaires. En 2010, la mise en œuvre des SIAO a bénéficié de crédits d'installation non reconductibles dédiés à hauteur de 5,9 M€. En 2015, le financement du SIAO est assuré dans la catégorie « veille sociale » du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission Ville et logement. Représentant 89,1 M€ en 2015, les crédits consacrés aux missions remplies par le SIAO recouvrent notamment :

- les services d'accueil et d'orientation (SAO) et les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), plateformes départementales qui coordonnent l'action des structures contribuant à l'accueil, l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans domicile ;
- le « 115 », numéro vert pour les personnes sans abri ;

- ♦ les SAMU sociaux et les autres équipes mobiles dont le principe est d'aller vers les personnes les plus exclues afin d'établir un premier contact et de proposer, le cas échéant, une orientation ;
- ♦ les accueils de jour, dont les missions principales sont de proposer un premier accueil et des aides matérielles aux personnes sans abri (douche, vestiaire, restauration...).

En Ile de France, sur un total de 14 000 demandes au 1er janvier 2015, 63 demandes proviennent de personnes placées sous main de justice, soit 0,45 % de l'ensemble des demandes. Par extrapolation, on peut estimer la part du coût des SIAO pour le public justice à 400 995 € en 2015 (0,45 % des 89,11 M€). La mission n'est pas en mesure d'évaluer la part des sortants de prison accueilli dans les SIAO.

#### 4.4. Les appels à « projet innovant » de la DIHAL

La Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) a soutenu des projets innovant favorisant le logement des personnes placées sous main de justice. Dans le cadre du volet hébergement et logement du plan pluriannuel contre la pauvreté du 22 janvier 2013, la DIHAL a lancé un appel à projet innovant ciblant des catégories de personnes vulnérables. De 2013 à 2015, les « sortants de prison » ou « personnes placées sous main de justice » font partie du public cible.

En 2013, 3 projets ont été retenus en Seine et Marne, en Meurthe et Moselle et dans le Nord pour un montant total de 193 131 €.

En 2014, le financement accordé aux 3 projets à destination des personnes placées sous main de justice est de 403 850 € dans les Bouches du Rhône, le Bas Rhin et le Rhône. Les projets dédiés au public justice représentent ainsi près de 27 % de l'enveloppe annuelle globale de 2014.

Dans les Bouches du Rhône, un projet d'accueil en logement des personnes placées sous main de justice, porté par l'Armée du Salut, est soutenu à hauteur de 103 850 € par la DIHAL. L'association propose des solutions de logement avec un accompagnement personnalisé pour dix personnes placées sous main de justice. Le projet est mené en association avec les SPIP. Un des éléments forts du projet est l'importance de l'offre de logement notamment grâce au recours aux bailleurs sociaux et à l'aménagement de conteneurs maritimes en fin de vie.

Dans le Bas-Rhin, l'association GALA a cherché à favoriser l'insertion des personnes sortant de prison par l'accès. Elle est soutenue à hauteur de 150 000 € par la DIHAL. L'association GALA a mis en place une unité d'écoute et d'orientation au sein de la maison d'arrêt de Strasbourg. L'aspect innovant du projet est son fonctionnement : les demandes de logement sont instruites par une commission d'accès au logement, composé d'un CPIP et d'un travailleur social de l'association.

Dans le Rhône, les Associations Le Mas et CCLAJ de Lyon ont développé un programme expérimental de maintien du logement pendant la détention ou d'accès immédiat au logement après la détention pour un budget de 150 000 €. L'axe principal de ce projet est d'anticiper la sortie de détention en proposant des studios à la location. Pour les cas de détention courte, il s'agit de maintenir le logement grâce à la médiation avec le bailleur.

## 5. Les financements relatifs aux autres domaines de la réinsertion

### 5.1. Les activités culturelles et sportives

Les activités culturelles et sportives participent à la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Pour permettre le développement de la pratique sportive des personnes placées sous main de justice, l'administration pénitentiaire propose aux personnes détenues des activités sportives dans le but notamment de les aider à se réinsérer. Favorisant l'adoption d'une hygiène de vie, le sport remplit également un objectif de santé. Ces activités sportives prennent la forme d'activités régulières (football, musculation, tennis de table, basket, badminton,...) ainsi que des tournois, des manifestations ponctuelles ou des sorties sportives.

Pour appuyer l'action de l'administration pénitentiaire sur ce sujet, le ministère chargé des sports met en œuvre différentes actions en lien avec le protocole d'accord signé en 2007 entre les 2 ministères. Ce protocole d'accord comporte 4 volets : les installations sportives, le développement de la pratique sportive, la formation et l'intégration des sportifs de haut niveau faisant l'objet d'actions plus ponctuelles.

Les installations sportives incluses dans les établissements pénitentiaires ne sont pas par nature accessibles à tous les publics. Elles sont toutefois recensées dans une application : le recensement des équipements sportifs (RES) piloté par la Direction des Sports. Les nouveaux établissements en construction intègrent des espaces sportifs. Si le recensement de ces installations représente un nombre marginal dans l'ensemble du dispositif RES (293 équipements recensés sur environ 323 000), l'administration pénitentiaire n'a toutefois pas recours à cet outil. Néanmoins, ces données permettent aux éventuels porteurs de projets sportifs en milieu carcéral de connaître le potentiel des activités praticables dans les établissements visés.

Concernant la pratique sportive, des conventions sont passées annuellement par chacune des fédérations avec l'administration. À ce jour, 15 fédérations sportives ont signé avec l'administration pénitentiaire des conventions (athlétisme, badminton, basketball, cyclotourisme, boxe, haltérophilie, handball, karaté, rugby, savate boxe française, sport adapté, éducation physique et gymnastique volontaire, sport pour tous, tennis de table et Union sportive Léo Lagrange.). Ces fédérations mettent notamment à disposition des personnels titulaires de brevet d'État d'éducateur sportif (BEES), de brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS) ou de diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DEJEPS).

En 2015, la direction des sports a accompagné les fédérations de manière spécifique dans les conventions d'objectifs. 4 fédérations (Boxe, EPGV, UNSLL, Sports pour tous) disposent d'un plan d'actions spécifiques en milieu carcéral pour un budget prévisionnel de 384 578 € dont 173 000 € financés par la direction des sports au sein de l'action n°1 « promotion du sport pour le plus grand nombre » du programme 219 « Sport » dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Les fédérations financent donc leurs plans d'actions spécifiques en milieu carcéral pour un montant total de 211 587 €, s'inscrivant dans la rubrique « Correction des inégalités d'accès à la pratique sportive »<sup>47</sup>. Le total du plan d'actions spécifiques en milieu carcéral est donc financé à 55 % par les 4 fédérations et soutenu à 45 % par la direction des sports.

En 2015, l'Union Nationale Sportive Léo Lagrange (UNSL) a pour objectif le développement de la pratique sportive en direction des publics « empêchés » notamment par la diffusion de programmes d'intervention spécifique en milieu carcéral pour un montant de 159 758 € dont 78 000 € financés par la direction des sports en 2014.

<sup>47</sup> 211 587 € = 384 578 € - 173 000 €.

L'action de la Fédération Française d'éducation Physique et de Gymnastique Volontaire, (FFEPGV) a pour ambition le développement du nombre de clubs en milieu carcéral afin de favoriser l'accès à la pratique sportive notamment vis-à-vis d'une population vieillissante. Le projet de la FFEPGV est de 40 000 € dont 10 000 € accordés par la direction des sports.

La Fédération Sports pour tous (ex-EPMM) vise à diversifier l'offre de la pratique sportive pour les personnes en milieu carcéral pour 125 000 € dont 40 000 € accordés par la direction des sports.

Enfin, la fédération de Boxe met en place des programmes "Boxing Tour" et "Boxer Ensemble", un challenge national, des formations habilitantes et diplômantes pour un montant de 60 000 € dont 45 000 € financés par la direction des sports.

Tableau 29 : Engagements financiers 2015 des fédérations sportives pour le plan d'actions spécifiques en milieu carcéral dans le cadre de la convention d'objectif 2014 - 2017

Fédération	Objectif partagé	Budget (€)	Demandé (€)	Accordé (€)
UNSL	Développer la pratique sportive en direction des publics "empêchés"	159 758	78 000	78 000
FFEPGV	Favoriser l'accès à la pratique sportive en milieu carcéral	40 000	10 000	10 000
Fédération sports pour tous (ex EPMM)	Développer et diversifier l'offre de la pratique sportive pour les personnes en milieu carcéral	125 000	60 000	40 000
Boxe	Favoriser l'insertion sociale des publics cibles (handicap, milieu carcéral, ZUS) par la pratique de la boxe	60 000	45 000	45 000
Sous total des fonds du BOP 219 action 1 : promotion du sport pour le plus grand nombre				173 000
Sous total des fonds des fédérations				211 578
<b>Total des plans d'actions spécifique au milieu carcéral des 4 fédérations</b>				<b>384 578</b>

Source : Direction des sports, bureau du développement des pratiques sportives, de l'éthique sportive et des relations avec les fédérations multisports et affinitaires.

En outre, les organes déconcentrés des fédérations et les clubs peuvent bénéficier de financements locaux par le biais du programme 219, des crédits des SPIP et du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Aucune remontée d'information n'est organisée pour mesurer spécifiquement les moyens consacrés à ce type d'actions de développement de la pratique sportive en milieu carcéral.

Concernant les activités culturelles, la mission note la création de la première fondation d'action culturelle en prison. Cette fondation interentreprises « Culture et insertion, au-delà de la détention » a été créée le 23 octobre 2015 par la signature d'une convention de partenariat entre le président de la Fondation Agir Contre l'Exclusion (FACE) et le PDG d'ENGIE, Gérard Mestrallet et la garde des Sceaux, Christiane Taubira. En outre, cette convention permettra l'accompagnement en détention des personnes sous-main de justice par les collaborateurs des 5 250 entreprises engagées avec FACE. La mission ne dispose toutefois pas des montants dédiés à cette fondation.

## 5.2. La lutte contre la pauvreté

Un programme de lutte contre la pauvreté est financé par l'administration pénitentiaire. L'article 31 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, complété par l'article D.347-1 du code de procédure pénale, consacre le principe d'une aide matérielle et financière (20 € par mois pour les personnes indigentes). La pauvreté est comprise comme une situation, temporaire ou durable, liée à l'insuffisance de ressources sur la part disponible du compte nominatif des personnes détenues. Pour permettre la réalisation effective de cette mesure l'administration pénitentiaire a créé en 2011 une dotation budgétaire spécifique. Cette dotation s'élève à 2,8 M€ en 2015 au sein du volet réinsertion de l'action n° 2 du programme 107.

## 5.3. Les actions d'accompagnement et de prévention

### 5.3.1. Les moyens des SPIP

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), à compétence départementale interviennent pour assurer le suivi, le contrôle et l'individualisation de la peine des personnes détenues (préparation des aménagements de peine) ou exécutant une peine en milieu ouvert (y compris les personnes sortant de prison).

Afin d'accompagner la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 sur l'individualisation des peines et l'efficacité des sanctions pénales, 400 emplois ont été créés pour le renforcement des SPIP en 2014. En 2015, la création de 300 emplois SPIP est prévue pour un montant de 21 M€ au sein des éléments transversaux au programme 107, Titre 2 « Dépenses de personnel »<sup>48</sup>.

Tableau 30 : Les prévisions de création d'emplois SPIP de 2015 à 2017

Dispositif	CP LFI 2015 en M€	CP LFPF 2016	CP LFPF 2017
Masse salariale SPIP (en €)	21,0	30,5	36,3
Nombre de créations d'emplois	300	200	100

Source : Synthèse dépenses insertion des détenus avec le PLAT, Direction du budget, 2015.

Le plafond d'autorisation des emplois (PAE) du programme 107 pour la DAP est de 36 758 en ETPT (Équivalent temps plein travaillé)<sup>49</sup>. Ce plafond d'autorisation des emplois augmente de 528 ETP par rapport à 2014 pour tenir compte des recrutements exceptionnels de 2014 (200 surveillants, 100 agents des SPIP et transferts d'ETPT au titre des missions d'extractions judiciaires).

Au-delà de la création d'emplois supplémentaires, les actions de réinsertion des personnes placées sous main de justice portées par les SPIP bénéficient d'un financement prévisionnel de 10,1 M€ sur l'exercice 2015 au sein du programme 107. Ces actions doivent bénéficier aux personnes détenues (activités) ainsi qu'à l'ensemble des personnes placées sous main de justice (subvention aux associations accompagnant ces personnes, titres de transport, etc.). Dans le cadre de la loi relative à l'individualisation des peines et au renforcement de l'efficacité des sanctions pénales, davantage de crédits sont consacrés à ce poste de dépenses puisqu'il passe de 8,5 M€ en 2014 à 10,1 M€ en 2015 soit une augmentation de 18,8 %.

<sup>48</sup> PLF 2015 - Extrait du bleu budgétaire de la mission justice, programme 107 administration pénitentiaire.

<sup>49</sup> Dans le cadre de la LOLF, chaque ministère se voit affecter un plafond d'emplois rémunérés par l'État à ne pas dépasser, libre à lui de répartir ce volume d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) selon les besoins de l'action publique. Ces plafonds sont regroupés et votés en une fois dans la loi de finances de l'année.

### 5.3.2. Les actions menées dans le cadre du plan Justice de la lutte contre le terrorisme

Certaines actions de prévention et prise en charge des personnes placées sous main de justice sont financées dans le cadre du plan justice de lutte contre le terrorisme et la radicalisation (PLAT). Impulsé par le Premier ministre après les attentats de janvier 2015 à Paris et Montrouge, le Plan de de lutte contre la radicalisation prévoit 43 M€ en 2015 se décomposant de la manière suivante :

- 6,13 M€ pour la prévention et accompagnement des personnes suivies par l'administration pénitentiaire ;
- 4,26 M€ pour la sécurité des établissements ;
- 5,96 M€ pour le renseignement pénitentiaire ;
- 23,12 M€ pour la prise en charge des personnes radicalisées ;
- 3,7 M€ pour les mesures supports et mesures complémentaire.

La mission estime que les actions de prévention et accompagnement des personnes suivies par l'administration pénitentiaire (6,13 M€) participent à la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Quant à la prise en charge des personnes radicalisées (23,12 M€), elle relève plutôt d'un objectif sécuritaire à l'exception de quelques dépenses (binômes de soutien éducateurs/psychologues et actions des équipes pluridisciplinaires dans les quartiers dédiés) pour un montant total de 4,78 M€. Ainsi, la mission estime au total que 10,91 M€ sont dédiés à la réinsertion des personnes placées sous main de justice soit 25 % des crédits du Plan justice de lutte contre la radicalisation.

Tableau 31 : Crédits du Plan Justice de Lutte contre la Radicalisation en 2015 (en M€)

Actions	ETP	AE	CP
<b>Prévention et accompagnement des personnes suivies par l'AP</b>	<b>100</b>	<b>6,39</b>	<b>6,13</b>
5 recherches-action supplémentaires (MO et MF)		1,00	1,00
Doublement crédits aumônerie musulmane (+30 en 2015, +60 en 2016 intervenants)	30	0,30	0,30
Formation des personnels pénitentiaires et SPIP		2,46	2,20
Programme "arrivants"		1,72	1,72
70 surveillants ERIS (comblement de vacances)	70	0,91	0,91
<b>Sécurité des établissements</b>	<b>117</b>	<b>5,82</b>	<b>4,26</b>
Brouillage des communications		3,00	1,44
Renforcement des DISP	21	0,49	0,49
Écoutes : traducteurs arabophones (40 non titulaires)	40	1,60	1,60
Fouilles sectorielles ELIS (140 surveillants)	56	0,73	0,73
<b>Renseignement pénitentiaire</b>	<b>88</b>	<b>10,46</b>	<b>5,96</b>
Cellule de réflexion en administration centrale	4	0,34	0,34
Structuration du renseignement pénitentiaire (44 ETP, officiers)	30	1,00	1,00
Renseignement pénitentiaire volet immobilier		2,00	1,00
Détection de téléphones portables IMSI Catching (12 dispositifs)		4,50	1,00
Informaticiens spécialisés (22, non titulaires, 14 puis 8)	14	1,05	1,05
Renforts DI du renseignement pénitentiaire (DIRP) (14)	14	0,80	0,80
14 Analystes veilleurs en DIRP et 2 en Centrale	12	0,36	0,36
14 CPIP DIRP	14	0,42	0,42
<b>Prise en charge des personnes radicalisées</b>	<b>97</b>	<b>32,12</b>	<b>23,12</b>
Création de quartiers dédiés (immobilier)		5,00	1,30
Aménagements Q Dédiés : 18 surveillants +1 DSP + 1 administratif + 1 off	21	0,51	0,51
Aménagements des espaces communs pour les quartiers dédiés		4,00	2,00
Équipement de sécurité pour les quartiers dédiés		2,00	1,50

Actions	ETP	AE	CP
Programme de dé-radicalisation		1,72	1,72
50 Binômes de soutien éducateurs/psychologues dans les DISP (MO)	74	2,78	2,78
1 DPIP et 1 CPIP référents JAP anti terrorisme Paris	2	0,17	0,17
Actions équipes pluridisciplinaires dans les quartiers dédiés		2,00	2,00
Encellulement individuel (mesures contribuant à la dé-radicalisation)		13,95	11,15
Mesures supports et mesures complémentaires	0	4,32	3,57
Renforcement ENAP en ETPT (4 + 5)		0,32	0,32
Renforcement moyens ENAP		3,00	3,00
Création d'un centre de formation en région parisienne		1,00	0,25
Sous-total T2	402	11,45	11,45
Sous-total HT2		47,66	31,59
<b>TOTAL AP</b>	<b>402</b>	<b>59,1</b>	<b>43,0</b>

Source : Synthèse dépenses de réinsertion des détenus PLAT, Direction du Budget, 2015.

## 6. Les financements des acteurs transversaux finançant des actions de réinsertion des PPSMJ

### 6.1. Les collectivités territoriales

Afin d'estimer le montant dédié par les collectivités territoriales à la réinsertion, la mission a élaboré un questionnaire à destination des Directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et des Directions fonctionnelles des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP). Lancé le 30 septembre 2015, le questionnaire a été réalisé grâce à l'application « Sphinx » de l'administration pénitentiaire.

Le taux de réponse de l'enquête est estimé à 75 % : sur un total de 78 acteurs interrogés, 59 ont répondu dont 56 des 71 DFSPIP et 3 des 7 DISP interrogées. Sur les 78 acteurs interrogés, 34 ont déclaré ne pas disposer d'informations sur les montants dédiés aux actions de réinsertion par les collectivités territoriales. Ainsi, au total, 44 DISP et DFSPIP ont donné des indications chiffrées sur le financement par les collectivités territoriales, soit un taux de réponse de 56 %.

D'après les résultats de l'enquête Sphinx, le montant total dédié aux collectivités territoriales est de 1 561 688 € en 2014 dont 55 % financés par les régions, 26 % par les départements et 19 % par les communes, métropoles et communautés urbaines.

Tableau 32 : Estimation des montants dédiés par les collectivités territoriales à la réinsertion en 2014 selon les DISP et DFSPIP

Acteur	Montant estimé en 2014 (en €)	% par rapport au total
Régions	860 757	55 %
Départements	411 181	26 %
Communes/Métropoles/CU	289 750	19 %
<b>TOTAL collectivités territoriales</b>	<b>1 561 688</b>	<b>100 %</b>

Source : Enquête Sphinx.

Sur le total des fonds accordés par les collectivités territoriales à la réinsertion des personnes placées sous main de justice en 2014, près de 42 % des financements accordés concernent l'emploi, 40 % des actions culturelles et sportives, 14 % le logement, 3 % les addictions et 24 % d'autres volets de la réinsertion. Les autres domaines recouvrent notamment les associations d'aides aux détenus et de soutien aux familles (Bouches du Rhône), de actions de justice restaurative (Creuse) ou encore des postes de missions locales dans les maisons d'arrêt (Paris).

En parallèle de ce questionnaire Sphinx, la mission a mené un questionnaire auprès de 6 grandes collectivités territoriales au niveau régional, départemental, communal et des métropoles et communautés urbaines. Hors financement de la formation professionnelle par les régions, 4,7 M€ sont dédiés par les 6 régions, départements, communes et métropoles interrogés. Il semble donc que les résultats du questionnaire Sphinx soient minorés.

### 6.1.1. Les régions

Au-delà de l'effort régional pour la formation professionnelle décrit dans un paragraphe précédent (2.1.), certaines régions ont financé d'autres actions en faveur de la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Sur les 6 régions interrogées, 3 régions ont financées des actions de réinsertion autres que celles de formation professionnelle pour un montant de 3,7 M€ en 2014.

À titre d'exemple, la région Ile-de-France a consacré 870 910 € en 2014 au financement d'actions en faveur de la réinsertion des personnes sous main de justice dont 330 130 € pour l'enseignement supérieur, 427 380 € pour la prévention et la sécurité, 60 000 € pour le développement social/santé et 53 400 € pour l'emploi.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, la région Ile-de-France a mis en place un dispositif visant à aider les personnes détenues à reprendre des études et à obtenir un diplôme d'enseignement supérieur. L'aide régionale prévoit notamment l'attribution d'une bourse d'études de 200 € par mois, le temps de l'incarcération et de la formation suivie, la gratuité des frais d'inscription en accord avec les établissements universitaires partenaires et l'aide à l'acquisition de livres et d'ouvrages universitaires pour les étudiants incarcérés.

L'aide régionale prévoit également soutien régional pluriannuel aux universités partenaires mettant en œuvre des programmes d'accompagnement des étudiants incarcérés en Ile-de-France. Sur la période 2013-2015, la région Ile-de-France a mobilisé un total de 783 000 € sur ce dispositif. En 2014, 330 130 € ont été alloués à ce projet dont 181 200 € pour les bourses d'étude, 12 450 € pour l'aide à l'acquisition de livres, 56 480 € pour les travaux et équipement et 80 000 € pour le soutien aux universités partenaires.

La région Ile-de-France a également développé une politique spécifique sur les thématiques de la prévention de la délinquance. Concernant la problématique de la réinsertion des personnes sous main de justice, 31 projets portés par des acteurs associatifs ont été soutenus en 2014 pour un montant cumulé de 427 380 €.

Dans le secteur du développement social et de la santé, 3 projets relevant du champ de la réinsertion des personnes sous main de justice ont été soutenus par la région en 2014 pour un montant cumulé de 60 000 € dont :

- 15 000 € cofinancés par la région pour le projet « La famille à l'épreuve de la sanction pénale » porté par la FARAPEJ (Fédération des associations de réflexion action prison et justice) ;
- 35 000 € cofinancés par la région pour le projet de mise en œuvre d'une ligne téléphonique d'accueil, d'information juridique et sociale dédiée aux familles des détenus, porté par l'ARAPEJ (Association de réflexion action prison et justice) ;

- 10 000 € cofinancés par la région pour le projet « Familles et proches des personnes incarcérées » porté par l'Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA).

Enfin, en ce qui concerne l'emploi, en 2014, la région Ile-de-France a également cofinancé un projet de chantier-école porté par la Mission locale des Bords de Marne, à hauteur de 53 400 €, en partenariat avec le Service Territorial Éducatif d'Insertion (STEI) de la Protection Judiciaire de la Jeunesse du Val de Marne, visant à former les stagiaires au poste d'opérateur dans la logistique après une formation courte et concrète, ou de leur permettre d'accéder à une formation certifiante. Les jeunes de 18-25 ans peu ou pas qualifiés, prioritairement sous main de justice, intéressés par les métiers de la logistique ou du transport, constituaient le public cible de cette action.

En ce qui concerne la région Rhône Alpes, celle-ci a dédié des financements spécifiques en faveur de la réinsertion des personnes placées sous main de justice pour un montant total de 73 750 € en 2014. Une convention « Culture et Justice » a été signée fin 2013 entre le ministère de la Culture et de la Communication, le ministère de la Justice et la Région Rhône- Alpes. Au titre de cette convention, la région poursuit son soutien à 21 projets menés en direction de publics sous main de justice pour un montant de 69 250 € en 2014. Concernant l'action sportive, la région a consacré 3 000 € à trois projets menés via le CROS Rhône-Alpes et 1 500 € pour 1 projet repéré dans le cadre du concours « Fais-nous rêver » GDF Suez.

En 2014, la région Provence Alpes Côte d'Azur a financé des actions en faveur de la réinsertion des personnes placées sous main de justice pour un total de 2 852 000 €. Les Espaces Territoriaux d'Accès aux Premiers Savoirs pour les jeunes de 16 à 25 ans ont été financé à hauteur de 1,2 M€ en fonctionnement et 0,6 M€ en rémunération des stagiaires. De plus, le Service Prévention de la Délinquance et Sécurité a consacré 1,052 M€ au titre de la convention Justice-région se répartissant de la manière suivante : 134 026 € pour les ETAPS PJJ, 322 441 € pour les actions sportives et culturelles à destination des mineurs et 569 005 € pour les actions culturelles et sportives à destination des majeurs.

Les régions Nord Pas de Calais, Aquitaine et Midi Pyrénées déclarent ne pas avoir consacré, au-delà du financement de la formation professionnelle, de fonds à la réinsertion des personnes placées sous main de justice.

Tableau 33 : Financement des actions de réinsertion hors logement par les régions en 2014

Financement	Ile de France	Rhône Alpes	PACA	Nord pas de calais	Aquitaine	Midi Pyrénées	Total
Actions de la réinsertion hors logement (en €)	870 910	73 750	2 852 000	0	0	0	3 796 660

Source : Mission.

### 6.1.2. Les départements

Sur les 6 départements interrogés, 5 ont financé les actions de réinsertion à hauteur de 566 815 € les actions de réinsertion en faveur de personnes placées sous main de justice.

Sur l'année 2014, le Département de Paris a consacré 76 000 € de subventions à l'insertion des personnes placées sous main de justice dont 26 000 € de subvention pour l'association MRS et 50 000 € pour financer 4,4 postes de missions locales dédiés aux jeunes incarcérés. Enfin, dans le cadre de la circulaire DGCS du 11 juillet 2013, les personnes bénéficiant d'aménagement et d'exécution de peines peuvent bénéficier du RSA dans le cadre de la lutte contre l'exclusion. Il n'est cependant pas possible d'évaluer les financements accordés à ces opérations.

En 2014, le conseil départemental du Rhône a consacré un montant total de 216 540 € au public placé sous main de justice. Le département du Rhône a notamment passé des conventions au titre du Plan départemental d'insertion (PDI) pour les personnes placées sous main de justice pour 102 170 €. Le département du Rhône a également signé 2 conventions d'accompagnement avec le Groupe pour l'emploi des probationnaires (GREP) pour un montant total de 54 170 € dont une convention PLIE (plan local pour l'insertion et l'emploi) de 15 places pour un montant de 9 720 € et une convention de référence socioprofessionnelle de 70 places pour un montant de 44 450 €. Le Département du Rhône a une convention de référent social RSA avec ARIA pour un total de 30 places et un financement annuel de 48 000 €. En ce qui concerne le domaine de la Santé, Département du Rhône a signé en 2014 avec ARIA une convention pour une action « d'Accompagnement et accès aux soins des bénéficiaires du RSA confrontés à des problématiques d'addiction » pour un montant de 9 000 €. Dans le cadre du Fonds d'Aide aux Jeunes, le conseil départemental du Rhône finance pour 3 200 € une action menée par le GREP.

À noter que ces montants peuvent être minimisés puisque les référents sociaux et les référents socioprofessionnels peuvent suivre des bénéficiaires du RSA placés sous main de justice en milieu ouvert sans qu'ils soient identifiés spécifiquement comme PPSMJ. Pour ces bénéficiaires, il est donc impossible d'évaluer leur nombre et le montant financier qu'ils représentent.

En 2014, le conseil départemental des Bouches du Rhône a accordé 37 800 € pour le suivi de 250 bénéficiaires du RSA placés sous-main de justice. De plus, la Direction Protection Maternelle Infantile et Santé Publique a financé des permanences dans l'établissement pénitentiaire des Baumettes, Luynes, de Salon, de Tarascon et d'Arles, dans le cadre des interventions du Centre de Dépistage Anonyme et Gratuit et du Centre d'Information de Dépistage et de Diagnostic des Infections Sexuellement Transmissibles. Cette participation n'a néanmoins pas pu être chiffrée.

Le département du Nord a financé des actions de réinsertion à hauteur de 156 500 € en 2014. Les financements ont concerné des actions sociales notamment un accompagnement social lié au logement passerelle pour les sortants de prison financé à hauteur de 12 600 € et des actions d'insertion dans le cadre des Plans Locaux d'Insertion et de Développement financées à hauteur de 80 800 €. Enfin, des financements départementaux à hauteur de 63 100 €, sont alloués à des associations intervenant au sein des établissements pénitentiaires du département favorisant des actions culturelles, éducatives et sportives.

En 2014, le conseil départemental de Gironde a accordé 36 975 € pour le financement d'une association, le PRADO, dans le cadre du contrôle judiciaire socio-éducatif. Cette action sera reconduite et financée pour une somme identique en 2015.

En 2014, le conseil départemental de la Haute Garonne a accordé des subventions hauteur de 20 000 € pour des actions de réinsertion associées à un chantier de réhabilitation des berges du Canal du midi. Des associations socio-éducatives ont également bénéficié de subventions pour 6 000 € pour leurs actions au sein du Centre de détention de Muret. Enfin, en ce qui concerne l'action de placements extérieurs, 17 000 € ont été versés par le conseil départemental à l'association ARPADÉ en charge d'actions socio-professionnelles.

En outre, aucun des conseils départementaux ne déclare avoir reçu des fonds en provenance du FSE.

Tableau 34 : Financements accordés aux actions de réinsertion par les conseils départementaux en 2014

Financement	Paris	Rhône	Bouches du Rhône	Nord	Gironde	Haute Garonne	Total
Fonds dédiés aux actions de réinsertion (en €)	76 000	216 540	37 800	156 500	36 975	43 000	566 815

Source : Mission.

### 6.1.3. Les communes

Pour l'année 2014, les 6 communes ayant répondu déclarent avoir soutenu pour 493 875 € des actions de réinsertion dont 165 000 € pour le logement. La commune de Toulouse n'a pas répondu à l'enquête.

En 2014, la Ville de Paris a attribué des subventions à hauteur de 30 000 € à l'association APCARS pour la prise en charge de l'hébergement d'auteurs de violences conjugales éloignés de leur domicile dans le cadre d'une mesure judiciaire. Concernant les autres volets de la réinsertion, la Ville de Paris a consacré 127 500 € de subventions à la réinsertion des personnes placées sous main de justice en 2014 dont :

- 20 000 € pour les associations APSV et FAIRE réalisant des actions sociales de prévention et de réinsertion des personnes placées sous main de justice ;
- 11 500 € versés à la mission locale de Paris pour le financement d'un poste de coordinateur à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis dans le but de préparer la sortie de prison, une insertion professionnelle et ainsi obtenir des aménagements des peines ;
- 52 000 € pour l'intervention des associations Fu-Jo, Les Yeux de l'Ouïe et GENEPI pour des ateliers culturels, cours en milieu carcéral ;
- 44 000 € pour le travail de veille de l'Observatoire International des Prisons (OIP).

À noter que d'autres acteurs subventionnés interviennent en milieu carcéral notamment dans le cadre d'ateliers sportifs et d'actions pour favoriser l'accès aux droits sociaux. Cependant, ces subventions ne sont pas dédiées à des actions spécifiques pour les personnes placées sous main de justice.

En 2014, la ville de Marseille a subventionné des associations pour 8 000 € dont 4 000 € en faveur du Groupement d'Éducateurs Pour L'Insertion des Jeunes (GEPIJ) afin de permettre des actions, en collaboration avec les SPIP, d'accompagnement éducatif à visée professionnelle pour les jeunes (18 à 30 ans) et 4 000 € pour le soutien d'action d'enseignement, de formation et de lutte contre l'illettrisme.

Le montant total de 8 000 € est potentiellement minoré. La ville de Marseille a, en effet, financé des actions menées avec la PJJ et avec le SPIP proposant diverses missions notamment l'entretien et la participation aux missions de terrain. Depuis 2010, 50 à 60 personnes sont concernées par an par ce dispositif. Aucun versement financier n'est réalisé. Une convention Ville de Marseille (CLSPD) est établie avec le Ministère de la justice. De plus, la Direction de l'action sociale et la solidarité de la ville de Marseille mène, dans les maisons d'arrêt de Luynes, Baumettes et à l'EPM de Marseille, des actions de sensibilisation et d'information concernant notamment le Samu Social. L'objectif est de donner des informations adaptées à chacun pour assurer la prise en charge à la sortie de la détention.

En 2014, la Ville de Lyon a cofinancé à hauteur de 12 000 € des logements temporaires pour les sortants de prison avec le CLLAJ. Concernant les autres volets de la réinsertion, la ville de Lyon a soutenu le secteur associatif à hauteur de 47 000 € en 2014 :

- 5 000 € pour le maintien du lien entre les enfants et le parent incarcéré, soutien à la parentalité ;
- 1 000 € pour les permanences d'accueil et d'orientations pour les sortants de prison par l'association Companio ;
- 10 000 € pour l'association Régie de quartier pour l'insertion sociale et professionnelle pour les jeunes ;
- 31 000 € pour les chantiers éducatifs portés par la prévention spécialisée.

La Ville de Lyon a également fait le choix de recruter des jeunes ayant été condamnés : en 2014, 8 jeunes « avec casier » ont été recrutés, ce qui a représenté pour la commune 8 CDD d'un mois soit environ 13 000 € de charge nette. Dans la même perspective, la Ville est partenaire d'actions comme les TIG (70 accueils par an), des mesures de réparation qui nécessitent une implication et un encadrement des personnels municipaux difficiles cependant à chiffrer.

En 2014, la ville de Lille a accordé une subvention de 18 000 € à l'association "Parcours de femmes" afin d'accompagner la réinsertion des femmes sous-main de justice. Cette association intervient notamment en matière de logement avec 4 appartements relais pour les femmes sortant de prison. Dans le cadre de son contrat local de sécurité, la ville de Lille a soutenu pour 60 900 € en 2014 les associations agissant en faveur de la réinsertion des personnes sous main de justice :

- 16 000 € de subvention pour l'association R'Libre qui vise un accompagnement psychologique et social intra et extra muros pour favoriser la réinsertion sociale et professionnelle des personnes sous main de justice ;
- 7 700 € de subvention pour l'association Relais Parents/enfants afin de maintenir le lien entre enfants et parents incarcérés ;
- 11 000 € de subvention pour l'association le PARI pour l'accompagnement médico-social pour les personnes sous-main de justice ;
- 25 400 € de subvention pour la Mission locale pour leur action d'insertion professionnelle et sociale des personnes détenues ou sortant de prison ;
- 800 € pour l'association Trait d'Union pour favoriser ou renouer le lien familial et aider à la réinsertion sociale.

Il convient d'ajouter à ces subventions le travail mené par la ville de Lille pour faire travailler des personnes condamnées à des TIG. En 2014, 217 mesures de TIG ont été réalisées au sein de l'ensemble des services de la ville de Lille. Un agent au sein de l'équipe du CLSPD centralise et gère l'ensemble des personnes condamnées à des TIG accueillies dans les services de la ville.

En 2014, la ville de Toulouse a accordé 105 000 € au logement des personnes placées sous main de justice dont 85 000 € à l'association L'Étape, 10 000 € à l'association L'Oustal et 10 000 € pour les personnes sous placement extérieur.

Au-delà du logement, la ville de Toulouse finance d'autres actions en faveur de la réinsertion à hauteur de 48 500 € dont 11 000 € pour un dispositif d'accueil et d'accompagnement mis en place par la mission locale de Toulouse, 10 200 € pour le soutien à la parentalité et la prévention de la récidive, 10 000 € pour l'accueil des personnes sortant de prison, 8 000 € pour la prévention de la délinquance, 5 000 € pour l'intervention en prison 2 800 € pour les écrivains public en prison et 1 500 € pour l'intervention auprès des personnes incarcérées et information et sensibilisation du public extérieur à la thématique carcérale.

Tableau 35 : Répartition des financements des actions de réinsertion alloués par les communes en 2014

Catégorie	Paris	Lyon	Marseille	Lille	Bordeaux	Toulouse	Total
Financement du logement (en €)	30 000	12 000	0	18 000	0	105 000	165 000
Autres volets de la réinsertion (en €)	127 500	47 000	8 000	60 900	36 975	48 500	328 875
Total	157 500	59 000	8 000	78 900	36 975	153 500	403 875

Source : Mission.

#### 6.1.4. Les communautés urbaines et métropoles

Aucune des 5 collectivités ayant répondu au sondage n'a indiqué avoir financé spécifiquement des actions à destination des personnes placées sous main de justice. La métropole de Lyon, Marseille Provence Métropole, la métropole de Lille, la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest et la métropole de Toulouse indiquent ne pas avoir financé des actions de réinsertion pour les personnes placées sous main de justice. La métropole de Toulouse n'a pas répondu au questionnaire.

#### 6.2. Les associations

Une part des subventions des associations est financée par le programme 107. En 2015, 5,1 M€ ont financé les activités culturelles et sportives des personnes détenues au sein de l'action n°2 du programme 107. Le développement et la diversification du réseau partenarial de l'administration pénitentiaire demeure un outil important pour les services d'insertion et de probation. Dans le cadre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et au renforcement de l'efficacité des sanctions pénales, le montant global des subventions versées aux associations a progressé. Il est ainsi passé de 4,6 M€ en 2014 à 5,1 M€ en 2015, soit une augmentation de 10,8 %. Ces subventions permettent de nouer des partenariats avec de nombreuses associations, favorisant par exemple le maintien des liens familiaux, le développement des activités sportives et les actions à but culturel.

#### 6.3. Les missions locales

Développées à partir de 1982 à la suite du rapport de Bertrand Schwartz, les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes participent à des actions de réinsertion à destination des personnes âgées de dix-huit à vingt-cinq ans.

En 2013, 450 missions locales et 12 230 professionnels ont participé à la réinsertion des jeunes sur l'ensemble du territoire français. Le financement des missions locales provenaient de l'État (38 %), des communes et établissements publics de coopération intercommunale (21 %), des régions (19 %) l. départements (5 %), du Fonds social européen (3 %) et d'autres organismes publics et privés (12 %).

Toujours en 2013, 338 missions locales ont eu des « relations de partenariat » (comprises comme relations opérationnelles ou conventions avec les établissements) avec les services du ministère de la Justice soit 75 % de l'ensemble des missions locales. Près 70 % des missions locales ont eu des relations de partenariat avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation<sup>50</sup>.

Tableau 36 : Missions locales ayant eu des « relations de partenariat » avec les services du ministère de la Justice en 2013

Services du ministère de la Justice	Missions locales ayant eu un partenariat
Maison d'arrêt	148/440
Centre de détention	47 /440
Centre pénitentiaire	50/440
Centre de semi-liberté	37/440
Établissement pénitentiaire pour mineur	45/440

<sup>50</sup> Chiffres clés 2013 missions locales, Conseil National des Missions Locales, 30/09/2014 : en 2013, 446 missions locales sur l'ensemble du territoire français.

Services du ministère de la Justice	Missions locales ayant eu un partenariat
Service pénitentiaire d'insertion et de probation	312/440
Association de contrôle judiciaire	63/440
Service et établissement de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)	266/440
<b>Total missions locales concernées</b>	<b>338/440</b>

Source : Chiffres clés 2013 missions locales, Conseil National des Missions Locales, 30 septembre 2014.

La mission souligne que certains postes de référents Justice peuvent potentiellement être financés par le FSE : il existe donc un risque de double compte entre les financements des missions locales et ceux du FSE. La mission n'a toutefois pas les moyens d'identifier la part des fonds du FSE finançant des postes de conseillers référents Justice.

En 2015, l'Union Nationale des Missions Locales (UNML) a mené un recensement des besoins en conseillers référent justice sur l'ensemble du territoire. D'après cette enquête, en 2015, 30 ETP ont été affectés aux postes référent justice par les missions locales pour un montant de 1,2 M€. Pour l'UNML, ce montant est un minimum du fait de la remontée partielle des informations : 40 ETP seraient effectivement dédiés par l'ensemble des missions locales pour les fonctions de conseillers référents justice représentant un montant de 1,6 M€<sup>51</sup>.

À titre de comparaison, le besoin est estimé par l'ensemble des missions locales à 110 ETP soit 4,4 M€. Les ETP dont disposent actuellement les missions locales pour les conseillers référents justice couvriraient donc près de 36 % des besoins estimés par les missions locales.

Tableau 37 : Estimation de la participation des missions locales au poste référent justice en 2015

Régions	Poste référent justice en 2015	Besoin référent justice en ETP	Coût annuel global (en €) en 2015
Alsace	0	2	80 000
Aquitaine	2	7	280 000
Auvergne	4	3,7	148 000
Basse Normandie	2	4	160 000
Bourgogne	0	3	120 000
Bretagne	3	4	160 000
Centre	3	5,5	220 000
Champagne Ardennes	1	6	240 000
Corse	0	3	120 000
Franche Comté	2	3	120 000
Haute Normandie	1	2	80 000
Ile de France	3	24,4	976 000
Languedoc Roussillon	1	7	280 000
Limousin	1	2,5	100 000
Lorraine	0	7	280 000
Midi Pyrénées	1	5,5	220 000
Nord Pas de Calais	5	5	200 000
Pays de la Loire	0	4	160 000

<sup>51</sup> Source : UNML.

Picardie	0	2,5	100 000
Poitou Charentes	0	2,5	100 000
PACA	1	8	320 000
Rhône Alpes	0	9	360 000
Outre-mer	0	1	40 000
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>121,6</b>	<b>4 864 000</b>

*Source : Recensement des besoins conseillers référents justice, 2015, UNM.*

Outre le financement des conseillers justice, les missions locales participent à plusieurs actions en faveur de la réinsertion des personnes placées sous main de justice.

## Encadré 10 : Synthèse de l'enquête Flash dirigée par l'ANDML en janvier 2009

L'Association Nationale des Directeurs des Missions Locales (ANDML) a mené une enquête Flash sur les actions des missions locales en direction des jeunes en milieu ouvert et en milieu fermé. Entre novembre 2008 et janvier 2009, 79 missions locales ont répondu à l'enquête.

Tableau 1 : Synthèse des actions menées par les missions locales en 2008 en faveur des PPSMJ

Type d'actions	Nombre de bénéficiaires (échantillon de l'enquête)	Moyenne de bénéficiaires par ML	Estimation par extrapolation pour l'ensemble des 486ML
Nombre de PPSMJ accueillies	4 080 PPSMJ par 68 ML	59 PPSMJ	235 000 personnes suivies
Nombre de PPSMJ entrées en formation	1 021 PPSMJ pour 48ML	21 PPSMJ	10 337 entrées en formation
Nombre de PPSMJ ayant eu un emploi	1 646 emplois par 46 ML	35 emplois	17 390 emplois
ETP mobilisés dans le cadre des actions de PPSMJ	28,1 ETP pour les 66 ML	0,42 ETP	-

Parmi les types d'actions à destination du public justice, les missions locales mènent également des permanences destinées à recevoir les personnes placées sous main de justice en milieu fermé et ouvert.

Tableau 2 : Type de permanences destinées à recevoir des PPSMJ par mission locale en 2008

Type de permanence destinée à recevoir des PPSMJ	Nombre de ML	% de ML
Permanence en Maison d'arrêt	45 ML	57 %
Permanence spécifique aux jeunes sous main de justice au sein même de la ML	31 ML	39 %
Permanence en centre de détention	11 ML	14 %
Permanence en milieu ouvert	5 ML	6 %
Permanence en centre éducatif fermé	1 ML	1,30 %

À l'exception des 9 missions locales impliquées dans l'expérimentation CIVIS justice, aucune mission locale ne bénéficie d'un financement pluriannuel pour conduire son action en faveur des jeunes sous main de justice. Les financeurs sont souvent multiples pour les actions en faveur des personnes placées sous main de justice.

Tableau 3 : Financement des actions des missions locales dédiées aux PPSMJ en 2008

Type de financements	Nombre de missions locales concernées <sup>52</sup>
Service de probation	14 ML
Fonds interministériel de prévention de la dépendance (FIPD)	9 ML
Délégation interministérielle à la ville (DIV)	9 ML
Contrat urbain de cohésion social (CUCS)	6 ML
Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIJP)	6 ML
Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)	3 ML
Conseil général	3 ML
Agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSE)	3 ML
Programme EQUAL (programme européen)	1ML
Centre départemental d'accès au droit (CDAD)	1 ML
Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJD)	1 ML
Communauté d'agglomération	1 ML

Source : Synthèse de l'enquête Flash, dirigée par l'Association des Directeurs des Missions Locales, janvier 2009.

<sup>52</sup> Plusieurs réponses possibles par mission locale.

#### 6.4. Le Comité Interministériel de Prévention contre la Délinquance (CIPD)

Le Comité Interministériel de Prévention contre la Délinquance (CIPD) participe à l'action de réinsertion des personnes placées sous main de justice grâce au financement du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD).

En 2015, le FIPD dispose d'un budget de 52,9 M€ dont 45 M€ de produits des amendes (recettes affectées) et 7,9 M€ de concours budgétaires ministériels. À noter que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le budget du FIPD doit être indexé au programme 122 « Concours spécifiques et administration ». Sous l'autorité du directeur général des collectivités territoriales, le programme 122 regroupe l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'Intérieur et attribués aux collectivités territoriales, ainsi que les moyens attribués à la direction générale des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de l'élaboration et de suivi du cadre normatif des collectivités territoriales.

La circulaire du 28 janvier 2014 relative à l'emploi des crédits du FIPD traduit les axes prioritaires de la stratégie nationale de prévention de la délinquance. En 2014, le FIPD a été doté d'une enveloppe de 54,6 M€ dont 19 M€ pour la vidéo-protection et 35,6 M€ pour les actions de prévention sociale<sup>53</sup>. Parmi ces actions en prévention sociale, le FIPD a consacré 4,7 M€ au financement de 601 actions de prévention de la récidive, soit près 13,4 % de l'emploi des crédits du fonds (hors vidéo protection). Les crédits affectés à la prévention de la récidive sont en légère augmentation, représentant 8,6 % de l'enveloppe globale contre 8,1 % en 2013. En outre, 19 % de ces actions de prévention de la récidive s'adressent exclusivement aux mineurs. Le périmètre de la mission n'incluant par les mineurs, la participation du FIPD aux actions de réinsertion des personnes placées sous main de justice est estimée à 3,807 M€<sup>54</sup>.

Parmi les actions de lutte contre la récidive, les deux tiers des actions visent à la préparation et à l'accompagnement des personnes sortant de prison et le tiers restant des actions concernent les alternatives aux poursuites et à l'incarcération. Ces actions recouvrent des ateliers à destination des personnes incarcérées, des actions favorisant les liens parents/enfants en prison, des actions d'accompagnement individuel des jeunes sous main de justice par des référents et des mesures d'intérêt général ou des mesures de réparation.

La majorité des actions de prévention de la récidive sont menées dans le champ de la réinsertion socio-professionnelle : 65 % des crédits sont destinés à l'insertion sociale et professionnelle et 20 % des crédits sont destinés à la mise en œuvre d'actions culturelles et sociales<sup>55</sup>. En revanche, des thèmes importants de la prévention de la récidive semblent encore insuffisamment représentés : seuls 3 % des crédits sont destinés à la santé, 4 % pour l'hébergement et 2,7 % pour le logement.

Au-delà de ces actions de prévention de la récidive, des crédits exceptionnels du FIPD sont affectés à la réinsertion des personnes placées sous main de justice dans le cadre du renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme annoncé par le Gouvernement le 21 janvier 2015. En vertu de la circulaire du 23 mars 2015 relative à l'orientation du Fonds interministériel de prévention de délinquance dans le cadre du renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme, il est prévu un abondement des crédits du FIPD à hauteur de 60 M€ sur 3 ans dont 20 M€ dès 2015 :

- 8,6 M€ pour la prévention de la radicalisation ;
- 6,5 M€ pour le renforcement de la vidéo protection ;
- 2,5 M€ pour la sécurisation (hors vidéo) des sites sensibles ;

<sup>53</sup> La politique de prévention de la délinquance en 2014, 8<sup>ème</sup> rapport au Parlement, juin 2015.

<sup>54</sup> 81% de 4,7 M€ = 3,807 M€.

<sup>55</sup> Bilan FIPD, Prévention de la récidive, 2015.

- 2,4 M€ pour l'équipement de polices municipales.

Parmi les 8,6 M€ affectés à la prévention de la radicalisation, 6 M€ sont délégués dans chaque département avec pour vocation de soutenir les actions engagées par les cellules départementales de suivi mises en place par les Préfets : la circulaire stipule que « les publics sous main de justice en milieu ouvert doivent être concernés par ces actions, en lien avec l'autorité judiciaire <sup>56</sup> ».

### 6.5. Le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ)

Rattaché au ministère de la Ville, de Jeunesse et des Sports, le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ) participe de manière non récurrente et sous forme de projets de recherche évalués au financement des actions de réinsertion des personnes placées sous main de justice.

Mis en place en 2009 par l'article 25 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008, le FEJ a pour objet de financer des programmes expérimentaux visant à favoriser la réussite scolaire des élèves, à contribuer à l'égalité des chances et à améliorer l'insertion sociale et professionnelle durable des jeunes de moins de vingt-cinq ans et ce par le biais d'appels à projets nationaux lancés vers toute structure publique ou privée désireuse de proposer une action innovante ou de contribuer à réformer des dispositifs existants pour les rendre plus efficaces.

Entre 2008 et 2013, le FEJ a soutenu seize projets de réinsertion des personnes placées sous main de justice pour une enveloppe globale de 4 024 388 € soit un montant moyen de 1 006 097 € par an<sup>57</sup>. Ces actions s'inscrivent dans un effort visant à mieux articuler politique pénale et politique d'insertion. Les expérimentations visent le renforcement de l'offre de formation en détention, la constitution de partenariat pour assurer la continuité du suivi, l'enrichissement de l'offre de suivi à la libération et la mise en relation avec des acteurs de l'entreprise.

Quatorze des seize projets à destination des personnes placées sous main de justice s'inscrivent dans le cadre du premier appel à projets (AP1) publié en 2009 au titre de l'axe 3 « Éviter les ruptures, sécuriser les transitions ». Les deux restants sont issus de l'appel à projet publié par la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie solidaire (DIISES) en 2008. Les dispositifs expérimentés ont touché près de 2100 jeunes, répartis dans 10 régions. 10 des 16 projets étaient portés par des missions locales, 4 par des associations et 2 par des collectivités territoriales.

Après la première vague d'appels à projets lancée en 2008, il n'y a pas eu de nouvel appel à projets portant spécifiquement sur la réinsertion des jeunes sous main de justice. Toutefois, en 2014 et 2015, les jeunes sortants de prison ont pu bénéficier d'actions expérimentées financées par le FEJ notamment dans le cadre des aides à la mobilité et du logement, sans qu'il s'agisse d'actions dédiées au public justice. La mission d'animation du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse a indiqué qu'il n'est pas possible de chiffrer la part des projets ayant touché les jeunes sortants de prison pour les années 2014 et 2015.

<sup>56</sup> NOR/INT/K/15/04906/J.

<sup>57</sup> Éléments de réponses pour la mission MAP sur la réinsertion des personnes placées sous main de justice, 2015.

## 6.6. Le Fonds Social Européen (FSE)

Le Fonds social européen (FSE) participe au financement d'actions de réinsertion à destination des personnes placées sous main de justice. Entre 2007 et 2015, le FSE a financé des actions en faveur des personnes placées sous main de justice à hauteur de 29 M€ programmés et 21 M€ réalisés). Ces données ont été obtenues à la demande de la mission par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) grâce à une recherche lexicale du 28 octobre 2015 dans la base Présage.

Au sein des 21 M€ entre 2007 et 2015, le FSE a financé 662 opérations de formations auprès de détenus pour un montant de 10 079 365 € (représentant 35 % du montant total dédié aux personnes placées sous main de justice) et 166 opérations d'accompagnement des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert pour un montant 18 915 882 € (représentant 65 % du montant total dédié aux PPSMJ).

Sur la période entre 2007 et 2015, près de 20 % des fonds du programme opérationnel 2007-2013 ont été accordés à des marchés DIRECCTE, 15 % au réseau des GRETA (Groupements d'ETablissements publics), 6,6 % à l'AFPA, 20 % à d'autres organismes de formation, 10,6 % aux associations, 1,8 % aux missions locales et 25,2 % à d'autres bénéficiaires.

**Tableau 38 : Poids des bénéficiaires de financement FSE pour les actions de réinsertion des PPSMJ entre 2007 à 2015**

Type de bénéficiaires	Montant accordé (en €)	Pourcentage du total
AFPA	1 899 891	6,6 %
Associations	3 086 921	10,6 %
DIRECCTE (marchés)	6 017 499	20,8 %
GRETA	4 441 560	15,3 %
Missions Locales	514 544	1,8 %
Organismes de formation	5 719 216	19,7 %
Autres	7 315 616	25,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>28 995 247</b>	<b>100 %</b>

Source : recherche Présage, 28/10/2015.

En ce qui concerne le programme opérationnel 2007-2013, les actions en faveur des personnes placées sous main de justice s'inscrivent dans la sous mesure 321 « Soutenir les publics ayant des difficultés particulières d'insertion », au sein de la mesure 32 « Inclusion sociale », contenue dans l'axe 3 « Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations ». Cette sous-mesure s'adresse aux personnes en situation de handicap, d'illettrisme et sous main de justice. Elle était dotée de 218 M€ soit 4,8 % du programme opérationnel 2007-2013.

Concernant le public justice, l'objectif des projets est de favoriser le passage de la prison à la vie extérieure en prenant en compte l'ensemble des difficultés de la personne. L'accent est mis sur la notion de parcours et sur l'insertion sociale et professionnelle. Les actions en faveur des personnes placées sous main de justice incluent notamment des actions de remise à niveau, de pré-qualification, de qualification et de préparation à la sortie pour les détenus, des actions de formation et d'accompagnement vers l'emploi. Le total des fonds mobilisés pour les personnes placées sous main de justice pour le programme opérationnel 2007-2014 est estimé en clôture à 27,5 M€, en prenant en compte les deux appels de fonds restants en novembre et février 2016.

D'autre part, le programme opérationnel 2014-2020 permet de financer des actions d'accompagnement des personnes en milieu ouvert au titre de l'axe 3 objectif spécifique 1 « Parcours intégrés d'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignée ». Cet objectif spécifique est doté 1,3 Md€ dont 950 M€ délégués en gestion aux conseils départementaux et aux plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Sur le programme opérationnel 2014-2020, 38 opérations ont été programmées au titre de l'objectif spécifique 1 de l'axe 3 pour un montant de 5,5 M€. Les organismes porteurs des opérations sont des associations (2,9 M€), des missions locales (2 M€) et autres structures (0,6 M€).

Parmi les 5,5 M€ accordés au titre de l'objectif spécifique « Parcours intégrés d'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignée », **la DGEFP ne peut pas estimer le montant des financements dédiés au public justice**. En effet, suite au transfert de la compétence formation professionnelle aux régions à compter du 1er janvier 2015, les actions menées par le FSE dans ce domaine relèvent des programmes opérationnels FEDER-FSE sur lesquels les conseils régionaux ont autorité de gestion. Or, la DGEFP ne dispose pas aujourd'hui de visibilité sur les financements mobilisés pour le public justice dans le cadre du programme opérationnel 2014-2020 : le système d'information « SYNERGIE » permettant la gestion desdits programmes en coordonnant l'ensemble des fonds européens n'est pas encore opérationnel.

Tableau 39 : Synthèse des financements par le FSE d'actions en faveur des personnes placées sous main de justice (en €)

Régions	Montant FSE 2007	Montant FSE 2008	Montant FSE 2009	Montant FSE 2010	Montant FSE 2011	Montant FSE 2012	Montant FSE 2013	Montant FSE 2014	Montant FSE 2015	TOTAL
ALSACE	-	87 315	32 319	110 631	123 705	150 539	45 787	-	-	550 296
AQUITAINE	76 316	212 128	299 181	327 600	254 388	544 878	743 350	966 890	24 817	3 449 548
AUVERGNE	-	84 909	42 127	58 076	292 359	145 530	244 222	-	-	867 223
BASSE-NORMANDIE	-	30 988	81 497	64 877	80 720	60 442	83 840	-	-	402 364
BOURGOGNE	56 593	47 135	109 100	94 832	105 467	143 995	67 695	-	-	624 817
BRETAGNE	127 923	189 234	224 993	244 973	195 295	387 533	594 348	-	-	1 964 298
CENTRE	-	10 831	91 625	67 905	-	-	-	-	-	170 361
CHAMPAGNE-ARDENNE	-	121 771	124 633	98 980	313 139	62 796	124 471	-	-	845 790
CORSE	-	-	-	-	35 904	89 396	-	-	-	125 300
FRANCHE-COMTE	-	50 920	65 641	55 122	97 563	6 300	74 151	-	-	349 697
HAUTE-NORMANDIE	-	167 291	180 304	-	280 319	289 104	337 492	-	-	1 254 509
ILE-DE-FRANCE	219 071	140 715	99 299	158 673	139 157	163 567	255 426	-	-	1 175 907
LANGUEDOC-ROUSSILLON	-	190 724	158 551	231 541	193 080	257 436	49 045	223 623	-	1 304 001
LORRAINE	-	283 249	242 234	260 393	279 223	250 169	299 239	-	-	1 614 508
MIDI-PYRENEES	104 212	189 517	313 034	222 762	344 309	374 548	382 198	317 712	-	2 248 291
NORD-PAS-DE-CALAIS	103 356	160 181	211 872	368 236	81 294	314 501	334 306	54 934	-	1 628 680
PAYS DE LA LOIRE	-	124 393	279 512	473 453	582 782	629 476	555 570	-	-	2 645 186
PICARDIE	-	-	198 804	197 507	258 350	251 964	-	-	-	906 625
POITOU-CHARENTES	19 016	120 384	234 903	241 295	267 634	284 111	267 921	-	-	1 435 264
PACA	212 324	251 084	520 015	903 308	544 355	142 293	321 765	13 728	-	2 908 873
RHONE-ALPES	-	524 542	532 991	578 099	275 385	263 304	349 388	-	-	2 523 709
Total	918 809	2 987 311	4 042 636	4 758 263	4 744 427	4 811 881	5 130 215	1 576 888	24 817	28 995 247

Source : Extraction Présage, 28 novembre 2015.

## 6.7. Les fondations privées

La mission note, à titre liminaire, que très peu de fondations privées sont dédiées à la réinsertion des PPSMJ ou bien ont des programmes dédiés à cette thématique. Par compilation des données obtenues lors d'entretiens et de recherches documentaires, la mission estime que les fondations privées dédient en moyenne 1,55 M€ par an aux actions de réinsertion de personnes placées sous main de justice.

Tableau 40 : Financements dédiés à la réinsertion des PPSMJ par les fondations privées(en€)

Fondations	Fondation de France	Fondation Groupe M6	Fondation FDJ	Ensemble contre la récidive	Total par an
Financement estimé par an (en €)	1 000 000	500 000	47 333	1 000 000	2 547 333
Type de fondations	Pas dédié	Dédié	Pas dédié	Association	

Source : Mission IGF/IGAS/IGSJ.

### 6.7.1. La Fondation de France

Depuis 1969, la Fondation de France soutient des projets dans trois domaines principaux : l'aide aux personnes vulnérables, le développement de la connaissance et l'environnement. Elle opère avec un double mode d'intervention : d'une part, collecter et gérer des fonds et d'autre part, créer et accompagner le fonctionnement des 755 fonds et fondations sous égide.

La Fondation de France dispose de 415 000 donateurs. En 2014, elle a soutenu 9 400 projets pour un montant de 151 M€ dont 60,9 M€ dédiés aux actions en faveur des personnes vulnérables parmi lesquelles figurent les personnes placées sous main de justice.

La Fondation de France dispose en effet d'un programme dédié « Prisons ». En 2014, elle a financé 25 projets de réinsertion des personnes placées sous main de justice pour un montant de 700 000 € : 39 % des projets concernent l'hébergement, 35 % le maintien du lien avec les proches et 26 % la continuité des soins.

La responsable programme « Prisons », estime à 650 000 € par an la moyenne de financement de projets dédiés aux personnes placées sous main de justice. Elle souligne que le montant des subventions accordées aux projets varie fortement allant de 10 000 à 30 000 € par projet. Le programme « Prisons » de la Fondation de France cible trois grands volets de la réinsertion des personnes placées sous main de justice : la continuité des soins, le maintien des liens familiaux et l'accès au logement.

La Fondation de France soutient tout d'abord des projets favorisant la continuité des soins afin de prévenir les ruptures de traitements en place l'accès aux soins à la sortie. La Fondation cible ainsi des projets permettant à une personne de bénéficier d'un suivi individuel et d'une prise en charge adaptés au cours de sa détention en vue de préparer sa sortie.

D'autre part, la Fondation de France finance des projets visant à maintenir et renforcer les liens familiaux des personnes détenues. Ces liens sont fortement mis à mal lors d'une incarcération, les proches sont généralement pénalisés par les difficultés d'accès, les coûts de transport et d'hébergement élevés. L'implantation des nouveaux établissements pénitentiaires dans des zones très excentrées accroît cette fragilisation du lien familial.

Enfin, la Fondation soutient les initiatives permettant à des ex-détenus ou des personnes bénéficiant d'aménagement de peines de pouvoir disposer d'un logement et de l'accompagnement social nécessaire à leur réinsertion. Dans cette perspective, la Fondation de France est attentive aux projets d'accompagnement incluant des activités de loisirs de droit commun pour les personnes sortant de prison.

Au-delà du programme « Prisons », la Fondation de France abrite plusieurs fondations qui financent des projets dédiés aux personnes placées sous main de justice notamment la Fondation Schneider, la Fondation JM Bruneau et la Fondation de l'Échiquier. Le montant dédié par ces fondations sous égide à la réinsertion des personnes placées sous main de justice est estimé à 350 000 € par an.

**Encadré 11 : La Fondation Financière de l'Échiquier, un exemple de fondation abritée par la Fondation de France**

Depuis sa création en 2005, la Fondation Financière de l'Échiquier s'engage en faveur de l'éducation et de l'insertion sociale et professionnelle en France. En 2015, 4,5 M€ ont été accordés à plus de 130 projets solidaires au profit de milliers de bénéficiaires. Elle opère avec un double d'action : une action distributive (dons et des apports en compétences) et une action opérationnelle (un programme d'égalité des chances « La Maisons des Jeunes Talents »).

Avec un budget annuel moyen de 400 000 €, la Fondation répartit ses subventions dans trois domaines d'action : 30 % pour l'insertion par l'emploi, 20 % pour l'éducation des jeunes défavorisés et 50 % pour les Maisons des Jeunes Talents qui permettent l'accompagnement de jeunes filles, issues de milieux défavorisés pour l'accès aux classes préparatoire aux Grandes Écoles.

En ce qui concerne les personnes placées sous main de justice, la Fondation a soutenu trois projets en dix ans pour un montant de 143 000 €. La Fondation a notamment soutenu le projet TV Fresnes porté par l'Association du Festival International de Films de Femmes (AFIFF) pour un budget de 610 000 € par an. Une chaîne de télévision interne à la maison d'arrêt de Fresnes avec et pour les personnes qui y sont incarcérées. Ce canal interne permet de donner directement aux détenus des informations sur leur quotidien carcéral et leur préparation à la sortie. Les émissions sont entièrement réalisées par 30 détenus à l'atelier vidéo, permettant aux prisonniers qui y participent de se réadapter dans un milieu collectif et créatif. Elles sont ensuite diffusées en boucle tout au long de l'année sur une chaîne des moniteurs installés dans les cellules. Elles touchent ainsi les 2 500 personnes incarcérées à Fresnes.

Source : Fondation Financière de l'Échiquier sous l'égide de la Fondation de France.

### 6.7.2. La Fondation d'entreprise du Groupe M6

Avec pour slogan « Faire de la prison un temps de reconstruction », la Fondation d'entreprise du Groupe M6 est l'une des rares fondations entièrement dédiée à la réinsertion des détenus. La Fondation d'entreprise du Groupe M6 œuvre exclusivement dans l'univers carcéral pour contribuer à faire de la prison un temps de réflexion et de reconstruction au service de la réinsertion des détenus. Ce choix de ce mécénat est lié au cœur de métier du Groupe M6 : la télévision est l'une des fenêtres sur le monde extérieur pour les personnes détenues.

Entre 2010 et 2015, la Fondation d'entreprise Groupe M6 a engagé 2,5 M€ pour la réinsertion des détenus autour de trois grands volets de la réinsertion : la réinsertion professionnelle, l'offre culturelle et sportive et les associations<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Source : responsable du projet Fondation M6.

Parmi des 2,5 M€, 41 % ont été affecté au soutien et à l'accompagnement pour l'élaboration de projets professionnels des personnes détenues. Trente personnes ont pu trouver un emploi grâce au soutien de la Fondation. 500 bourses d'études ont été remises à des détenus illettrés/indigents et 260 détenus ont suivi des formations audiovisuelles et aux métiers de restauration. Sur les 2,5 M€, 25 % du budget a été dédié à la promotion d'une offre culturelle et sportive entre les murs afin de lutter contre l'oisiveté et l'enfermement psychologique de la détention avec 50 projections cinématographique et 80 concerts. Enfin, 23 % du budget a été dédié au soutien des associations œuvrant à la réinsertion des détenus.

En somme, les actions de la Fondation d'entreprise Groupe M6 ont bénéficié à plus de 15 000 détenus dans 25 établissements pénitentiaires.

À titre illustratif, en août 2015, la Fondation M6 a soutenu l'association Ensemble Contre la Récidive dans son projet de formation professionnelle d'ex-détenus aux métiers du chocolat. En partenariat avec l'entreprise Bernachon, qui assure la formation professionnelle des personnes détenues au centre de réinsertion de Saint Quentin Fallavier, la Fondation M6 a subventionné l'acquisition d'une partie du matériel technique de l'atelier de fabrication de chocolat.

### 6.7.3. La Fondation Française Des Jeux (FDJ)

Créée en 1993, la Fondation de la Française des Jeux s'engage dans le mécénat sportif. Par le sport, elle encourage le développement de soi et l'épanouissement personnel.

Entre 2013-2017, la Fondation FDJ agit autour de 3 principaux axes : le sport de haut niveau d'une part, afin d'encourager le sport pour tous et aider les athlètes à révéler leur talent, la solidarité d'autre part avec comme objectif de favoriser l'égalité des chances et enfin le handicap avec pour but donner aux sportifs non valides les mêmes chances qu'aux sportifs valides. En un peu plus de vingt ans, la Fondation FDJ a ainsi soutenu 360 athlètes issus du programme Challenge et près de 600 projets avec des associations et fédérations sportives.

Depuis 2007, la Fondation d'entreprise FDJ soutient spécifiquement des projets de réinsertion auprès de personnes détenues, par la pratique d'activités sportives, et notamment de randonnées cyclo-touristiques. Ces projets doivent permettre aux détenus d'être acteurs d'un projet de réinsertion dans lequel l'activité physique et sportive tient une place prépondérante, afin de préparer leur réinsertion sociale et de prévenir la récidive.

En effet, la préparation physique suivie par chaque participant, l'intensité de l'effort proposé par le parcours, le partage dans la vie de groupe ainsi que la fusion des individualités et l'intégration des notions de respect des règles, de confiance et de dépassement de soi, sont d'autant de défis à surmonter pour les personnes détenues, en vue d'une réinsertion professionnelle et sociale. Pour chaque projet, les personnes détenues sont placées en binômes avec des membres du personnel des établissements pénitentiaires, avec l'objectif d'arriver ensemble.

Depuis 2007, plus de 500 personnes détenues ont été impliquées dans treize projets de réinsertion par la pratique sportive<sup>59</sup>. La Fondation FDJ a dédié un total de 426 000 € soit une moyenne de 47 333 € par an, les montants par projets allant de 10 000 € à 100 000 €.

<sup>59</sup> Dossier Fondation d'entreprise FDJ/Administration pénitentiaire.

**Tableau 41 : Détail des financements dédiés aux projets de réinsertion des personnes placées sous main de justice par la FDJ par an**

Années	Projets de réinsertion	Montant du mécénat (en €)	Nombre de participants
2007	Ch'Ti Ventoux	30 000	6
2008	Ch'Ti Cassis	45 000	5
2009	Tour de France pénitentiaire	100 000	196
2010	Ardéchoise	45 000	15
2011	Tour PACA-Corse	40 000	17
	Centre pénitentiaire du Havre	10 000	5
2012	La transpyrénéenne	30 000	18
	GAP 21	20 000	6
2013	EcoTrail	15 000	31
	Dans les roues de la Tour	30 000	8
2014	EcoTrail	17 500	41
	Jeux pénitentiaires	30 000	184
2015	EcoTrail	13 500	22
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>426 000</b>	<b>554</b>

Source : Dossier Fondation d'entreprise FDJ/Administration Pénitentiaire.

Suite à la réalisation de ces projets, la Fondation FDJ a essayé d'évaluer l'impact de son action sur la réinsertion des personnes placées sous main de justice bénéficiaires. À titre illustratif, il est possible, pour certains projets, de quantifier l'impact en termes de résultats pour la réinsertion. Par exemple, pour le projet Ch'Ti Ventoux de 2007, les six participants se sont réinsérés tant socialement que professionnellement. Dans la même perspective, trois des six détenus ayant participé au projet GAP 2012 ont été placés sous surveillance électronique supportés par une formation diplômante à l'AFPA en qualité de plâtrier plaquiste, un détenu est retourné à l'emploi et un détenu a bénéficié d'un contrat d'insertion jeune au sein d'une collectivité locale dans le domaine des espaces verts.

Au-delà de données quantitatives, l'évaluation de l'impact des projets de la Fondation FDJ a également été menée en termes qualitatifs. Pour les personnes placées sous main de justice, les projets sont décrits comme une expérience valorisante : les détenus disent avoir repris confiance en eux pour s'investir dans un projet de sortie. Ils ont également souligné l'importance du nouveau regard porté par le personnel se sentant à nouveau comme des « citoyens ordinaires ». La Fondation note enfin un effet important sur l'hygiène de vie se traduisant par de meilleures habitudes alimentaires et une diminution de la consommation de tabac.

#### 6.7.4. Ensemble contre la récidive

L'Association Loi 1901 "Ensemble contre la récidive-Prisons du Cœur" œuvre depuis 2010 pour la lutte contre la récidive, au profit des personnes condamnées à des peines de moins de 5 ans, hors crime sexuel et de sang. Elle est financée essentiellement par les Fondations d'entreprise (dont la Fondation M6, à hauteur de 30 000 €/an). La Fondation de l'Echiquier a également financé l'un de ses projets en 2015 à hauteur de 25 000 €.

Son budget annuel d'environ 1 000 000 € lui a permis de mener notamment les actions suivantes :

- Le parcours de lutte contre le choc carcéral à Nanterre - les Détenus ont du Talent (Christies) ;
- Les livres contre la récidive (Caisse des dépôts) ;

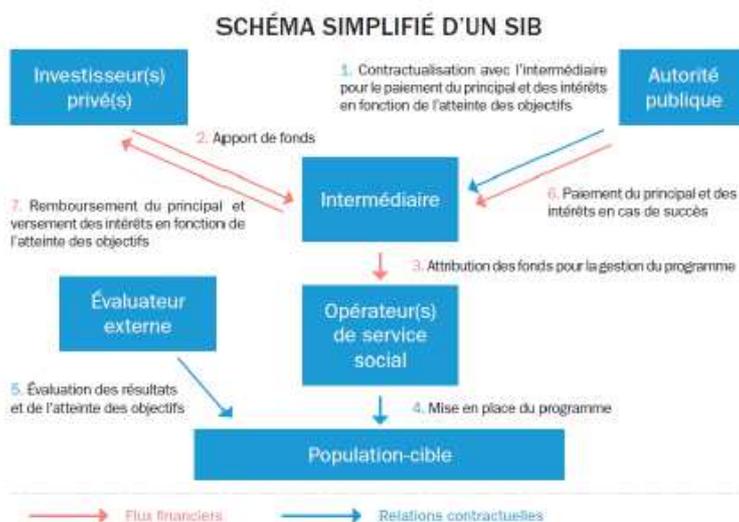
- La rénovation du plateau sportif de Fresnes - Plateau sportif de Nanterre - avec retrait des Barbelés autour du terrain de sport (ils crèvent 2500 ballons par an) à Nanterre avec Yannick Noah, Raymond Domenech et Djamel Bourras ;
- Le centre expérimental Ensemble contre La récédive à St Quentin-Fallavier ; deux films de sensibilisation diffusés sur les grandes chaînes nationales ;
- des suppléments de 8 à 12 pages insérés dans Métro - Le Point - Le parisien - Elle - ;
- La sensibilisation à l'effort et à la rigueur avec l'organisation de compétition sportive à Lyon Corbas ;
- La participation des surveillants à des matches de foot de ligue 1 de nos clubs partenaires et au concert des artistes militants de l'association.

## 7. Les financements innovants via les « Social Impact Bonds »

### 7.1. L'expérience américaine

Le développement des Social Impact Bonds (SIB) est récent aux États-Unis (2012), et reste confidentiel : seuls sept projets ont vu le jour, dont trois dans le domaine de la réinsertion des prisonniers. Il existe toutefois une volonté politique affichée de développer et soutenir ces projets, qui permettent de financer des expérimentations de prévention innovantes, dont le résultat est trop incertain ou les méthodes employées trop novatrices pour justifier un financement public direct. L'économie réalisée sur les dépenses publiques peut permettre de proposer un rendement intéressant pour les investisseurs en cas de succès.

Graphique 4 : Schéma de fonctionnement d'un Social Impact Bond



Source : Institut de l'entreprise, novembre 2015.

Graphique 5 : Le potentiel et les limites des SIB aux États-Unis

<b>UPFRONT CAPITAL COMMITMENT (USDMM)*</b>	This is a sum of Non-Recoverable Grants, Recoverable Grants and Investment Guarantees, Senior Investment and Subordinate Investment. This number is not comparable across deals as some deals recycle outcome payments year to year to fund service provision. The costs covered by this investment and the draw-down schedules also differ across deals.	<b>NON-RECOVERABLE GRANTS</b>	These are grants or commitments provided by non-Outcome Funder actors to fund the intervention, which the grantor has no opportunity to recover or recycle. The grants included are not perfectly comparable across deals as the interventions may benefit from different forms of support from other government programs or organizations. Pro bono legal, intermediary and technical assistance services have not been included here, though they have been included as a form of subordinate investment if fees were deferred and the provider stands to earn success payments.
	<b>Senior Investors</b>	<b>Subordinate Investors</b>	<b>Recoverable Grants and Investment Guarantees</b>
<b>INVESTOR NAME</b>	Investors with the highest priority for repayment	This category is added in 7 deals. Investors with a lower repayment priority than senior investors	This category is added in 4 deals. Recoverable Grants include grants that stay with the intermediary and are recycled into future programming. Investment Guarantees include first loss guarantees that are paid to investors in outcomes are not achieved and are recycled into future programs if not used.

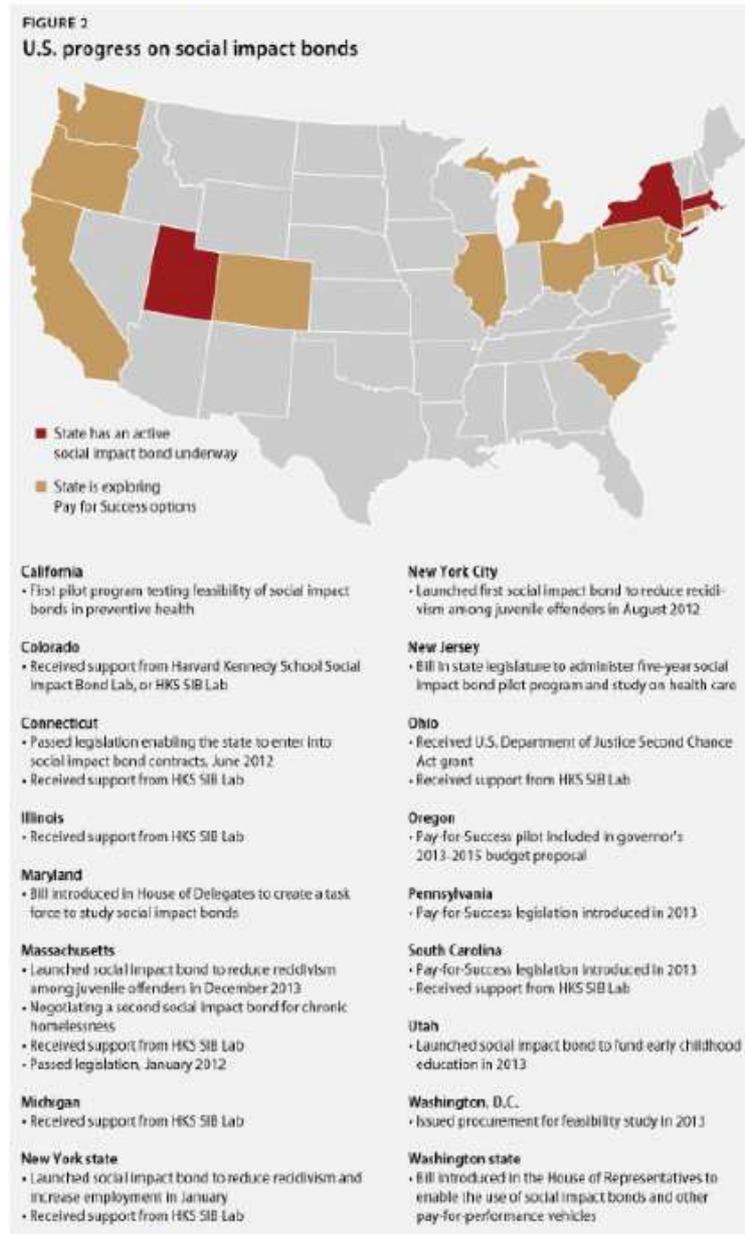
Source : rapport de l'Institut Brookings.

### 7.1.1. Les Social Impact Bonds (SIB) aux États-Unis (aussi appelés Pay For Success, PFS) sont encore confidentiels, mais portés par une volonté politique à différents niveaux

Le développement des SIB aux États-Unis<sup>60</sup> est récent : le premier projet a été lancé en 2012 par la ville de New York, afin de lutter contre la récidive dans la prison de Rikers Island. Les SIB restent un mode de financement confidentiel, puisqu'un rapport de l'Institut Brookings dénombrait seulement sept projets en cours ou terminés aux États-Unis au 1<sup>er</sup> mars 2015 (dont trois dans la réinsertion des prisonniers), contre 24 au Royaume-Uni, et 38 dans le monde. Les SIB lancés aux États-Unis concernent des montants plus élevés : sur les 165,05 MUSD investis dans des projets SIB dans le monde, 100,13 MUSD le sont aux États-Unis. Ces montants restent néanmoins extrêmement faibles, y compris en comparaison avec les estimations de la taille du marché de l'*impact investing*, qui regroupe l'ensemble des investissements visant à valoriser un impact social tout en générant un retour financier, et qui se monte à plusieurs dizaines de milliards de dollars dans le monde.

<sup>60</sup> Les SIB sont des contrats entre une autorité publique et un investisseur, qui s'engage à investir dans un projet à dimension sociale et à n'être remboursé que si le projet est considéré comme un succès, sur la base d'indicateurs prévus dans le contrat initial. Malgré leur nom, il ne s'agit pas en général de financements de type obligataire.

Graphique 6 : Cartographie en faveur des initiatives SBI aux Etats-Unis



Source : American Progress.

Le soutien au développement des SIB a fait l'objet de diverses déclarations politiques aux États-Unis. L'administration Obama a inclus dans chaque proposition de budget depuis 2012 des financements pour les SIBs (de 100 MUSD à 500 MUSD), jusque-là toujours refusés par le Congrès. L'Administration a également utilisé ses compétences propres, via la distribution de subventions par des agences fédérales ou l'établissement d'un Fonds d'Innovation Sociale, qui, au-delà du versement de subventions, centralise la gestion des connaissances sur les projets SIB (partage des données et des résultats, diffusion des conclusions tirées, etc.).

Au niveau local, certains États ont adopté des législations leur permettant d'initier des contrats SIB et de disposer de fonds dédiés (Massachusetts et Utah), d'autres comme New York adoptent des budgets au cas par cas, et une dizaine d'États sont en train d'évaluer l'opportunité d'initiatives similaires. Ces participations financières publiques sont considérées comme nécessaires pour faire face aux coûts d'administration du projet, qui requièrent des ressources et compétences spécifiques (rédaction du contrat, définition des objectifs et indicateurs, assistance technique, évaluation, frais légaux, etc.). Enfin, des acteurs privés se mobilisent en soutien, notamment la Kennedy School d'Harvard qui a créé grâce aux subventions fédérales un laboratoire d'assistance technique sur les SIB (SIB Lab), devenu un acteur clé à la fois dans l'aide opérationnelle à la mise en œuvre de projets, mais aussi dans la réflexion et les analyses sur le sujet.

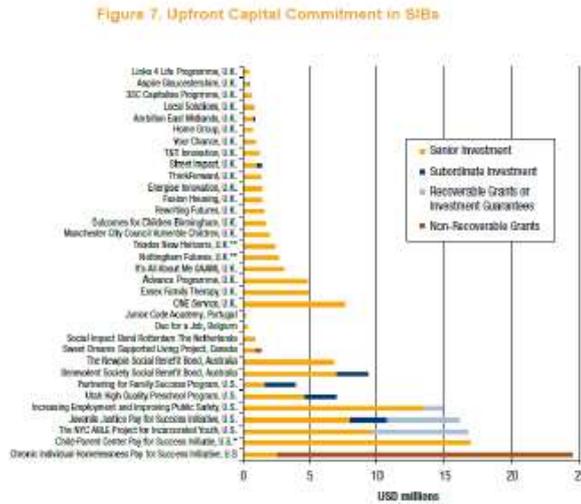
### 7.1.2. Les projets SIB aux États-Unis sont marqués par une structure permettant de différencier les investisseurs, mais avec des indicateurs de succès frustes, et par un recours systématique à l'intermédiation

Les SIB lancés aux États-Unis ont su attirer des profils d'investisseurs variés grâce à une différenciation des risques et bénéfices recherchés. A une première couche d'investisseurs seniors, remboursés en priorité en cas de succès du projet, s'ajoutent souvent une couche plus risquée d'investisseurs subordonnés et une moins risquée d'investisseurs garantis (pour lesquels une partie de l'investissement est remboursée en cas d'échec du projet). Des couches de subventions, parfois réutilisables sur d'autres projets en cas de succès, sont parfois ajoutées pour les investisseurs sociaux plus traditionnels voulant contribuer sans forcément attendre de retour.

Le déclenchement du retour sur investissement est souvent binaire pour l'investisseur, et conditionné au franchissement d'un palier à l'issue du projet. Une différence marginale dans la performance du projet peut donc engendrer des différences importantes sur les retours pour les investisseurs. Pour protéger ces derniers, une clause de rupture anticipée (*early termination*) est souvent prévue afin de limiter les investissements dans un projet qui ne fonctionnerait pas.

Enfin, tous les contrats SIB aux États-Unis ont recours à un intermédiaire, qui s'occupe de la gestion et de la mise en œuvre du contrat et fait le lien entre l'autorité publique et le prestataire de service (contrats gérés), ce qui n'est pas forcément le cas dans les autres pays. Cette structure permet notamment à l'autorité publique de ne pas nécessairement avoir à développer en interne une expertise spécifique dans la gestion et la mise en œuvre de tels projets.

Graphique 7 : Structure de financement des SIB aux Etats-Unis



7.1.2.1. Les projets menés dans le domaine de la réinsertion des prisonniers aux États-Unis

Sur les trois projets initiés dans ce but, seul le premier projet, mené par la ville de New York à la prison de Rikers Island, est terminé et a pu faire l'objet de conclusions. Le projet a échoué à atteindre ses objectifs, et l'expérimentation est donc un échec sur le plan des objectifs sociaux. Sur le plan technique en revanche, le SIB a fonctionné comme prévu. La ville de New York a pu fournir une intervention auprès de 4000 jeunes pendant trois ans, et tester des solutions, sans engager de fonds. Le SIB de Rikers a montré qu'il était possible pour des investisseurs et le gouvernement de se mettre d'accord sur des métriques spécifiques et des indicateurs qui mesurent le succès.

Les leçons tirées de cette première expérimentation ont permis de lancer un double débat sur la mesure du succès d'un projet SIB. Le projet a montré l'importance de la progressivité et de la mise en place de retours progressifs pour les investisseurs, à mesure que la valeur produite par le projet est mesurée (via des indicateurs précoces concrets et précis). 44 % des 16-18 ans qui sont entrés dans la prison en 2013 ont ainsi atteint des résultats positifs, insuffisants pour passer le palier défini dans le contrat, mais mesurables. La méthode statistique utilisée dans l'évaluation du succès a également fait l'objet de critiques, soulignant l'importance du choix d'une méthode suffisamment robuste et reconnue pour ne pas être contestée. Les projets plus récents dans le domaine de la réinsertion des prisonniers utilisent tous une méthode de comparaison aléatoire entre des groupes de contrôle et des groupes de traitement (Essai Contrôlé Randomisé), qui semble moins contestée jusqu'ici.

Face à un mode de financement encore balbutiant aujourd'hui aux États-Unis, il a fallu utiliser jusqu'ici des mécènes et philanthropes en garants afin d'attirer suffisamment d'investisseurs. Si l'objectif est qu'à terme le capital privé absorbe lui-même directement le risque d'échec, il faudra certainement que les projets démontrent leur capacité à générer des retours importants. Les paramètres et structures optimaux des SIB sont encore un sujet de réflexion, qu'il faudra suivre afin de déterminer la capacité des SIB à attirer des investisseurs. Si cette réflexion aboutit, les SIB pourront répondre à un besoin spécifique : pallier la difficulté à engager directement l'argent public dans des expérimentations innovantes sur des politiques publiques, tout en offrant une opportunité d'investissement crédible pour des investisseurs qui ne se placent pas ici dans une pure optique philanthropique.

Voici quelques éléments plus détaillés sur trois projets pilotes : premièrement, l'« Adolescent Behavioral Learning Experience » (ABLE) à Rikers Island (NY), premier SIB mis en place aux États-Unis en 2012, deuxièmement le Massachusetts Juvenile Justice Pay for Success Initiative lancé en janvier 2014 et enfin le « Increasing Employment and Improving Public Safety » lancé en janvier 2014.

**Encadré 12 : Le programme SIB ABLE à Rikers Island (NY) 2012**

<p><b>Objectif :</b> Réduire le taux de récidive chez les adolescents (16 à 18 ans) incarcérés à la prison de Rikers Island. La moitié des jeunes retourne à Rikers dans l'année suivant leur première libération. Un adolescent libéré passera en moyenne 200 jours de plus en prison dans les six années suivantes. Le coût d'une incarcération représente 85 000 € par prisonnier par année pour la ville de New York.</p> <p>Le programme ABLE fournit divers cours, interventions, animations auprès des jeunes afin de leur fournir les qualités sociales et émotionnelles qui les aideront à faire des meilleurs choix de vie à leur sortie de prison.</p> <p><b>Financement initial :</b> Goldman Sachs a investi 9,6 MUSD sur 4 ans dans le programme ABLE, sous la forme d'un prêt à l'intermédiaire (MRDC). 7,2 MUSD étaient garantis par une partie tierce : Bloomberg Philanthropies, sous la forme d'une subvention à MRDC.</p> <p><b>Intermédiaire :</b> MRDC (organisation de recherche dans les politiques sociales et éducatives à but non lucratif) a mis en place les arrangements financiers, sélectionné les fournisseurs et les interventions, formé les acteurs, piloté le projet, contrôlé la mise en œuvre et la participation au programme, et joué le rôle d'intermédiaire entre tous les acteurs.</p> <p><b>Autorité publique :</b> La ville de New York a prévu 9,6 MUSD en cas de succès.</p> <p><b>Prestataire :</b> Osborne Association et Friends of Island Academy, des associations spécialisées dans les solutions innovantes aux problèmes de réinsertion des prisonniers.</p> <p><b>Indicateurs de succès :</b> Si le récidivisme (mesuré par une évaluation indépendante) diminue de 10 %, la ville de New York donne 9,6 MUSD à MRDC, afin de rembourser Goldman Sachs. Si le récidivisme diminue de plus de 10 %, la ville verse des montants supplémentaires sur une échelle progressive et plafonnée. Les 7,2 MUSD de subventions données par Bloomberg Philanthropie en garantie pourront être utilisés sur d'autres projets. Si le récidivisme diminue de moins de 10 %, la ville ne paie rien, MRDC utilise la subvention de Bloomberg Philanthropie pour rembourser en partie Goldman Sachs.</p>
--

Les conclusions intermédiaires livrées par un institut indépendant en juillet 2015 ont montré que le programme n'avait pas permis de réduire le récidivisme. Le programme a donc été arrêté un an avant son terme (option de rupture anticipée). Goldman Sachs a perdu 1,2 MUSD, au lieu des 2,4 MUSD qu'il aurait perdus si le programme avait été à son terme. Goldman Sachs est impliqué dans trois autres programmes similaires (deux autour de la petite enfance à Salt Lake City et Chicago, et un nouveau autour de la réinsertion dans le Massachusetts), et les pertes sur ce projet précis devraient largement être compensées. Malgré la non-atteinte des objectifs, le SIB a été considéré comme un succès sur le plan technique : il a fonctionné comme attendu et permis d'expérimenter une solution innovante.

**Encadré 13 : Le programme Massachusetts Juvenile Justice Pay for Success 2014**

**Objectif :** réduire le récidivisme et améliorer l'employabilité des jeunes hommes à risque de récidive fort. Le programme de Roca est un programme intensif d'éducation et de formation, destinés à au moins 929 jeunes hommes à risque de 17 à 23 ans, via un programme intensif de 2 ans.

**Financement initial :** 18 MUSD investis sur le projet, par Goldman Sachs via son *Social Impact Fund* (9 MUSD en prêts seniors), et des associations philanthropes : Kresge Foundation and Living Cities (3 MUSD en prêts subordonnés), Laura and John Arnold Foundation (3,7 MUSD en subventions), New Profit Inc (2 MUSD) The Boston Foundation (300 000).

Le laboratoire de la Kennedy School d'Harvard a offert une aide technique sur la base du volontariat (pro bono).

**Intermédiaire :** Third Sector Capital Partners (organisation à but non lucratif) et New Profit Inc (fonds de philanthropie et d'innovation sociale), qui a également contribué au financement du projet.

**Autorité publique :** L'Etat du Massachusetts a prévu 27 MUSD sur sept ans en cas de succès - c'est le programme SIB le plus important aux Etats-Unis. Le *Department of Labor* a également donné une subvention de 11,7 MUSD à l'Etat - une première pour un SIB. L'Etat du Massachusetts a adopté une loi permettant à l'administration d'entrer dans des contrats SIB en 2012, et a créé le *Social Innovation Financing Trust Fund*, qui permet de mener de tels projets.

**Prestataire :** Roca, Inc, association spécialisée dans l'aide aux jeunes incarcérés.

**Indicateurs de succès :** Réduction du nombre de jours passés par les participants au programme en prison (plancher de diminution de 5,2 %, puis paiements progressifs correspondant aux économies réalisées par l'Etat), amélioration de l'employabilité (prime fixe pour chaque participant qui rencontre un conseiller carrière au moins 9 fois dans un trimestre) et de l'emploi (prime fixe pour chaque participant employé par rapport à un groupe de contrôle similaire).

Incarceration-Based Payment Terms		
Decrease in Days of Incarceration	Incarceration-Based Success Payments	Gross Savings for Commonwealth
70.0%	\$ 27 million	\$ 45 million
55.0%	\$ 26 million	\$ 33 million
40.0%	\$ 22 million	\$ 22 million
25.0%	\$ 11 million	\$ 11 million
10.0%	\$ 2 million	\$ 2 million
5.0%	\$ 0	\$ 0.9 million

En cas de succès, les financeurs recevront des paiements du *Social Innovation Financing Trust Fund* : remboursement du principal + 5 % d'intérêt annuel pour Goldman Sachs, remboursement du principal + 2 % d'intérêt pour les fondations. Les frais engagés par Roca lui seraient remboursés. En cas de dépassement des objectifs, Roca et Goldman Sachs pourraient recevoir jusqu'à 1 million supplémentaire, les Fondations jusqu'à 600 000.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité de ce programme.

**Encadré 14 : Le programme Increasing Employment and Improving Public Safety 2014**

**Objectif :** Lutter contre le récidivisme. Programme de 5,5 ans destiné à la réinsertion de 2000 individus incarcérés à New York et Rochester, via de la formation et de l'accompagnement.

**Financement initial :** Bank of America Merrill Lynch a levé 13,5 MUSD de dollars auprès de plus de 40 investisseurs privés (sélectionnés parmi les plus fortunés) et institutionnels. Il s'agit du premier SIB auxquels des investisseurs particuliers peuvent participer. La Rockefeller Foundation a offert une garantie de 1,32 MUSD.

Le laboratoire de la Kennedy School d'Harvard a offert une aide technique sur la base du volontariat (pro bono).

**Intermédiaire :** Social Finance, une organisation à but non lucratif offrant des conseils et des financements dans le domaine de l'impact social. Social Finance a contribué à la sélection des investisseurs avec Bank Of America.

**Autorité publique :** L'Etat de New York a prévu 21,5 MUSD pour ce projet, la moitié provenant d'une subvention du *Department of Labor* afin de financer la première moitié du projet – les 1000 premiers participants. L'Etat de New York prendra le relais dans la deuxième partie, avec son budget propre.

**Prestataire :** *Center for Employment Opportunities* (CEO), une organisation à but non lucratif offrant des services liés à l'emploi de réinsertion.

**Indicateurs de succès :** Le programme est divisé en deux phases. Une première évaluation complète sera menée au bout de 3 ans. Trois indicateurs ont été choisis : l'emploi (palier à 5 % d'augmentation entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle), la récidive (palier à 36,8 jours de réduction) et l'accès à des emplois de transition. Les paliers et chiffres ont été déterminés suite à une analyse coût-bénéfice rigoureuse, afin que les paiements ne puissent pas dépasser les économies et bénéfices estimés pour l'Etat de New York.

Definition	Threshold	Price Per Outcome
<b>Employment:</b> Percentage point difference between treatment and control group members with positive earnings in the fourth quarter following release from prison.	5 percentage point increase	Phase I: \$6,000 per person Phase II: \$6,360 per person
<b>Recidivism:</b> Difference between treatment and control group in average number of days incarcerated per person during the observation period.	36.8 days reduction	Phase I: \$85 per day Phase II: \$90.1 per day
<b>Transitional Jobs:</b> Number of treatment group members who start a CEO transitional job during the observation period.	Same threshold as recidivism	Phase I: \$3,120 per person Phase II: \$3,307 per person

## 7.2. L'expérience britannique

Il s'agit du projet pilote mis en place par la Rockefeller Foundation à Peterborough (localité d'environ 190 000 habitants, située dans l'Est de l'Angleterre) afin de lutter contre la récidive.

Ce projet visait une réinsertion dans la communauté, en améliorant l'employabilité des participants<sup>61</sup>. Il s'adressait aux détenus condamnés à une peine inférieure à 12 mois, sélectionnés avant leur sortie de prison.

<sup>61</sup> <https://data.gov.uk/sib/knowledge/box/ministry-justice-offenders-released-peterborough-prison> et [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/321483/2014\\_Social\\_Investment\\_Strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/321483/2014_Social_Investment_Strategy.pdf)

Les intéressés bénéficiaient d'un plan d'action personnalisé comportant un certain nombre de services (soutien dans la recherche d'un logement adéquat, cure de désintoxication en cas d'addiction, aide dans les recherches d'un emploi, soutien psychologique, soutien spécifiques pour les personnes avec des enfants etc.)

La démarche est intéressante, en termes « d'expérimentation sociale » puisque le projet a servi en quelque sorte de précurseur au *Transforming Rehabilitation (TR)* « transformer la réinsertion » et qu'il cherchait à combiner le modèle « franchir la grille » (*Through the gate*), avec le système des « *social impact bonds* » (*SIB*)<sup>62</sup>.

L'idée était que les organisations faisaient l'acquisition de ces « *social bonds* » (qui finançaient les interventions du programme « *Through the gate* »). Si les détenus ne récidivaient pas, le gouvernement versait une somme d'argent aux investisseurs, en contrepartie des économies réalisées en l'absence de récidive et de nouvel emprisonnement (plus coûteux pour les finances publiques). A noter, le ministère de la Justice a commandité un rapport sur le modèle des « *social bonds* », rédigé par des universitaires indépendants<sup>63</sup>.

Les programmes *TR* lancés en février dernier en Angleterre et au pays de Galles<sup>64</sup> se distinguent toutefois de ce « modèle de Peterborough » auquel il a été mis fin de manière prématurée et la performance des entreprises de réinsertion est étroitement supervisée par le ministère de la Justice (même si ces entreprises disposent de marges de manœuvre).

### 7.3. La position de la direction du budget

La direction du budget estime que le recours au dispositif innovant des *SIB* n'est pas envisageable à droit constant. En effet, l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ne prévoit pas ce type de financement, qui se distingue sur plusieurs aspects essentiels du contrat de partenariat (rémunération de l'opérateur par un intermédiaire, évaluation externe, etc...); le schéma des *SIB* se rapprocherait davantage des emprunts, mais sous une forme atypique qui nécessiterait également des modifications législatives.

Par ailleurs les *SIB* posent un certain nombre de questions de doctrine majeures, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'organe d'évaluation, le type d'indicateurs à retenir, ou encore le rôle de l'intermédiaire, dont la présence complexifie les relations entre le financeur et l'opérateur. De plus, le risque supporté par l'investisseur semble particulièrement élevé (possibilité de ne pas retrouver sa mise de départ).

<sup>62</sup> Mécanisme de financement destiné à assurer l'accomplissement de missions de service public (ou d'actions de prévention) par des organismes privés dont la rémunération, versée par l'État, est fonction des résultats obtenus. En 2014, on recensait 17 structures qui fonctionnaient sur ce modèle ; essentiellement en matière de lutte contre le chômage, protection de l'enfance, lutte contre le sans-abrisme et récidive carcérale.

<sup>63</sup>[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/341684/peterborough-social-impact-bond-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341684/peterborough-social-impact-bond-report.pdf)

<sup>64</sup> Pm, les gouvernements irlandais et écossais sont responsables de l'administration pénitentiaire dans leurs nations respectives.

S'agissant plus précisément de l'application du schéma de financement aux actions de l'État en matière de réinsertion des PPSMJ, plusieurs points paraissent problématiques :

- Le volume de dépense à partir duquel il est indiqué que les SIB présentent un intérêt économique (1-2 M\$) semble élevé par rapport aux montants des subventions actuellement versées, par exemple, à l'ensemble des associations et autres partenaires privés en matière d'insertion (enveloppe globale de 5,1 M€ en 2015), l'action en matière de réinsertion étant par nature éparpillée sur le territoire ; afin de susciter des candidatures d'investisseurs, il faudrait analyser la faisabilité et l'attractivité d'un regroupement des actions de réinsertion actuellement menées par plusieurs personnes privées et/ou collectivités locales, ce sur quoi nous ne disposons pas d'éléments ;
- Le choix d'indicateurs pertinents pour mesurer l'atteinte des objectifs par les opérateurs privés semble en première analyse très délicat : les indicateurs devraient être facilement évaluables pour attirer les partenaires (sur le modèle : conclure un contrat de travail dans un délai de xx mois), or les actions de réinsertion des PPSMJ constituent par nature, s'agissant de publics désinsérés et cumulant des difficultés sociales, sanitaires et professionnelles importantes, des actions de long terme dont les résultats ne sont pas toujours quantifiables ;
- Enfin sur l'aspect purement budgétaire, il apparaît difficile d'encadrer les conditions de facturation de l'opérateur privé en cas de réussite pour que le coût final ne soit pas supérieur au coût de production du service par l'opérateur.

Un tel dispositif ne paraît pas donc présenter, en l'état, un potentiel réel d'amélioration de la performance ou de réalisation d'économies par l'État, sur le champ de la réinsertion des PPSMJ.

Il convient de noter qu'actuellement le recours aux partenaires privés pour mener des actions de réinsertion existe déjà grâce aux conventions conclues entre l'État (DAP) et les associations compétentes, ainsi que dans le cadre des marchés de gestion déléguée (les contrats incluant notamment des objectifs à atteindre par l'entreprise en matière de travail des détenus). L'amélioration de la performance de ces partenaires privés, pour un coût maîtrisé, fait l'objet d'un suivi attentif de la direction du budget.

#### 7.4. La position du pôle économie sociale et solidaire de la direction du trésor

La mission a échangé avec le pôle économie sociale et solidaire de la direction du trésor. Une réunion a été organisée avec le Comptoir de l'innovation et l'examen de projets susceptibles de faire l'objet d'une expérimentation SIB. Le résultat de ces travaux figure dans deux notes en pièce jointe de l'annexe.

## Annexe 7. Etudes comparées

### Annexe 7.1. *Les politiques d'insertion des personnes détenues*

(*Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni*)

Bureau de droit comparé du SAEI –Ministère de la Justice 3 décembre 2015

Rédacteur : X. Pradel

#### Introduction

Il existe un grand nombre de programmes de réinsertion dans les pays européens, et ce alors même que les différents pays disposent d'une culture juridique et de politiques pénales très variées. Ces différents programmes peuvent s'adresser à des personnes condamnées purgeant leur peine, en milieu ouvert ou fermé, selon les cas. Les différents pays ne connaissent pas le même degré d'avancement en matière de politiques d'évaluation des programmes de réinsertion.

#### *1- Sources et institutions compétentes*

- **s'agissant des sources**, dans les différents pays, si la question de la réinsertion des détenus est en tout premier lieu traitée au niveau *politique*, elle est également traduite sur le plan légal par un certain nombre de *normes* ou d'accords juridiques, de valeur juridique variable.

. **En Allemagne**, qui dispose d'un système fédéral, on peut constater une certaine proximité entre les législations des différents *Länder*. Il existe en effet une compétence des *Länder*, en matière d'exécution des peines.

La réinsertion des détenus est principalement traitée directement par la loi du *Land*. Par exemple, en Sarre, les articles 19 à 25 de la loi pénitentiaire (*Strafvollzugsgesetz*) sont consacrés à la réinsertion sociale et professionnelle.

. **Au Royaume-Uni**, il existe une réglementation nationale - récemment réformée. Par exemple le soutien de protection sociale accordé au détenu à la sortie de prison est garanti par une disposition réglementaire.

Cependant, l'essentiel des politiques de réinsertion est mis en œuvre par des accords contractuels passés au niveau local.

. **Aux Pays-Bas**, la question de la réinsertion des détenus est essentiellement traitée, de façon pragmatique, au moyen d'accords passés au niveau national, régional et local. On retrouve également en **Espagne**, le recours fréquent à la convention passée entre l'administration et un partenaire extérieur, aux fins de réinsertion des détenus.

- **s'agissant des institutions principalement compétentes en matière de réinsertion des détenus**, on peut distinguer trois grands systèmes.

### . Administration pénitentiaire et partenaires extérieurs (*Allemagne, Espagne*)

**En Allemagne et en Espagne**, la politique de réinsertion des détenus est confiée à titre principal à l'administration pénitentiaire, qui la met en œuvre dans le cadre de partenariats avec des acteurs privés de la réinsertion.

**En Allemagne**, la réinsertion des détenus fait partie des missions confiées aux établissements pénitentiaires. Des différences sont établies selon les établissements et selon le type de condamnés. Certains programmes de réinsertion sont mis en place au plan local, au sein de chaque établissement. L'administration pénitentiaire recourt aux offres de prestataires extérieurs.

Des partenariats sont mis en place entre les établissements pénitentiaires et les agences pour l'emploi implantées dans les mêmes communes. En Basse-Saxe, il existe également un réseau d'œuvres de bienfaisance proposant des emplois à d'anciens détenus. Ces programmes sont mis en place au plan local, au sein de chaque établissement. Certains programmes recourent aux offres de prestataires extérieurs - par exemple en matière de formation, lorsqu'elle est suivie à l'extérieur de l'établissement.

**En Espagne**, au sein du secrétariat général de l'administration pénitentiaire, la direction du travail pénitentiaire, de la formation et de l'emploi gère les questions en relation avec la réinsertion des détenus pour tous les centres pénitentiaires espagnols. L'administration pénitentiaire recourt à des partenariats, notamment en matière de formation des détenus. L'administration pénitentiaire et les services de probation sont rattachés dans leur ensemble au ministère de l'intérieur, à l'exception de la Catalogne où ils dépendent du ministère de la Justice.

C'est donc l'administration qui définit un traitement pénitentiaire individualisé. Un service directeur (Centro Directivo) au sein de l'administration pénitentiaire (Dirección General de Instituciones Penitenciarias) apporte une expertise adéquate en matière d'observation, classification et traitement des détenus. La « Centrale pénitentiaire d'observation » (Central penitenciaria de observacion) fait partie des services centraux du Centre directeur composé de spécialistes réunis au sein d'équipes techniques.

### . Eventail varié d'opérateurs économiques (*Royaume-Uni*)

Les politiques de réinsertion des détenus sont mises en œuvre par les CRC, entreprises de réinsertion locales (*Communities Rehabilitation Companies – CRC*) et par un nouveau service public le « Service National de Probation » (*National Probation Service*). Le 1er février 2015, les nouveaux opérateurs ont investi les nouvelles CRC et ont commencé à les diriger. De nouvelles incitations à la rémunération ont été introduites pour que les opérateurs contribuent à la réduction de la récidive, grâce à une *contractualisation* reposant sur des salaires versés en fonction de la performance. Il existe un éventail varié d'opérateurs économiques des secteurs privés et bénévoles (ouverture à la concurrence).

Le secteur associatif contribue aussi à fournir des services de réinsertion en intervenant en tant que maillon de la chaîne des fournisseurs des CRC. Les organisations bénévoles, qu'elles soient d'envergure ou modestes, jouent déjà un rôle crucial dans l'offre d'un vaste éventail de services en faveur de la réinsertion.

Il y a un mélange de prestataires du secteur public, du secteur privé et d'associations à but non lucratif et de plus en plus d'accords avec des prestataires principaux et des sous-traitants

### **. Administration pénitentiaire et communes (Pays-Bas)**

**Aux Pays-Bas**, l'Administration pénitentiaire et les communes sont étroitement partenaires dans la chaîne de réinsertion - par ailleurs composée de l'Association des professionnels de la santé mentale, d'établissements d'éducation, de bénévoles, d'instituts de formation, et d'organisations de probation. Les détenus sont encadrés par des *casemanagers* (cadres pénitentiaires) et des *MedewerkersMaatschappelijke Dienstverlening* (MMD, employés des services sociaux), conjointement avec des employés des communes en charge de resocialisation.

Le ministère de la justice et l'Union des communes néerlandaises ont conclu des accords qui ont donné lieu en 2014 à une Convention de Ré-intégration des (ex)-détenus. Au travers de cette convention, le détenu est rendu responsable à titre principal de sa ré-intégration. A ce titre il est invité, durant sa détention, à entreprendre les démarches de recherche d'emploi et de formation.

Les établissements pénitentiaires disposent à cette fin de centres de ré-intégration (*re-integratie centrum/ a, RIC*). Ces centres sont des structures dans lesquelles les détenus peuvent se rendre afin de préparer leur sortie et de poser les questions utiles à leur ré-intégration. L'accent est mis sur l'impératif de rendre à la société des citoyens autonomes. Au sein des RIC, un soutien est fourni par l'intermédiaire de volontaires bénévoles (qui assurent en général l'accueil) et d'employés des établissements pénitentiaires (gestion des détenus, éducation). On peut déjà noter que le système néerlandais retient une forte responsabilisation du détenu.

### **2- Destinataires des programmes de réinsertion**

Si l'accent des politiques de réinsertion est davantage mis sur les personnes détenues, ce sont particulièrement celles en fin de peine et se préparant à la sortie de prison qui sont au centre de l'attention des différents programmes.

#### **- Personnes suivies en milieu ouvert et en milieu fermé**

Les programmes de réinsertion peuvent concerner tant le milieu fermé que le milieu ouvert. Par exemple **en Allemagne**, un certain nombre de programmes de lutte contre les addictions ou de programmes de formation sont applicables à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé. On note cependant un développement plus important de programmes applicables au milieu fermé. C'est notamment le cas **aux Pays-Bas**.

Dans certains systèmes, les programmes sont adaptés spécifiquement à certaines catégories de délinquants. Par exemple, **au Royaume-Uni**, une nouvelle loi a étendu le contrôle réglementaire et la réinsertion à ceux qui ont été condamnés à moins de 12 mois d'emprisonnement. Les *CRC* ont été mises en place, pour offrir des services en Angleterre et au pays de Galles en faveur des délinquants présentant des risques faibles ou modérés, tandis que le Service National de Probation gère les délinquants considérés comme étant les plus dangereux ou qui ont commis les infractions les plus graves. **En Allemagne**, Dans certains établissements, notamment dans la prison pour femmes de Vechta en Basse-Saxe, trois mois avant la fin de peine, les détenues bénéficient d'un aménagement de leur peine - permission

de sortir ou « congé », par exemple-, de manière à ce qu'elles puissent préparer leur retour dans la vie civile.

### **- Détenus se préparant à la sortie de prison**

C'est le cœur de la politique de réinsertion. Il suppose un lien entre les programmes suivis par le détenu en détention et ceux suivis lors de la sortie de prison, ainsi que des mesures d'accompagnement. Dans plusieurs pays, l'accent est mis sur une politique de préparation de la sortie de prison et de soutien lors de la sortie. C'est notamment le cas **au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas** qui développent activement un certain nombre de programmes en ce sens.

**Au Royaume-Uni**, un établissement national, connu sous le nom de « franchir la grille » (« *through the gate* ») a été instauré, au sein duquel la grande majorité des délinquants reçoivent de l'aide et sont soutenus par le même opérateur de CRC quand ils sont en prison, puis dans la société civile quand ils sont libérés. Les autorités britanniques espèrent une prise en charge, par les CRC, de 90% des délinquants dans les 12 semaines qui précèdent leur mise en liberté, pour couvrir les besoins identifiés afin d'assurer la réinsertion des intéressés.

Il existe des programmes spécifiques de préparation de la sortie de prison en lien avec l'emploi :

- Dans le cadre du programme Virtual campus, les délinquants peuvent ainsi développer les compétences dont ils auront besoin et créer des liens avec les employeurs avant leur sortie de prison.

- le ministère de la Justice veille à ce que, après la remise en liberté des détenus, un noyau d'employeurs leur offre des possibilités d'emploi. Ceci est particulièrement encouragé par le Employers' Forum for Reducing Re-offending (EFFRR), une association d'employeurs engagés en faveur de l'emploi d'ex-détenus, et comptant parmi ses rangs certaines des plus grandes entreprises du Royaume-Uni. Des événements de « networking » cherchent à accroître la visibilité du groupe et à partager les bonnes pratiques parmi ses membres. Un avantage clé de l'EFFRR est qu'il s'agit d'un réseau entre pairs (qui permet aux entreprises de s'adresser à d'autres entreprises et, par le monitorat et le soutien, d'encourager de nouvelles entreprises à les rejoindre).

**En Allemagne**, plusieurs programmes visant à préparer la sortie de prison sont applicables. Ils peuvent porter sur des mesures de soins ou des aides sociales.

En Basse Saxe Afin d'éviter une rupture de la thérapie, ou de diminuer ce risque, les détenus doivent suivre un cours de préparation au programme de traitement de l'addiction.

Dans la Sarre, existe un suivi personnalisé de chaque détenu six mois avant sa libération, ce suivi étant poursuivi six mois après la libération. Le suivi vise à soutenir le détenu dans sa recherche de logement, d'emploi, de formation ainsi que dans l'ensemble de ses démarches

En Basse-saxe, des mesures d'aménagement de peine prévues par la loi, tant dans leur principe que dans leur quantum (« congé » et permission de sortir, notamment), sont employées de manière intensive en fin de peine, en vue de préparer la sortie de prison. Lorsque la durée de la peine ne permet pas de suivre une formation complète, une formation partielle est proposée.

**Aux Pays-Bas**, l'accent est mis sur la préparation de sortie. La politique de réintégration commence en détention. Chaque année 30.000 détenus réintègrent la société après leur libération. Les trois-quart d'entre eux ont purgé une peine de moins de 3 mois d'emprisonnement. Le *casemanager* ne s'intéresse pas au contenu des soins, mais peut s'assurer de la continuité des soins avec un établissement de soins en sortie de prison, mentionné par le détenu. Le « programme pénitentiaire » (*penitentiair programma*) permet aux détenus un retour progressif à la vie en communauté. Les détenus peuvent passer la dernière partie de leur peine à l'extérieur, moyennant un certain nombre de contrôles et de restrictions de liberté.

**En Espagne**, l'accent est mis dans le cadre de la préparation de sortie de prison sur les programmes de formation. Des programmes d'accueil en sortie de prison existent aussi. Ils sont gérés par des *ONG*, l'administration pénitentiaire ne s'en chargeant pas.

### ***3- les politiques et programmes mis en oeuvre***

Les politiques de réinsertion sont appliquées dans trois grands domaines : la lutte contre les addictions, la protection sociale et la formation.

#### **. Lutte contre les addictions**

**En Allemagne**, il existe des mesures d'accompagnement social et psychologique, ainsi que des programmes de substitution et/ou traitement de l'addiction selon les *Länder*.

**Au Royaume-Uni**, des traitements de substitution et de désintoxication ainsi qu'un soutien psychosocial sont couramment disponibles.

**Aux Pays-Bas**, un certain nombre d'établissements pénitentiaires disposent d'une unité de soins pour les addictions (*verslavingsbegeleidingsafdeling, vba*). L'administration pénitentiaire est en charge des soins en détention. Dans le cadre d'une réforme en cours sur les programmes de soins médico-légaux, les auteurs d'infractions présentant des problématiques d'addiction seront dirigés vers des soins à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire afin d'accélérer leur réhabilitation et de réduire les risques de récidive.

**En Espagne**, l'administration pénitentiaire dispose d'un plan dit d'intervention générale en matière de drogues. Ce plan est composé de programmes qui visent le traitement des dépendances. Les programmes d'intervention peuvent se développer en modalité ambulatoire, en centre de jour ou en modules thérapeutiques.

#### **. Programmes de protection sociale**

De nombreux programmes de protection sociale existent, parmi lesquels des allocations et des aides au logement.

**En Allemagne**, les détenus qui exercent un emploi pendant leur détention règlent des cotisations à l'assurance chômage, de sorte qu'ils peuvent prétendre à une allocation chômage

à leur libération. Dans certains Länder des aides au logement sont proposées. Par exemple, dans le **Land de la Sarre**, l'établissement pénitentiaire d'Ottweiler propose un programme d'hébergement pour les détenus mineurs ou jeunes majeurs (jusqu'à 21 ans).

**Aux Pays-Bas**, les programmes de réinsertion reposent sur cinq grands piliers, qui concernent précisément, pour quatre d'entre eux, un programme de protection sociale : la mise à jour des papiers d'identité ; l'aide à la recherche d'un logement ; le travail sur les problématiques d'endettement ; la sécurité sociale. Une évaluation de ces points clés de la réinsertion est réalisée à l'entrée en détention.

**Au Royaume-Uni**, Compte tenu du système actuel en place du NHS - service de santé gratuit pour tous -, les programmes d'assurance maladie ne sont pas nécessaires. Le NHS England dépense près de 0,5 milliard de livres pour les services de santé au sein du système judiciaire, dont la plus grande partie est consacrée aux services de santé dans les prisons.

### . Programmes d'accès à l'emploi ou à la formation

C'est en **Espagne** qu'il existe le plus grand nombre de formations proposées aux détenus. En 2014, 851 actions de formations ont été réalisées pour 14. 510 élèves. **Aux Pays-Bas**, les détenus sont fortement incités à entreprendre une démarche active dans la recherche d'emploi. La recherche d'un emploi constitue l'un des 5 piliers de la réinsertion. L'administration pénitentiaire fait en sorte de faciliter la tâche au détenu dans sa recherche d'un emploi approprié à ses qualifications par la fourniture d'ordinateurs, ainsi que l'aide à la rédaction d'un CV.

Dans certains pays comme l'**Allemagne**, les détenus n'ont pas un accès libre au réseau internet pendant la détention - cette difficulté est compensée par le fait que l'administration offre parfois aux détenus la possibilité de bénéficier de formations à l'extérieur d'un établissement pénitentiaire ou de prises de contacts facilitées avec les agences pour l'emploi -, tandis que dans d'autres, l'usage de l'internet est assez développé, en particulier dans le cadre de formations *e-learning*. C'est le cas notamment au **Royaume-Uni** où dans les prisons, un *Campus Virtuel* favorise la réinsertion en proposant l'accès à du matériel pédagogique en ligne. Un détenu libéré peut continuer accéder au Campus Virtuel via un portail intégré dédié intitulé « *Bring On Potential* » (BOP).

**Au Royaume-Uni**, le travail en prison offre aux détenus la possibilité d'acquérir une expérience et des compétences dans des domaines variés. Il est organisé par la *Skills Funding Agency (SFA)* – une agence du *Department for Business, Innovation and Skills – BIS* – ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences) et le *National Offender Management Service (NOMS)* – Agence exécutive du ministère de la Justice). A l'instar de l'**Allemagne**, il existe des possibilités de travail à l'extérieur de la prison. La « *Temporary release from prison* », mise en liberté conditionnelle, permet à un détenu de s'absenter de son établissement fermé pendant une courte période (le plus souvent en fin de peine ou à l'approche d'une libération conditionnelle), pour rentrer chez lui exercer un emploi rémunéré ou volontaire

### 5- La mise en œuvre de politiques d'insertion innovantes (Royaume-Uni, Pays-Bas)

Si les politiques de réinsertion des détenus sont le plus souvent contenues dans un cadre réglementaire ou conventionnel, une certaine latitude peut être conférée aux responsables de la mise en œuvre des programmes de réinsertion pour innover et créer de nouvelles mesures.

**Au Royaume-Uni**, les services que les CRC sont contractuellement obligées de fournir, comprennent le maintien dans le logement (*accommodation retention*), les offres d'emplois, et l'assurance que les besoins des délinquants sont couverts par le biais d'une coordination préalable à leur remise en liberté. Ils comprennent aussi des conseils en matière d'emploi, de budget et d'endettement, un soutien pour les « travailleurs du sexe » et pour les victimes de violences familiales.

Cependant, les opérateurs disposent d'une *certaine souplesse pour innover contractuellement*. Le gouvernement n'a pas défini la façon dont les CRC choisissent de fournir leur soutien pour couvrir les besoins des détenus. Les CRC sont libres d'aller plus loin que les mesures obligatoires d'offres de services pour les délinquants qu'elles gèrent ou qu'elles suivent en liberté.

**Aux Pays-Bas**, les programmes de réinsertion sont *très flexibles* en raison du fait qu'ils reposent sur la responsabilisation du délinquant. Chaque détenu a son propre plan « détention et réintégration ». Ce plan dresse la liste des domaines dans lesquels un travail est nécessaire pour accroître les chances d'une intégration réussie dans la société.

## **6- Les instruments d'évaluation**

Les instruments d'évaluation n'existent pas dans tous les pays. **En Allemagne**, par exemple, il n'existe encore pas de système pertinent d'évaluation des politiques de réinsertion des détenus.

On peut constater, toutefois, qu'un certain nombre de pays ont recours à des méthodes d'évaluation. C'est le cas notamment **de l'Espagne, du Royaume-Uni et des Pays-Bas**.

L'Espagne et le Royaume-Uni disposent de méthodes d'évaluation de type statistique portant sur des échantillons de population carcérale, tandis que les Pays-Bas ont davantage recours aux méthodes d'évaluation de l'évolution de la situation individuelle d'un détenu, depuis son entrée en établissement pénitentiaire et jusqu'à sa sortie.

**Au Royaume-Uni**, le ministère de la Justice consacre des moyens importants à l'évaluation, avec une équipe dédiée d'analystes qui produit un grand nombre d'études, fondées sur les données et renseignements recueillis sur les programmes exposés ci-dessus.

Le ministère propose également un service gratuit à ses partenaires afin de renforcer la collecte des données et contribuer à l'évaluation, le « *Justice Data Lab* ».

Les organisations qui travaillent avec des délinquants et ex-délinquants peuvent soumettre les informations recueillies dans le cadre de leur activité (ex : nombre d'ex-détenus employés) et, sur la base de ces données, le laboratoire produit un rapport sur l'impact de ces organisations en matière la lutte contre la récidive.

Les rapports produits sont consultables en ligne :

<https://www.gov.uk/government/collections/justice-data-lab-pilot-statistics>

**En Espagne**, un grand nombre de programmes font l'objet d'évaluations annuelles. Est notamment calculé le nombre de personnes qui arrivent à se réinsérer. Ces programmes ont un effet très positif dans la réinsertion des détenus et la recherche d'emploi.

Au titre de l'année 2014,

- 89% des personnes inscrites à une formation au cours de l'année l'ont finalisée.
- le programme de compétence transversale a complété systématiquement les formations spécialisées.
- Le nombre de formations sur l'écologie a augmenté

**Au Pays-Bas**, sont privilégiées les évaluations individualisées.

Les politiques d'évaluation peuvent être mises en place assez efficacement, grâce au partage d'information entre les différents acteurs de la réinsertion à travers un système spécifique d'échanges d'informations (*Digitaal Platform Aansluiting Nazorg*), qui est une plateforme numérique de connexion post-suivi.

Afin de s'assurer d'une coopération performante entre partenaires de la chaîne de ré-insertion, l'administration pénitentiaire a créé des postes de fonctionnaires spécialisés dans la coopération au sein de la chaîne de réinsertion (*Stafffunctionarissen ketensamenwerking*).

Ces fonctionnaires sont en charge de la mise en place d'une infrastructure au niveau de chaque région entre établissements, communes et partenaires de la chaîne de réinsertion. Ils sont en relation constante avec un réseau de contacts communaux, pénitentiaires, locaux (établissements de soins, services de probation, employeurs).

**Seront examinés successivement les trois grands domaines au sein desquels sont réalisés des programmes de réinsertion : les mesures de prévention et de lutte contre les addictions (1) ; les programmes de protection sociale (2) ; les programmes d'accès à l'emploi ou à la formation (3).**

Dans le cadre de cette étude, et s'agissant de l'Allemagne, compte tenu de la structure fédérale de ce pays, les informations données concernent soit l'ensemble des Länder, soit quelques Länder particuliers, afin de pouvoir mettre l'accent sur certaines spécificités. Deux Länder particuliers ont été sélectionnés, il s'agit de la Basse-saxe et de la Sarre.

## **1- mesures de prévention et de lutte contre les addictions**

**En Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne et aux Pays-Bas**, il existe des programmes de soins assez variés, lesquels sont proposés dans le cadre de la détention, mais aussi à l'extérieur. Il est intéressant de constater, que dans certains pays, des politiques d'incitation à réaliser un traitement sont proposées aux détenus : réduction de la peine d'emprisonnement à condition de suivre une cure (**Allemagne**) ; dispositifs variés de facilitation de l'accès aux soins (**Royaume-Uni**) ; élargissement des possibilités de traitements (**Pays-Bas**).

On remarquera enfin qu'aux **Pays-Bas**, de façon assez pragmatique, le traitement suivi par le délinquant se doit d'être efficace. Le détenu est investi à titre principal dans la prise en compte de son état de santé. L'admission dans les unités de soin se fait sur la base du volontariat.

## 1-1 En Allemagne

**En Basse-Saxe**, les établissements pénitentiaires disposent d'un service d'accompagnement social et psychologique qui vient en aide aux détenus, ainsi qu'aux condamnés en milieu ouvert. Ce service est à la disposition des détenus bénéficiant d'un programme de substitution. La substitution ne pose aucun problème en détention. Elle est réalisée sous l'autorité du médecin de l'établissement qui administre le traitement de substitution au cours d'une consultation.

Hormis l'établissement pénitentiaire pour mineurs, les établissements pénitentiaires de Basse-Saxe ne proposent pas de programme de traitement de l'addiction. En revanche, ils proposent des séances de préparation à un tel programme, auquel les détenus peuvent participer à leur libération.

Il convient de relever qu'en application de l'article 35 de la loi relative aux stupéfiants, il peut être mis fin à l'exécution de la peine d'emprisonnement au profit d'une prise en charge thérapeutique destinée à traiter l'addiction. Afin d'éviter une rupture de la thérapie, ou de diminuer ce risque, les détenus doivent suivre un cours de préparation au programme de traitement de l'addiction. Cela est également exigé par les autorités publiques chargées de financer ces programmes (caisses de sécurité sociale, services sociaux ou caisses de retraite).

**En Sarre**, l'établissement pénitentiaire d'Ottweiler ne propose que rarement un traitement de *substitution* en milieu fermé. Un tel traitement n'est jamais proposé en réponse à une situation d'addiction. En revanche, si un détenu bénéficie d'un traitement de substitution avant d'être emprisonné, celui-ci sera poursuivi en détention. Et le traitement de substitution est également mis en œuvre en vue d'une désintoxication en début de peine.

En milieu ouvert, un traitement de substitution peut être mis en place.

## 1-2 Au Royaume-Uni

Il existe un Accord National de Partenariat (*National Partnership Agreement*) sur le sujet, établi entre le ministère de la Justice britannique et le système de santé britannique (*National Health Service – NHS*).

Le NHS procède désormais par appel d'offres pour tous les services liés aux traitements des addictions dans les prisons et travaille étroitement avec l'agence en charge de la santé publique en Angleterre (*Public Health England*) et les autorités locales afin d'assurer une continuité dans les soins à la sortie de la détention. Des traitements de substitution et de

désintoxication ainsi qu'un soutien psychosocial sont couramment disponibles. Il existe une variété de dispositifs qui permettent de faciliter l'accès à ces traitements dans les prisons selon des fonctionnalités différentes et selon les profils des détenus.

Tous les services du NHS font l'objet d'appels d'offres et sont contractualisés. La durée d'un contrat standard est de 5 ans, avec une possibilité de renouvellement de deux ans. Sur ce modèle à l'échelle nationale, les 10 *Health and Justice host area teams* qui existent en Angleterre gèrent la mise en service des soins: chaque unité peut contractualiser à des échelles variées, et est de plus en plus amenée à intégrer plusieurs prisons à son groupe.

Il y a un mélange de prestataires du secteur public, du secteur privé et d'associations à but non lucratif et de plus en plus d'accords avec des prestataires principaux et des sous-traitants. Hors des soins de santé, les autorités locales sont chargées de contractualiser les soins (« care ») pour les adultes dans les prisons, pour un montant global de 11 millions de livres.

Parmi les aspects intéressants de cette question, il faut inclure :

- une initiative récente pilote, mise en œuvre dans le nord-ouest de l'Angleterre, (notamment à la prison de Manchester) qui met l'accent sur la continuité des soins apportés à ceux qui ont des problèmes d'addictions après leur remise en liberté (l'établissement « *passer la grille* » évoqué plus haut) ;
- un travail national mené par des pharmaciens dans le but de développer un dispositif spécifique à la prison qui permettrait d'optimiser l'efficacité des médicaments et de réduire les dangers de ceux qui sont en vente et de ceux qui sont « à risques »;

### 1-3 Aux Pays-Bas

Un traitement peut être imposé au cours de la détention. Une loi entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2013 a élargi les possibilités de traitement obligatoire pour les détenus.

Le détenu est investi à titre principal de la prise en compte de son état de santé, mais un soutien peut lui être fourni au sein de l'établissement pénitentiaire puis à l'extérieur.

Il existe dans certains établissements pénitentiaires des unités de soins pour les addictions. L'admission de ces unités se fait sur la base du volontariat. La motivation du détenu est vérifiée. Le but du séjour dans une unité de soins est la stabilisation et la motivation pour suivre ultérieurement un programme externe à l'établissement pénitentiaire. Il y est fait recours à des tests urinaires systématiques, des groupes de parole et des sessions de conseils.

Le « programme pénitentiaire » (*penitentiary programma*) permet aux détenus un retour progressif à la vie en communauté. Les détenus peuvent passer la dernière partie de leur peine à l'extérieur, moyennant un certain nombre de contrôles et de restrictions de liberté. Ce programme peut concerner notamment le traitement d'une problématique d'addiction – mais pas seulement.

Les conditions d'accès du programme pénitentiaire sont : être majeur, avoir été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins 6 mois, et avoir un reliquat à effectuer de 4 semaines à un an. Les participants sont tenus de suivre activement un certain nombre d'activités, comme un « parcours professionnel » ou le traitement d'une problématique de santé mentale et/ou d'addiction. Concrètement, ils suivent un programme strict d'un minimum de 26 heures

par semaine, une formation, un stage chez un employeur ou un programme de soins. Le programme pénitentiaire va de pair avec la probation. Il dure 6 mois au maximum. Le participant est tenu de se rendre aux rendez-vous fixés et s'expose à défaut à un retour en détention. Dans un certain nombre de cas le programme pénitentiaire peut aller de pair avec une mesure de surveillance électronique.

Il existe le régime de la TBS «*Terbeschikkingstelling*», (littéralement, «mise sous tutelle judiciaire»), qui est une mesure de sureté - pouvant éventuellement être combinée avec une sanction pénale - laquelle concerne les délinquants affectés d'un trouble de la personnalité et/ou d'un trouble mental présentant un risque sérieux de récidive. La TBS peut être assortie d'un internement psychiatrique pour une durée minimale de 2 ans, en cas d'infractions graves, ou être une TBS sous conditions, pour une même durée minimale de deux ans, cette seconde modalité l'assimilant à un sursis avec mise à l'épreuve comportant une obligation de soins. La décision de placement sous le régime de la TBS est prise sur le fondement d'une étude de la dangerosité de la personne réalisée par le centre «Pieter Ban» basé à Utrecht.

#### 1-4 En Espagne

Il existe un plan d'intervention générale en matière de drogues. Dans ce cadre, les interventions se structurent autour de la prévention, l'assistance et la réinsertion sociale de la personne dépendante.

**Prévention :** les programmes sont structurés et les actions planifiées afin de sensibiliser et informer, éviter/réduire la consommation, éduquer en matière de santé et aide comportementale, entre autres.

**Assistance :** l'intervention avec les dépendants nécessite une approche complète, biologique, psychologique et sociale par un travail multidisciplinaire. Les programmes consistent en 1. Réduction des dommages ; 2. Sevrage ; 3. Intervention sanitaire ; 4. Intervention psychosociale

**Réinsertion sociale :** le processus complexe de socialisation et normalisation doit correspondre aux besoins personnels du dépendant et essaie de soutenir son intégration à la vie familiale, professionnelle et sociale en évitant ainsi sa marginalisation.

Pour la planification de ces activités, le programme prend en compte les mesures, programmes et principes directeurs en matière de dépendance recommandés par l'OMS et le bureau des Nations Unies contre les Drogues et le Délit (Recommandation Madrid 2009), ainsi que la Stratégie Nationale sur les Drogues 2009-2016. Instruction 3/2011 TGP « Plan d'intervention Générale en matière de Drogues dans l'Institution Pénitentiaire » et Instruction 9/2014 TGP et SP, régulant « l'Organisation et le fonctionnement des Unités Thérapeutiques-Éducatives (UTE) ».

Les programmes d'Intervention peuvent se développer en modalité ambulatoire, en centre de jour ou en modules thérapeutiques. En ambulatoire, certains espaces du Centre Pénitentiaire sont dédiés aux professionnels qui peuvent développer des activités thérapeutiques avec les détenus dans les différents programmes. Ils sont présents dans tous les établissements. S'agissant des interventions en modules thérapeutiques, il s'agit de modules qui hébergent, de

façon indépendante du reste de la population en détention, des détenus qui participent au programme intégral. Les objectifs sont de construire un espace socio-éducatif ou thérapeutique où l'intervention multidisciplinaire sera plus efficace.

Ces modules thérapeutiques existent sous 3 formes :

- A) La UTE (unité thérapeutique-éducative), espace sans drogue, promoteur de relations personnelles claires et responsables. Groupes thérapeutiques de détenus, dont la gestion est de la responsabilité exclusive de professionnels du CP. Implantées dans 25 CP
- B) Communauté thérapeutique intra pénitentiaire. L'Assemblée de Traitement de la communauté thérapeutique exerce les fonctions d'autres organes tels que le conseil de direction et la commission disciplinaire. Implantée dans 5 CP.
- C) Module thérapeutique de dépendants : l'équipe multidisciplinaire est formée par des professionnels de l'administration pénitentiaire et par des ONG. Implanté dans 8 CP.
- D) Module thérapeutique mixte : cohabitation de détenus dépendants avec d'autres types de détenus (malades mentaux, handicapés...). Implanté dans 5 CP.

## 2- programmes de protection sociale

**L'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas** disposent de programmes de prise en charge financière des soins en détention. L'accent est également mis sur la nécessité d'anticiper la sortie de prison, afin de permettre au détenu de bénéficier d'un accompagnement social.

**En Allemagne** les mesures d'aménagement de peine sont souvent utilisées pour permettre au détenu d'anticiper la recherche d'un logement, tandis qu'aux **Pays-Bas**, de nombreux moyens techniques et humains (entretiens individuels) sont mis en œuvre pour accompagner le détenu.

On constatera qu'aux **Pays Bas**, l'accompagnement du détenu qui repose sur plusieurs « piliers » est particulièrement développé.

### 2-1 En Allemagne

Les détenus qui exercent un emploi pendant leur détention règlent des cotisations à l'assurance chômage, de sorte qu'ils peuvent prétendre à une **allocation chômage** à leur libération. Mais ils ne cotisent pas pour la retraite. Cette situation fait régulièrement l'objet de débats car les détenus s'en trouvent pénalisés. Les détenus ne cotisent pas non plus au régime d'assurance maladie. Mais leurs frais de santé sont pris en charge par le Land dont ils relèvent. Les préparatifs à la libération viseront notamment à permettre aux détenus d'être à nouveau affiliés à un régime d'assurance maladie. Les travailleurs sociaux qui les accompagnent dans leurs démarches y veillent.

Les démarches administratives ne connaissent pas encore de simplification au profit des détenus, tant en détention qu'à leur sortie de prison.

Les détenus n'ont pas un libre accès au réseau internet pendant la détention. Sous certaines conditions, un accès limité peut être autorisé, notamment dans le cadre du suivi de certaines formations.

La libération des détenus fait l'objet d'un suivi personnalisé.

### **En Basse-Saxe :**

Chaque établissement dispose d'un responsable chargé de la coordination des démarches en vue de préparer la libération des détenus. Dans certains établissements, notamment dans la prison pour femmes de Vechta en Basse-Saxe, trois mois avant la fin de peine, les détenues bénéficient d'un aménagement de leur peine (permission de sortir ou « congé », par exemple), de manière à ce qu'elles puissent préparer leur retour dans la vie civile. De manière générale, des travailleurs sociaux sont à la disposition des détenus pour les aider à se réinsérer dans la vie professionnelle et à trouver un logement. Des cours dédiés à l'intégration sociale sont également proposés aux détenus en Basse-Saxe.

### **En Sarre :**

L'établissement pénitentiaire d'Ottweiler qui accueille principalement des mineurs et jeunes majeurs propose un suivi unique en Allemagne. Deux travailleurs sociaux de l'établissement prennent en charge un suivi personnalisé de chaque détenu six mois avant sa libération, ce suivi étant poursuivi six mois après la libération. Le suivi vise à soutenir le détenu dans sa recherche de logement, d'emploi, de formation ainsi que dans l'ensemble de ses démarches administratives.

*Les programmes d'hébergement en sortie de prison :*

**En Basse-Saxe**, il n'existe pas de programmes d'hébergement dédiés aux personnes sortant de prison ou sous une mesure de probation. Ces dernières bénéficient d'offres d'hébergement proposées par des œuvres caritatives ou des associations. Les mesures d'aménagement de peine prévues par la loi, tant dans leur principe que dans leur quantum (« congé » et permission de sortir, notamment), sont employées de manière intensive en fin de peine, en vue de préparer la sortie de prison, notamment dans la recherche d'un logement.

**En Sarre**, l'établissement pénitentiaire d'Ottweiler propose un programme d'hébergement pour les détenus mineurs ou jeunes majeurs (jusqu'à 21 ans) qui n'ont pas trouvé un logement à leur sortie de prison. Un bâtiment situé en bordure extérieure de l'établissement pénitentiaire comprend des logements mis à leur disposition moyennant paiement d'un loyer peu élevé. Mais ce programme reste exceptionnel, tant en Sarre qu'en Allemagne.

## **2-2 Au Royaume-Uni**

Compte tenu du système actuel en place du NHS (service de santé gratuit pour tous), les programmes d'assurance maladie ne sont pas nécessaires.

Il est pertinent de noter l'introduction récente d'une forme de protection pour les majeurs en prisons. Il s'agit d'une protection personnelle (à ne pas confondre avec des soins de santé), qui répond aux besoins des détenus fragiles, âgés ou handicapés (ce soutien à la sortie de prison est garanti par une disposition réglementaire).

Un projet national d'envergure intitulé *Health and Justice Information Services (HJIS)* est en cours, pour développer un système d'informations médicales qui croisera les données enregistrées entre les fichiers médicaux à l'intérieur et à l'extérieur de la prison. Les modalités prévues sont détaillées dans le *National Partnership Agreement*. En résumé, le NHS England dépense près de 0,5 milliard de livres pour les services de santé au sein du système judiciaire, dont la plus grande partie est consacrée aux services de santé dans les prisons.

## 2-3 Aux Pays-Bas

Au sein des établissements pénitentiaires, des plages d'échanges individuels avec les communes et les établissements de soins sont proposés. Différentes brochures, fascicules ou autres supports de documentation peuvent être consultés, empruntés ou remis aux détenus.

Il est possible d'obtenir de l'aide pour la rédaction d'un CV, d'une lettre de candidature, ou pour renseigner divers formulaires en ligne. Des ordinateurs permettent de procéder à des recherches de logements, d'emploi ou d'accomplir les démarches relatives à la sécurité sociale.

Le travail de réinsertion proposé au détenu repose sur plusieurs « piliers » :

### *Papiers d'identité :*

Les détenus sont investis de la responsabilité de disposer à leur sortie de documents d'identité, et de les solliciter auprès de leur commune de rattachement. Il est vérifié à chaque entrée de détenu si celui-ci dispose d'une pièce d'identité en cours de validité. Les communes font en sorte de fournir au détenu des documents d'identité avant la sortie.

### *Logement :*

La responsabilité primaire de s'inscrire auprès de sa commune de résidence comme étant en recherche de logement incombe au détenu lui-même. Si le détenu ne dispose pas d'un logement, les services de l'établissement pénitentiaire s'assurent de l'inscription de la personne sur le registre communal des personnes en recherche de logement. Les communes s'efforcent de contribuer à la recherche d'un logement pour le détenu.

### *Le travail sur les problématiques d'endettement :*

Une évaluation individuelle de chaque détenu est effectuée à l'entrée. En particulier, il est effectué systématiquement une interrogation du CJIB et du bureau d'enregistrement national des crédits (BKR).

Les communes sont en charge de soutenir le détenu à sa sortie pour faire face à ses problématiques d'endettement.

### *La sécurité sociale*

Le détenu est responsable à titre principal de la désactivation de ses droits à l'entrée en détention et de la réactivation à la sortie

L'administration pénitentiaire est en charge des soins en détention. Une évaluation de la situation de chaque détenu est effectuée à l'entrée comme à la sortie.

### 3- programmes d'accès à l'emploi ou à la formation

L'Espagne connaît un grand nombre de programmes de formation. L'Allemagne et le Royaume-Uni proposent également des programmes de formation variés, ainsi que des activités de travail en prison.

Aux Pays-Bas, le détenu rendu responsable à titre principal dans la recherche d'un travail en sortie de prison.

#### 3-1 En Espagne

Les différents programmes d'insertion existant en Espagne. En 2014, 851 actions de formations ont été réalisées pour 14.510 élèves.

Parmi les nombreux programmes, on peut citer :

Plan de formation professionnelle pour l'emploi : l'objectif de ce plan est de pallier les carences en formation des personnes privées de liberté et d'améliorer leurs qualifications professionnelles pour faciliter leur réinsertion. En ce sens, de nombreuses formations leur sont offertes qui sont diplômantes. L'ensemble de ces formations sont effectuées par des sociétés extérieures après concours public. Environ 200 cours par an et un budget de 4 millions d'euros.

Programme lutte contre les discriminations : 500 formations annuelles et un budget supérieur à 4 millions d'euros.

Programme gestion urbaine et industrielle : formation annuelle de 150 heures.

Programme de compétences transversales : l'idée est de compléter les formations techniques en développant des connaissances sur la sécurité au travail, nouvelles technologies, écologie.

Programme de formation et d'orientation professionnelle.

Programme REINCORPORA : programme sur mesure et individualisé où est effectué un itinéraire personnalisé de réinsertion professionnelle. Suivant le profil de chaque personne, 3 programmes peuvent être déclinés.

Programme SAL : réseau d'entreprises dans les régions d'albacete et caceres qui aident à la réinsertion.

Programme ECOEMBES : projet de réinsertion dans le secteur des déchets.

Programme OXIGENO : programme de réinsertion dans le secteur de la jardinerie.

Programme EMPREDEDORES : programme visant à accompagner des personnes privées de liberté dans un projet de création de société en un an. En 2014, 1536 détenus ont bénéficié de ce programme.

### 3-2 En Allemagne

*En Basse-Saxe :*

L'article 35 de la loi pénitentiaire (*Strafvollzugsgesetz*) de Basse-Saxe dispose que le travail, les occupations thérapeutiques et les formations visent à procurer, maintenir ou approfondir aux détenus les capacités nécessaires en vue d'occuper un emploi à leur libération.

Ainsi les établissements pénitentiaires de ce Land proposent non seulement des emplois en détention, mais aussi un large éventail de formations, qu'il s'agisse d'une formation scolaire ou de formations destinées à acquérir une qualification professionnelle. En pratique, l'accès à la formation débute par une phase d'admission en début de peine. Dans l'établissement pénitentiaire pour femmes de Vechta, par exemple, chaque détenue bénéficie d'un projet de formation personnalisé. Dans le cadre de cette phase d'admission, les détenues suivent un cours spécifique, intitulé « job for you », au cours duquel un projet professionnel est établi à l'aide d'une plateforme internet. Les détenues ont le choix entre une formation scolaire et une formation professionnelle dont le nombre est plus restreint que dans les autres établissements pénitentiaires du Land, en raison du plus faible nombre de détenues (350). Actuellement, sont proposées des formations professionnelles pour devenir cuisinière, peintre en bâtiment ou vernisseur. Lorsque la durée de la peine ne permet pas de suivre la formation complète, une formation partielle est proposée dans ces trois domaines. Par ailleurs, les condamnées en milieu ouvert peuvent suivre des formations à l'extérieur de l'établissement pénitentiaires.

Ce sont les programmes d'accès à la formation et l'exercice d'un emploi en détention qui sont destinés à favoriser et faciliter la réinsertion professionnelle. Toutefois, pendant la durée de la détention, les détenus ont la possibilité de prendre contact avec les agences pour l'emploi qui leur proposeront des offres d'emploi à leur sortie de prison. Des partenariats sont mis en place entre les établissements pénitentiaires et les agences pour l'emploi implantés dans les mêmes communes. En Basse-Saxe, il existe également un réseau d'œuvres de bienfaisance proposant des emplois à d'anciens détenus.

*En Sarre :*

Les articles 19 à 25 de la loi pénitentiaire (*Strafvollzugsgesetz*) de la Sarre sont consacrés à la réinsertion sociale et professionnelle.

L'établissement pénitentiaire d'Ottweiler propose des formations scolaires et professionnelles aux détenus mineurs. En revanche, l'offre de formation n'est pas accessible aux détenus majeurs qui exécutent en règle générale des courtes peines d'emprisonnement, d'une durée comprise entre deux et quatre mois. Quant à eux, les condamnés en milieu ouvert peuvent suivre des formations accessibles à l'extérieur de l'établissement.

Ces programmes sont mis en place au plan local, au sein de chaque établissement. Certains programmes recourent aux offres de prestataires extérieurs (par exemple en matière de formation, lorsqu'elle est suivie à l'extérieur de l'établissement).

Certains dispositifs visent à apprécier les résultats des programmes d'insertion au regard du taux de récidive. Mais la pertinence de l'évaluation est remise en question.

### 3-3 au Royaume-Uni

Il existe différents programmes pour former et éduquer les délinquants (*offenders*), les préparer ou les aider à accéder à l'emploi :

- compétence

Le *Offender Learning and Skills Service* propose un service d'éducation dans les prisons, cocommandité par la *Skills Funding Agency (SFA)* – une agence du *Department for Business, Innovation and Skills – BIS* – ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences) et le *National Offender Management Service (NOMS)* – Agence exécutive du ministère de la Justice).

En 2012, quatre établissements de formation ont été choisis comme fournisseurs de ce service d'éducation, dans le cadre d'un appel d'offre ouvert et concurrentiel.

**Le *Virtual Campus (Campus Virtuel)*** : dans les prisons, le Campus Virtuel favorise l'accès à des moyens destinés à faciliter la réinsertion des délinquants. Du matériel pédagogique en ligne (apprentissage et formation en ligne) permet aux détenus de chercher des emplois adaptés et de développer leur CV. Les intéressés peuvent être aidés dans leurs démarches et dépôts de candidatures par des conseillers du *National Careers Service* (service national d'orientation des carrières). Ce programme opérationnel, disponible dans 95 prisons, en Angleterre et au Pays de Galles, fonctionne sur la base d'un partenariat avec le *NOMS*, la *SFA* et *BIS*. On le trouve également dans cinq institutions pour jeunes délinquants et trois hôpitaux sécurisés.

Il est constitué d'un **réseau interne d'ordinateurs et de serveurs au sein des établissements concernés**, connectés à un contenu externe privé et un serveur de données, via une connexion Internet sécurisée. La gestion des données est effectuée par des utilisateurs habilités, en dehors de la prison via une interface spécialisée (*Management Information System interface*) avec les moyens des télécommunications du ministère de la Justice.

L'un des objectifs clés du Campus Virtuel est d'améliorer les chances de succès pour les détenus qui recherchent une formation complémentaire ou souhaitent retrouver un emploi. Le Campus Virtuel permet notamment l'acquisition d'un outil essentiel, à savoir d'un CV approfondi, pour certains détenus, leur premier CV...

Un large éventail de contenus et d'outils de réinsertion est disponible. Les détenus utilisent le Campus Virtuel pour étudier du niveau élémentaire jusqu'à l'obtention d'un diplôme d'études supérieures. Le Campus offre notamment la possibilité d'accéder aux « *Open University's introductory level Openings courses* », formation s'adressant à des apprenants ayant peu de

connaissances ou d'expérience dans les études. Par ailleurs, les cours délivrés par la *City and Guilds of London (C&G)* et la majorité des cours de la *Oxford, Cambridge and Royal Society of the Arts (OCR)* sont accessibles par ce biais. *Le Offender Learning and Skills Service (OLASS)* examine et met à jour en permanence ce large éventail d'apprentissages, de formations et de matériel éducatif, qui sont contrôlés, mis à jour ou retirés dans un cycle de six mois.

Les délinquants peuvent ainsi développer les compétences dont ils auront besoin et créer des liens avec les employeurs avant leur sortie de prison.

Le Campus Virtuel fournit aussi des informations concernant quelque 80 000 postes vacants et permet aux détenus, via un système de messagerie sécurisé, d'échanger avec les conseillers et tuteurs pertinents afin de candidater sur un poste. Un détenu libéré peut continuer accéder au Campus Virtuel via un portail intégré dédié intitulé « *Bring On Potential* » (BOP).

L'interface de gestion des données du Campus Virtuel permet un travail collaboratif sur chaque dossier, entre le personnel pénitentiaire et les éducateurs. Le système permet également au personnel de faire appel à d'autres partenaires, tels que les agents de probation et les associations locales de soutien (*community support organizations*).

#### - emploi des détenus

Le travail en prison offre aux détenus la possibilité d'acquérir une expérience et des compétences dans des domaines variés, tels que secteurs spécialisés de fabrication et de services : textile, ingénierie, menuiserie, impression, vente au détail, blanchisserie industrielle, exploitation agricole, centres d'appel, services d'assemblage etc. Ces produits et services sont généralement fournis à l'échelle industrielle pour répondre à la demande interne, comme par exemple la fabrication de vêtements et de literie pour une utilisation au sein de l'administration pénitentiaire elle-même. Cependant, grâce à une approche concertée avec d'autres administrations, le travail est de plus en plus effectué pour le compte d'autres ministères, notamment le ministère de la Défense. Cela comporte des avantages importants, non seulement pour les contribuables, mais aussi pour les détenus qui acquièrent des compétences vitales qui pourraient empêcher une récidive future.

La « *Temporary release from prison* », mise en liberté conditionnelle, qui permet à un détenu de s'absenter de son établissement fermé pendant une courte période (le plus souvent en fin de peine ou à l'approche d'une libération conditionnelle), pour rentrer chez lui, exercer un emploi rémunéré ou volontaire fait partie des options mises en avant par le Collège ; il s'agit de faciliter la réintégration dans la communauté par la reconstruction d'un lien social et l'anticipation de mesures pratiques (recherche d'un logement, inscription à une formation, constitution d'une épargne etc.) L'action comporte un volet à destination des toxicomanes auxquels il est de surcroît proposé un soutien psychologique durant cette période de mise en liberté conditionnelle.

### 3-4 Aux Pays-Bas

Le détenu sans emploi est rendu responsable à titre principal de rechercher de façon active, durant sa détention, un emploi à sa sortie.

Les communes ont la possibilité de fournir des financements à des « trajectoires d'intégration » pendant et après l'incarcération.

L'administration pénitentiaire fait en sorte de faciliter la tâche au détenu dans sa recherche d'emploi. Si le détenu ne bénéficie à sa sortie d'aucun revenu de travail, il est possible d'obtenir de la part de la commune une avance sans intérêt (les personnes de 27 ans ou moins ne peuvent obtenir d'avance que si elles justifient 4 semaines de recherche active d'emploi).

**Annexe 7.2. *Eléments statistiques relatifs à la diminution de la population carcérale en Allemagne***



Magistrat de liaison français en Allemagne  
 Französische Verbindungsrichterin in Deutschland  
 Bundesministerium der Justiz  
 D – 11015 BERLIN ALLEMAGNE  
 Tel : 00 49 30 20 25 96 47  
 Fax : 00 49 30 20 25 96 50  
 e-mail : kass-st@bmjv.bund.de

Berlin, le 14 mars 2016

**Objet :** mission interministérielle (IGSJ, IGAS, IGF) d'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire – Focus sur la situation en Allemagne

Pour faire suite à votre demande, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance les éléments statistiques suivants relatifs à la diminution de la population carcérale en Allemagne :

JUILLET 2016

I.G.S.J – I.G.A.S. – I.G.F

*Mission d'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire*

### 1) Le constat d'une diminution de la population carcérale en Allemagne

Au 31 novembre 2015, l'on dénombrait 61.737 détenus (dont 12.206 en détention provisoire) répartis dans 183 établissements pénitentiaires. Au 31 mars 2003, l'on en comptait 81.176 (dont 16.973 en détention provisoire) répartis dans 207 établissements pénitentiaires. En un peu moins de 13 ans, la population carcérale a diminué de près de 24 %.<sup>1</sup>

Le tableau ci-après retrace l'évolution du nombre de détenus de 2003 à 2015 :

Année	Nombre de détenus	Dont détention provisoire
31.03.2003	81.176	16.973
31.03.2004	81.166	15.999
31.03.2005	80.410	15.459
31.03.2006	78.581	14.634
31.03.2007	75.756	13.169
31.03.2008	75.056	12.358
31.03.2009	73.592	11.385
31.03.2010	72.052	10.941
31.03.2011	71.200	10.864
31.03.2012	67.671	11.195
31.03.2013	64.379	11.119
31.03.2014	65.710	11.260
31.03.2015	63.628	11.359
31.11.2015	61.737	12.206

### 2) Une pluralité de facteurs à l'origine de cette diminution

Une pluralité de facteurs permet d'expliquer la diminution de la population carcérale en Allemagne. Les plus significatifs sont la démographie (a), les décisions judiciaires de placement en détention provisoire et de condamnation à des peines d'emprisonnement (b) et les aménagements de peine (c).

#### a) Le facteur démographique

La population allemande est très vieillissante : le nombre de personnes (hommes et femmes confondus) âgées de 18 à 40 ans est passé de 25,7 millions en 2003 à 22,4 millions en 2015<sup>2</sup>. Or d'après les statistiques, la plupart des infractions sont commises par des hommes de ce groupe d'âge.

Ce phénomène démographique pourrait avoir une incidence tant sur le taux de criminalité qui tend à diminuer en Allemagne (cf. European sourcebook of crime and criminal justice statistics ESB 2014) que, par voie de conséquence, sur le nombre de personnes détenues à la suite d'une condamnation pénale. En effet, en 2009, 44.071 détenus condamnés étaient âgés de 18 à 40 ans (soit deux tiers de la population carcérale). En 2015, l'on ne comptait plus que 37.223 détenus condamnés de cette

<sup>1</sup> Il convient de rapporter ce chiffre à la population totale qui a peu évolué sur la période considérée. Elle est passée de 82.531.671 habitants en 2003 à 81.197.537 en 2014, après une légère diminution en 2011 avec 80.327.900 habitants. En 2015, l'Allemagne a accueilli environ 1,2 millions de réfugiés.

<sup>2</sup> Le groupe d'âge de 20 à 40 ans représentait 27,1 % de la population en 2003 et 24,1% en 2014

catégorie d'âge (qui représentent néanmoins toujours une part importante de la population carcérale, soit 62 %). Cela représente une diminution de 15 %.

*b) les décisions de placement en détention provisoire et de condamnation à des peines d'emprisonnement*

La diminution de la population carcérale peut s'expliquer aussi par deux facteurs tenant à la pratique judiciaire allemande en matière de détention provisoire, d'une part, et de condamnation à des peines d'emprisonnement, d'autre part.

- La détention provisoire :

Le nombre de placements en détention provisoire a connu un fort recul de 1998 à 2013, en passant de 40.860 à 25.135.

La durée des placements a également une incidence sur la population carcérale. En 2015, 77,3 % des placements en détention provisoire n'excédaient pas 6 mois, 17,4 % étaient compris entre 6 mois et 1 an, 5,4 % excédaient 1 an. En 2006, la durée des placements en détention provisoire était un peu plus longue : 75,5 % des placements n'excédaient pas 6 mois, 18,4 % étaient compris entre 6 mois et 1 an et 6,2 % excédaient 1 an.

La durée des placements en détention provisoire explique le décalage entre le nombre de décisions de placement (25.135 en 2013) et le nombre de détenus (11.119). En effet, les statistiques relatives à la population carcérale ne comptabilisent que les personnes détenues au moment du recensement, le 31 mars de chaque année.

- Les peines prononcées par les juridictions pénales :

En matière d'emprisonnement, deux phénomènes peuvent expliquer la diminution de la population carcérale : les peines d'emprisonnement ne représentent qu'un faible pourcentage des peines prononcées par les juridictions allemandes. Et lorsqu'une peine d'emprisonnement est prononcée, le plus souvent elle est assortie du sursis (lequel porte sur l'ensemble de la peine). Lorsque la peine d'emprisonnement n'est pas assortie du sursis, force est de constater qu'elle est souvent de courte durée.

En 2013, sur les 674.201 condamnations prononcées par les juridictions pénales,

- 82,8 % étaient des peines d'amende
- 12 % étaient des peines d'emprisonnement avec sursis
- 5,2 % étaient des peines d'emprisonnement ferme.

S'agissant des peines d'emprisonnement sans sursis :

- 27,2 % étaient inférieures à 6 mois
- 20,5 % étaient comprises entre 6 mois et 1 an
- 26,7 % étaient comprises entre 1 et 2 ans
- Les autres se répartissaient comme suit : 7.902 peines d'emprisonnement comprises entre 2 et 5 ans, 1.517 comprises entre 5 et 15 ans, 92 peines de réclusion à perpétuité.

Le tableau ci-après fait ressortir l'évolution des condamnations à des peines d'emprisonnement, étant précisé que les statistiques recueillies ne permettent que de prendre en compte la durée de

l'incarcération restant à subir au prononcé de la peine, c'est-à-dire après avoir déduit la durée de la détention provisoire, le cas échéant :

Année	Nombre total de condamnés	Répartitions des condamnés en fonction de la catégorie d'âge			Répartition en fonction de la durée de l'incarcération					
		- 25 ans	25-40 ans	40 et plus	Jusqu'à 9 mois	De 9 mois à 2 ans	De 2 à 5 ans	De 5 à 15 ans	Perpétuité	Peines pour mineurs
1995	46516	9630	26254	10632	14238	10855	10110	4836	1314	4979
2000	60798	12853	32336	15609	19156	13801	12788	5840	1598	7396
2008	62348	11862	30386	20100	19413	14237	13811	5897	1985	6557
2009	61878	11807	30002	20069	19843	14291	13184	5716	2009	6344
2010	60693	11522	29361	19810	19959	13948	12710	5308	2048	6184
2011	60067	11361	28866	19840	19878	14050	12462	5026	2048	6099
2012	58073	10850	27977	19246	18995	13910	12183	4689	2031	5796
2013	56641	10144	27641	18856	18744	13650	11858	4385	1994	5518
2014	54515	9024	27100	18391	18709	12898	11406	4131	1953	4910

(source : Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 4.1, 2014)

### c) L'aménagement des peines

Un autre facteur pouvant expliquer la diminution de la population carcérale réside dans l'importance de l'aménagement des peines en Allemagne.

En effet, bien que la population carcérale diminue, le nombre de détenus bénéficiant d'un aménagement de peine, sous forme de semi-liberté exécutée dans un établissement pour milieu ouvert, reste très élevé. Cela représente une part importante du nombre de détenus, ainsi que cela ressort du tableau ci-après :

Année	Nombre de condamnés détenus	Dont milieu ouvert
31.03.2003	62.594	11.476

31.03.2008	61.878	9.372
31.03.2009	61.878	9.259
31.03.2010	60.693	9.719
31.03.2011	60.067	9.760
31.03.2012	58.073	9.622
31.03.2013	56.641	8.743
31.03.2014	54.515	8.941

Stéphanie Kass-Danno  
Magistrat de liaison

Annexe : Population allemande de 2003 à 2014, répartie par groupes d'âge

Année	Population totale	De l'âge de ... à moins de... ans (%)				
		Moins de 20	20 à 40	40 à 60	60 à 80	80 et plus
2014 <sup>1</sup>	81 197 537	18,2	24,1	30,3	21,8	5,6
2013 <sup>1</sup>	80 767 463	18,2	24,0	30,7	21,8	5,4
2012 <sup>1</sup>	80 523 746	18,3	23,9	30,9	21,6	5,4
2011 <sup>1</sup>	80 327 900	18,4	23,8	31,1	21,4	5,3
2010	81 751 602	18,4	24,2	31,1	21,0	5,3
2009	81 802 257	18,8	24,3	31,0	20,8	5,1
2008	82 002 356	19,0	24,6	30,8	20,6	5,0
2007	82 217 837	19,4	25,0	30,3	20,5	4,8
2006	82 314 906	19,7	25,5	29,8	20,4	4,6
2005	82 437 995	20,0	26,0	29,1	20,5	4,5

Année	Population totale	De l'âge de ... à moins de... ans (%)				
		Moins de 20	20 à 40	40 à 60	60 à 80	80 et plus
2004	82 500 849	20,3	26,5	28,3	20,6	4,3
2003	82 531 671	20,5	27,1	27,8	20,5	4,2

**Annexe 7.3. Eléments de comparaison. Contribution des conseillers pour les affaires sociales et les magistrats de liaison.**



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES  
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Délégation aux affaires européennes et internationales



## L'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire

*Éléments de comparaison législatifs mais aussi organisationnels et quantitatifs sur les politiques  
d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire*

*Contributions des conseillers pour les affaires sociales (CAS)  
en lien avec les magistrats de liaison et les chancelleries*

Allemagne, Danemark, Espagne, États-Unis, Royaume-Uni, et Suède

Décembre 2015

Document interne – Diffusion restreinte

## SOMMAIRE

<i>Lettre de saisine de l'IGAS</i> .....	7
<b>EN ALLEMAGNE</b> .....	<b>11</b>
<i>Les programmes d'insertion</i> .....	11
<i>L'accès à l'emploi, à la formation et aux soins de santé</i> .....	11
<i>L'accès à l'hébergement</i> .....	12
<i>La prévention et lutte contre les addictions</i> .....	12
<i>L'accès aux droits en détention en vue de l'insertion</i> .....	12
<i>La gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion / réinsertion</i> .....	13
<i>L'évaluation des programmes d'insertion</i> .....	13
<i>Le financement des politiques et programmes d'insertion</i> .....	13
<b>AU DANEMARK</b> .....	<b>15</b>
<i>Les programmes d'insertion</i> .....	15
<i>Les systèmes d'information et évaluation</i> .....	15
<i>L'accès aux mesures d'emploi, de formation ou d'activité économique :</i> .....	15
<i>L'accès à l'hébergement :</i> .....	16
<i>La prévention et la lutte contre des addictions :</i> .....	16
<i>L'accès aux droits :</i> .....	17
<i>La gouvernance et le pilotage des politique d'insertion/réinsertion</i> .....	17
<i>Les financements</i> .....	17
<b>EN ESPAGNE</b> .....	<b>19</b>
<i>Les programmes d'insertion</i> .....	19
<i>L'accès aux soins de santé :</i> .....	19
<i>Les addictions</i> .....	20
<i>L'accès à l'emploi</i> .....	21
<i>L'accès à l'hébergement</i> .....	22
<i>La gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion/réinsertion</i> .....	22
<i>L'évaluation des programmes d'insertion</i> .....	23
<i>Le financement des politiques et programmes d'insertion</i> .....	23
<b>AUX ETATS-UNIS</b> .....	<b>25</b>
<i>Des projets de réforme carcérale</i> .....	25
<i>Le Second Chance Act, initiative fédérale de soutien financier aux programmes de réinsertion locaux</i> .....	25
<i>Une faible incitation des complexes privées à développer des programmes de réinsertion</i> .....	26
<i>Les addictions</i> .....	26
<i>L'accès aux droits (sécurité sociale, vote, documents administratifs)</i> .....	26
<i>L'accès à l'emploi</i> .....	26
<i>L'accès au logement</i> .....	27
<i>L'évaluation des programmes d'insertion</i> .....	27
<i>Le financement des programmes d'insertion</i> .....	28
<b>AU ROYAUME-UNI</b> .....	<b>29</b>
<i>Les programmes d'insertion</i> .....	29
<i>Les addictions</i> .....	30
<i>La protection sociale et les démarches administratives</i> .....	30

L'accès à l'emploi .....	31
L'évaluation des programmes d'insertion.....	33
<b>EN SUEDE.....</b>	<b>35</b>
Systèmes d'information et évaluation .....	35
Accès aux mesures d'emploi, de formation ou d'activité économique .....	35
Accès à l'hébergement.....	36
La prévention et la lutte contre les addictions.....	36
L'accès aux droits.....	38
Politiques d'insertion .....	38
Le financement de la prise en charge.....	39

## Lettre de saisine de l'IGAS



Le Chef de l'IGAS

Paris, le 21 OCT. 2015

Le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

4

La Déléguée aux affaires européennes et internationales

Par une lettre de mission du Premier ministre (en pièce jointe), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), avec le concours de l'Inspection des services pénitentiaires, et l'Inspection générale des finances (IGF) ont été saisies dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) d'une mission d'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

Cette mission doit établir un diagnostic de l'existant et proposer des scénarios d'amélioration des dispositifs en place, de leur fonctionnement, leur financement et leur pilotage.

Les conclusions doivent être remises au Premier ministre et aux ministres concernés, dont le ministre de la justice qui est le commanditaire de cette évaluation, **pour le 15 février 2016 au plus tard**.

Pour réaliser cette évaluation, et en parallèle des investigations conduites dans notre pays, il est indispensable de disposer d'éléments comparatifs très étayés autour de quelques questions. Dans cette perspective, la mission a retenu quelques Etats :

- Le Canada ;
- Les Etats-Unis ;
- Le Royaume-Uni ;
- L'Espagne ;
- Les Pays-Bas ;
- Les pays scandinaves (Danemark, Suède, Norvège)
- L'Allemagne.

A cette fin, la mission conjointe a élaboré une série de questions qui sont adressées conjointement à votre service, mais également au service des affaires internationales de la Chancellerie, également saisi.

1. **La première série de questions porte sur les systèmes d'information et d'évaluation** mis à la disposition des administrations pénitentiaires ou de l'autorité judiciaire et permettant de mesurer l'impact des programmes d'insertion sur les personnes détenues et suivies en milieu ouvert (probation) ; notamment existe-il des programmes pilotes évalués par des techniques de randomisation (études comparées sur la population ciblée et sur la population générale) ? Existe-t-il des dispositifs permettant d'apprécier les résultats de ces politiques ?
2. **La deuxième série de questions concerne différents aspects des politiques d'insertion.** D'une manière générale, quels sont les indicateurs de succès ou d'impact retenus pour chacune des problématiques ?
  - *L'accès aux mesures d'emploi, de formation ou d'activité économique : quels sont les systèmes et les dispositifs en place permettant d'en apprécier, et leur efficacité en détention et à la sortie ; idem pour l'accès à un hébergement et à des soins (particulièrement sur les modes de prise en charge des addictions pour les personnes condamnées détenues ou en probation) ?*
  - *L'accès à l'hébergement : est-ce que le recours à l'hébergement d'urgence est le principe de droit commun ? existe-il des programmes d'hébergement dédiés aux personnes sortant de prison ou sous une mesure de probation ? existe-t-il des passerelles d'accès direct au marché du logement en sortie de détention ? Quel est l'accompagnement social mis en place avec et autour du logement ? Existe-t-il des dispositifs particuliers de surveillance ou de contrôle par les services de probation ? Des financements spécifiques de ces services sont-ils mobilisés ?*
  - *la prévention et la lutte contre des addictions : existe-t-il des programmes particuliers en détention ? Comment est assurée la substitution en détention ? Quels sont les dispositifs qui évitent les ruptures de traitement en sortie de détention ? Existe-t-il des programmes de thérapie accompagnant la prise en charge des addictions ?*
  - *- l'accès aux droits : quels sont les droits sociaux garantis en détention (assurance maladie, etc...) ? comment les démarches administratives (par exemple documents d'identité) sont-elles effectuées en détention ? à la sortie de prison ? pour les personnes suivies en probation ? Une question particulière porte sur l'usage des moyens de communication (téléphonie, accès à internet) pour préparer la sortie de prison.*
3. **La troisième série de questions porte sur la gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion/réinsertion :** Comment est assuré le pilotage des politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice et de quels outils disposent les organisations pour connaître les besoins des personnes ? Notamment comment la coordination est-elle effectuée entre les différentes problématiques et facteurs d'insertion (logement, formation, travail, santé, accès aux droits sociaux etc...) relevant de différents départements ministériels ou agences publiques ou privées ? Quelles sont les modalités de cette coordination ? Existe-t-il des organisations particulières qui ont montré leur efficacité (existe-t-il, par exemple, des délégations de ces politiques à des prestataires privés notamment et quels sont les résultats de ces démembrements du service public) ?
4. **La quatrième série de questions concerne l'évaluation :** quels dispositifs et quelles méthodologies d'évaluation des programmes d'insertion sont mises en place ? Ces dispositifs et ces méthodologies sont-elles mises en œuvre de manière internalisée aux administrations ou externalisées ? Quels rôles jouent les centres de recherche en la matière ?
5. **La dernière série de question regarde les financements** de ces politiques et de ces programmes. Quels sont les modes de financement de ces programmes ? quelle est la part des financements publics et celle des financements privés ( ces derniers sont-ils constitués sous forme d'aide au lancement de projets ? d'aide à l'innovation ou d'aides au fonctionnement

pérenne des projets ? font-ils l'objet d'évaluation des résultats ? Est-il possible de disposer de grandes masses financières dédiées à chaque aspect des politiques d'insertion (dépenses) et de leurs modes de financement (ressources) ?

Enfin, la mission conjointe est intéressée à prendre connaissance de « *bonnes pratiques* » ou d'initiatives innovantes susceptibles de diffusion ? La mission souhaite disposer d'éléments législatifs mais aussi et peut-être surtout, de nature organisationnels et quantitatifs.

**La mission conjointe est susceptible d'organiser, d'ici à la fin de cette année ou au tout début de l'année 2016, un ou deux déplacements.** Selon les informations disponibles, issues notamment des travaux de la Conférence de consensus, le Canada et le Royaume-Uni présentent l'un et l'autre des programmes qui semblent pertinents pour éclairer la situation en France au regard des questions évoquées précédemment (systèmes d'information permettant de connaître les besoins des personnes et de mesurer l'efficacité et les résultats des programmes en termes de prévention de la récidive notamment ; pilotage et gouvernance des programmes d'insertion destinés aux personnes placées sous main de justice.

Pour renseigner ces séries de questions et préparer ces déplacements, **la mission conjointe a donc besoin de l'expertise de votre service au niveau central mais aussi de celle des conseillers sociaux**, mais aussi, à votre appréciation, directement des postes ou de tous interlocuteurs qui vous sembleraient utiles (Conseil de l'Europe, Commission européenne...) pour éclairer cette évaluation.

En raison des délais contraints de cette évaluation, il serait nécessaire de disposer des éléments de réponse d'ici un mois, **soit vers la mi-novembre**.

Je suis évidemment à votre disposition ou celle de vos collaborateurs pour éclaircir les points évoqués ci-dessus. En vous remerciant par avance de votre précieux concours, je vous prie de croire en l'assurance de ma considération.



Pierre BOISSIER



## En Allemagne

Service des affaires sociales : Manuel Bougeard, Conseiller,  
Anastasia Dutell, assistante et Maud Venturini, stagiaire

### Les programmes d'insertion

1. Dans votre pays de résidence, quels sont les différents programmes d'insertion appliqués tant aux personnes détenues, qu'aux personnes suivies en milieu ouvert ?

En Allemagne, suite à la réforme du fédéralisme adoptée en 2006, chacun des 16 *Länder* fédéraux peut disposer de sa propre législation en matière de justice et de système pénal. La loi du 1<sup>er</sup> janvier 1977 relative à l'exécution des peines (*Strafvollzugsgesetz*, *StVollzG*) reste toutefois est vigueur dans plusieurs *Länder*.

Au niveau fédéral, il n'existe pas de système d'information ou d'évaluation permettant de mesurer l'impact des programmes d'insertion. Le ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs (*Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz*, *BMJV*) ne conduit pas de telles études.

On note toutefois quelques initiatives fédérales qui recueillent des statistiques au niveau de l'Allemagne ou de plusieurs *Länder* sur des politiques d'insertion ou d'éducation. Ces statistiques permettent ensuite d'évaluer ou de comparer les résultats de la mise en place de programmes. C'est le cas par exemple du projet « d'Atlas de l'éducation ». Il s'agit d'un système informatique qui collecte des données de plusieurs *Länder* (Brême, Brandebourg, Berlin, Basse-Saxe, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Hambourg et Schleswig-Holstein) et permet une analyse des programmes éducatifs dans les prisons allemandes. Les statistiques sur la participation ou les certifications obtenues par les personnes détenues sont ajoutées à l'Atlas par les ministères de la justice des *Länder*, sur une base mensuelle. Toutefois, ce programme ne permet pas véritablement de mesurer l'impact des politiques d'éducation car il n'existe pas de comparaison avec le niveau de formation du détenu avant son arrivée en prison.

A notre connaissance, il n'existe pas de programmes expérimentaux évalués par des techniques de randomisation ou des dispositifs permettant d'apprécier les résultats de ces politiques. Seuls des instituts de recherche publient des études en utilisant parfois des techniques d'analyse particulières.

### L'accès à l'emploi, à la formation et aux soins de santé

Il existe de très nombreux programmes qui visent à améliorer l'accès à l'emploi et à la formation en prison. Selon l'article 41 de la loi pénale (*StVollzG*), les personnes détenues en Allemagne sont obligées de travailler (*Arbeitspflicht*) en fonction de leurs capacités physiques. Les personnes détenues sont donc tenues d'effectuer des tâches d'au moins trois mois par an au sein de la prison. Cette loi n'est pas en vigueur pour les personnes de plus de 65 ans ou les femmes enceintes. Toutefois, étant donné que chaque *Länder* dispose de sa propre législation, cet article ne s'applique pas partout. A titre d'exemple, dans le Brandebourg, la priorité est accordée à la formation et non à l'emploi.

Les *Länder* disposent de leur propre budget en matière de justice et les initiatives ainsi que les politiques d'accès à l'emploi ou à la formation varient donc beaucoup entre les régions. Toutefois, les programmes d'éducation et de réinsertion par l'emploi sont nombreux et obligatoires dans presque toutes les prisons en Allemagne. Pour mesurer l'efficacité des programmes, plusieurs indicateurs de succès sont retenus :

- taux d'emploi après la sortie (horizon 6 mois, 1 an) ;

- taux d'obtention d'un diplôme lors du séjour en prison ;
- taux de participation à une formation ou à des cours (informatique, langues, e-learning, etc.).

Ces statistiques permettent de mesurer en partie l'efficacité des mesures mises en places. Toutefois, on remarque que les autorités du Land ou la direction des prisons s'appuient surtout sur les conclusions d'études menées par des organismes extérieurs pour pérenniser un projet d'éducation pilote (e-learning par exemple) ou développer une initiative qui a montré son efficacité dans une autre prison.

#### L'accès à l'hébergement

Lors de leur sortie de prison, les détenus doivent se tourner vers le *Wohnungsamt*, office pour le logement, qui existe dans chaque commune allemande. Celle-ci est chargée de leur trouver un logement ou de leur offrir une place dans un foyer pour sans-abris. Il n'existe cependant pas de mesure spécifique pour les personnes sortant de prison. Le recours à l'hébergement d'urgence est souvent le principe de droit commun.

Par ailleurs, selon certaines législations régionales, comme par exemple celle du Brandebourg, les détenus ont par exemple la possibilité de rester cinq jours supplémentaires dans l'établissement pénitentier s'ils ne disposent pas de logement à leur sortie de prison.

#### La prévention et lutte contre les addictions

En détention, il existe plusieurs types de programmes de prévention et de lutte contre les addictions. Ceux-ci sont mis en place à l'initiative des établissements pénitentiers ou des autorités du Land. Il existe des programmes de désintoxication, des thérapies de substitution, de prévention etc. Toutefois, on constate que la santé n'est pas une priorité dans de nombreux *Länder* (contrairement aux politiques de réinsertion par la formation ou l'emploi par exemple) et que la plupart des programmes sont à l'initiative d'associations ou de centres de recherche (contre les addictions notamment). On trouve ainsi en Allemagne quelques exemples de programmes contre les ruptures de traitement en sortie de détention. Les détenus sont par exemple divisés en trois groupes, en fonction de différents critères, dont le degré de risque de rechute. Cette division permet d'analyser et comparer les résultats des programmes de lutte en fonction des publics cibles.

Dans le domaine de la lutte contre les addictions lors de la détention, le programme le plus emblématique a été celui d'échange de seringues dans sept établissements pénitentiers allemands. Ce programme pilote a été évalué (faisabilité, degré d'acceptation, efficacité) après deux ans et, suite aux résultats probants, une généralisation dans un grand nombre d'établissements en Allemagne a été mise en place. Ce programme est le fruit d'une collaboration entre tous les niveaux du personnel pénitentiaire, les autorités du Land et des chercheurs spécialisés. Par ailleurs, les prisons ont par exemple choisi des modèles différents pour leurs programmes : une prison des femmes a installé cinq distributeurs automatiques et donc anonymes, mais dans celle des hommes, c'est le personnel de l'orientation qui distribuait les seringues.

#### L'accès aux droits en détention en vue de l'insertion

*(Démarches administratives, téléphone, internet, etc.)*

L'accès aux droits est une des priorités de nombreux *Länder* en matière de réinsertion des personnes incarcérées. Par exemple, les prisonniers conservent leur droit de vote et certaines allocations d'assistance ou droits sociaux sont garantis. Le détenu conserve une assurance maladie, et lorsqu'il travaille il cotise pour l'assurance chômage ainsi que pour la retraite.

Il n'existe cependant par de règle nationale concernant l'accompagnement des détenus vers la sortie de prison. Il existe ainsi des initiatives au niveau des *Länder* pour faciliter la transition entre la prison et la remise en liberté. Il peut s'agir d'accompagnement dans la prison en vue de la sortie, d'accompagnement pour les personnes suivies en probation, ainsi que pour les anciens détenus qui ont retrouvé la liberté. En outre, ces programmes sont aussi bien pris à l'initiative de l'administration des établissements pénitentiers que des ministères de la justice des *Länder* : réalisation de brochures explicatives, aides pour les démarches administratives, mise à disposition d'exemples de lettres officielles, liste des différents acteurs à contacter à la sortie, etc. Les associations, organismes de réinsertion ou ONG sont aussi très présentes sur ce champ en Allemagne.

De même, il n'existe pas de dispositions particulières quant à l'accès aux moyens de communication (internet ou téléphone) pour préparer la sortie de prison. Toutefois, certains programmes d'accompagnement proposent d'utiliser internet et, à titre d'exemple, l'agence fédérale pour l'emploi (BA) effectue des formations à la recherche d'emploi sur internet dans certains établissements.

#### La gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion / réinsertion

En Allemagne, chacun des 16 *Länder* fédéraux dispose de sa propre législation en matière de justice et de système pénal. Chaque Land est ainsi responsable de sa juridiction, des poursuites pénales, de l'exécution des peines, des services pénitentiaires et dispose pour cela d'un ministère de la justice.

Dans ce cadre, la gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion ou de réinsertion sont souvent confiés au ministère de la justice du Land concerné. Parfois, une direction au sein du ministère de la justice est en charge de coordonner les différents dimensions d'une réinsertion pour les personnes incarcérées (formation, travail, santé, etc.). Cette direction est ainsi directement en lien avec les prisons, qui transmettent les besoins et les attentes concernant les politiques d'insertion. Ainsi, à Berlin par exemple, le ministère de la justice du Land dispose de son propre département chargé de l'éducation (*Bildungsstätte Justizvollzug*). Toutefois, dans certains *Länder*, les ministères compétents (santé, éducation, logement, etc.) mettent en place directement leurs politiques et il n'existe pas de pilotage global pour les questions relatives aux personnes incarcérées.

A titre d'exemple, dans le Land de Brandebourg, le ministère de la justice est chargé du développement, du pilotage et du contenu des programmes d'éducation à destination des détenus. Certains programmes de formation sont par ailleurs délégués à des prestataires externes spécialisés. Le lien est aussi fait avec l'agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*, BA) qui propose des sessions d'orientation ou de conseil au sein des prisons afin de faciliter la réinsertion des détenus à leur sortie sur le marché du travail. Dans la prison Neuruppin-Wulkow, la BA fait même part des besoins en qualifications sur le marché du travail, afin que les formations puissent être si possible orientées en conséquence.

A l'inverse, dans une prison pour femmes du Land de Berlin, c'est l'administration de la prison qui est en charge des programmes d'éducation, de leur mise en place et du contrôle de leur qualité. L'évaluation des politiques se fait parfois par des organisations externes, mais cela reste rare. En effet, la prison dispose de son propre budget d'éducation (*Bordmittel*) mais doit demander des autorisations spéciales au ministère de la justice de Berlin afin d'obtenir des fonds supplémentaires. Le plus souvent, ce sont les fonds européens (FES) qui financent les projets avec des prestataires extérieurs. La prison pour femmes de Berlin dispose ainsi d'un budget annuel de 16 500 euros dédiés au développement de projets d'éducation. Ce budget peut être utilisé de manière très flexible sans besoin d'un accord du ministère du Land.

#### L'évaluation des programmes d'insertion

Les prisons allemandes n'effectuent pas d'évaluation de leurs programmes d'insertion. Elles transfèrent au mieux des données au ministère de la justice du Land. Dans ce cas, des évaluations sont parfois menées en mesurant l'évolution du taux de récidive, le taux d'emploi à la sortie ou le nombre de diplômes obtenus par les détenus.

C'est le cas par exemple du Land du Bade-Wurtemberg, qui décrit l'évolution du taux d'emploi ou de participation à une formation à la sortie pour les détenus sur une période donnée. Ils ont pu ainsi mesurer l'efficacité de leurs politiques d'insertion. Toutefois, les résultats ne sont pas différenciés en fonction des prisons ou des publics ciblés et ne donnent qu'un aperçu global des mesures.

Les programmes expérimentaux mis en œuvre par des institutions externes, et en particuliers les instituts de recherche, utilisent souvent des outils d'évaluation pour leur programme. Les méthodes de randomisation, de groupes cibles ou d'études comparées entre différentes prisons sont utilisées.

#### Le financement des politiques et programmes d'insertion

La majeure partie des programmes en Allemagne est financée par les ministères compétents des *Länder* ou le ministère de la justice. A titre d'exemple, les mesures d'éducation seront souvent prises en charge par le ministère de l'éducation du Land. A l'inverse, les programmes de santé et d'accès aux soins sont financés par

les ministères de la santé. Le plus souvent, la prison prend seulement en charge les frais d'équipement, de supervision et une partie des coûts liés au personnel mis à disposition. Le financement des politiques d'insertion prend donc soit la forme de financement de programmes mobilisés pour des détenus particuliers, soit celle d'un budget annuel dont le pilotage est laissé à la prison (comme dans les prisons pour femmes à Berlin).

L'agence fédérale pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit) finance aussi parfois des mesures de réinsertion vers le marché du travail. Elle met à disposition du personnel spécialisé qui se rend dans les prisons afin de conseiller et d'orienter les détenus.

Enfin, plusieurs programmes sont aussi cofinancés par des fonds de l'Union Européenne comme le fonds social européen (FSE). C'est le cas par exemple du programme d'éducation ZUBILIS ou Xenos Panorama à destination des jeunes détenus. Pour ce dernier programme, le financement est réparti à parité entre le ministère fédéral du travail (BMAS) et le FSE. Cependant, dans la majeure partie des cas, les programmes ne sont pas fédéraux et le financement est partagé entre le FSE et le ministère compétent des *Länder*.

Nous n'avons pas trouvé d'informations plus précises concernant les grandes masses financières dédiées à chaque aspect des politiques d'insertion, puisque cette politique est essentiellement régionale, les données ne sont pas consolidées au niveau fédéral.



## Au Danemark

*Dominique Acker, conseillère régionale pour les affaires sociales « Pays nordiques »  
Cindy Falquet, assistante et Valentin Simon, stagiaire*

### Les programmes d'insertion

Le Service des Prisons et de la Probation danois est très impliqué dans l'aide à la réinsertion des prisonniers. Son objectif est de faire en sorte que les prisonniers aient des conditions d'incarcération les plus proches d'une vie « normale », grâce à des prisons ouvertes, des foyers et des partenariats avec des entreprises extérieures. Dans cet esprit, il apporte une attention toute particulière aux traitements de désintoxication, pour lesquels il applique un *principe de normalisation*, permettant aux détenus de profiter des mêmes soins que n'importe quel citoyen et favorise leur placement dans des structures de soins extérieures pendant leur incarcération.

La réponse au présent questionnaire a été élaborée en fonction des éléments transmis par le Service des Prisons et de la Probation danois<sup>1</sup>

### Les systèmes d'information et évaluation

Nous n'avons pas obtenu de réponses sur ces sujets, il ne semble pas qu'un dispositif comparatif de mesure d'impact entre l'insertion des personnes détenues et celles suivies en milieu ouvert, ou de comparaison avec la population en général ait été mis en place (la question a peut-être été mal comprise ou n'a pas de sens dans les principes adoptés par l'administration pénitentiaire danoise). Il existe certainement un dispositif d'évaluation mais nous n'avons pas eu d'informations sur le sujet. Si nécessaire, une recherche supplémentaire pourra être conduite.

### L'accès aux mesures d'emploi, de formation ou d'activité économique

D'une manière générale, ce sont les municipalités qui sont en charge du soutien à la réintégration des anciens prisonniers dans la société.

En conséquence, le Service des Probations et des Prisons danois a travaillé au renforcement de la coopération avec les municipalités sur des sujets tels que la préparation à la mise en liberté, le suivi et la réintégration en société. A ce jour, le Service des Probations et des Prisons a conclu des contrats individuels avec chacune des 98 municipalités danoises. Durant l'exécution de leur peine, des plans individuels sont mis en place pour chaque prisonnier. Ces plans ont trait à l'éducation, la formation professionnelle, la désintoxication des toxicomanes etc., et sont réalisés en coordination avec la municipalité locale de manière à ce que ces plans continuent après la mise en liberté et que la réinsertion du détenu dans la société soit réussie et sans récidive.

Le Service des Probations et des Prisons danois coopère également avec différentes organisations telles que High Five, Café Exit et la Croix Rouge pour aider les prisonniers à leur sortie. High Five aide les entreprises danoises à créer des emplois et/ou des stages pour les jeunes présentant un risque de marginalisation dû à leur casier judiciaire et aide à rapprocher les entreprises et les prisonniers/anciens détenus. La Croix Rouge

<sup>1</sup> Interlocuteur dans ce service : Niels Loppenthin - Strandgade 100 – 1401 Copenhagen K

gère un programme de tutorat pour les anciens prisonniers. Café Exit gère également un programme de tutorat et propose aussi des conseils en recherche d'emploi, éducation, logement et finance.

#### L'accès à l'hébergement.

Concernant le logement à la sortie de prison, les prisonniers sont encouragés à chercher à se loger par eux-mêmes, ou avec l'aide du personnel de la prison, mais avant leur sortie, car il n'y a que peu de municipalités qui peuvent aider au relogement après la mise en liberté.

#### La prévention et la lutte contre des addictions.

Les délinquants qui, avant d'être incarcérés, étaient sous traitement médical, que ce soit à la buprenorphine ou à la méthadone, peuvent continuer à suivre leur traitement en prison, et ce normalement aux mêmes doses. Dans ces cas-là, le médecin de la prison contacte le centre de traitement – il s'agit le plus souvent de celui de la municipalité où habitait le prisonnier avant son emprisonnement - et conclut un accord pour continuer le traitement.

Environ 10% de la capacité des prisons danoises est réservée pour les soins dans des unités spéciales, séparées du reste de la prison. En outre, des soins peuvent être apportés à des détenus qui ne sont pas placés en unités spéciales.

Il existe également des unités pour la motivation et le soutien.

Dans l'ensemble, il y a plus de 50 traitements possibles, y compris des programmes de traitement pour les alcooliques, au sein du système.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Service des Probations et des Prisons du Danemark a mis en place la « garantie de soins » qui assure le traitement pour les toxicomanes au plus tard 14 jours après la demande du détenu. Une garantie similaire avait déjà été mise en place pour les alcooliques en octobre 2005.

Le principe général concernant le traitement de l'addiction à la drogue est de s'assurer que le système carcéral est capable de proposer différentes formes de soins selon des critères différents afin de réussir à combattre l'addiction à la drogue. Cela veut dire que le Service des Probations et des Prisons doit pouvoir proposer des soins ayant pour objectif une totale abstention, mais aussi d'autres types de traitements qui visent plutôt une réduction de la consommation et de l'usage de drogue, également appelés « mesures de réduction des méfaits » et souvent pratiqués avec des traitements médicaux de substitution comme la Méthadone, le Subutex et autres médicaments.

Ces mesures sont essentiellement orientées vers les détenus qui sont incarcérés en prison. Selon le principe de normalisation du Service des Probations et des Prisons, les délinquants qui purgent une peine de prison doivent avoir accès aux mêmes soins de désintoxication et dans les mêmes conditions que n'importe quel citoyen, dans la mesure du possible.

En vertu de la loi sur l'exécution des peines, le Service des Probations et des Prisons a la possibilité de placer les toxicomanes dans des structures de traitement adaptées, en dehors de la prison, pendant qu'ils purgent leur peine. Ce principe est appelé « le placement § 78 ». Les structures accueillantes peuvent être des institutions publiques ou privées. Il est très important de souligner que la stratégie nationale concernant ces placements est de toujours s'assurer que tout détenu qui a la possibilité d'être placé en institution § 78 (c'est-à-dire qui ne s'évadera pas, qui n'est pas dangereux ou dont la présence dans une telle structure n'affectera pas le sentiment général de justice) sera bel et bien placé dans une telle institution. Ce n'est qu'une fois que le personnel aura réellement étudié la question d'un tel placement et qu'il aura finalement considéré, pour une raison ou pour une autre, que le prisonnier doit rester en prison, que l'on réfléchira au traitement que l'on pourra alors lui proposer au sein de la prison.

Il est évident que de très nombreux détenus ne peuvent être placés en dehors d'un établissement pénitentiaire classique. Le service des Probations et des Prisons essaye de faire en sorte que les démarches réalisées entre les murs de la prison soient le reflet des différentes offres de traitements que l'on trouve à l'extérieur. En conséquence, le Service des Probations et des Prisons n'a pas créé ni fabriqué ses propres unités de soins. Au lieu de cela – depuis 1997 – il a intensifié la coopération avec le système de soins classique pratiqué en dehors de la prison, également appelé « Import-Model ».

Cela explique que les établissements, en partenariat avec des institutions spécialisées dans le traitement de la toxicomanie – publiques ou privées – ont des unités de soins au sein même de la prison, où le personnel est constitué de gardiens de prison et de personnels soignants extérieurs. Comme indiqué précédemment, l'objectif est d'avoir différentes offres car les toxicomanes ont des besoins de traitements différents. En conséquence, les unités de soins ont été mises en place en fonction des différentes formes d'usage et selon des méthodes de traitement différentes. Aujourd'hui, il existe des unités de soins avec les méthodes « Minnesota » avec le soutien de professionnels et d'autres unités où des méthodes psychologiques et thérapeutiques sont utilisées. Toutes les prisons suédoises ont au moins une unité de soins.

Certaines prisons ont également mis en place des unités « Sans drogue » (ou unités de contrat) qui proposent un emprisonnement dans un environnement calme et sans drogue, accessible aussi bien pour les non-drogueés que pour les toxicomanes. Les détenus ont pour obligation d'en revenir sans avoir fait usage de drogue et sont soumis à un test d'urine l'attestant ; il n'y a aucun traitement en cours dans ces unités, ni aucun soutien d'aucune sorte. Le principe de ces unités est d'essayer d'amener le toxicomane à prendre la décision de s'abstenir de consommer, grâce à un personnel plus nombreux et de meilleure qualité, plus d'activités et à l'influence positive de ses compagnons détenus.

Les prisonniers peuvent également se voir proposer des soins dans une unité normale où il y aura aussi bien des toxicomanes que des non-drogueés. Ce type de traitement est peu intensif et les détenus ont des séances de soins 2 à 3 fois par semaine.

Au Danemark, il existe des foyers, sortes de centres de réhabilitation entre la prison et la liberté. Un de ces sept foyers est pour les anciens toxicomanes. C'est un foyer sous contrat. Peuvent être placés dans ces foyers, aussi bien les personnes en liberté conditionnelle que les détenus qui ont pratiquement purgé toute leur peine.

Enfin, il existe des programmes de motivation dans quelques prisons et dans toutes les prisons locales. Jusqu'à ce qu'en 2007, une loi impose la garantie générale de traitement, le Service des Probations et des Prisons assurait aux détenus des prisons locales qui suivaient les programmes qu'ils seraient placés dans de vraies unités de soins après avoir purgé leur peine.

#### L'accès aux droits.

Avant leur mise en liberté, les détenus des prisons danoises ont différents types d'accès aux ordinateurs et au numérique. Dans les prisons ouvertes, les détenus ont accès à internet de manière gratuite dans les écoles et dans les cyber-cafés et peuvent ainsi chercher du travail, un logement etc. Dans les établissements pénitentiaires, l'accès est limité à un réseau sécurisé et uniquement pendant les cours. Via ce réseau sécurisé, les détenus ont accès à 500 sites principalement d'éducation, d'informations et autres sujets démocratiques de base. De plus, ils n'ont pas la possibilité de communiquer, ce qui limite les possibilités.

Ces différentes solutions sont renforcées par de l'aide, des conseils et une assistance d'ordre général des services sociaux qui peuvent les aider aussi bien à chercher un logement ou un travail sur internet en leur nom.

#### La gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion/réinsertion

Nous n'avons pas eu de réponses précises sur le sujet, mais il faut souligner que le modèle d'organisation et de gouvernance est très décentralisé et que toutes les questions d'ordre sociales relèvent de la responsabilité des communes.

Comme souligné dans les précédentes réponses, il y a un travail collectif très important au niveau local entre service social de la prison et services municipaux, les équipes ont l'habitude du travail transversal.

#### Les financements

La plupart des financements concernant la réinsertion sont donc mis en place au niveau local (par les municipalités) et sont globalement financés par l'impôt. Il est donc difficile de les identifier précisément.

En ce qui concerne les financements privés, il existe peut-être via des associations comme High Five (cité précédemment), mais nous n'avons pas eu de réponses sur le sujet.

Les programmes de soins (garantie des soins) sont gérés au niveau national : en 2014, le budget pour les programmes de soins était de 111 million de couronnes danoises (environ 15M€).



## En Espagne

*Conseiller pour les affaires sociales à Madrid : Jean-François Renucci  
Assistante : Paula Cano*

*Document réalisé avec le concours de la Magistrature de Liaison, le service de sécurité intérieure, le service des affaires sociales de l'Ambassade et l'appui du syndicat UGT.*

### Les programmes d'insertion

Il existe plusieurs plans d'insertion en Espagne, qui ont permis en 2014, de réaliser 851 actions de formations, pour 14 510 élèves.

On dénombre plusieurs initiatives :

- Plan de formation professionnelle pour l'emploi : l'objectif de ce plan est de pallier les carences en formation des personnes privées de liberté et d'améliorer leurs qualifications professionnelles pour faciliter leur réinsertion. En ce sens, de nombreuses formations diplômantes leur sont offertes. L'ensemble de ces formations sont effectuées par des sociétés extérieures après concours public. Environ 200 cours par an et un budget de 4 millions d'euros.
- Programme de lutte contre les discriminations : 500 formations annuelles et un budget supérieur à 4 millions d'euros.
- Programme gestion urbaine et industrielle : formation annuelle de 150 heures.
- Programme de compétences transversales : l'idée est de compléter les formations techniques en développant des connaissances sur la sécurité au travail, nouvelles technologies, écologie.
- Programme de formation et d'orientation professionnelle
- Programme REINCORPORA : programme sur mesure et individualisé où est effectué un itinéraire personnalisé de réinsertion professionnelle. Suivant le profil de chaque personne, 3 programmes peuvent être déclinés :
  - o Programme SAL : réseau d'entreprises dans les régions d'Albacete et Caceres qui aident à la réinsertion.
  - o Programme ECOEMBES : projet de réinsertion dans le secteur des déchets.
  - o Programme OXIGENO : programme de réinsertion dans le secteur de la jardinerie.

### L'accès aux soins de santé :

Afin de garantir à la population carcérale un service d'attention médico sanitaire équivalent à celui dont dispose le reste de la population, la Sous-Direction Générale de Coordination de la Santé Pénitentiaire assure et coordonne :

- Un accès aux soins d'attention primaire, réalisés directement dans les centres pénitentiaires
- Un accès à des soins spécialisés, ambulatoire ou hospitalier au travers des centres du réseau public appartenant au Système National de Santé. L'attention bucco-dentaire est assurée par des professionnels privés ou des entreprises de services.

L'Administration Pénitentiaire dispose en plus de deux hôpitaux psychiatriques à Alicante et Séville, pour les patients mis en situation préventive.

Les centres pénitentiaires ordinaires sont équipés de cabinets de consultation et des salles de soins et disposent sur le plan national de 2600 lits dans les infirmeries. Leurs missions sont les suivantes :

- Consultation de médecine générale, infirmerie
- Suivi épidémiologique de la population carcérale
- Vaccination
- Prévention et détection des maladies sexuellement transmissibles
- Prévention et contrôle de la tuberculose
- Education sanitaire

En 2014, 34 centres pénitentiaires étaient équipés de pharmacies.

Enfin, c'est la Sous-direction générale de coordination de santé pénitentiaire qui prend en charge l'accès à la santé pour les détenus et met en place les politiques d'éducation à la santé, de veille épidémiologique et les programmes de prévention, de contrôle des maladies transmissibles (VIH, tuberculose, MST), de vaccinations et de dépendance aux drogues.

En fonction de la population de détenus, peuvent aussi être installés sur place, un cabinet d'odontologie, de radiographie et une consultation en psychiatrie ou de gynécologie.

Pour les besoins spécifiques, les détenus sont extraits vers le réseau des hôpitaux publics en consultation externe ou en hospitalisation dans des unités spécifiques.

### Les addictions

Cet aspect sanitaire est inclus dans le champ de compétence de la Sous-direction générale de coordination de santé pénitentiaire pour une population dans laquelle la prévalence de conduites addictives est importante.

Dans le cadre du programme national sur les dépendances à la drogue, l'institution pénitentiaire a élaboré un volet spécifique que les différents centres sont chargés de mettre en place autour de trois axes principaux : prévention, assistance et réinsertion sociale (vie familiale, culturelle, sociale et travail).

Au sein des centres pénitentiaires sont mises en place des stratégies préventives, sous le nom de « Médiation de la Santé en prison », et qui ont pour objectif d'améliorer l'information et la sensibilisation des fonctionnaires et personnels des centres pénitentiaires, en matière d'addiction aux drogues et autres questions de santé publique, notamment le VIH et l'hépatite C.

En suivant différentes phases (constitution du groupe de travail, désignation des incarcérés comme référents, élaboration plan et projet de sensibilisation...), le programme permet de transmettre des informations sur les risques sanitaires liés à ces addictions.

- Les programmes orientés vers l'abstinence

Aussi appelés Programmes Libres des Drogues (PLD), ils ont pour objectif d'atteindre et de maintenir l'abstinence dans la consommation des drogues. Des professionnels externes et internes aux centres pénitentiaires interviennent pour réaliser ces programmes et travaillent sur les différentes phases de l'abstinence : admission dans le programme, désintoxication, déshabituer le patient, insertion sociale...

- Les programmes de réduction des risques et dommages, visent à diversifier l'offre d'assistance en développant de nouvelles modalités thérapeutiques ou de nouveaux dispositifs de caractère psychosocial :
  - o → traitement à la méthadone pour lutter contre la dépendance.
  - o → programme d'appui psychosocial aux Internes suivant un traitement à la méthadone.
  - o → Programme d'échange des seringues usagées, contre du matériel d'injection stérile afin de réduire les risques de contagion et améliorer les conditions d'hygiène personnelle.

De manière générale, et en vue de l'insertion, il existe aussi d'autres programmes concernant la vie en prison :

- Programmes d'activités socio-culturelles : ateliers d'expression artistique et de communication, de diffusion culturelle, de formation et de motivation.
- Programmes d'activités sportives, à des fins récréatives, de compétition.
- Programmes d'accueil et de motivation.
- Programmes de préparation à la vie en liberté : parcours individualisé pour tous les détenus dont la libération est prévue dans les 9 prochains mois.

#### L'accès à l'emploi

En ce qui concerne l'insertion sur le marché du travail des populations carcérales, l'Organisme Etatique du Travail Pénitentiaire et de Formation pour l'Emploi (*Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo*), met à disposition de tous les centres pénitentiers et centres d'insertion sociale les moyens nécessaires pour augmenter le niveau d'employabilité des populations carcérales.

Au sein du Ministère de l'intérieur (secrétariat général de l'administration pénitentiaire), ces problématiques sont prises en charge par un organisme autonome de droit public chargé du travail pénitentiaire et de la formation pour l'Emploi. Il gère la formation et l'insertion professionnelles afin d'augmenter les possibilités de réinsertion à la sortie de détention.

Par ailleurs, il gère les possibilités de travailleur durant la détention au travers de trois types d'ateliers : en gestion directe au sein des centres pénitentiaires, en gestion déléguée au sein de certains centres et au sein des entités des services pénitentiaires afin de fournir des besoins internes.

Pour ce qui est de la formation, on distingue la formation de base, en particulier en direction des illettrés, des détenus étrangers et des personnes souffrant de problèmes spécifiques d'accès à l'éducation. Sont organisés dans ce cadre des cours d'alphabétisation, de l'espagnol comme langue étrangère, l'enseignement secondaire et la préparation au baccalauréat ainsi que des cours de langues.

Par ailleurs, un accord a été signé avec l'Université nationale d'éducation à distance (UNED) afin de permettre l'accès aux études universitaires jusqu'au doctorat. Dans deux centres espagnols, des espaces modulaires spécifiques permettent d'ailleurs d'accéder à des cours à distance avec tutorat.

Tous les ans, sont planifiés des actions de formation professionnelle pour l'Emploi à l'intérieur des centres, des modules de formation et d'orientation du travail et des programmes d'insertion sur le marché du travail afin d'améliorer les capacités professionnelles des détenus. Il existe pour cela différents plans :

#### - Plan de Formation professionnelle pour l'Emploi

L'objectif de ce plan est de couvrir les besoins en formation des personnes privées de liberté et d'améliorer leur qualification professionnelle, afin de favoriser leur réinsertion socio-professionnelle, en suivant des cours dans les centres. Ce plan est réalisable avec l'appui du Service d'Emploi Public d'Etat (SEPE, équivalent de Pôle Emploi) et du Fonds Social Européen.

#### - Plan de Formation et d'Orientation professionnelle

Ce plan a été mis en place à la fin de l'année 2013, avec un cofinancement du Fonds Social Européen et est destiné aux prisonniers proches d'une libération. En 2014, 54 programmes de formation et d'orientation professionnelle ont été mis en œuvre, avec la participation de 828 internes, parmi lesquels on comptait 11% de femmes.

#### - Plan d'Insertion Professionnelle

L'objectif de ce plan est de donner un appui individualisé aux internes qui démarrent une étape de semi-liberté ou de liberté conditionnelle et de faciliter ainsi leur insertion sur le marché du travail. Pour cela, différents programmes existent :

#### - Programme REINCORPORA

Avec la Convention de collaboration de la Fondation Bancaire « la Caixa », le Programme Reincorpora permet de réaliser des itinéraires d'insertion sociaux professionnels, qui facilitent le retour à l'emploi à court terme, sous la tutelle et le conseil d'un Technicien Spécialisé.

- Le parcours classique est basé sur l'apprentissage et le service, et les participants y acquièrent des compétences applicables directement aux besoins du marché.
- Le programme InOut, permet de suivre une formation dans le centre et de poursuivre la formation à l'extérieur. Le suivi du Technicien permet d'accompagner l'interne tout au long de la formation, jusqu'à son insertion sur le marché du travail.
- Les Points de Formation, orientent les participants tout au long de l'année vers des lieux de formation, afin d'acquérir des stages professionnels en entreprises et de recevoir une formation avec des compétences transversales (travail en équipe, gestion du temps, responsabilité etc)

En 2014, 1322 interne ont participé au Programme Reincorpora, parmi lesquels 1229 ont achevé leurs itinéraires, et 62% ont réussi leur insertion professionnelle avec la collaboration de 737 entreprises.

- Programme SAL

Cofinancé par le Service du Travail Pénitentiaire et de Formation pour l'Emploi et le Fonds Social Européen, qui désigne les Programmes d'Accompagnement pour l'insertion professionnelle. Ces programmes se déroulent dans les entreprises spécialisés avec la signature de contrats de travail d'observation ou d'assistance technique pour promouvoir l'embauche des internes auprès des entreprises. Ces programmes ont lieu dans les Centres Pénitentiers et Centres d'Insertion Sociales des provinces de Cadix, Cordoba, Grenade, Huelva, Malaga, Séville, Madrid, Asturies, Murcie et Valence.

La signature d'accords avec les mairies d'Albacete et Caceres permet aussi d'encadrer les populations pénitentiaires.

- Programme ECOEMBRES

Ce programme permet de réaliser chaque année des cours dans le secteur de la gestion des déchets urbains et industriels, cofinancé par le Fonds Social Européen.

- Programme OXIGENO

avec la collaboration de la Fondation Tomillo et de la Fondation Biodiversité de donner des cours dans le secteur du jardinage.

- Programme EMPRENDEDORES

projet pilote qui permet de former et d'accompagner les personnes privées de liberté et qui sont en mesure de fonder une entreprise, dans un délai maximum d'un an.

L'accès à l'hébergement

En vue d'un futur élargissement, lorsque les détenus remplissent les conditions pour les aménagements de peine (tercer grado), ont été créés les Centres d'insertion sociale (CIS) soit autonome, soit dépendant d'un centre pénitentiaire. Par ailleurs, l'institution pénitentiaire espagnole a signé de nombreux accords avec des associations et des ONG pour afin d'organiser certains aménagements de peine en dehors des centres pénitentiaires.

La gouvernance et le pilotage des politiques d'insertion/réinsertion

En Espagne, tout le pénitentiaire est géré par le ministère de l'intérieur et plus spécifiquement par le secrétariat général de l'administration pénitentiaire.

Il existe, au sein de ce secrétariat général une direction du travail pénitentiaire, de la formation et de l'emploi qui gère ces questions pour tous les centres pénitentiaires espagnols.

Il convient de distinguer les modalités visant à la réinsertion lorsqu'ils sont organisés durant la détention au sens propre de celles qui sont réalisées à partir du moment où est octroyé un aménagement de peine.

Dans le premier cas, la fin de détention étant une perspective à moyen ou long terme, l'administration a mis en place des programmes de préparation à la réinsertion permettant d'offrir à chaque détenu un « itinéraire personnalisé de traitement » dans lequel rentre des actions formatives et des actions en apprentissages.

Mis en place en 2006, il a connu une nouvelle impulsion au travers d'un accord signé en 2012 entre le Ministère de l'intérieur et la Fondation de la banque Caixa pour la mise en place d'un programme dénommé Reincorpora. Ce projet bénéficie à 1300 détenus par an.

Si les droits en détention lui permettent d'accéder au téléphone et de réaliser des démarches administratives, il n'y a pas d'accès à internet pour les détenus au sein des centres pénitentiaires.

En revanche, dès qu'ils bénéficient d'aménagement de peine et relèvent d'un CIS ou d'un accompagnement extra-pénitentiaire (ONG...), les condamnés ont accès peuvent avoir accès à internet et bénéficient de soutien dans leurs démarches de réinsertion.

#### L'évaluation des programmes d'insertion

Tous ces programmes sont évalués annuellement.

Résultats de l'évaluation 2014: 89% des personnes inscrites à une formation en 2014 l'ont finalisée.

En 2014, le programme de compétences transversales a complété systématiquement les formations spécialisées.

En 2014, les formations sur l'écologie ont augmenté.

Il est calculé également le nombre de personnes qui arrivent à se réinsérer. Ces programmes ont un effet très positif dans la réinsertion des détenus et la recherche d'emploi.

#### Le financement des politiques et programmes d'insertion.

Voir les éléments de réponse déjà formulés dans la question 1. Il apparaît que l'Etat espagnol finance ou cofinance différents projets. Les programmes bénéficient de l'appui de fonds européens, de fonds issus du programme opérationnel de lutte contre les discriminations (2014-2020), du service public de l'emploi, de la fondation bancaire de la Caixa, ECOEMBES ou encore de la Fondation Tomillo y Secot.



## Aux Etats-Unis

Conseillère pour affaires sociales à Washington : Claire Aubin  
Clara HATTU, Raphaël VIGIER, stagiaires

### Des projets de réforme carcérale

Le Président Obama a symboliquement marqué sa volonté de réforme de la justice criminelle en étant le premier président en exercice à se rendre dans un établissement carcéral, le 6 juillet 2015. Il a annoncé qu'il ne sera plus demandé aux candidats à un emploi dans une agence fédérale de justifier d'un casier judiciaire vierge, du moins au début du processus et à l'exception de l'exercice de certaines fonctions sensibles (police, défense, etc.).

La Maison Blanche a par ailleurs annoncé vouloir augmenter les tribunaux spécialisés dans le traitement de la toxicomanie<sup>2</sup> (« drug courts ») et généraliser les alternatives à la prison<sup>3</sup>. Toutefois, comme énoncé plus haut, la capacité d'action du pouvoir fédéral en la matière est limitée du fait de la prévalence des Etats concernant l'incarcération. De plus, le souci de trouver des formes d'actions sans effet pour les finances publiques fragilise le développement de dispositifs d'insertion.

Le projet de loi « Fair Chance Act », qui est à l'étude par le Congrès pour la fin de l'année 2015, vise à traduire légalement ces dispositions proposées par l'exécutif.

Par ailleurs, 6 000 détenus fédéraux ont été relâchés au début du mois de novembre 2015, conformément aux décisions de la « sentencing commission », l'agence judiciaire indépendante chargée d'émettre à destination des juges des recommandations sur la durée des peines à appliquer.

### Le Second Chance Act, initiative fédérale de soutien financier aux programmes de réinsertion locaux.

Le « Second Chance Act » autorise ainsi des subventions de l'Etat fédéral pouvant aller jusqu'à 165 millions de dollars en faveur de programmes de réinsertion portés par des Etats, des collectivités ou des ONG. Les programmes sont présentés au gouvernement fédéral qui en assure ensuite le financement.

Depuis 2009, plus de 600 subventions ont été accordées dans 49 Etats à des programmes destinés à la fois aux jeunes et aux adultes. En juin 2015, plus de 137 000 détenus libérés avaient participé à l'un de ces programmes.

Les fonds sont autorisés et administrés par un département spécifique du ministère de la Justice (le « Office of Justice Programs »). Plus de 500 millions de dollars ont été attribués depuis 2009, soit environ 70 millions par an.

Les subventions concernent des programmes ayant trait à la formations et à l'assistance à la recherche d'emploi, au traitement des addictions à la drogue, à l'éducation, au logement, des programmes familiaux, des dispositifs de parrainage ou encore des actions de soutien à des victimes.

<sup>2</sup> <https://www.whitehouse.gov/ondcp/drug-and-veterans-courts>

<sup>3</sup> <https://www.whitehouse.gov/ondcp/alternatives-to-incarceration>

#### Une faible incitation des complexes privées à développer des programmes de réinsertion

Les prisons privées accueillent 6 % de la population carcérale américaine. Les prisons privées sont réparties dans 30 Etats, dont 7 Etats leur délèguent plus de 20 % de leur population carcérale : Nouveau Mexique (44 %), Montana (39 %), Oklahoma (26 %).

L'essor des établissements carcéraux privés date des années 1980 et 1990, concomitamment au déclenchement de la « war on drugs » et à l'explosion de la population carcérale. D'après les statistiques du ministère de la Justice, le nombre de personnes détenues dans ces structures non-publiques a augmenté de 90 % entre 1999 et 2014. L'utilisation maximale de prisons privées a été atteinte en 2012, date à laquelle 137 000 prisonniers y étaient incarcérés (9 % de la population carcérale)

Le marché des prisons privées est contrôlé par deux grandes firmes investissant dans du lobbying politique, GEO et Corrections Cooperation of America qui contrôlent plus de 75 % du marché des prisons privées. Leurs revenus combinés atteignent 3,3Mds\$ par an.

La recherche du profit et la définition de quotas d'occupation dans les prisons privées prévaut à l'instauration de politiques de réinsertion

#### Les addictions

Pour l'Etat californien, le marché noir et la consommation de stupéfiants sont la principale cause de violences en milieu carcéral. De ce fait, une attention particulière est portée pour empêcher la prolifération de ces produits. Notamment par l'augmentation des contrôles et des fouilles lors des visites. En 2014, l'augmentation des contrôles dans les prisons a conduit à la saisie de 13 kg de marijuana, 1,5 kg de méthamphétamine, et 0,5 kg d'héroïne.

Afin d'aider les détenus à lutter contre leurs addictions, l'Etat californien a mis en place le programme In-Prison Substance Abuse Treatment (SAT) dans toutes les prisons de l'Etat. Celui-ci dure 150 jours et permet aux détenus souffrant d'addiction de bénéficier de soutien médical et psychologique pour dépasser leurs addictions (cf annexe n°5).

#### L'accès aux droits (sécurité sociale, vote, documents administratifs)

##### L'accès à la sécurité sociale

Le programme Medi-Cal, géré par le California Department of Health Care Services, propose aux personnes en liberté conditionnelle de les accompagner dans la souscription d'une assurance personnelle comme le permet l'Affordable Care Act (ObamaCare). Les anciens prévenus sont ainsi aidés à évaluer leurs besoins médicaux et définir quel type d'assurance santé leur convient le mieux. Entre le 1<sup>er</sup> août et le 30 septembre, 3 455 anciennes détenues ont été accompagnées dans leurs recherches, ce qui permet que 93 % d'entre elles possèdent une couverture santé ou aient fait les démarches pour, aucun chiffre n'est avancé pour les détenus masculins.

##### L'accès au vote

Aux Etats-Unis, il appartient à chaque Etat de déterminer dans quelles conditions les prisonniers peuvent exercer leur droit de vote. En Californie, le droit de vote est restauré à la fin de la période d'incarcération et/ou de liberté conditionnelle.

##### Aide aux papiers d'identité

Programme qualifié d'essentiel par le California Department of corrections and Rehabilitation, le Cal-Id Card Program permet aux détenus d'avoir une carte d'identité valide avant leur sortie de prison afin de faciliter leur accès à l'emploi et aux services publics lors de leur libération.

##### L'accès à l'emploi

Chaque prisonnier entrant dans le système pénitencier californien se voit proposer une série de tests afin d'évaluer quels programmes de réinsertion (formation, accès à l'emploi...) lui conviennent le mieux.

Principalement académiques et éducatifs, les programmes doivent permettre aux prisonniers d'acquérir des connaissances pendant leur temps en détention afin de favoriser leur insertion professionnelle future et diminuer les risques de récidive.

En 2014, au total, 50 340 détenus ont suivi une formation académique, et 15 782 une formation technique. Le nombre de prisonniers diplômés augmente chaque année : en 2013 ils étaient 2 717 contre 6 440 en 2014.

Exemples de programmes :

- Career Technical Education : programme long, présent dans tous les établissements pénitentiers de l'Etat. Permet aux prisonniers de passer des certifications dans différents domaines pour favoriser leur insertion professionnelle.
- Transitions Programs : programme de 5 à 6 semaines, qui prépare les détenus à la recherche de travail (CV, préparation aux entretiens...).

#### L'accès au logement

Plusieurs programmes visant à la réinsertion des prisonniers se concentrent sur un retour progressif à l'habitat individuel et au maintien du lien avec les familles.

Ainsi l'Etat californien subventionne 13 centres de réinsertion où les détenus ont accès à un accompagnement spécialisé et aux « transitions program ». Ceux-ci aident les détenus à préparer leur retour à la liberté notamment par l'emploi. **Quatre centres sont répartis dans tous l'Etat pour accueillir les personnes en liberté conditionnelle sans domicile ou vivant dans un environnement à risques.**

De même, en août 2014 le programme « Custody-to-Community Transitional Reentry Program (CCTRP) » a ouvert. Il accueille 82 détenus et travaille notamment sur le maintien du lien entre celles-ci et leurs enfants.

Le maintien du lien parental est également mis en avant par le programme Story Time Program : les détenus peuvent s'enregistrer en train de lire une histoire, une fois l'enregistrement complet, il est envoyé, avec le livre, auprès du/des enfant(s) des prisonniers.

#### L'évaluation des programmes d'insertion

Du fait de l'organisation fédérale des Etats-Unis, engendrant des cadres législatifs et des référentiels d'analyse différents, il est très difficile d'avoir une analyse nationale de l'efficacité des programmes de réinsertion.

Selon le rapport du National Academies Press « la quantité et la qualité des recherches sur l'effectivité des programmes de réinsertion et d'accès à l'emploi après la libération sont extrêmement limités. Malgré une large reconnaissance de l'importance de données compréhensives et fiables sur l'accès à l'éducation des prisonniers, aucune donnée n'est disponible sur la nature et la qualité des programmes proposés [...] Les recherches n'ont pas encore analysé les questions de « quel programme fonctionne pour qui, quand, pourquoi et selon quelles circonstances ». ».

Néanmoins des analyses au niveau local et étatique sont compilées par le Justice Center :

Le *Justice Center : The Council of state Governments*, est une organisation nationale à but non lucratif qui s'adresse aux décideurs politiques de tous les niveaux (local, Etat, fédéral) et à toutes les branches de gouvernement.

Il joue notamment un rôle prépondérant dans la compilation et l'analyse des données des politiques de réinsertion.

- Il regroupe les données de dizaines de programmes mis en place à travers tous les Etats-Unis,
- Sur une plateforme simple d'accès et de compréhension,

- Une liste de plusieurs outils<sup>4</sup> est mise à la disposition des décideurs politiques pour créer et évaluer les programmes de réinsertion, par exemple :
  - o Le *Coaching Packet, Measuring the Impact of Reentry Efforts*<sup>5</sup> : offre un large choix de pistes de réflexion pour financer, penser, mettre en place et évaluer des programmes de réinsertion.
  - o *Using Outcome Information*<sup>6</sup> : propose un guide pour les organisations non étatiques voulant proposer des programmes de réinsertion dans certains Etats.

#### **Le financement des programmes d'insertion**

**La charge financière de l'incarcération a triplé depuis 1980.** Elle s'élève à 80 milliards de dollars et représente virtuellement 260 \$ par habitant<sup>7</sup>. L'explosion du nombre de détenus a encouragé certaines administrations pénitentiaires à déléguer à des structures privées la gestion des détenus et donc celle de la mise en œuvre de politiques de réinsertion (voir partie 4).

Les Etats ayant en charge la plus grande part de la population carcérale, ils en assurent donc logiquement plus de la moitié des coûts associés :

- Etats : 1 350 000 prisonniers / 57 % de parts de dépense
- Gouvernement locaux : 700 000 prisonniers / 33 % de parts de dépense
- Etat fédéral : 210 000 prisonniers / 10 % de parts de dépense

De 1987 à 2007, les États ont consenti des dépenses quatre fois plus importantes au financement du complexe carcéral qu'à celui des universités : respectivement 287 %, et 21 %.

<sup>4</sup> <https://csjjusticecenter.org/reentry/issue-areas/performance-measurement/>

<sup>5</sup> <http://www.cepp.com/documents/Measuring%20the%20impact.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.urban.org/research/publication/using-outcome-information>

<sup>7</sup> [http://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2014/04/ten-economic-facts-about-crime-and-incarceration-in-the-united-states-according-to-rimefig8\\_870\\_523.png](http://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2014/04/ten-economic-facts-about-crime-and-incarceration-in-the-united-states-according-to-rimefig8_870_523.png)



## Au Royaume-Uni

Conseillère pour les affaires sociales à Londres : Marie Keirle  
Assistante : Cécile Rousseau

### Les programmes d'insertion

1. Dans votre pays de résidence, quels sont les différents programmes d'insertion appliqués tant aux personnes détenues, qu'aux personnes suivies en milieu ouvert ?

À la suite des réformes récentes intitulées « transformer la réinsertion » (*Transforming Rehabilitation*), mises en œuvre par le précédent gouvernement de coalition, les services de réinsertion pour les délinquants présentant des risques faibles ou modérés ont été ouverts à la concurrence en faveur d'un éventail varié d'opérateurs économiques des secteurs privés et bénévoles.

Les réformes sur « la transformation de la réinsertion » ont remplacé l'ancienne organisation des 35 services de probation par 21 entreprises de réinsertion locales (*Communities Rehabilitation Companies – CRC*) et par un nouveau service public le « Service National de Probation » (*National Probation Service*). Les CRC ont été mises en place, pour offrir des services en Angleterre et au pays de Galles en faveur des délinquants présentant des risques faibles ou modérés, tandis que le Service National de Probation gère les délinquants considérés comme étant les plus dangereux ou qui ont commis les infractions les plus graves.

C'est au premier janvier 2014 que la transition vers les nouvelles structures de probation a été effectuée, les 21 CRC qui ont continué à appartenir au secteur public jusqu'à ce que le processus d'ouverture à la concurrence, pour trouver de nouveaux dirigeants, ait été achevé. Le 1er février 2015, les nouveaux opérateurs ont investi les nouvelles CRC et ont commencé à les diriger. De nouvelles incitations à la rémunération ont été introduites pour que les opérateurs contribuent à la réduction de la récidive, grâce à une contractualisation reposant sur des salaires versés en fonction de la performance.

Dans le cadre de cette réforme, une nouvelle loi a étendu le contrôle réglementaire et la réinsertion à ceux qui ont été condamnés à moins de 12 mois d'emprisonnement. Un établissement national, connu sous le nom de « franchir la grille » (« *through the gate* ») a aussi été instauré, au sein duquel la grande majorité des délinquants reçoivent de l'aide et sont soutenus par le même opérateur de CRC quand ils sont prison, puis dans la société civile quand ils sont libérés. Pour soutenir la mise en œuvre de l'établissement « franchir la grille », le service national de gestion des délinquants (*NOMS National Management Offenders System*), une agence du ministère de la Justice, a établi un réseau de 89 implantations pénitentiaires.

Les services que les CRC sont contractuellement obligées de fournir, comprennent le maintien dans le logement (*accommodation retention*), les offres d'emplois, et l'assurance que les besoins des délinquants sont couverts par le biais d'une coordination préalable à leur remise en liberté. Ils comprennent aussi des conseils en matière d'emploi, de budget et d'endettement, un soutien pour les « travailleurs du sexe » et pour les victimes de violences familiales. Les autorités britanniques espèrent que cette contractualisation débouchera sur une prise en charge par les CRC de 90% des délinquants dans les 12 semaines qui précèdent leur mise en liberté, pour couvrir les besoins identifiés pour assurer la réinsertion des intéressés.

Un élément central de ces réformes est de donner aux opérateurs de la souplesse pour innover contractuellement. Le gouvernement n'a donc pas défini la façon dont les CRC choisissent de fournir leur soutien pour couvrir les besoins des détenus. Il n'a pas non plus été dicté aux CRC quels modèles de services constituent les « bonnes ou mauvaises pratiques ». Les CRC sont libres d'aller plus loin que les mesures

obligatoires d'offres de services pour les délinquants qu'elles gèrent ou qu'elles suivent en liberté, sachant que les salaires sont liés aux performances obtenues en matière de réduction de la récidive. Le Service National de Probation peut aussi utiliser les services des CRC pour sa propre cohorte de délinquants.

Régler la question du logement fait partie intégrante de la réinsertion des délinquants et peut faciliter leur accès à d'autres services, tels que les traitements contre la toxicomanie ou le système de santé.

Le secteur associatif contribue aussi à fournir des services de réinsertion en intervenant en tant que maillon de la chaîne des fournisseurs des CRC. Les organisations bénévoles, qu'elles soient d'envergure ou modestes, jouent déjà un rôle crucial dans l'offre d'un vaste éventail de services en faveur de la réinsertion.

Davantage d'informations relatives à la réforme et aux CRC sont disponibles en cliquant sur le lien suivant :

<https://www.gov.uk/government/policies/reducing-reoffending-and-improving-rehabilitation/supporting-pages/transforming-rehabilitation>

### Les addictions

#### *2. En particulier existe-t-il des mesures de prévention et de lutte contre les addictions ? (Comment est assurée la substitution en détention ? Quels sont les dispositifs qui évitent les ruptures de traitement en sortie de détention ?)*

Il est possible de consulter l'Accord National de Partenariat (National Partnership Agreement) sur le sujet, établi entre le ministère de la Justice britannique et le système de santé britannique (National Health Service – NHS). Le lien figure ci-dessous ainsi qu'un résumé de son contenu. Un rendez-vous au NHS à l'occasion de la mission programmée en début d'année prochaine pourrait permettre d'approfondir ces questions.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/463445/national\\_partnership\\_agreement\\_commissioning-delivery-healthcare-prisons\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/463445/national_partnership_agreement_commissioning-delivery-healthcare-prisons_2015.pdf)

Le NHS procède désormais par appel d'offres pour tous les services liés aux traitements des addictions dans les prisons et travaille étroitement avec l'agence en charge de la santé publique en Angleterre (Public Health England) et les autorités locales afin d'assurer une continuité dans les soins à la sortie de la détention. Des traitements de substitution et de désintoxication ainsi qu'un soutien psychosocial sont couramment disponibles. Il existe une variété de dispositifs qui permettent de faciliter l'accès à ces traitements dans les prisons selon des fonctionnalités différentes et selon les profils des détenus.

Parmi les aspects intéressants de cette question, il faut inclure :

- une initiative récente pilote, mise en œuvre dans le nord-ouest de l'Angleterre, (notamment à la prison de Manchester) qui met l'accent sur la continuité des soins apportés à ceux qui ont des problèmes d'addictions après leur remise en liberté (l'établissement « passer la grille » évoqué plus haut) ;
- un travail national mené par des pharmaciens dans le but de développer un dispositif spécifique à la prison qui permettrait d'optimiser l'efficacité des médicaments et de réduire les dangers de ceux qui sont en vente et de ceux qui sont « à risques » ;
- une réflexion nationale de réécriture des lignes directrices relatives au traitement de la toxicomanie dans les prisons et intégrant, ces dernières dans les lignes directrices nationales relatives au traitement de la toxicomanie.

### La protection sociale et les démarches administratives

#### *3. Existe-t-il des programmes de protection sociale ? (régime d'assurance maladie, simplification des démarches administratives en détention et à la sortie de prison, moyens de communication mis à disposition en détention tels que l'internet pour préparer la sortie de prison etc.?)*

Compte tenu du système actuel en place du NHS (service de santé gratuit pour tous), les programmes d'assurance maladie ne sont pas nécessaires.

Cependant, il est pertinent de noter l'introduction récente d'une forme de protection pour les majeurs en prisons. Il s'agit d'une protection personnelle (à ne pas confondre avec des soins de santé), qui répond aux besoins des détenus fragiles, âgés ou handicapés (ce soutien à la sortie de prison est garanti par une disposition réglementaire).

De plus, un projet national d'envergure intitulé Health and Justice Information Services (HJIS) est en cours, pour développer un système d'informations médicales qui croisera les données enregistrées entre les fichiers médicaux à l'intérieur et à l'extérieur de la prison.

Les modalités prévues sont détaillées dans le National Partnership Agreement<sup>8</sup>. En résumé, le NHS England dépense près de 0,5 milliard de livres pour les services de santé au sein du système judiciaire, dont la plus grande partie est consacrée aux services de santé dans les prisons.

Tous les services du NHS font l'objet d'appels d'offres et sont contractualisés. La durée d'un contrat standard est de 5 ans, avec une possibilité de renouvellement de deux ans. Sur ce modèle à l'échelle nationale, les 10 Health and Justice host area teams qui existent en Angleterre gèrent la mise en service des soins: chaque unité peut contractualiser à des échelles variées, et est de plus en plus amenée à intégrer plusieurs prisons à son groupe.

Il y a un mélange de prestataires du secteur public, du secteur privé et d'associations à but non lucratif et de plus en plus d'accords avec des prestataires principaux et des sous-traitants. Hors des soins de santé, les autorités locales sont chargées de contractualiser les soins (« care ») pour les adultes dans les prisons, pour un montant global de 11 millions de livres.

En ce qui concerne l'utilisation d'internet et autres moyens de communication dans les prisons, se référer au paragraphe ci-dessous relatif au Campus Virtuel (Virtual Campus), aux stages et emplois.

### L'accès à l'emploi

#### *4. En particulier existe-t-il des programmes d'accès à l'emploi ou à la formation ?*

Il existe différents programmes pour former et éduquer les délinquants (offenders), les préparer ou les aider à accéder à l'emploi :

Le Offender Learning and Skills Service propose un service d'éducation dans les prisons, cocommandité par la Skills Funding Agency (SFA – une agence du Department for Business, Innovation and Skills – BIS – ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences) et le National Offender Management Service (NOMS – Agence exécutive du ministère de la Justice). En 2012, quatre établissements de formation ont été choisis comme fournisseurs de ce service d'éducation, dans le cadre d'un appel d'offre ouvert et concurrentiel.

Le Virtual Campus (Campus Virtuel) : dans les prisons, le Campus Virtuel favorise l'accès à des moyens destinés à faciliter la réinsertion des délinquants. Du matériel pédagogique (apprentissage et formation en ligne) permet aux détenus de chercher des emplois adaptés et de développer leur CV. Les intéressés peuvent être aidés dans leurs démarches et dépôts de candidatures par des conseillers du National Careers Service (service national d'orientation des carrières). Ce programme opérationnel, disponible dans 95 prisons, en Angleterre et au Pays de Galles, fonctionne sur la base d'un partenariat avec le NOMS, la SFA et BIS. On le trouve également dans cinq institutions pour jeunes délinquants et trois hôpitaux sécurisés. Il est constitué d'un réseau interne d'ordinateurs et de serveurs au sein des établissements concernés, connectés à un contenu externe privé et un serveur de données, via une connexion Internet sécurisée. La gestion des données est effectuée par des utilisateurs habilités, en dehors de la prison via une interface spécialisée (Management Information System interface) avec les moyens des télécommunications du ministère de la Justice.

L'un des objectifs clés du Campus Virtuel est d'améliorer les chances de succès pour les détenus qui recherchent une formation complémentaire ou souhaitent retrouver un emploi. Le Campus Virtuel permet notamment l'acquisition d'un outil essentiel, à savoir d'un CV approfondi, pour certains détenus, leur premier CV...

<sup>8</sup> <https://www.gov.uk/guidance/healthcare-for-offenders>

Un large éventail de contenus et d'outils de réinsertion est disponible. Les détenus utilisent le Campus Virtuel pour étudier du niveau élémentaire jusqu'à l'obtention d'un diplôme d'études supérieures. Le Campus offre notamment la possibilité d'accéder aux « Open University's introductory level Openings courses », formation s'adressant à des apprenants ayant peu de connaissances ou d'expérience dans les études. Par ailleurs, les cours délivrés par la City and Guilds of London (C&G) et la majorité des cours de la Oxford, Cambridge and Royal Society of the Arts (OCR) sont accessibles par ce biais. Le Offender Learning and Skills Service (OLASS) examine et met à jour en permanence ce large éventail d'apprentissages, de formations et de matériel éducatif, qui sont contrôlés, mis à jour ou retirés dans un cycle de six mois.

Les délinquants peuvent ainsi développer les compétences dont ils auront besoin et de créer des liens avec les employeurs avant leur sortie de prison.

Le Campus Virtuel fournit aussi des informations concernant quelque 80 000 postes vacants et permet aux détenus, via un système de messagerie sécurisé, d'échanger avec les conseillers et tuteurs pertinents afin de candidater sur un poste. Un détenu libéré peut continuer accéder au Campus Virtuel via un portail intégré dédié intitulé « Bring On Potential » (BOP).

L'interface de gestion des données du Campus Virtuel permet un travail collaboratif sur chaque dossier, entre le personnel pénitentiaire et les éducateurs. Le système permet également au personnel de faire appel à d'autres partenaires, tels que les agents de probation et les associations locales de soutien (community support organizations).

L'emploi des détenus : le travail en prison offre aux détenus la possibilité d'acquérir une expérience et des compétences dans des domaines variés, tels que secteurs spécialisés de fabrication et de services : textile, ingénierie, menuiserie, impression, vente au détail, blanchisserie industrielle, exploitation agricole, centres d'appel, services d'assemblage etc. Ces produits et services sont généralement fournis à l'échelle industrielle pour répondre à la demande interne, comme par exemple la fabrication de vêtements et de literie pour une utilisation au sein de l'administration pénitentiaire elle-même. Cependant, grâce à une approche concertée avec d'autres administrations, le travail est de plus en plus effectué pour le compte d'autres ministères, notamment le ministère de la Défense. Cela comporte des avantages importants, non seulement pour les contribuables, mais aussi pour les détenus qui acquièrent des compétences vitales qui pourraient empêcher une récidive future.

La « Temporary release from prison », mise en liberté conditionnelle<sup>8</sup>, qui permet à un détenu de s'absenter de son établissement fermé pendant une courte période (le plus souvent en fin de peine ou à l'approche d'une libération conditionnelle), pour rentrer chez lui, exercer un emploi rémunéré ou volontaire fait partie des options mises en avant par le Collège ; il s'agit de faciliter la réintégration dans la communauté par la reconstruction d'un lien social et l'anticipation de mesures pratiques (recherche d'un logement, inscription à une formation, constitution d'une épargne etc.) L'action comporte un volet à destination des toxicomanes auxquels il est de surcroît proposé un soutien psychologique durant cette période de mise en liberté conditionnelle.

De son côté, le ministère de la Justice veille à ce que, après la remise en liberté des détenus, un noyau d'employeurs leur offre des possibilités d'emploi. Ceci est particulièrement encouragé par le Employers' Forum for Reducing Re-offending (EFFRR), une association d'employeurs engagés en faveur de l'emploi d'ex-détenus, et comptant parmi ses rangs certaines des plus grandes entreprises du Royaume-Uni. Des événements de « networking » cherchent à accroître la visibilité du groupe et à partager les bonnes pratiques parmi ses membres. Un avantage clé de l'EFFRR est qu'il s'agit d'un réseau entre pairs (qui permet aux entreprises de s'adresser à d'autres entreprises et, par le mentorat et le soutien, d'encourager de nouvelles entreprises à les rejoindre). Des précisions peuvent être obtenues en cliquant sur le lien ci-dessous : <http://effrr.co.uk>

Le NOMS Co-financing Programme offre également une aide aux anciens détenus en recherche d'emploi. Financé par l'Union européenne, ce programme vise à accroître les possibilités d'emploi, d'éducation ou de formation pour les délinquants au sein de la prison ou dans la « communauté », à l'extérieur des établissements pénitentiaires. Il vise les délinquants auxquels un soutien ciblé serait particulièrement bénéfique et en les aidant à accéder aux dispositifs existants. L'accent est mis sur les personnes condamnées à une peine inférieure à 12 mois, les femmes, les minorités ethniques, et les personnes souffrant d'un handicap.

<sup>8</sup> <http://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Intervention.aspx?InterventionID=23>

### L'évaluation des programmes d'insertion

#### 5. Existe-t-il des dispositifs permettant d'apprécier les résultats des programmes d'insertion, leur efficacité en détention et à la sortie ? Quels dispositifs et quelles méthodologies d'évaluation des programmes d'insertion ont été mis en place ?

Le ministère de la Justice consacre des moyens importants à l'évaluation, avec une équipe dédiée d'analystes qui produit un grand nombre d'études, fondées sur les données et renseignements recueillis sur les programmes exposés ci-dessus.

Le ministère propose également un service gratuit à ses partenaires afin de renforcer la collecte des données et contribuer à l'évaluation, le « Justice Data Lab<sup>10</sup> ». Les organisations qui travaillent avec des délinquants et ex-délinquants peuvent soumettre les informations recueillies dans le cadre de leur activité (ex : nombre d'ex-détenus employés) et, sur la base de ces données, le laboratoire produit un rapport sur l'impact de ces organisations en matière de lutte contre la récidive.

Les rapports produits sont consultables en ligne :

<https://www.gov.uk/government/collections/justice-data-lab-pilot-statistics>

Nos correspondants du ministère de la Justice, qui ont interrogé leurs collègues spécialistes de l'évaluation doivent nous transmettre des éléments plus détaillés et ce sujet mériterait de faire l'objet d'échanges approfondis à l'occasion de la mission programmée début d'année 2016.

Il convient également de signaler :

- les travaux du College of Policing - What Works Centre for Crime reduction, qui appartient au What Works Network (WWN), réseau de 7 centres indépendants de recherche et de synthèse spécialisés dans la collecte d'informations et de bonnes pratiques dans différents domaines de politique publique. Ce College of Policing, a constitué une « Crime reduction toolkit » (c'est-à-dire « la boîte à outils de réduction de la criminalité »). A noter, en l'absence d'analyse systématique des résultats chiffrés, le What Works Network (WWN), reste prudent sur l'efficacité globale du programme « Temporary release from prison ».

- le projet pilote mis en place par la Rockefeller Foundation à Peterborough (localité d'environ 190 000 habitants, située dans l'Est de l'Angleterre) afin de lutter contre la récidive.

Ce projet visait une réinsertion dans la communauté, en améliorant l'employabilité des participants<sup>11</sup>. Il s'adressait aux détenus condamnés à une peine inférieure à 12 mois, sélectionnés avant leur sortie de prison. Les intéressés bénéficiaient d'un plan d'action personnalisé comportant un certain nombre de services (soutien dans la recherche d'un logement adéquat, cure de désintoxication en cas d'addiction, aide dans les recherches d'un emploi, soutien psychologique, soutien spécifiques pour les personnes avec des enfants etc.)

La démarche est intéressante, en termes « d'expérimentation sociale » puisque le projet a servi en quelque sorte de précurseur au Transforming Rehabilitation (TR) « transformer la réinsertion » et qu'il cherchait à combiner le modèle « franchir la grille » (Through the gate), avec le système des « social impact bonds » (SIB)<sup>12</sup>.

L'idée était que les organisations faisaient l'acquisition de ces « social bonds » (qui finançaient les interventions du programme « Through the gate »). Si les détenus ne récidivaient pas, le gouvernement versait une somme d'argent aux investisseurs, en contrepartie des économies réalisées en l'absence de récidive et de nouvel emprisonnement (plus coûteux pour les finances publiques). A noter, le ministère de la

<sup>10</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/justice-data-lab>

<sup>11</sup> [https://data.gov.uk/sib\\_knowledge\\_box/ministry-justice-offenders-released-peterborough-prison-et](https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/ministry-justice-offenders-released-peterborough-prison-et)  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/321483/2014\\_Social\\_Investment\\_Strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/321483/2014_Social_Investment_Strategy.pdf)

<sup>12</sup> Mécanisme de financement destiné à assurer l'accomplissement de missions de service public (ou d'actions de prévention) par des organismes privés dont la rémunération, versée par l'Etat, est fonction des résultats obtenus. En 2014, on recensait 17 structures qui fonctionnaient sur ce modèle<sup>12</sup> : essentiellement en matière de lutte contre le chômage, protection de l'enfance, lutte contre le sans-abrisme et récidive carcérale.

Justice a commandité un rapport sur le modèle des « social bonds », rédigé par des universitaires indépendants<sup>13</sup>.

Les programmes TR lancés en février dernier en Angleterre et au pays de Galles<sup>14</sup> se distinguent toutefois de ce « modèle de Peterborough » auquel il a été mis fin de manière prématurée et la performance des entreprises de réinsertion est étroitement supervisée par le ministère de la Justice (même si ces entreprises disposent de marges de manœuvre).

Là encore, ces expérimentations et projets pilotes mériteraient de faire l'objet d'échanges dédiés lors de la mission programmée début d'année 2016.

---

<sup>13</sup>[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/341684/peterborough-social-impact-bond-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341684/peterborough-social-impact-bond-report.pdf)

<sup>14</sup> *Enfin, les gouvernements irlandais et écossais sont responsables de l'administration pénitentiaire dans leurs nations respectives*



## En Suède

*Dominique Acker, conseillère régionale pour les affaires sociales « Pays nordiques »  
Cindy Falquet, assistante et Valentin Simon, stagiaire*

*La réponse au présent questionnaire a été élaborée en fonction des éléments transmis par le Service des Prisons et de la Probation suédois<sup>15</sup>.*

Le Service des Prisons et de la Probation suédois insiste particulièrement sur l'accompagnement des prisonniers dans leurs démarches en vue de leur réinsertion. Pour ce faire, il mise sur la formation et s'attache à optimiser « l'éducation » des détenus, qu'il s'agisse d'éducation générale ou de formations professionnelles. La politique de réinsertion est organisée avec une forte collaboration entre le Service des Prisons et de la Probation, le Service de l'Emploi et les municipalités. Elle intègre également deux éléments originaux avec le rôle de « surveillants extérieurs » (quasi-bénévoles) et la mise à disposition dans les prisons et centres de détention de « salles de vision ». Les problèmes d'addiction sont également au centre des préoccupations du Service des Prisons et de la Probation suédois qui a mis en place divers programmes ciblés par rapport aux usagers de drogue, ou d'alcool qui peuvent aussi bénéficier de mesures de surveillance sous condition de traitement contractuel.

### Systèmes d'information et évaluation

Nous n'avons pas obtenu de réponses sur ces sujets, il ne semble pas qu'un dispositif comparatif de mesure d'impact entre l'insertion des personnes détenues et celles suivies en milieu ouvert, ou de comparaison avec la population en général ait été mis en place (la question a peut-être été mal comprise ou n'a pas de sens dans les principes adoptés par l'administration pénitentiaire suédoise). Il existe certainement un dispositif d'évaluation mais nous n'avons pas eu d'informations sur le sujet. Si nécessaire, une recherche supplémentaire pourra être conduite.

### Accès aux mesures d'emploi, de formation ou d'activité économique.

Krami est une agence de coopération entre le Service de Probation, le Service de l'Emploi et les municipalités qui partagent des ressources communes. Krami assure un programme d'aide suivi d'une formation pratique dont l'objectif est d'aider les participants à trouver, obtenir ou garder un travail ou de pouvoir suivre, en alternance, une formation ou des études débouchant sur un emploi. La démarche est effectuée suivant un modèle pédagogique spécifique, sur la base du volontariat et l'adhésion au programme est sujette à une demande de la part du détenu.

Les suédois, très tournés vers les technologies de l'information, ont mis en place un réseau internet propre au Service des prisons et de la probation (INIT – Inmates IT). Aujourd'hui INIT est surtout utilisé par les détenus et les terminaux sont, à de rares exceptions près, réservés au Centre de Formation. Il y a actuellement un projet visant à étendre l'accès internet à l'ensemble des détenus.

Le Service des Prisons et de la Probation suédois accorde une importance toute particulière à l'éducation et la formation des détenus. Cela inclut :

<sup>15</sup> Interlocuteur au Service des prisons et de la probation: Johan Molinder, Head of Section, Registraturen.HK @kriminalvarden.se, 077 228 08 00

- L'éducation pour adulte, au niveau basique ou à un niveau plus élevé, de même nature que le programme SFI (Swedish for Immigrants), aussi appelée « éducation générale ».
- La formation au marché du travail (faite par le Service de l'Emploi),
- La formation professionnelle (faite par le Service des Prisons et de la Probation)
- L'enseignement universitaire.

De plus, les détenus ont accès à un service d'orientation.

Le Service des Prisons et de la Probation, s'occupe plus particulièrement de la formation au travail. En collaboration avec le Service pour l'Emploi, il organise la formation professionnelle dans des secteurs considérés comme manquant de main d'œuvre. La formation professionnelle la plus courante est liée à des métiers de l'artisanat, par exemple : charpentier, carreleur, soudeur etc.

En prison, le personnel pénitentiaire suédois issu du service pour l'emploi public suédois aide les prisonniers à trouver du travail et une formation adéquate.

#### Accès à l'hébergement

Le Service des Prisons et de la Probation suédois peut faciliter le contact entre l'ex-détenu et les services sociaux de sa municipalité de résidence. Le logement est de la responsabilité de la municipalité : les municipalités ont la responsabilité juridique de fournir un logement adéquat et un accès à la nourriture pour toute personne qui réside dans les limites de la ville, ou si elle est enregistrée dans cette municipalité ou, pour toute autre raison, si elle se trouve résider dans cette municipalité.

Tout citoyen suédois est enregistré dans une municipalité.

#### La prévention et la lutte contre les addictions

Une personne condamnée à une peine d'emprisonnement en Suède a droit à une liberté conditionnelle après avoir effectué les 2/3 de sa peine, si cette dernière était d'au moins 30 jours. De plus, il peut être accordé au détenu une remise en liberté anticipée grâce à des *mesures de préparation spéciale à la libération*. Normalement, cela peut intervenir, au plus tôt, 12 mois avant la date de mise en liberté conditionnelle. Si le prisonnier est considéré comme ayant besoin d'un traitement spécifique, une préparation spéciale à la libération, au sein d'établissements de soins, peut être accordée au moins un an avant la date de liberté conditionnelle.

En Suède, le Service des prisons et de la probation propose 4 formes de préparation spéciale à la libération, à savoir :

- Placement en établissement de soins (Stay in Care),
- séjour dans une maison de transition,
- pratique de mise en liberté,
- activité de libération prolongée.

Le placement « Stay in Care » signifie que le détenu est placé dans une structure de soins fermée. Cette mesure peut être accordée à un prisonnier qui nécessite des soins ou un traitement pour sa dépendance à une substance addictive, tant qu'il n'y a pas de risque notable qu'il commette un crime, échappe à l'exécution complète de sa condamnation (tentative d'évasion) ou adopte un comportement déplacé.

Le séjour en maison de transition signifie qu'un prisonnier est placé, sous le contrôle du Service des Prisons et de la Probation, dans une institution qui est désignée pour apporter supervision et soutien spécial aux prisonniers. Un séjour en maison de transition peut être accordé à un prisonnier qui nécessite une supervision ou un soutien spécial s'il n'y a pas de risque notable qu'il commette un crime, échappe à l'exécution complète de sa condamnation, ou se comporte mal d'une quelconque manière. Une maison de transition, en tant que mesure de préparation spéciale, s'adresse donc aux détenus ayant un besoin spécifique de support ou de contrôle facilitant leur remise en liberté : tout en recevant son traitement, il

peut travailler ou participer à des cours, des formations ou une activité spécialement adaptée. Il peut également s'agir de prisonniers sans domicile fixe ou qui ne sont pas prêts à rester dans leur maison sur une longue période sans soutien.

Durant la phase préalable au procès, le tribunal ou le procureur peut demander un rapport préalable au procès pour aider le tribunal à appliquer une sanction en cas de condamnation. Pendant l'élaboration de ce rapport, l'agent de probation a une entrevue avec l'accusé. Si, durant cet entretien, il apparaît comme évident que l'accusé abuse de substances addictives, un rapport très approfondi sera fait. Pendant cet entretien approfondi, qui sera réalisé en présence d'arbitres (parmi le personnel), l'éventualité d'une probation est examinée, sous condition d'un traitement contractuel.

Un traitement contractuel doit être compris comme une peine sous surveillance, ce qui implique que le détenu passe un accord avec le tribunal pour suivre le programme de traitement prévu dans le rapport préalable au procès.

Les prérequis pour cette *surveillance sous condition de traitement contractuel* sont les suivants :

1. L'accusé doit avoir conscience de son addiction et être disposé à suivre ce traitement pour changer ses habitudes comportementales,
2. Sa dépendance doit être intimement liée à son comportement criminel.

La peine de *supervision sous condition de traitement contractuel* peut être accordée pour un crime relevant d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Si le tribunal est en mesure d'appliquer une peine de probation à l'accusé sous condition de traitement contractuel, un programme spécifique de traitement doit être joint au rapport préalable au procès ainsi qu'un accord de collaboration entre la municipalité et le Service des Probations.

Le traitement peut relever, soit de soins en établissements spécialisés, soit de soins en ambulatoire, soit d'un programme de traitement géré par le Service des Prisons et de la Probation, réalisé en partenariat avec des institutions privées ou publiques.

Il est important de noter qu'un plan individuel de déroulement de la peine est mis en place pour chaque détenu, et que toutes les mesures sont prises en accord avec les besoins individuels de la personne.

Le Service des Prisons et de la Probation suédois assure un certain nombre de programmes de traitements concernant le comportement criminel ainsi que la toxicomanie.

Quatre de ces traitements concernent directement la toxicomanie et les toxicomanes :

1. PRISM, Programme de réduction de la toxicomanie individuelle (programme anglais par Priestley & Mc Murran),
2. Le programme 12 étapes (programme suédois basé sur les principes des Alcooliques Anonymes),
3. Le programme national de la toxicomanie (NSAP : Programme du service correctionnel canadien)
4. Le programme de prévention des rechutes (programme suédois basé sur le principe de prévention des rechutes par Marlatt & Gordon).

Les approches et objectifs des différents programmes sont détaillés ainsi :

- **PRISM** : C'est un programme individuel qui se fait en 21 sessions de 90 minutes chacune, et qui se fait aussi bien en prison qu'en probatoire au sein du Service des Prisons et de la Probation.

Le programme permet aux participants de définir leurs propres objectifs, qui peuvent aussi bien être une abstinence complète ou une simple réduction de l'usage de la drogue. Le programme y encourage toutefois l'abstinence et montrera au participant, au fil du temps et grâce à cette approche, qu'il est impossible de passer de l'addiction complète à un soi-disant contrôle de son usage de la drogue, voire à un usage récréatif de la drogue. Le participant est informé qu'une rechute occasionnelle est normale et ne se traduit pas automatiquement par une rechute totale vers les anciennes habitudes, mais doit plutôt être vue comme faisant partie du processus d'apprentissage. Le programme a également pour objectif de fournir au participant des outils pour faire face à une éventuelle rechute.

- **Le programme en 12 étapes** est généralement mis en place au sein d'un groupe et comporte 180 séances, mais il peut également être utilisé de manière individuelle. Il est utilisé en prison.

Le programme s'appuie sur le constat que les toxicomanes et les alcooliques ont souvent besoin d'une « puissance supérieure » pour changer leur situation. Ce programme a donc une dimension spirituelle. Cette dimension spirituelle n'est absolument pas rattachée à une religion ou à un dieu en particulier.

- Le programme national de la toxicomanie se fait soit dans un format d'intensité moyenne de 26 séances, soit en format intensif avec 89 séances. Il est mis en place dans les prisons.

Il est basé sur les compétences et aptitudes cognitives qui poussent les participants à examiner chaque élément de leur vie et à développer un programme personnel, concret, détaillé et réaliste pour faire face à leurs situations individuelles de « haut risque ». En faisant cela, le programme a pour objectif d'aider les participants à éviter la rechute mais aussi à gérer une éventuelle rechute, le cas échéant.

- Le programme de prévention des rechutes a deux groupes cibles, l'un des deux concerne l'alcoolisme et l'autre la toxicomanie.

Le prérequis pour pouvoir participer à ce programme est que le détenu soit conscient de son problème et veuille réellement modifier ses habitudes liées à son addiction. Le programme de prévention des rechutes vise principalement à être un booster, raison pour laquelle la personne doit avoir déjà participé, et ce sur une période longue, à un des programmes précédents ciblant l'addiction avant de participer à ce programme.

#### L'accès aux droits

Toute personne, qui a le droit légal de vivre en Suède, a un numéro de sécurité sociale, de même que toute personne née en Suède a automatiquement un numéro de sécurité sociale (personnummer).

Toute personne résidant en Suède, légalement ou illégalement, a un droit d'accès aux soins de santé physiques et tout citoyen a droit à des soins psychiatriques.

Si la personne n'est pas en mesure de payer pour ses soins médicaux, les coûts éventuels du traitement ou des médicaments peuvent être couverts par les municipalités.

#### Politiques d'insertion

Deux éléments particulièrement originaux méritent d'être mentionnés :

##### Les surveillants extérieurs

Tous les détenus sous surveillance du service de probation sont assignés à un officier de probation. De plus, un des objectifs nationaux est de faire en sorte qu'il y ait le plus de surveillants extérieurs possibles pour les probationnaires. Les surveillants extérieurs sont les représentants du grand public, avec un engagement social. Ils sont préparés à apporter leur soutien aux délinquants et à se positionner comme étant la personne vers qui ces derniers peuvent se tourner et avoir confiance.

Les surveillants extérieurs peuvent également aider les ex-détenus dans leurs contacts avec les soins de santé, les agences pour l'emploi, les établissements psychiatriques et/ou les autres organismes sociaux. Le surveillant extérieur va également assister la personne dans sa conformité avec les conditions de sa peine. En cas de mauvaise conduite ou de déviation par rapport aux conditions de la peine, le surveillant extérieur est obligé de faire un rapport à l'officier de probation responsable.

La surveillance extérieure se fait sur la base du volontariat et est quasiment bénévole. Le montant du salaire versé couvre uniquement les dépenses personnelles du surveillant et le peu qui reste ensuite constitue une petite compensation pour le temps personnel passé à cette surveillance.

##### Les salles de vision :

Les salles de vision sont des salles spéciales installées dans les centres de détention provisoire, dans les prisons et dans les services de probation. Elles sont gérées par le Service des Prisons et de la Probation suédois en collaboration avec des organisations volontaires. Elles sont conçues pour aider les détenus à programmer leur vie en liberté. Ils y trouvent des informations utiles pour la préparation à la vie sans drogue ni criminalité.

Dans ces salles, des ateliers, des réunions et différentes activités sont organisés pour aider les détenus. L'objectif de ces salles de vision est de donner l'opportunité d'établir des relations positives avec la communauté, aider à trouver des loisirs, créer un réseau social et des offres d'emploi.

#### Le financement de la prise en charge

Le financement des programmes

Les activités des programmes sont financées par l'administration centrale en utilisant des outils budgétaires qui établissent un indice d'intensité du traitement de façon à calculer les coûts en corrélation avec la main d'œuvre nécessaire et le nombre d'utilisateurs estimé pour chaque traitement. L'estimation du nombre d'utilisateurs est faite sur les volumes de l'année précédente. De plus, afin d'en assurer l'efficacité, tous les programmes sont revus par des groupes de scientifiques et seuls les programmes qui remplissent totalement les exigences recevront l'accréditation. Pour être approuvé, un programme doit comprendre, entre autres choses :

- Un modèle de changement sans ambiguïté, basé sur des données scientifiques
- L'utilisation de méthodes efficaces
- Une mise en place en adéquation avec un certain groupe cible.

Le financement du traitement

Lorsque le détenu purge une peine de prison, c'est l'Administration centrale du Service des Prisons et de la Probation suédois qui est responsable du financement de son traitement, suite à sa condamnation à la surveillance sous condition de traitement contractuel et ce, jusqu'à sa remise en liberté conditionnelle.

Ensuite, la responsabilité du financement est transférée aux services sociaux de la municipalité dans laquelle l'ex détenu est domicilié.

## **Annexe 7.4.** *La prévention de la récidive*

**(Allemagne, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni)**

Etude réalisée par le Bureau du droit comparé du SAEI - décembre 2012

Rédacteur : X.P.

Dans l'ensemble des pays étudiés, il existe des programmes destinés à prévenir la récidive, applicables à certaines catégories de délinquants, ainsi que des méthodes d'évaluation des facteurs de récidive, utilisées tant dans le cadre du milieu fermé, que dans celui du milieu ouvert.

Selon les pays, les services dédiés à l'évaluation de la dangerosité et du risque de récidive sont variables. Dans la plupart des pays, l'évaluation peut intervenir dès la phase pré-sentencielle, mais aussi tout au long du parcours d'exécution de la peine. Si certaines méthodes classiques d'expertise existent, sont également prévues, dans certains pays, des analyses interdisciplinaires et des méthodes particulières d'expertise plus modernes, faisant notamment appel à des outils actuariels d'évaluation de la dangerosité des délinquants.

Tous les pays ne sont pas affectés par une situation de surpopulation carcérale. Chacun d'entre eux permet cependant la mise en œuvre de politiques d'aménagements de peine, selon des critères variables tels que celui de la gravité de l'infraction commise, de la personnalité du délinquant, ou encore de la prise en compte de ses antécédents judiciaires.

### **1 - Système carcéral**

#### **1-1 Nature des services opérant en établissements pénitentiaires et en milieu libre dans le cadre des mesures de probation**

Dans plusieurs pays (**Italie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni**) les services opérant en établissements pénitentiaires et ceux assurant le travail de probation en milieu libre relèvent du ministère de la Justice. Dans d'autres Etats (**Allemagne, Canada, Etats-Unis**), en raison de leur structure fédérale, les services peuvent relever d'autorités administratives différentes. **En Espagne**, c'est en principe le ministère de l'intérieur qui a autorité sur les services de probation.

Dans certains pays étudiés (**Allemagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni**), une partie de ces services délègue ses missions à une organisation privée, voire au secteur associatif.

##### **1-1-1 Services dépendant directement du ministère de la justice**

En **Italie** et **Royaume-Uni**, il existe une structure dépendant du ministère de la justice, qui coordonne l'exécution des peines en milieu ouvert et en milieu fermé. Aux **Pays-Bas** et en **Roumanie**, deux structures différentes, dépendant du ministère de

la justice, coordonnent chacune, selon leur domaine de compétence, l'exécution des peines en milieu ouvert ou en milieu fermé.

En **Italie**, C'est l'administration pénitentiaire (DAP), dépendant du ministère de la justice, qui coordonne l'organisation des services en milieu fermé et en milieu ouvert. La DAP est composée de six directions générales dont la Direction des détenus et de leur suivi «*trattamento*» et la Direction générale de l'exécution pénale en milieu ouvert. Des structures régionales, au nombre de 16, permettent d'assurer l'uniformité de l'action pénitentiaire sur le territoire italien.

Aux **Pays-Bas**, c'est l'Agence nationale néerlandaise pour les établissements correctionnels (DJI), organisme rattaché au ministère de la Justice, qui assure l'exécution des décisions de justice et veille à l'exécution des peines en milieu fermé. En milieu ouvert, il s'agit du service de probation néerlandais «*Genootschap tot zedelijke verbetering der gevangenen*» (Société pour l'amélioration morale des prisonniers).

En **Roumanie**, les services intervenant en établissement pénitentiaire et les services effectuant le travail de probation en milieu libre relèvent de deux directions appartenant toutes deux au ministère de la justice : Administration pénitentiaire pour les services intervenant en milieu fermé, Direction de la Probation pour les services agissant en milieu libre.

Au **Royaume-Uni**, les mesures d'exécution des peines sont gérées par un organisme administratif qui dépend du ministère de la Justice, le NOMS «*National Offender Management Service*» qui comprend le «*Her Majesty Prison Service*» (HMPS), pour le milieu fermé et le «*National Probation Service*» (NPS), pour le milieu ouvert, divisé en régions sous forme de «*Probation Trusts*» (services locaux de probation)<sup>3</sup>.

### 1-1-2 Services dépendant d'un autre ministère

En **Espagne**, l'administration pénitentiaire et les services de probation sont rattachés dans leur ensemble au ministère de l'intérieur, à l'exception de la Catalogne où ils dépendent du ministère de la Justice.

### 1-1-3 Système fédéraux

En **Allemagne**, au **Canada** et aux **Etats-Unis**, l'ensemble du système probationnaire ne peut relever d'une seule autorité centrale. Selon les systèmes, certaines autorités sont fédérales, d'autres étatiques.

En **Allemagne**, l'exécution des peines «*Strafvollzug* » relève de la compétence législative des Länder. Les ministères de la justice des Länder ont en principe une direction chargée de l'exécution des peines. Dans la plupart des cas, les services de suivi sont organisés par le Tribunal de Grande Instance «*Landgericht* », le chef de service étant le Président du TGI concerné, assisté par un travailleur social en chef «*Leitender Bewährungshelfer* ». En milieu fermé, le travailleur social est sous le contrôle du Président et d'un «travailleur social coordinateur». Les parquets disposent également de personnel spécialisé «*Gerichtshelfer*»

---

<sup>3</sup> A sa tête, le «*Chief probation officer*», agréé par le ministre de la justice coordonne au niveau national la politique de probation.

destiné à assister les magistrats du ministère public dans le suivi des dossiers d'exécution des peines.

**Au Canada**, les agents de probation appartiennent aux services correctionnels du ministère de la sécurité publique fédéral ou des provinces. Ils peuvent toutefois être en relation avec des agents relevant d'autres administrations ou du monde de la recherche universitaire.

**Aux Etats-Unis**, le personnel des services de probation en milieu ouvert dépend des juridictions, tandis que celui exerçant en milieu fermé relève de l'administration pénitentiaire, sous la direction du ministère de la justice. Il existe des services de probation au niveau fédéral et au niveau des Etats.

#### 1-1-4 Délégation à des organisations privées et des associations

La «privatisation» du système de probation peut, selon les pays, employer plusieurs formes : recours à des contractuels privés (**Etats-Unis, Royaume-Uni**<sup>4</sup>), au secteur associatif (**Allemagne**<sup>5</sup>), à une fondation (**Pays-Bas**). C'est aux **Etats-Unis** et aux **Pays-Bas**, que les modes de délégation sont les plus diversifiés.

Aux **Etats-Unis** la «privatisation» des systèmes de probation est assez développée, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Au niveau fédéral, il existe des centres gérés de manière privée dans lesquels sont incarcérés 28 532 détenus. Il existe également des «*Residential Reentry Centers*» privés qui ont passé des contrats avec le gouvernement fédéral pour accueillir des détenus dont la libération est proche. Ces semi centres de détention procurent une assistance notamment pour rechercher un emploi, des financements et permettent aux détenus de reconstruire leurs liens avec la communauté extérieure. S'agissant des systèmes pénitentiaires des Etats fédérés, les contractuels privés sont de plus en plus nombreux à intervenir pour gérer les centres de détention. Certaines sociétés privées disposent de services de probation, qui vont assister un détenu pour préparer sa sortie de détention.

Aux **Pays-Bas**, le ministère de la Sécurité et de la Justice supervise l'action réalisée par certaines organisations traitant des mesures de probation : la Fondation néerlandaise de probation «*Reclassering Nederland /RN*», qui a une vocation généraliste, le SvG «*Stichting Versalvingsreclassering*», organisation sociale de réhabilitation des délinquants aux conduites addictives, et enfin, l'armée du Salut qui suit les probationnaires sans domicile fixe ainsi que les mineurs rencontrant des problèmes multiples.

### 1-2 Situation sur le plan quantitatif

#### 1-2-1 La problématique de la surpopulation carcérale

Le nombre de détenus<sup>6</sup> est de 67 671 en **Allemagne**, 11 545 aux **Pays-Bas**, 70 472 en **Espagne**, 31 768 en **Roumanie**, 86 283 au **Royaume-Uni**, et de 218 936 détenus aux **Etats-Unis**<sup>7</sup>.

La population carcérale diminue régulièrement en **Allemagne** depuis 2006, aux **Pays-Bas** depuis 2005, et en **Espagne** depuis 2009. S'agissant de ce dernier pays,

<sup>4</sup> Au **Royaume-Uni**, 14 établissements pénitentiaires sur un total de 134 sont gérés par des sociétés privées.

<sup>5</sup> En **Allemagne**, le secteur associatif est principalement actif en milieu ouvert.

<sup>6</sup> Chiffres 2012, à l'exception des **Pays-Bas** où il s'agit des chiffres 2011.

<sup>7</sup> Chiffres concernant les prisons fédérales. S'agissant du système pénitentiaire des Etats fédérés, plus de deux millions de détenus sont incarcérés.

la réduction du nombre de détenus est une conséquence du développement des peines alternatives.

Il existe 186 établissements pénitentiaires en **Allemagne**, dont 36 en Bavière, 37 en Rhénanie du Nord Westphalie, et 8 à Berlin, 75 établissements au **Canada**, 84 établissements en **Espagne**, 182 établissements pénitentiaires fédéraux répartis sur l'ensemble du territoire des **Etats-Unis**<sup>8</sup>, 206 établissements en **Italie**<sup>9</sup>, 45 établissements en **Roumanie**, et 137 établissements au **Royaume-Uni**, dont 14 d'entre eux sont gérés par des sociétés privées.

### 1-2-1-1 Pays ne connaissant pas de problème de surpopulation carcérale

**L'Allemagne, le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni** ne sont pas en situation de surpopulation carcérale. Les raisons de cette situation sont diverses et dépendent notamment des politiques criminelles retenues.

En **Allemagne**, le taux moyen d'occupation était en 2011 de 92 % .En 2012, il a été ramené à 86,6 %. En l'absence de toute politique pénale nationale dans ce domaine, cette diminution résulte apparemment d'une relative baisse de la délinquance (peut-être corrélée au vieillissement global de la population), et d'un recours peu fréquent aux longues peines.

Au **Canada**, en dépit d'une augmentation de la population carcérale sur les deux dernières années, l'occupation carcérale est de 97 %. Cet équilibre sera rompu dès 2013 en raison de la suppression programmée de deux établissements pénitentiaires fédéraux et de la mise en œuvre des dispositions répressives du projet de loi dit «C-10», imposant notamment des peines minimales obligatoires pour certains actes criminels liés aux drogues.

Au **Pays-Bas**, le taux d'occupation des prisons est de 97,5 %. Le gouvernement néerlandais est parvenu, au cours des dernières années, à créer une situation de surcapacité du système carcéral grâce à une politique visant d'une part à privilégier les peines alternatives et les modes alternatifs de règlement des conflits. Ce faible taux d'occupation des prisons hollandaises, a permis l'étonnante location d'une aile de la prison de Tilburg pour 30 millions d'euros par an à l'Etat belge, qui fait face, quant à lui, à une surpopulation carcérale importante.

Au **Royaume-Uni**, au 2 novembre 2012, les prisons de Grande-Bretagne et du pays de Galles comprenaient 86 283 prisonniers pour 91 054 places disponibles<sup>10</sup>.

### 1-2-1-2 Pays en situation de surpopulation carcérale

A l'inverse, la **Roumanie** et **l'Italie** souffrent nettement d'un problème de surpopulation carcérale.

En **Roumanie**, l'effectif des personnes privées de liberté au 31 octobre 2012 est de 31 768 pour une capacité totale de détention de 26 992 places, la densité carcérale étant donc de 117,69 %, l'un des taux d'incarcération parmi les plus élevés d'Europe.

<sup>8</sup> Le système pénitentiaire américain dépend en grande partie des Etats fédérés pour 90 % des détenus.

<sup>9</sup> Les étrangers constituent 35,7 % de la population carcérale italienne, ce qui incite le gouvernement à multiplier les accords bilatéraux sur les transfèrements de détenus.

<sup>10</sup> Au **Royaume-Uni**, les personnes condamnées exécutent immédiatement leur sanction dès le prononcé de la peine, à l'exception des femmes enceintes ou de condamnés gravement malades.

En **Italie**, Au 31 octobre 2012, le nombre de détenus s'élevait à 66 685 personnes pour une capacité de 46 795 places soit un taux de 145,5 % d'occupation.

Dans ces deux pays, des mesures ont été prises afin de remédier à ce problème, en faisant notamment appel à la création de nouvelles places de détention. L'éventail des mesures destinées à lutter contre la surpopulation est toutefois plus étendu en **Italie**.

En **Roumanie**, il a été choisi d'augmenter la capacité de détention en créant 814 places supplémentaires jusqu'à la fin 2012, par des travaux d'aménagement des établissements existants. Sont en outre envisagées la reprise de locaux appartenant à d'autres institutions publiques (préfectures, anciennes casernes,...) en vue de les aménager en lieux de détention.

En **Italie**, un décret «*Salva carceri*» du 22 décembre 2011 a étendu la possibilité de bénéficier d'une détention à domicile, aux peines prononcées allant jusqu'à 18 mois d'emprisonnement, et non plus seulement à celles de 12 mois. Au 31 octobre 2012, ce sont ainsi 8 245 détenus qui ont pu exécuter leur peine ou le reliquat à domicile depuis le 16 décembre 2010. Est également programmée la réalisation de 11 nouveaux établissements et 20 nouveaux pavillons pour une augmentation de 11 573 places. Enfin, un projet de loi prévoit notamment la possibilité, s'agissant des délits de petites et moyennes importance (peines encourues allant jusqu'à 4 ans d'emprisonnement), de permettre au juge de prononcer une mesure d'ajournement avec mise à l'épreuve d'une durée maximale de 2 années<sup>11</sup>.

## 1-2-2 Nombre de personnes affectées aux services pénitentiaires

En **Allemagne**, il y a actuellement 2 500 travailleurs sociaux professionnels, «*Bewährungshelfer*», chargés du suivi des condamnés.

En **Espagne**, une moyenne de 550 fonctionnaires travaillent par centre pénitentiaire.

Aux **Etats-unis**, en 2005, 445 000 personnes étaient employées par l'ensemble des centres de détention publics. Que ce soit dans les prisons fédérales ou étatiques, le ratio moyen (le dernier recensement a été effectué en 2005) est d'un agent pour 4,9 détenus mais ce ratio ne cesse d'augmenter. Entre 2000 et 2005, le nombre de détenus a augmenté trois fois plus que le nombre d'employés.

En **Italie**, au 30 septembre 2012, les ressources humaines totales, hors police pénitentiaire, s'élevaient à 6 439 personnes.

<sup>11</sup> Le projet de loi prévoit également une évolution importante de la philosophie générale de la peine en permettant au juge de prononcer *ab initio* comme peine principale la détention à domicile, qui en l'état actuel du droit n'est qu'une mesure alternative prononcée par décision du tribunal de l'application des peines. Cette nouvelle peine serait applicable aux peines de 15 jours à 4 ans d'emprisonnement. Le recours à des systèmes électroniques de contrôle serait également prévu. En revanche, en cas de risque de réitération des faits ou à l'égard de la victime, la mesure ne pourrait être prise. Le non-respect de la mesure pourrait aboutir à une réincarcération.

Aux **Pays-Bas**, avec des milliers d'employés, la DJI est un des plus gros employeurs du pays et comprend toutes sortes de personnels : gardiens, agents de sécurité, thérapeutes etc. S'agissant du personnel des organisations privées en charge des mesures de probation, il se décompose ainsi : la Fondation néerlandaise de probation compte 1 500 personnes, le SvG en emploi 450, et l'armée du Salut 220. L'ensemble de ce personnel travail à temps plein.

Au **Royaume-Uni**, le «*Her Majesty Prison Service*» emploie environ 45 000 personnes et dépensent environ 1 milliard par an en masse salariale et 2 milliards pour l'ensemble de ses coûts de fonctionnement.

En **Roumanie**, le nombre de personnes affectées aux services pénitentiaires est de 12.121. Le ratio de personnes détenues par agent est d'un agent pour 4 détenus (le périmètre pris en compte pour le ratio comprend le personnel chargé de la sécurité de la détention et du régime pénitentiaire, de la réinsertion sociale et des services médicaux).

### **1-2-3 Ratio de personnes soumises à une mesure de probation par agent de probation**

C'est au **Royaume-Uni** que le ratio est le plus faible. Aux **Etats-Unis** et au **Canada**, il est assez variable et dépend de plusieurs facteurs. Il est aussi susceptible de varier en **Allemagne**. En **Roumanie**, le ratio est assez comparable à celui des Etats-Unis, lorsqu'il s'agit, dans ce dernier pays, de dossiers « généralistes ».

En **Allemagne**, chaque agent de probation suit en moyenne 70 condamnés. La proportion reste toutefois variable selon les Länder.

Au **Canada**, le nombre de personnes en probation par agent varie de 80 à 120. Cependant, lorsqu'il s'agit de mesures impliquant un suivi intensif, le nombre peut varier de 6 à 10 par agent de probation. Le ratio peut aussi varier en fonction de la densité de la population.

Aux **Etats-Unis**, le nombre de dossiers affectés aux officiers de probation est en moyenne: de 55 à 65 dossiers pour les généralistes (il est considéré qu'au delà de 70, le travail ne peut être effectué correctement); de 25 à 35 dossiers pour les spécialistes, s'agissant de profils plus complexes à gérer nécessitant souvent un investissement en temps plus important. Le nombre de dossiers varie aussi en fonction de la densité de la population. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de probationnaires qui ne nécessitent qu'un suivi très limité, sans rendez-vous réguliers, le nombre de dossiers affectés à un agent peut aller jusqu'à 300 dossiers.

En **Roumanie**, le ratio s'établit à 52,79 personnes suivies par agent.

Au **Royaume-Uni**, le «*National Probation Service*», de façon globale, emploie 17 880 personnes et assure le suivi régulier d'environ 175 000 délinquants, ce qui représente un ratio d'un agent pour 9,79 délinquants.

## **2 - Stade sentenciel**

### **2-1 Juridictions spécialisées**

#### **2-1-1 Absence de juridictions spécialisées**

En **Allemagne**, en **Italie**, aux **Pays-Bas**, en **Roumanie** et au **Royaume-Uni**, il n'existe pas de juridictions répressives spécialisées dans le traitement de certains types de contentieux. Toutefois, certaines juridictions possèdent des chambres spécifiquement compétentes pour le traitement d'affaires particulières. En **Allemagne**, en matière de terrorisme et d'atteinte à la sécurité extérieure de l'Etat, compétence est attribuée aux chambres pénales des cours d'appel, en **Italie**, certaines chambres sont spécialisées en matière de criminalité organisée et de délinquance financière, tandis qu'au **Royaume-Uni**, il existe au sein des «*Magistrate's courts*» des formations spécialisées dans le traitement des violences conjugales ou de celui du trafic de stupéfiants.

### 2-1-2 Spécialisation modérée

L'**Espagne** connaît la spécialisation de certaines juridictions. L'Audience nationale est compétente pour les affaires de terrorisme, de fausse monnaie, de crime organisé de très grande ampleur, d'infractions commises à l'étranger et à l'encontre de la couronne. Il existe aussi des juridictions spécialisées en matière de violences conjugales, les «*Juzgados de violencia contra la mujer*», créés en 2004, et pouvant notamment intimer l'ordre au conjoint violent de ne pas rentrer en contact avec la victime jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement lors de l'examen au fond des faits.

### 2-1-3 Spécialisation fréquente

C'est aux **Etats-Unis** et au **Canada** que l'on compte le plus grand nombre de juridictions spécialisées, en fonction du type d'infraction. Aux **Etats-Unis**, on peut citer par exemple les «*drug courts*», spécialisées dans les affaires de drogue, les «*tribe courts*», compétentes pour juger les indiens d'Amérique particulièrement touchés par les violences conjugales et les affaires de drogue, et les «*domestic violence courts*», compétentes en matière d'affaires de violences conjugales. Au **Canada**, plusieurs juridictions spécialisées ont été créées, au sein desquelles ont été mis en place des programmes dit «sociaux» répondant à une problématique spécifique liée par exemple à l'alcool, à la drogue, à la violence et faisant intervenir une équipe pluridisciplinaire. Dans ce cadre, le juge ne fixe la sanction<sup>12</sup> qu'après la participation –volontaire– du délinquant à un programme thérapeutique. Un abandon des poursuites peut aussi être envisagé. L'absence d'adhésion au programme a pour effet la réintégration du délinquant au système judiciaire ordinaire<sup>13</sup>. Il existe aussi en Colombie britannique, le «*Downtown Community Court*» (tribunal communautaire du centre ville de Vancouver), avec compétence exclusive sur la partie Est du centre ville de Vancouver qui met en place le plus souvent des programmes aux fins de réinsertion dans la communauté et des mesures de réparation.

## 2-2 Prise de décision

### 2-2-1 culpabilité et peine

#### .Jonction

<sup>12</sup> Généralement plus douce que celle qui serait encourue dans le cadre d'une procédure classique.

<sup>13</sup> On peut citer les «*Drug courts*» ou tribunaux de traitement de la toxicomanie qui ont mis en place un traitement de la toxicomanie. En outre, plusieurs programmes sont proposés aux récidivistes en matière de conduite sous un état alcoolique, aux femmes multirécidivistes en matière de vol à l'étalage, en matière de violences conjugales, en matière de soutien aux personnes itinérantes. Il existe encore le tribunal de santé mentale qui peut mettre en œuvre un programme de trois ans destiné à répondre tant aux besoins médicaux, sociaux et judiciaires de personnes atteintes de troubles mentaux.

Dans certains pays (**Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Roumanie**), les décisions sur la culpabilité et la peine interviennent en même temps, et ce, quelle que soit la composition de la juridiction pénale<sup>14</sup> (magistrats professionnels et/ou jurés). En **Allemagne**, toutefois, il est possible, lorsque les faits sont reconnus, que la juridiction formule au début de l'audience une proposition de peine.

### **.Dissociation**

Le **Canada**, les **Etats-Unis** et le **Royaume-Uni** ont des systèmes similaires, en ce que les décisions sur la culpabilité et sur la peine sont espacées dans le temps. Au **Canada**, le Code criminel permet au juge de différer le moment du prononcé de la peine. C'est notamment le cas, lorsqu'il est demandé au délinquant de participer, sous la surveillance du tribunal, à un programme de traitement. Aux **Etats-Unis**, le jury décide de l'engagement des poursuites aux côtés du procureur et de l'éventuelle culpabilité, tandis que le juge se prononce sur la peine et sur les mesures restrictives de liberté. Seulement 5 à 10 % des peines prononcées le sont dans ce cadre, les autres relevant de déclarations de culpabilité recueillies à l'occasion de la procédure alternative du *plea bargaining*. Au **Royaume-Uni**, ce n'est que si l'accusé plaide non coupable, qu'il est fait appel à un jury populaire, lequel ne se prononce que sur la culpabilité. La peine est ensuite fixée par le juge. Dans le cas contraire -si l'accusé plaide coupable- c'est le juge qui statue successivement sur la culpabilité puis sur la peine.

Dans ces trois pays, la décision sur la peine est généralement précédée d'une enquête menée par un agent de probation. Au **Royaume-Uni**, le juge peut demander (et doit demander pour les infractions les plus graves) un rapport pré sentenciel (PSR «*pre sentence report*») qui expose les peines les plus appropriées au regard des faits, de la personnalité et de la situation personnelle du prévenu. Ce rapport est rédigé par les services de probation et comporte une analyse de l'infraction, un examen de la personnalité du délinquant (son histoire, ses facultés intellectuelles, son entourage, ses activités et responsabilités), une évaluation du risque de la dangerosité de la personne poursuivie et de ses probabilités à récidiver. Plus récemment, a été introduit au Royaume-Uni le «*specific sentence report*», uniquement destiné à examiner le travail d'intérêt général ou la peine communautaire la plus adaptée. Au **Canada**, le contenu du rapport présentenciel est réglementé par le Code criminel et présente une méthode d'analyse similaire à celle qui se pratique au Royaume-Uni.

## **2-2-2 Motivation**

### **2-2-2-1 Lignes directrices exigeantes**

En **Allemagne** et en **Italie** existent des exigences assez précises en matière de motivation, lesquelles sont prévues par des textes, l'article 267 du CPP (**Allemagne**) et l'article 133 du CPP (**Italie**), lesquels énumèrent un certain nombre de rubriques devant être abordées par le juge dans le cadre de sa motivation. En droit allemand, doivent être abordés : les renseignements de personnalité, la description des faits, l'appréciation des éléments de preuve, l'appréciation des éléments de droit (qualification juridique des faits et culpabilité), la détermination de la peine (les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à 6 mois ne peuvent être prononcées qu'à titre exceptionnel). Lorsqu'aucune voie de recours n'a été exercée dans le délai légal, le jugement peut ne contenir qu'une motivation abrégée, centrée

---

<sup>14</sup> En **Italie**, devant la Cour d'assises, deux magistrats professionnels et six jurés délibèrent ensemble sur la culpabilité et la peine. En **Espagne**, les jurés délibèrent ensemble sur la culpabilité devant le tribunal de Jurado. Les **Pays-Bas** ne connaissent pas le système du jury.

essentiellement sur l'appréciation des éléments de droit. Le droit pénal italien envisage, quant à lui, en son article 133 du Code pénal et au titre des exigences de motivation, les rubriques suivantes : la nature et la gravité du délit, le *modus operandi*, la gravité du préjudice, le mobile, l'intention réelle et la personnalité de l'auteur. Ce même article instaure une hiérarchie, dans les critères à prendre en compte, qui fait prédominer les aspects objectifs de la commission de l'infraction sur ceux liés à la personnalité de son auteur<sup>15</sup>. Il convient de noter une particularité remarquable du système allemand. La notion de récidive légale n'existe plus depuis 1986. La peine encourue est la même, que l'auteur ait ou non commis une infraction de même nature par le passé. Les antécédents de la personne seront bien sûr pris en compte par la juridiction de jugement, mais de manière globale, sans que des conséquences particulières doivent être tirées de la réitération de la même infraction.

### 2-2-2-2 Autres systèmes de motivation

En **Espagne**, au «*tribunal de jurado*» (équivalent de la Cour d'assises française), les jurés délibèrent et votent par ordre alphabétique et à haute voix sur les faits, les circonstances atténuantes ou aggravantes, les causes d'exemption, les preuves et enfin la culpabilité. Le porte-parole du jury rédige une motivation.

Aux **Pays-Bas**, les articles 358 et 359 du CPP posent le principe de l'obligation de motivation de décisions rendues par les juridictions pénales. Cette obligation couvre tant la preuve de la culpabilité du prévenu que le choix et le quantum de la peine retenue. Seul l'acquittement et la relaxe n'ont pas à être motivés.

En **Roumanie**, le code pénal prévoit que la peine est individualisée en tenant compte du degré de dangerosité sociale de l'infraction commise, de la personne du prévenu et des circonstances atténuantes ou aggravantes.

### 2-2-2-3 Absence de motivation

Ce sont les systèmes que l'on retrouve aux **Etats-Unis et au Royaume-Uni**. Aux **Etats-Unis**, le petit jury n'a à répondre que par oui ou par non, quant à la question de savoir si l'accusé a oui ou non commis telle ou telle infraction<sup>16</sup>. C'est la règle de l'unanimité qui prévaut ou tout du moins celle d'une majorité des trois quarts. Au **Royaume-Uni**, la décision du jury sur la culpabilité n'est pas davantage motivée.

## 2-3 Typologie des principales peines prononcées dans le cadre sentenciel

### 2-3-1 Amende

<sup>15</sup> Le juge peut toujours solliciter des éléments complémentaires avant de prendre sa décision, tels qu'une enquête sociale de l'UEPE (*Uffici di esecuzione penale esterna*) ou une expertise psychiatrique indispensable notamment pour prononcer une mesure de sûreté.

<sup>16</sup> C'est le grand jury -au niveau fédéral 23 jurés- qui prononce la mise en accusation d'une personne et valide le fait que des poursuites aient été engagées à l'encontre de quelqu'un. C'est le petit jury -au niveau fédéral 12 jurés, au moins 6 jurés dans les Etats- qui se prononce sur la culpabilité. Mais pratiquement, il n'est jamais mis en œuvre puisque l'ensemble de la procédure américaine est faite pour éviter de recourir à cette phase lourde et onéreuse. A tout moment, l'accusation a la possibilité de renoncer aux poursuites en échange d'une reconnaissance de culpabilité, d'une peine négociée ou d'un témoignage contre des co-auteurs ou complices (*plea bargaining*). En outre l'accusé peut renoncer à son droit à un jury et accepter d'être jugé par un juge seul.

On retrouve la peine d'amende dans tous les systèmes juridiques. En **Allemagne**, c'est la peine la plus fréquemment prononcée. Elle peut aussi être prononcée avec sursis à l'égard des personnes n'encourant pas une peine supérieure à 180 jours amendes et si le tribunal considère que le reclassement de l'auteur de l'infraction est acquis. Au **Canada**, il existe aussi le système de la sur-amende compensatoire, correspondant à 15 % de l'amende infligée dont le montant est versé à un fond d'aide aux victimes. Dans certains pays, il existe plusieurs classes d'amende. Par exemple, au **Royaume-Uni**, il existe 5 classes d'amende, étalant le montant de la sanction de 200 à 5 000 livres ; aux **Pays-Bas**, il en existe 6, les montants de l'amende étant compris entre 380 et 760 euros ; en **Roumanie**, l'amende est comprise entre 100 et 50 000 lei.

### 2-3-2 L'emprisonnement

Au **Canada**, aux **Etats-Unis** et au **Royaume-Uni**<sup>17</sup>, l'emprisonnement peut être fixé pour une durée non déterminée. Au **Canada**, c'est le cas pour les délinquants «dangereux<sup>18</sup>». Dans le premier pays, le juge va de manière discrétionnaire, établir une fourchette comprenant une durée minimale d'emprisonnement et une durée maximale, sans que le condamné ne sache quel quantum de peine il effectuera de manière effective. Généralement, ces deux durées s'inscrivent elles-mêmes dans le cadre de durées elles mêmes fixées par la loi : un à trois ans d'emprisonnement pour un vol, alors que les seuils légaux sont de 1 à 5 par exemple. Une majorité d'Etats utilisent ce mécanisme, mais on assiste depuis une vingtaine d'années à une inversion de tendance. La peine peut aussi être fixée par le juge de façon précise. Au **Royaume-Uni**, le système des peines à durée indéterminée, empruntant des modalités similaires, concerne essentiellement les infractions les plus graves, lesquelles sont assorties d'un «*tariff*» c'est-à-dire d'une peine de sureté qui doit être exécutée avant que le condamné ne puisse présenter une demande de libération conditionnelle.

S'agissant de la politique criminelle des pays étudiés, il est intéressant de constater que deux systèmes s'opposent.

Dans certains pays, et notamment l'**Allemagne**<sup>19</sup>, le SME et l'amende sont privilégiés par rapport à la peine d'emprisonnement, notamment lorsque la peine prononcée est inférieure à 2 ans et compte tenu de la personnalité de l'auteur de l'infraction. Par ailleurs, en **Allemagne**, l'emprisonnement assorti d'un sursis simple n'existe pas. Dans d'autres systèmes, et notamment au **Royaume-Uni**, l'emprisonnement peut être prononcé également assez souvent pour de petites infractions. Les peines de moins de 12 mois représentent d'ailleurs la majorité des peines infligées. Ces peines peuvent aussi bénéficier du sursis «*suspended sentences*» pour une durée de 6 mois à 2 ans. En **Italie**, qui ne connaît essentiellement que deux peines principales, l'amende et l'emprisonnement, le juge ne dispose souvent pas de réelles alternatives à l'emprisonnement. En **Roumanie**, l'emprisonnement peut être de 15 jours à 30 ans ; il existe aussi la réclusion à perpétuité.

### 2-3-3 L'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve

<sup>17</sup> Où il est immédiatement exécutoire.

<sup>18</sup> Délinquants ayant commis un délit de nature sexuelle et ne démontrant aucun contrôle de leurs pulsions sexuelles ; délinquants ayant causé des sévices corporelles graves à la victime et qui constituent une menace pour la santé physique ou mentale d'autrui. En pratique les personnes condamnées à cette peine sont moins facilement libérées que celles qui ont été condamnées à l'emprisonnement à perpétuité.

<sup>19</sup> C'est également le cas au **Canada**, où une mesure de probation peut être décidée notamment lorsque la peine est inférieure à deux ans, et compte tenu de la personnalité du délinquant. Toutefois, la loi «C-10» de mars 2012 a durci la répression en prévoyant des peines minimales d'emprisonnement pour certains actes de délinquance et en restreignant les possibilités de pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle.

L'**Italie** se distingue des autres pays, en ce qu'elle ne connaît pas de système de sursis avec mise à l'épreuve. Aux **Etats-Unis**, la personne soumise au régime de la probation est soumise à certaines mesures, telles que l'assignation à résidence, la cure de désintoxication, l'indemnisation des victimes, la réparation, l'exécution d'un travail d'intérêt général. Au **Royaume-Uni**, la personne soumise à une mesure de probation «*Suspended sentence order*» - ou une «*community sentence order*» s'il s'agit d'une peine alternative à l'emprisonnement à titre autonome- est tenue de respecter des obligations similaires<sup>20</sup>. Il en est encore de même au **Canada**. En **Allemagne**, la législation encourage le SME, en particulier pour les peines inférieures à deux ans d'emprisonnement.

### 2-3-4 Travail d'intérêt général

Au **Canada** et au **Royaume-Uni**, le TIG peut constituer une modalité d'exécution de la mesure de probation. Aux **Etats-Unis**, il existe aussi un TIG appelé «*community service*». Cette mesure est réservée aux condamnés qui ne possèdent pas d'antécédents judiciaires. Cette peine se substitue souvent à l'emprisonnement ou peut constituer une modalité de la «*probation*». Elle peut aussi être décidée dans le cadre d'un *plea bargaining*. Ainsi, son champ d'application est plus étendu qu'en droit anglais. Il n'existe pas de loi en prescrivant la durée. C'est une décision du juge en fonction des précédents. Aux **Pays-Bas**, le TIG peut être combiné avec une formation. C'est en **Italie** que le domaine du TIG est le plus réduit. Il peut à titre exceptionnel être ordonné par le juge de paix, pour les petites infractions.

## 3 - Stade post-sentenciel

### 3-1 Autorités décisionnelles

Au stade post-sentenciel, les décisions d'aménagement peuvent être prises, par une autorité administrative (**Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni**), l'administration pénitentiaire et les magistrats du siège (**Allemagne, Roumanie**), les seuls magistrats du siège (**Espagne, Italie**) ou bien encore par le parquet (**Pays-Bas**).

#### 3-1-1 Autorité administrative

S'agissant de la prise de décision par une autorité administrative, les **Etats-Unis** et le **Royaume-Uni** présentent des systèmes assez similaires. La décision d'accorder une libération conditionnelle appartient au «*Parole Board*», autorité administrative, non juridictionnelle. Aux **Etats-Unis**, le «*Parole Board*» qui prend sa décision, sur proposition de l'administration pénitentiaire, est composé d'une dizaine de personnes nommées par le gouverneur. Généralement, les personnes qui le composent y siègent occasionnellement et ont une activité professionnelle principale distincte. Au **Royaume-Uni**, le «*Parole Board*» est un organisme non juridictionnel et national, composé de professionnels du milieu carcéral<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Travail d'intérêt général au sein d'une communauté de 40 à 300 heures ; surveillance d'un délinquant par un agent de probation ; participation à des programmes appelés «*offending behaviour programmes*» qui incitent les délinquants à réfléchir sur leurs conduites ; traitements qui aident à combattre l'usage de stupéfiants «*drug rehabilitation*», traitements qui aident à combattre la consommation d'alcool «*alcohol treatments*», traitements pour les délinquants qui souffrent de problèmes mentaux ; participation à des activités spécifiques ; interdiction de certaines activités, interdiction de pénétrer dans certains quartiers souvent accompagnée du port d'un bracelet électronique ; couvre-feu ; fréquentation de centres spécialisés «*attendance centre*», port du bracelet électronique.

<sup>21</sup> S'agissant des réductions de peine, elles sont appliquées par le directeur de prison selon un mode de calcul automatique et non discrétionnaire.

Au **Canada**, la Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC), dépendant du ministère de la sécurité publique et présentée comme un tribunal administratif indépendant, se rapproche davantage, dans son mode de fonctionnement, d'une commission administrative. Aucun magistrat ne siège au sein de cette commission. Ses décisions sont susceptibles de recours devant la formation de la même commission statuant sur les appels.

### 3-1-2 Administration pénitentiaire et magistrat du siège

Le système en vigueur en **Allemagne** et en **Roumanie** présente la particularité de faire intervenir deux autorités : l'administration pénitentiaire et le magistrat du siège. En **Allemagne**, le suivi des condamnés à des peines de sursis avec mise à l'épreuve est en théorie assuré par le juge qui a prononcé la condamnation. L'administration pénitentiaire dispose de compétences larges et prononce les aménagements de peine tels que l'admission au régime de la semi-liberté, l'autorisation de travailler à l'extérieur ou de s'absenter pour un autre motif, l'autorisation de prendre des vacances hors de l'établissement, la préparation à la sortie en milieu ouvert. Les magistrats du siège (chambre de l'exécution des peines) n'interviennent que dans le cadre d'un recours à l'encontre de la décision de l'administration pénitentiaire, excepté dans le domaine de la libération conditionnelle, où ils interviennent *ab initio* pour le prononcé de la mesure. En **Roumanie**, c'est tout le régime de l'exécution de la peine qui est fixé par une commission pénitentiaire, laquelle décide de façon discrétionnaire. A l'instar du système allemand, les décisions de la commission pénitentiaire peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge de l'application des peines.

### 3-1-3 Magistrat du siège

Dans deux pays, l'exécution des peines est de la compétence exclusive d'une autorité juridictionnelle. En **Italie** il existe, selon les matières, une répartition de compétences entre le juge de l'application des peines et le tribunal de l'application des peines, tandis qu'en **Espagne**, c'est le «juge de vigilance pénitentiaire» qui a pleine compétence.

En **Italie**, les compétences en matière d'aménagement des peines sont partagées entre le juge de l'application des peines, «*Magistrato di sorveglianza*», et le tribunal de l'application des peines, «*Tribunale di sorveglianza*». Le premier exerce des compétences étendues, qui regardent aussi bien le domaine de la privation de liberté que celui des alternatives à la détention : mise à l'épreuve, semi-liberté, liberté surveillée, mesures de sureté, remises de peines. Le tribunal d'application des peines statue en matière de libération conditionnelle, report d'exécution de mesure, mais aussi quelques fois en tant que juridiction d'appel des décisions qui ont été prises par le juge de l'application des peines.

En **Espagne**, c'est le juge de vigilance pénitentiaire, «*Juez de vigilancia penitenciaria*», qui a compétence exclusive pour statuer en matière d'aménagement de peine exécutée en milieu fermé<sup>22</sup>. Cette juridictionnalisation de toutes les mesures d'aménagement en Espagne résulte des dispositions de la Constitution en vertu desquelles l'exercice du pouvoir judiciaire est défini comme le fait de juger et faire exécuter les décisions de justice.

### 3-1-4 Parquet

---

<sup>22</sup> Avant la mise sous écrou, il s'agit du juge ayant prononcé la peine «*Juez sentenciador*», lequel est assisté des services sociaux de l'administration pénitentiaire.

Aux **Pays-Bas**, l'exécution des peines relève quasi-exclusivement de la compétence du ministère public. En pratique, l'exécution des peines est déléguée principalement, sous le contrôle du ministère public, à un service spécialisé du ministère de la justice : le CJIB «*Centraal Justitiele Incasso Bureau*» (agence centrale de recouvrement judiciaire), dont les prérogatives dépassent largement le recouvrement des seules amendes. Ce service prend toutes les décisions d'aménagement des peines exécutées en milieu fermé, après avoir sollicité l'avis préalable du ministère public. Celui-ci reste compétent pour octroyer des mesures de libération conditionnelle<sup>23</sup>.

### 3-2 Principes directeurs d'accessibilité aux mesures d'aménagements

Les délinquants peuvent être admis à bénéficier de mesures d'aménagement, sous réserve de ne pas avoir commis d'infraction particulièrement grave (**Italie**). Le bénéfice de l'aménagement peut aussi dépendre pour une large mesure de la personnalité du délinquant (**Etats-Unis, Italie, Royaume-Uni**) ou de la durée de la peine (**Espagne**). L'accessibilité aux mesures d'aménagement peut encore dépendre essentiellement de la personnalité du détenu et de ses antécédents judiciaires (**Allemagne, Pays-Bas**), ou de la durée de la peine à purger (**Canada**).

#### 3-2-1 Absence d'infraction particulièrement grave ; personnalité et quantum de la peine

En **Italie**, sont exclues du bénéfice des mesures d'aménagement certaines catégories de détenus -à l'exception toutefois des collaborateurs de justice- : les personnes condamnées pour des faits de terrorisme, d'association de type mafieux, de traite des êtres humains, et de séquestration de personnes aux fins d'extorsion et les personnes ayant déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits en récidive. Les autres catégories de détenus sont éligibles à une mesure d'aménagement. Cependant aucun aménagement d'une peine de détention ne peut être automatique. Chaque décision est individualisée et motivée et prend en compte la personnalité du délinquant ainsi que le quantum de la peine. Les personnes atteintes d'une grave déficience immunitaire ou qui souffrent d'une maladie présentant une particulière gravité sont admises au bénéfice d'une mesure alternative indépendamment du quantum de la peine prononcée.

#### 3-2-2 Peine inférieure à deux ans

En **Espagne**, toutes les peines de prison inférieures ou égales à deux ans ne font pas l'objet d'exécution et sont toutes suspendues, sauf mention expresse du tribunal qui a prononcé la peine. La peine de prison est alors remplacée par un travail d'intérêt général, une amende ou une géolocalisation de la personne<sup>24</sup>.

#### 3-2-3 Personnalité du délinquant et gravité de l'infraction

Aux **Etats-Unis**, il existe une grande variété de peines de probation. Leur contenu dépend de chaque infraction et de la personnalité du condamné. Dans certains cas, il s'agit juste d'un suivi de certains paiements ; dans d'autres cas il peut s'agir de mesures attentatoires aux libertés, comme un couvre feu, des visites inopinées, des tests réguliers de consommation de

<sup>23</sup> D'autres services du ministère de la justice conservent la responsabilité de l'exécution des mesures ou de peines spécifiques. Ainsi la DJI (Direction de l'administration pénitentiaire) est responsable de l'exécution des internements sous le régime TBS (cliniques de psychiatrie légale), l'ISD des internements spécifiques pour les tueurs en série, ou encore la PIJ des centres fermés pour les mineurs.

<sup>24</sup> Au **Québec** et en **Ontario**, des Commissions de libération conditionnelle statuent sur les demandes formées par les personnes condamnées ayant à purger une peine de moins de 2 ans d'emprisonnement.

drogue. La durée de la probation est aussi possible d'évoluer. Si cette dernière se déroule sans incidents, elle peut être raccourcie. Il existe un délai minimum d'un an pour les «*felony*» (crimes et délits graves) mais pas de délai minimum pour les «*misdemeanors*» (délits les moins importants).

Au **Royaume-Uni**, la décision d'accorder une libération conditionnelle est prise à partir des rapports des services de probation. Elle dépend des projets du détenu, de son comportement en prison et de ses futures conditions de logement. La remise en liberté est moins automatique, lorsque le détenu a été condamné à plus de 4 ans de prison.

### 3-2-4 Personnalité et antécédents judiciaires

En **Allemagne**, à l'arrivée d'un condamné dans un établissement pénitentiaire, l'administration doit commencer à étudier la personnalité et les conditions de vie du détenu et établir un «plan d'application de la peine», comportant notamment d'éventuels aménagements de peine, les mesures d'éducation professionnelle ou les études pouvant être suivies, les mesures nécessaires à la préparation de la sortie. Ce plan est assorti d'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Il est arrêté et révisé par le directeur d'établissement après discussion au sein de la «conférence» composée du personnel pénitentiaire spécialisé chargé de suivre le condamné. Les magistrats, qu'ils soient du parquet ou du siège, ne participent pas à cette conférence.

En **Allemagne** et aux **Pays-Bas**, l'admissibilité à la mesure de libération conditionnelle est dépendante, dans une large mesure, des antécédents judiciaires de l'intéressé, lesquels commandent une durée minimale de détention.

### 3-2-5 Durée de la peine à purger

Au **Canada**, les aménagements de peine -permission de sortir, semi-liberté, place à l'extérieur, libération conditionnelle- sont essentiellement accordés en fonction du temps passé par le délinquant en détention. Les exigences relatives à une durée minimale de détention varient selon le quantum de la peine prononcée par le juge. Mais, l'octroi d'une mesure d'aménagement n'est pas automatique et le dossier du détenu est systématiquement étudié par la Commission des libérations conditionnelles. Toutefois, il existe un système dit de «libération d'office» permettant aux détenus sous responsabilité fédérale d'être automatiquement libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine, s'ils n'ont pas déjà bénéficié d'une mesure de libération conditionnelle avant cette échéance<sup>25</sup>.

### 3-3 Libération conditionnelle

Dans la plupart des pays, le bénéfice de la libération conditionnelle dépend de la durée de la peine purgée par le détenu. En **Allemagne** et en **Italie**, une large place est accordée à l'examen de chaque cas particulier. Au **Royaume-Uni**, l'examen du dossier du détenu n'entre en ligne de compte que lorsque la peine est supérieure à 12 mois. Aux **Pays-Bas**, au **Royaume-Uni** et aux **Etats-Unis**, la libération impose au condamné le respect de certaines obligations similaires: port du bracelet électronique, couvre feu, suivre un traitement, recevoir les visites régulières du «*Probation officer*»<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ce système ne s'applique pas aux délinquants condamnés à perpétuité ou pour une durée indéterminée. Sur décision du Service correctionnel du Canada, certains condamnés présentant une situation de dangerosité peuvent aussi être exclus du bénéfice de la libération d'office.

<sup>26</sup> Sur les autres mesures d'aménagements de peine, voir les rapports des magistrats de liaison.

### 3-3-1 Système mixte

Au **Royaume-Uni**, la remise en liberté est accordée automatiquement à la moitié de peine, lorsque celle-ci est inférieure à 12 mois. Lorsque la peine est supérieure à 12 mois, la décision d'accorder la liberté conditionnelle est prise à partir des rapports des services de probation. Cette décision dépend des projets futurs du détenu, de son comportement en prison, de ses futures conditions de logement, etc... Cependant, s'agissant d'une peine de plus de 15 ans, c'est le «*Home office*» (Ministère chargé de l'immigration et des passeports, de la lutte contre la drogue, la criminalité, le terrorisme et la police) qui prend sa décision, sur proposition du *Parole Board*. Pendant sa libération conditionnelle, l'ancien détenu est placé sous surveillance du «*National Probation Service*» et des «*Probation Trusts*».

### 3-3-2 Individualisation

En **Allemagne**, le tribunal prononce une libération conditionnelle lorsque les deux tiers de la peine prononcée -représentant au moins deux mois d'emprisonnement- ont été accomplis, que cette mesure peut être assumée au regard de l'intérêt de la sécurité de la communauté et que la personne concernée a donné son accord.<sup>27</sup> Les questions posées par la loi laissent toujours une large place à l'examen de chaque cas particulier et impliquent une appréciation in concreto, ainsi qu'un pronostic sur le comportement du détenu. On peut considérer le système allemand comme de type «discretionnaire tempéré par l'exigence de motivation au regard des conditions posées par la loi»<sup>28</sup>.

Au **Canada**, la plupart des détenus peuvent demander une libération conditionnelle totale après avoir purgé le tiers de leur peine ou 7 ans. Des durées plus longues sont prévues (de 10 à 25 ans) pour les délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité. Leur demande est examinée par la Commission des libérations conditionnelles.

En **Italie**, la libération conditionnelle suppose que le condamné ait accompli la moitié de sa peine et de toute façon pas moins de trente mois de prison, et que le reliquat de peine ne soit

On indiquera s'agissant de l'Italie et de l'Allemagne les points suivants :

En **Allemagne**, les réductions de peine sont accordées aux seuls détenus qui travaillent à proportion d'une journée de réduction pour deux mois de travail, soit un maximum de 6 jours par année de travail ; la semi-liberté est effectuée avec l'accord du condamné dans un établissement pénitentiaire ouvert ; l'autorisation de travailler à l'extérieur et la permission de sortie empruntent au régime de cette précédente mesure ; l'autorisation de prendre des vacances hors de la prison pour une durée maximale de 21 jours ne peut en principe être accordée que si le prisonnier a déjà exécuté 6 mois d'emprisonnement ; le transfert en établissement ouvert à titre de préparation à la sortie est érigé en principe.

En **Italie**, existent la mise à l'épreuve auprès d'un service social, mesure alternative à la détention par excellence, la détention domiciliaire et la semi-liberté.

<sup>27</sup> Il existe deux cas particuliers :

-s'agissant d'un délinquant primaire, si la peine n'est pas supérieure à deux années d'emprisonnement ou bien si l'examen global des faits, de la personnalité du condamné et de son développement pendant l'application de la peine font apparaître l'existence de circonstances particulières, le tribunal peut alors prononcer une libération conditionnelle à condition que la moitié de la peine prononcée, représentant au moins 6 mois d'emprisonnement ait été accomplie.

-cas particulier du condamné à perpétuité : le tribunal prononce une libération conditionnelle lorsque (conditions cumulatives) : 15 années d'emprisonnement ont été effectuées, que la gravité de la faute du condamné ne commande pas la poursuite de l'emprisonnement et que deux autres conditions sont remplies, cette mesure peut être assumée au regard de l'intérêt de la sécurité de la communauté et la personne concernée a donné son accord.

<sup>28</sup>S'agissant des mesures d'aménagement de peine, seul le transfert en établissement ouvert à titre de préparation à la sortie et l'octroi de réductions de peines aux condamnés qui travaillent, revêtent un caractère automatique.

pas supérieur à 5 ans. Cette mesure est concevable aussi pour les condamnés à perpétuité, une fois effectués 26 ans de peine<sup>29</sup>. La libération conditionnelle ne peut être accordée qu'aux personnes ayant effectué des efforts de réhabilitation en détention et veillé au dédommagement consécutif à l'infraction. Chaque décision est individualisée et motivée, à l'instar des autres aménagements de peine.

Aux **Etats-Unis**, en général, la loi peut interdire la libération conditionnelle s'agissant de certains crimes graves. Elle a été abandonnée purement et simplement dans le système fédéral par le «*Comprehensive Crime Control Act*» du 12 octobre 1984. La mesure de probation peut être refusée en raison de la personnalité du délinquant ou de la gravité de l'infraction commise.

Aux **Pays-Bas**, la libération conditionnelle est accordée, soit aux personnes condamnées à un an d'emprisonnement après avoir accompli 6 mois de la peine plus un tiers de la peine restante, soit aux personnes condamnées à une peine supérieure à un an et qui ont accompli les deux tiers de la peine.

### 3-4 Programmes de suivis spécifiques à certains condamnés

Dans de nombreux pays, il existe des programmes de suivis spécifiques aux détenus présentant des addictions alcooliques (**Etats-Unis, Roumanie, Royaume-Uni**), à la toxicomanie (**Canada, Etats-Unis, Italie, Roumanie, Royaume-Uni**), aux délinquants sexuels (**Allemagne, Canada, Italie, Roumanie, Royaume-Uni**), aux détenus souffrant d'un trouble psychique (**Allemagne, Canada, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, Roumanie**). Au **Royaume-Uni**, il existe aussi des programmes spéciaux pour les détenus devant accomplir une peine supérieure ou égale à douze mois, ainsi que pour les jeunes délinquants. Aux **Pays-Bas**, chaque établissement pénitentiaire dispose de plusieurs experts comme des médecins, des infirmiers, des psychiatres, des psychologues, des éducateurs, des travailleurs sociaux. En **Italie**, la présence importante de détenus souffrant de déficiences immunitaires lourdes a justifié l'adoption d'une loi ad hoc (du 12 juillet 1999), qui permet la prise en compte de ce type de pathologies en milieu carcéral<sup>30</sup>.

C'est au **Canada et en Roumanie** qu'il existe le plus grand nombre de programmes spécifiques. Au **Canada**, le Service correctionnel du Canada offre une vaste gamme de programmes visant à répondre aux besoins des délinquants et à contribuer à leur réinsertion sociale. Dès leur arrivée en détention, les délinquants sont évalués et un plan d'intervention correctionnel leur est proposé, dont le contenu varie selon les provinces<sup>31</sup>. Ainsi, chaque délinquant bénéficie d'un plan d'intervention correctionnel, lequel s'inscrit dans la continuité, avec l'évaluation de sa dangerosité. En **Roumanie**, il existe des programmes d'aide psychosociale aux personnes âgées, de prévention du risque de suicide, d'aide psychosociale aux condamnés agressifs, ainsi que des programmes de prévention primaire de la violence

<sup>29</sup> Si l'infraction a été commise en état de récidive aggravée ou réitérée, le condamné devra avoir purgé au moins 4 ans ou les trois quarts de la peine prononcée.

<sup>30</sup> L'Italie connaît aussi certaines mesures de sûreté privatives de liberté («*misura di sicurezza*»), lesquelles peuvent s'effectuer dans une colonie agricole ou un centre de soins et de garde. Dans ce dernier cas, l'affectation concerne les condamnés pour délits intentionnels dont la peine a été réduite en raison d'une incapacité psychique, une intoxication à l'alcool ou aux stupéfiants chroniques. L'exécution en *hôpital psychiatrique* judiciaire ne peut en principe être inférieure à 2 années en cas de relâche pour infirmité psychique, intoxication chronique à l'alcool ou à la drogue.

<sup>31</sup> Certains programmes sont très spécifiques à une catégorie particulière de délinquance et n'existent qu'**au Canada**. On peut citer par exemple : le programme «Alternatives, attitudes et fréquentations» (délinquants commettant des infractions contre les biens) ; le programme de «guérison de base» (programme pour délinquants autochtones ayant des besoins touchant la résolution de problèmes interpersonnels, la maîtrise de soi et l'identité culturelle), les programmes de prévention de la violence déclinés eux-mêmes en différents modules selon l'intensité de la violence et le profil des délinquants.

conjugale, de développement des relations avec le milieu familial et de soutien, de développement des capacités parentales et de développement des capacités décisionnelles par rapport aux situations à risque.

### **3-4-1 Programmes de réhabilitation pour les détenus présentant des addictions alcooliques ou à la toxicomanie**

Ces programmes sont en vigueur au **Canada**, aux **États-Unis**, en **Roumanie** et au **Royaume-Uni**.

Au **Canada**, sont proposés des traitements différents selon le type de délinquant (homme, femme, en milieu ouvert ou fermé) et les niveaux de risques encourus.

En **Italie**, s'agissant des détenus présentant des addictions à la toxicomanie, un décret de 1990 a confié au Service sanitaire national (SSN) la gestion en milieu carcéral de la toxicodépendance. En Roumanie, une nouvelle approche se fait jour pour l'accompagnement des condamnés toxicomanes avec la création de trois communautés thérapeutiques.

### **3-4-2 Programmes de réhabilitation pour les délinquants sexuels**

En **Allemagne**, la loi fédérale relative à l'exécution des peines prévoit pour les délinquants sexuels le placement dans un établissement pénitentiaire «sociothérapeutique». Il en existe 63, offrant une capacité de 2 351 places. Les programmes mis en œuvre reposent généralement sur des séances d'analyse de la personnalité de l'auteur et de prise de parole par celui-ci sur les faits et ses motivations profondes, selon des protocoles spécialisés, habituellement utilisés par les socio-thérapeutes. Le suivi se prolonge rarement après la libération du condamné, et ne peut être imposé, excepté dans l'hypothèse d'une libération conditionnelle.

Au **Canada**, il existe un programme national pour les délinquants sexuels, décliné en plusieurs modalités selon l'intensité du risque et des programmes spécifiques pour les délinquantes sexuelles et les délinquants sexuels inuits<sup>32</sup>. Au **Québec**, un programme unique à destination des délinquants sexuels est mis en place par le centre de santé et des services sociaux du Rocher-Percé au sein de l'établissement de détention de Percé.

En **Italie**, s'agissant des délinquants sexuels, s'il n'existe pas de programme structuré au niveau national, on peut noter l'existence de programmes mis en œuvre dans certaines régions. Le programme international relatif au Wolf, «*Working On Lessening Fear*», a été mis en place dans la région Toscane à la maison d'arrêt de Prato. Certains des établissements pénitentiaires disposent de programmes spécifiques aux fins de réduire le risque de récurrence des délinquants sexuels, avec le soutien du Service sanitaire national, comprenant des programmes d'approfondissement médico-psychiatriques en partenariat avec des groupes dirigés par des experts<sup>33</sup>.

En **Roumanie**, le programme spécifique d'aide aux délinquants sexuels est élaboré à l'attention des psychologues et de l'ensemble du personnel travaillant directement avec les personnes privées de liberté.

<sup>32</sup> La culture inuite et l'inuktitut sont intégrés à toutes les composantes du programme.

<sup>33</sup> Pour un approfondissement de la question, voir les développements consacrés au projet thérapeutique de l'établissement milanais de Bollate, rapport du Magistrat de liaison en Italie, 3- Semi-liberté.

Au **Royaume-Uni**, 25 établissements pénitentiaires offrent des programmes spécialisés sur le traitement des délinquants sexuels. Ces programmes *SOTP*, «*Sex Offender Treatment Programme*», proposent, pendant la détention, des traitements non-médicamenteux à plus de 1.000 délinquants par an<sup>34</sup>.

### 3-4-3 Programmes d'aide aux détenus souffrants de problèmes psychiatriques

En **Italie**, s'agissant des personnes atteintes de troubles psychiatriques, tous les établissements pénitentiaires sont dotés d'au moins un spécialiste en psychiatrie. En fonction de la gravité des troubles, et s'ils sont de nature à caractériser une dangerosité sociale, le placement en hôpital psychiatrique judiciaire ou en centre de soins et de garde pourra être prononcé à titre de mesure de sûreté.

Aux **Pays-Bas**, il existe le régime de la TBS «*Terbeschikkingstelling*», (littéralement, «mise sous tutelle judiciaire»), qui est une mesure de sûreté -pouvant éventuellement être combinée avec une sanction pénale- laquelle concerne les délinquants affectés d'un trouble de la personnalité et/ou d'un trouble mental présentant un risque sérieux de récidive. La TBS peut être assortie d'un internement psychiatrique pour une durée minimale de 2 ans, en cas d'infractions graves, ou être une TBS sous conditions, pour une même durée minimale de deux ans, cette seconde modalité l'assimilant à un sursis avec mise à l'épreuve comportant une obligation de soins<sup>35</sup>. La décision de placement sous le régime de la TBS est prise sur le fondement d'une étude de la dangerosité de la personne réalisée par le centre «*Pieter Ban*» basé à Utrecht<sup>36</sup>.

Au **Royaume-Uni**, une loi du 22 décembre 2010 sur le placement en établissement thérapeutique a créé un régime spécial, applicable tant aux détenus se trouvant encore en détention de sûreté, qu'à ceux qui ont été libérés à l'issue de leur peine pour certaines infractions<sup>37</sup>. La chambre civile du tribunal de grande instance, après audition de deux experts, peut ordonner, pour une période maximale de 18 mois, susceptible de prolongation au vu de nouvelles expertises, l'internement dans un établissement fermé approprié d'une personne souffrant d'un trouble psychique et au sujet de laquelle l'internement est indispensable pour protéger la communauté en raison d'un risque de récidive.

## 4 - Evaluation des facteurs de risque de récidive

Selon les pays, les services dédiés à l'évaluation de la dangerosité et du risque de récidive sont variables.

---

<sup>34</sup> «*The Core Programme*» est le programme de base pour tout délinquant sexuel. Il consiste à accroître la motivation du délinquant sexuel à ne pas récidiver. «*The Extended Programme*» est destiné aux délinquants sexuels les plus dangereux et vise à contrôler les émotions négatives des délinquants en utilisant des techniques positives et calmantes plutôt que des stratégies visant le comportement. «*The Adapted Core Programme*» est destiné aux délinquants sexuels au Q.I. peu élevé. Il utilise des techniques appelées «*non verbal*», simples et faciles à comprendre. «*The Booster Programme*» est destiné aux délinquants ayant participé au «*Core Programme*» et à «*l'Extended Core Programme*», et qui ont purgé une lourde peine d'emprisonnement. Son but est de minimiser le risque de récidive des délinquants pour les préparer à leur remise en liberté. «*The Rolling Programme*» est destiné aux délinquants qui présentent des risques moins élevés. Ce programme est souple et se concentre sur différentes tâches telles que celle de savoir reconnaître une infraction sexuelle, rédiger une lettre à une victime et savoir identifier et contrôler des pulsions sexuelles ou des pensées déformées.

<sup>35</sup> En cas de non respect de l'obligation de soins, l'intéressé peut être soumis à une TBS avec internement.

<sup>36</sup> Voir sur ce point nos développements en 4- Evaluation des facteurs de risque de récidive.

<sup>37</sup> Crime contre la vie, l'intégrité corporelle et délits particulièrement graves de même nature.

La majorité des systèmes font appel à des services de probation, qui réalisent des évaluations pré ou post sentencielles, les agents de probation des «Services correctionnels» (**Canada**), les «*Pretrial Services Agencies or Programs*» (**Etats-Unis**)<sup>38</sup>, les NPS «*National Probation Service*» (**Royaume-Uni**)<sup>39</sup>, les services d'exécution pénale en milieu ouvert «*Uffici di esecuzione penale esterna*» (UEPE) en collaboration avec les équipes pluridisciplinaires (**Italie**), les services de probation de la juridiction en collaboration avec l'administration pénitentiaire (**Roumanie**)<sup>40</sup>.

En règle générale, l'évaluation de la dangerosité est davantage axée sur une analyse des risques pouvant survenir au cours de la détention plutôt que sur ceux pouvant résulter de l'élargissement du condamné. Une place particulière est également réservée à l'évaluation au stade pré sentenciel.

#### 4-1 Phase pré sentencielle

Au cours de la phase pré sentencielle, l'évaluation du risque de récidive et de la dangerosité du délinquant peut être réalisée dans le cadre d'expertises (**Allemagne, Pays-Bas**), de rapports des services de probation (**Canada, Italie, Roumanie et Royaume-Uni**), ou en ayant recours à un outil actuariel d'évaluation (**Etats-Unis**)<sup>41</sup>.

##### 4-1-1 Expertises (Allemagne, Pays-Bas)

En **Allemagne**, l'évaluation des risques de récidive est réalisée dans le cadre des expertises psychiatriques ou médico-psychologiques dont le contenu est discuté à l'audience. Les conditions exactes dans lesquelles cette évaluation est menée varient selon les *Länder*.

Aux **Pays-Bas**, l'évaluation de la dangerosité peut commencer lors de la phase pré sentencielle à la demande de l'autorité judiciaire, lorsque la personne est atteinte d'un trouble mental. L'expertise est alors réalisée par un organe à compétence nationale extérieur à l'administration pénitentiaire, le *Pieter Baan Centrum*, qui dépend de l'Institut National d'Expertise Légale et permet à des experts du comportement d'intervenir dans un cadre sécurisé pour réaliser une expertise sur les personnes atteintes d'un trouble mental. Au terme d'une période d'observation de 7 semaines, cet organe peut recommander à la juridiction le placement dans une clinique TBS<sup>42</sup>.

##### 4-1-2 Rapports des services de probation (Canada, Italie, Roumanie et Royaume-Uni)

---

<sup>38</sup> Ces agences de probation peuvent être, soit un service intégré à un tribunal, soit une autorité indépendante, soit encore un service de probation rattaché à la police ou à un centre de détention.

<sup>39</sup> Les NPS comprennent des «*qualified probation officers*» qui ont un diplôme d'études supérieures et sont assistés de simples officiers. Interviennent aussi dans le cadre des missions d'évaluation les différents services impliqués dans MAPPA. Voir sur ce dernier point nos développements en 4-2-2-.

<sup>40</sup> Les éléments de l'administration pénitentiaire sont transmis aux services de la Direction de la probation avec laquelle l'Administration nationale des prisons a conclu un protocole pour assurer l'accompagnement aux fins de réinsertion sociale.

<sup>41</sup> Ce dernier système d'évaluation est également développé au stade post sentenciel et plus approfondi à ce stade.

<sup>42</sup> Les détenus atteints de troubles mentaux, mais dont le placement en clinique TBS n'a pas été jugé opportun sont affectés au centre d'observation et de traitement psychiatrique de l'administration pénitentiaire (FOBA) qui compte une soixantaine de places.

Au **Canada**, pour tout type de délinquant, le juge peut confier à un agent de probation la charge d'évaluer objectivement le risque de récidive et la capacité de réinsertion sociale du délinquant<sup>43</sup>.

En **Italie**, les services d'exécution pénale en milieu ouvert «*Uffici di esecuzione penale esterna*» (UEPE) réalisent au stade pré sentenciel des enquêtes sociales utiles au juge pour prendre sa décision. En 2011, le nombre des rapports rédigés par les services de probation à la demande du ministère public, de la police et du tribunal avant un jugement s'élevait à 9 773.

Au **Royaume-Uni**, l'évaluation du risque est également réalisée par le service de probation dont les éléments recueillis pourront être utilisés ultérieurement en milieu pénitentiaire. Les services de poursuites sont invités à repérer très rapidement les sujets dangereux afin de pouvoir alimenter le rapport pré sentenciel destiné au juge et rédigé par les services de probation.

C'est encore le cas en **Roumanie**, où les risques sont évalués, parmi d'autres éléments, dans les différents documents établis par les travailleurs sociaux et le personnel du service de probation. La décision sur la peine peut être précédée d'un rapport d'évaluation sur la situation du prévenu rédigé par un conseiller de probation, lequel peut s'adjoindre le concours d'un spécialiste (psychologue, sociologue, médecin).

#### 4-2 Phase post-sentencielle

Les différents systèmes étudiés disposent de méthodes d'évaluation des facteurs de risque de récidive, applicables soit au milieu fermé, soit au milieu ouvert. Certaines évaluations ne concernent que des catégories précises de délinquants.

Au **Royaume-Uni**, s'agissant des délinquants sexuels, il existe plusieurs programmes d'évaluation spécifiques qui sont utilisés aussi bien en milieu ouvert, qu'en milieu fermé. Une évaluation dite du «risque statique standard», considérée comme la plus fiable, peut être faite par le service de probation grâce à l'outil «*Risk Matrix 2000*» qui permet de mesurer les facteurs de risque de récidive, selon différents paramètres prenant en compte les antécédents judiciaires et le mode de vie de l'individu. Une évaluation plus dynamique des facteurs de risque de récidive peut être réalisée, par application de l'outil «*Structured Assessment of Risk and Need*» (SARN), qui prend en considération la présence de certaines caractéristiques de la personnalité (intérêts sexuels, attitudes déviantes, gestion des relations, gestion de soi), dont la recherche a démontré qu'elles sont associées à la récidive. Il existe enfin une évaluation des facteurs de risque graves, qui est réalisée par comparaison des éléments contenus dans les dossiers des condamnés ayant récidivé et ceux qui n'ont pas commis de nouvelles infractions.

##### 4-2-1 Evaluation des facteurs de risque de récidive en milieu fermé

Dans certains pays (**Allemagne, Espagne, Italie, Roumanie**), l'évaluation des facteurs de risque est réalisée selon une approche interdisciplinaire, sur la base d'expertises juridiques, psychologiques, psychiatriques ou sociales. Dans d'autres pays (**Pays-Bas et Royaume-Uni**), l'évaluation est réalisée selon des méthodes davantage standardisées, et empruntant à des

---

<sup>43</sup> De façon résiduelle, à la demande du procureur, le juge peut confier à un expert (psychiatre, psychologue) le soin de déterminer si le délinquant présente un profil de délinquant dangereux (ce qui aura des conséquences, dans l'affirmative, sur le régime de libération conditionnelle qui sera plus strict).

indicateurs spécifiques plus objectifs ou dynamiques. Le **Canada**<sup>44</sup> emprunte aux deux systèmes.

#### 4-2-1-1 Evaluations interdisciplinaires (Allemagne, Canada, Espagne, Italie, Roumanie)

Les méthodes d'évaluation empruntent à des disciplines variées et dépendent essentiellement de la connaissance des faits reprochés au délinquant (**Allemagne**), de sa personnalité (**Italie**), ou bien de ces deux paramètres (**Canada, Espagne, Roumanie**).

En **Allemagne**, les investigations sont menées par l'administration pénitentiaire en vue d'établir le plan d'application de la peine et d'apprécier l'opportunité de placement dans un établissement socio-thérapeutique. Un programme est défini par l'administration pénitentiaire en lien avec le condamné et identifie les actions pouvant être mises en œuvre dans tous les domaines ayant pu favoriser le passage à l'acte<sup>45</sup>.

Au **Canada**, les agents des « Services correctionnels du Canada » réalisent souvent un échange d'information avec différents services (police, tribunaux). L'évaluation de la personnalité du délinquant et du niveau de risque repose notamment sur une étude des rapports pré sentenciers, des pièces du dossier pénal, du casier judiciaire et d'une évaluation psychologique de l'intéressé (réalisée sur la base de tests projectifs et de profils de personnalité). Différents entretiens sont réalisés avec des psychiatres, des psychologues et des sexologues.

En **Espagne**, la loi pénitentiaire exige que les condamnés soient classifiés en degré (le premier degré correspond à un régime au sein duquel les mesures de contrôle et de sécurité sont les plus strictes, le second au régime ordinaire et le troisième au régime ouvert, le quatrième degré de traitement étant celui de la libération conditionnelle). Afin d'aboutir à cette classification, chaque détenu doit faire l'objet d'une évaluation individuelle aboutissant à l'application d'un programme de « traitement pénitentiaire ». L'évaluation comporte une approche juridique, psychologique et sociale. Le rapport juridique assure l'exactitude de toutes les données pénales et pénitentiaires avec pronostic éventuel des risques de récidive au regard du passé pénal. Le rapport psychologique se prononce sur l'opportunité d'un suivi. Le rapport du travailleur social évalue quant à lui les chances d'intégration sociale du détenu. Plusieurs services sont en charge de l'évaluation : les services ou bureaux de traitement en charge de la classification des détenus «*juntas de tratamiento*», un service directeur «*Centro Directivo*», au sein de l'administration pénitentiaire, ainsi que la « Centrale pénitentiaire d'observation », cette dernière pouvant notamment réaliser des investigations criminologiques et participer à la formation des agents pénitentiaires.

En **Italie**, l'évaluation de la dangerosité pénitentiaire et le « traitement de réhabilitation » se basent sur l'observation scientifique de la personnalité. Lors de l'entrée en prison, des examens réalisés par une équipe pluridisciplinaire<sup>46</sup> sont effectués pour établir les besoins liés à d'éventuelles carences physiques ou psychiques qui ont pu contribuer à la désocialisation du délinquant. L'observation se poursuit jusqu'à la fin de la mesure d'incarcération. Les objectifs décrits par la loi sont cependant difficilement atteignables au regard de la surpopulation

<sup>44</sup> Au **Canada**, dès leur entrée en détention, les délinquants sont évalués et un plan d'intervention correctionnel leur est proposé.

<sup>45</sup> Les condamnés sexuels sont suivis par des psychologues ; les condamnés pour des faits de violence sont pris en charge par des travailleurs sociaux.

<sup>46</sup> Composée du directeur de l'établissement, d'un éducateur, d'un assistant social, d'experts (psychologue, psychiatre, criminologue,...) et de la police pénitentiaire. Dans le cadre d'un groupe élargi «le groupe d'observation et de traitement» collaborent également le personnel médical, les volontaires en détention, l'aumônier et les enseignants.

carcérale et du taux de récidivistes en détention. A l'instar de ce qui se pratique en milieu ouvert, l'action de l'UEPE «*Uffici di esecuzione penale esterna*» est au cœur du parcours de réinsertion pour parvenir à diminuer les risques de récidive.

En **Roumanie**, En milieu fermé, les spécialistes en réinsertion sociale de l'établissement déploient le programme «réduction du risque de récidive» visant à préparer le retour en communauté et à accorder l'assistance spécialisée postérieure à l'exécution de peine.

#### **4-2-1-2 Méthodes spécifiques d'évaluation (Canada, Pays-Bas et Royaume-Uni)**

Au **Canada**, des méthodes actuarielles sont de plus en plus développées, lesquelles se révèlent être moins chronophages et permettent de répondre plus vite aux demandes d'évaluation. Aux **Pays-Bas**, sont développées des méthodes objectives d'évaluation prenant en compte notamment le trouble à l'ordre public et le degré d'émotion des victimes. Au **Royaume-Uni**, une méthode spécifique d'évaluation est davantage tournée sur la personne du délinquant et conduit l'intéressé à déterminer les raisons qui l'ont conduit à commettre une infraction.

Au **Canada**, sont utilisées des échelles actuarielles classiques statiques (type LSCMI et SORAG), basées sur l'âge, les antécédents judiciaires, les liens avec la victime, la catégorie de risque, ainsi que des outils plus dynamiques élaborés sur la base d'entretiens cliniques. L'Université de Laval a mis en place une formation diplômante spécifique à la sexualité déviante et le Groupement des intervenants en matière sexuelle (RIMAS) vient d'élaborer un guide des normes et standards de pratique pour l'intervention psychosociale auprès des agresseurs sexuels adultes, qui propose notamment une méthodologie de l'évaluation des risques en ce domaine.

Aux **Pays-Bas**, au stade post sentenciel, toute personne condamnée à une peine de prison ferme fait systématiquement l'objet d'une évaluation de son «profil de risque» par des fonctionnaires spécialisés de l'administration pénitentiaire, dont la tâche est d'affecter les détenus dans chacun des 5 types d'établissements que connaît l'administration pénitentiaire néerlandaise. La détermination du profil de risque est principalement fondée sur l'évaluation du risque social (degré d'émotion et du trouble à l'ordre public causé par l'infraction, préjudice causé aux victimes) et du risque d'évasion. Les données relatives au déroulement d'une éventuelle détention antérieure sont toutefois également prises en compte.

Au **Royaume-Uni**, L'administration pénitentiaire a développé un système, «*Offender Assessment System*» (OASys), permettant d'évaluer le niveau de dangerosité du détenu dans le cadre de son affectation dans l'un des établissements pénitentiaires (classés selon le niveau de sécurité de A à C). La méthode consiste à déterminer les raisons qui ont conduit l'intéressé à commettre une infraction en procédant à un examen des éléments de vie du détenu (habitat, éducation, formation, état de dépendance, etc...) et permet de conclure à un état de dangerosité classifié de 1 à 4, le niveau 4 correspondant au risque imminent de le voir nuire gravement à autrui.

Des mesures particulières ont été prises pour les 30 à 40 détenus les plus dangereux purgeant leur peine dans l'un des trois «*Close supervision Centres*». Ces derniers sont soumis à une évaluation de 4 mois qui comporte des examens médicaux réalisés par des psychiatres et des psychologues et un rapport est réalisé par le personnel pénitentiaire.

#### **4-2-2 Evaluation des facteurs de risque de récidive en milieu ouvert**

L'évaluation peut être réalisée sous la forme classique d'une expertise (**Allemagne**), ou de façon plus dynamique, sous la forme de méthodes modernes d'analyse, reposant sur un travail collectif de suivi et de regroupement d'informations entre différents partenaires institutionnels, intitulées «*MAPPA*» et «*ViSOR*» (**Royaume-Uni**), ou sur la base d'un outil actuariel, «*PCRA*» estimant la dangerosité du probationnaire, en fonction des réponses données dans le cadre d'entretiens et de paramètres relatifs à sa situation personnelle (**Etats-Unis**). Au **Canada**, on retrouve les outils d'évaluation déjà utilisés dans le cadre du milieu fermé. Le plan d'intervention correctionnel suit la personne condamnée tout au long de son parcours sentenciel et procède à la réévaluation régulière de sa «côte de sécurité».

En **Allemagne**, s'agissant de la libération conditionnelle, une **expertise** sur le point de savoir s'il existe un risque que la dangerosité de l'intéressé perdure, doit obligatoirement être réalisée pour des condamnés à perpétuité ou à plus de deux ans d'emprisonnement, s'il n'est pas à exclure que des raisons de sécurité publique s'opposent à une libération anticipée du condamné.

Au **Royaume-Uni**, l'évaluation et la prise en compte des risques posés par le délinquant peuvent aussi être réalisées dans le cadre d'un travail collectif associant la police, l'administration pénitentiaire et les services de probation, dénommé «*MAPPA*» ou «*Multi Agency Protection Arrangements*», et consistant en un partage d'informations sous forme de réunions régulières de coordination entre les différentes actions de suivi des délinquants. Certaines catégories de délinquant -notamment les délinquants sexuels- doivent nécessairement être pris en charge par MAPPA et il existe différents niveaux de prise en charge associant un nombre variable d'institutions, selon le niveau de protection souhaité. Le fichier des délinquants sexuels «*Violent and Sex Offender Register*» (*ViSOR*) assure aussi un suivi des délinquants sexuels et des délinquants violents en milieu ouvert. Ce fichier, qui est alimenté par les services de police, comporte les identités non seulement des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement pour des violences sexuelles, mais aussi les personnes non condamnées qui présentent un risque pour le public.

Aux **Etats-Unis**, dans le système fédéral, l'évaluation des facteurs de risque de récidive est faite grâce à un outil actuariel : le «*Post Conviction Risk Assessment*» (*PCRA*), qui consiste en un entretien réalisé tous les trois ans entre le probationnaire et un officier de probation, sous forme de questions, chaque question se voyant affecter un point en fonction de la réponse. Plus le nombre de points est élevé, plus le risque de récidive est important. Par exemple, le risque de récidive est considéré comme étant statistiquement moins important pour une personne mariée ; un probationnaire obtiendra zéro point de risque s'il est marié, mais un point de risque s'il est célibataire. Le nombre de points obtenus permet de déterminer un niveau de risque («*low risk*», «*low moderate risk*», «*moderate risk*», «*high risk*»), auquel est associé un régime plus ou moins contraignant. Au niveau le plus élevé, un nombre important de mesures est mis en place et le suivi est très exigeant. Le régime de probation retenu est lui-même susceptible d'évoluer. Ce modèle est également utilisé dans certains services de probation des Etats, mais il est souvent moins complet. Il s'adresse aussi bien aux sortants de prison qui doivent effectuer une période de probation à la suite de leur incarcération, qu'aux personnes condamnées *ab initio* à une période de probation.

**Annexe 7.5. Prison reform: Prime Minister David Cameron speech 8 feb. 2016**



Speech

From:

[Prime Minister's Office, 10 Downing Street, The Rt Hon David Cameron MP and Ministry of Justice](#)

Delivered on: 8 February 2016 (Transcript of the speech, exactly as it was delivered)

Location:

Policy Exchange, Westminster, London

First published:

8 February 2016

Part of:

[Justice system transparency and Criminal justice reform](#)

***David Cameron spoke at the Policy Exchange on prison reform including plans to give governors complete control over the way they run their prisons.***

“Let me begin with a pretty extraordinary fact: it’s well over 20 years since a Prime Minister made a speech solely about prisons.

To be frank, it can sometimes be easy for politicians to worry so much that their words will be caricatured, that they might just as well avoid this whole area.

And it can be easy for us all – when these buildings are closed off by high walls and barbed wire – to adopt an “out of sight, out of mind” attitude. I want this government to be different.

When I say we will tackle our deepest social problems and extend life chances, I want there to be no no-go areas.

And that must include the 121 prisons in our country, where our social problems are most acute and people’s life chances are most absent.

So today, I want to explain why I believe prison reform should be a great progressive cause in British politics, and to set out my vision for a modern, more effective, truly twenty-first century prison system.

My starting point is this: we need prisons.

Some people – including, of course, rapists, murderers, child abusers, gang leaders – belong in prisons. For me, punishment – that deprivation of liberty – is not a dirty word.

I never want us to forget that it is the victims of crime who should always be our principal priority.

And I am not unrealistic or starry-eyed about what prisons can achieve. Not everyone shows remorse, and not everyone seeks redemption.

But I also strongly believe that we must offer chances to change, that for those trying hard to turn themselves around, we should offer hope, that in a compassionate country, we should help those who’ve made mistakes to find their way back onto the right path.

In short: we need a prison system that doesn’t see prisoners as simply liabilities to be managed, but instead as potential assets to be harnessed.

But the failure of our system today is scandalous. 46% of all prisoners will re-offend within a year of release. 60% of short-sentenced prisoners will reoffend within the same period.

And current levels of prison violence, drug-taking and self-harm should shame us all. In a typical week, there will be almost 600 incidents of self-harm; at least one suicide; and 350 assaults, including 90 on staff.

This failure really matters.

It matters to the public purse: this cycle of reoffending costs up to £13 billion a year.

It matters to you: because in the end, who are the victims of this re-offending? It's the mother who gets burgled or the young boy who gets mugged.

It matters to the prison staff – some of the most deeply committed public servants in our country – who have to work in dangerous and often intimidating conditions.

And yes, it matters to the prisoners themselves, who mustn't feel that society has totally given up on them.

I'm clear: we need wholesale reform.

And I am convinced that with the right agenda, we can be world leaders in change just like we have been in welfare, just like in education – we can demonstrate that with the right reforms, we can make a lasting difference to people in our society.

Resetting the debate

Now that begins with resetting the terms of the debate, especially when there are unhelpful, but well-worn mantras that I think hold progress back.

For years, education was set back by the soft bigotry of low expectations – the idea that the most disadvantaged children shouldn't be expected to achieve the best results.

Likewise, police reform was partly set back by the false notion that the number of officers you had mattered, more than how smartly they were actually deployed.

And welfare reform was set back by the lazy idea that fairness could be judged by the size of a cheque, rather than the chances you offered.

One by one, in this government we've taken those arguments on – and we created the platform for reform.

Today, we need to do the same with prisons.

I think there are 3 views that have held back our progress.

And together, they've helped produce the sterile 'lock 'em up' or 'let 'em out' debate that I think has often got in the way of real change.

The first is the idea that prisons are packed to the rafters with people who don't deserve to be there.

This is not wholly untrue – there's a strong case for the severely mentally ill, or women with small children, to be dealt with in a different way.

But this position of some – that we could somehow release tens of thousands of prisoners with no adverse consequences – is nonsense.

It's simply not borne out by the evidence.

Prisons are not full of offenders sentenced for drug possession, licence fee evasion or petty, victimless crime.

It's actually pretty hard to get into prison in the first place.

Here are the facts: only 7% of prisoners are sentenced to custody for a first offence – and these will inevitably have been very serious crimes.

70% of prisoners have at least 7 previous offences, and the average prisoner has 16 previous convictions.

So you won't hear me arguing to neuter judges' sentencing powers or reduce their ability to use prison when it is required.

Of course, there is one group I do want out of prison much more quickly, instead of British taxpayers forking out for their bed and breakfast: and that is foreign national offenders.

One of the big barriers here is that we don't systematically record the nationality of offenders early enough – and this can hamper our ability to deport them.

I know the frustrations of prison governors when they have to try to find out someone's nationality after they've already arrived in prison.

So I can announce today that we will now legislate to give the police new powers to require foreign nationals to hand over their passports, and make them declare their nationality in court.

The second view that has held reform back is the idea that the only reliable way of cutting crime is to toughen sentencing and substantially increase the prison population.

Now again, there is some truth in this, and I know that incapacitation – prisoners being unable to threaten public safety while they're behind bars – is absolutely vital.

I've made this point myself about prolific burglars many times.

That's why we've toughened sentencing, including for the most serious violent and sexual offenders, and rightly so.

But I think politicians from all sides of the political spectrum are starting to realise the diminishing returns from ever higher levels of incarceration.

For a start, under this government we've already cut crime by around 23% in the last 5 years while keeping the prison population largely flat.

And the truth is that simply warehousing ever more prisoners is not financially sustainable, nor is it necessarily the most cost-effective way of cutting crime.

Worse than that, it lets the other parts of the criminal justice system that are failing off the hook. It distracts us from the job of making prisons work better.

And it fuels prison overcrowding, which hampers efforts to rehabilitate offenders – and that just makes us all less safe.

So the question must be: wouldn't we be better to focus our scarce resources on preventing crime in the first place and by breaking the cycle of reoffending?

The third view that has held back reform is the one that says that prisons are too soft – that they're a holiday camp, and we should make them harsher to provide more of a deterrent.

Now, I get hugely frustrated when I see the poor security that, for example, means prisoners able to access Facebook, or prisons that appear to be awash with alcohol and drugs.

We are taking more action on drugs, corruption and mobile phones. We've legislated to criminalise possession of so-called legal highs in prison.

We're developing a new Corruption Prevention Strategy to deal with the small number of corrupt staff who allow contraband in our prisons.

And I can announce today that we are going to work with the mobile network operators to challenge them to do more, including developing new technological solutions, so we can block mobile phones' signals in prisons.

But you know what?

Prisons aren't a holiday camp – not really. They are often miserable, painful environments. Isolation. Mental anguish. Idleness. Bullying. Self-harm. Violence. Suicide. These aren't happy places.

It's lazy to subscribe to the idea that prisoners are somehow having the time of their lives. These establishments are full of damaged individuals.

But here's the point: 99% of them will be released one day, back into our communities.

So we should ask ourselves: is it a sensible strategy to allow these environments to become twisted into places that just compound that damage and make people worse?

Or should we be making sure that prisons are demanding places of positivity and reform – so that we can maximise the chances of people going straight when they come out?

Think about it this way: being tough on criminals is not always the same thing as being tough on crime.

Principles of reform

So we need a new approach – one that doesn't waste too much energy discussing big existential questions about the prison population or trap us into often false choices between so-called tough or soft approaches.

We've got to move on – and develop a sensible plan for prison reform that will deliver better outcomes, improved public safety and lower costs for taxpayers.

Michael Gove is just the man for the job.

And I want to thank Ken Clarke and Chris Grayling for the good start we made in this area in government – and Nick Herbert for changing our approach on prisons in opposition.

In reforming prisons, we need to look no further than the approach we've taken in reforming other public services.

Our reforms have followed some general rules.

One: give much greater autonomy to the professionals who work in our public services, and allow new providers and new ideas to flourish.

This is how you institute a culture of excellence – empowering staff, as well as charities and businesses, to innovate and try new things.

It's exactly what we did in education – with academies, free schools and new freedoms for heads and teachers.

Two: hold these providers and professionals to account with real transparency over outcomes.

Just as we have done in education and policing, we need better data – to allow meaningful comparisons to be made between different prisons – so the best performing institutions and best performing leaders can be recognised and rewarded.

Three: intervene decisively and dramatically to deal with persistent failure, or to fix the underlying problems people may have.

This is the lesson from our troubled families programme. We know piecemeal, fragmented solutions don't work. Instead, you need to see how an individual's problems link together, and intervene in the right way.

So while we've got the opportunity that prison presents, we need to be far better at deal with and at addressing prisoners' illiteracy, addiction and mental health problems.

Four: use the latest behavioural insights evidence and harness new technology to deliver better outcomes.

We've done this in welfare, for instance through the introduction of greater conditionality – meaning that those who are out of work must show they are taking meaningful steps to find employment, in return for getting their benefits.

And the number of workless households has fallen by an incredible 480,000 since 2010.

By applying these principles, I believe we really can deliver a modern, more effective prisons system that has a far better chance of turning prisoners into productive members of society.

So let me explain more what we will do in each area.

Greater autonomy

The first part of our strategy is to put professionals in the lead and to remove the bureaucratic micromanagement that disempowers them. The prisons system today is incredibly and uniquely centralised.

Think about this, and think about it from the perspective of the boss of a prison – the prison governor.

924 prison service instructions and prison service orders are currently in operation. These are documents issued from ‘headquarters’ to prescribe the running of our prisons.

Together, they amount to an incredible 46,000 pages of rules, regulations and guidance. Now some of this will be necessary, I accept. Prisons need rules.

But we’ve reached the point where someone in Whitehall is sitting around deciding how many jigsaws a prisoner should be able to keep in his cell, how many sheets of music they can have in their possession – 12, in case you’re wondering – and even how many pairs of underpants they’re allowed.

Think about the kind of morale-sapping, initiative-destroying culture this can create in an organisation.

Want to try something new? Ask head office.

Think you’ve found a better way of organising things? Get back in your box.

Looking for motivation and inspiration on a Monday morning? Go and look elsewhere.

There’s a governor I spent some time with this morning who made exactly this point. He said it’s almost as if, in doing the things he needs to, to get businesses in to prisons and to get workshops going ultimately he said he’d have to break the rules. This is obviously the wrong approach.

Prisons are often accused of infantilising the prisoners, but we’re actually infantilising the staff.

This is one of the toughest environments we ask people to work in.

And I want the leadership team of a prison to be highly-motivated, to be entrepreneurial and to be fired up about their work, to be a team who don’t ask permission from the centre every time, but are just empowered to get on and try something new.

So this is what we are going to do.

We are going to bring the academies model that has revolutionised our schools to the prisons system.

We are going to give prison governors unprecedented operational and financial autonomy, and be trusted to get on and run their jail in the way they see fit. They’ll be given a budget and total discretion over how to spend it.

So, for example, they’ll also be able to opt-out of national contracts and choose their own suppliers.

Instead of being prevented from transferring money between different pots, they can decide what they want to focus resources on.

And they'll also be able to tailor their own regimes – including the amount of time spent 'out of cell' doing purposeful activity.

I can announce today that we will create 6 such reform prisons this year, run by some of the most innovative governors from across the prison estate.

We'll follow this with a Prisons Bill in the next session that will spread these principles across the rest of the prisons system.

And because we know that state monopolies are often very slow to change themselves, and because the involvement of the private and voluntary sectors in prisons has been one of the most important drivers of change in this system since the 1990s, we'll ensure there is a strong role for businesses and charities in the operation of these reform prisons and the new prisons we will build in this Parliament.

Together, this will amount to the biggest shake-up in the way our prisons are run since the Victorian times.

And we'll adopt the same principle in youth justice, too.

As Charlie Taylor's interim review will recommend tomorrow, we'll explore using the free school process to set up secure alternative provision academies.

In short: this will mean turning existing Young Offender Institutions into what will effectively be high quality schools that will demand the highest standards.

And we want to attract the best talent into our prisons.

I want us to make it even more aspirational for people to work in a prison and to want to run a prison.

So just as we have done with the police, we'll put rocket boosters under direct entry and fast-track schemes to attract the very best into managing the prison system so that it can benefit from greater diversity, fresh ideas and new leadership.

Transparency and accountability

With freedom and autonomy must come accountability – and that's why the second part of our plan must be to improve transparency.

Here are some questions for you:

What is the best performing prison in the country?

Which is the prison that is achieving the best reoffending results?

Which is the prison where offenders get the best qualifications to help them get a job when they're released?

The answer is: we don't know. Seriously, we have no idea. This just isn't good enough.

Any modern public service has to be able to demonstrate its value. It's how you can make meaningful comparisons between different services.

But most of all, it's how the people working inside the system can find out what's working and what isn't working – and adapt accordingly.

It can incentivise more of the kind of projects I saw this morning, like the Halfords Academy that is getting people the skills they need to find work.

So I can announce today we will now develop meaningful metrics about prison performance.

We will measure the things that really count: reoffending levels compared to a predicted rate; employment outcomes for prisoners; whether or not the offender went into permanent accommodation; and what progress was made on basic literacy and key skills.

And I can also announce that we will not only publish this data, we will develop new Prison League Tables that allow us to easily compare different institutions.

This transparency isn't just a very powerful way to drive culture change, it also allows the government to hold those working in the system more easily to account.

Using this information, we can use other tools – like payment for performance – to drive further improvements.

It's working in academies, it's working in troubled families, it's working in the Civil Service - so I can announce today that we will work with prison staff to examine a new financial incentive scheme to reward staff in the best-performing prisons.

#### Intervention and treatment

By introducing autonomy and transparency, we can get the structures right to improve outcomes. But we often need more direct, and joined up, intervention to help turn people's lives around.

Consider these facts: 24% of those in prison have been in care as a child.

49% have an identifiable mental health problem. Nearly half.

47% almost half, have no qualifications whatsoever.

And behind these numbers, we have human beings.

Children who felt the raw pain of abandonment at a young age – pain that never goes away.

Young people who were abused physically by those they trusted most – with violence and fear often devastating the sanctuary of home.

Kids who never had proper discipline and so never learnt the virtues of delayed gratification or impulse control.

Arriving at school already far behind, and the frustrations of illiteracy or maybe dyslexia leading to bravado, misbehaviour and exclusion.

Exposed to alcohol and drugs too young in life. Kicked out of the house as a teenager and learning to survive on the streets.

I spoke last month about [extending life chances](#).

But we have to recognise that the prison population draws mostly from the ranks of those whose life chances were shot to pieces from the start.

This doesn't excuse where they ended up, nor does it say anything about the anguish they caused for victims.

But it does, I believe, help to explain what's happening.

This is important: cutting reoffending is just a pipe dream unless we truly understand the turmoil and the trauma that define the lives of so many who have ended up in prison.

This is a golden opportunity to correct some earlier – often catastrophic – state failure.

I want prisons to be places of care, not just punishment; where the environment is one conducive to rehabilitation and mending lives.

That's why I'm so passionate about building new prisons.

I think it's frankly a disgrace, that for so long we've been cramming people into ageing, ineffective prisons that are creaking, leaking and coming apart at the seams.

These are places that were barely fit for human habitation when they were built, and are much, much worse today. They design in bullying, intimidation and violence.

As one staff member told the Chief Inspector of Prisons last year, "I wouldn't keep a dog in there."

So I am proud that this government has made a £1.3 billion commitment to knock many of these prisons down and to build 9 new ones, including 5 during this Parliament.

As Policy Exchange's work has shown, these new prisons can be far more effective at rehabilitating offenders, with modern facilities and smart use of technology such as biometric key systems.

But it isn't just about new buildings; it's about what goes on in them. And here we must think afresh about prison education.

Over 50% of prisoners have the English and maths skills of a primary school child. Many have learning difficulties.

But at the moment, governors have almost no control over who their education provider is, or what is taught.

We have only 4 organisations nationally who provide education in prisons, and the way these services are organised is not producing anything like the results we need.

We're focusing too much on the number of qualifications – regardless of their usefulness – and neglecting basic literacy and good-quality qualifications that are actually going to help these people to find work.

This needs to change.

Soon Dame Sally Coates will publish her [review of prison education](#).

It will recommend giving control of education budgets to prison governors, letting them bring in new providers – whether further education colleges, academy chains, free schools or other specialists.

I can announce we back that recommendation 100%. And we'll go further: I can also announce we'll protect those budgets in cash terms, with £130 million a year.

I also want the best and brightest graduates to want to teach prisoners, even if it's just for a short period in their career.

So just as we have backed programmes which get graduates teaching in our worst schools or working in social services, I can announce that I have asked Brett Wigdortz, chief executive of Teach First, to advise on setting up a new social enterprise that will work to develop a similar scheme for prisons.

And I'm pleased to say David Laws has agreed to chair this new organisation.

Next, we've got to sort out mental health treatment and drug treatment.

This is one area where I believe that we, as a country, really need to ask some searching questions.

There's been a failure of approach, and a failure of public policy.

In terms of approach, frankly, we are locking up some severely mentally ill people in prison who should not be there.

And that's why, as a matter of urgency, I have asked Michael Gove and Jeremy Hunt to look at what alternative provision can be made for more humane treatment and care.

In terms of policy, I worry that at the moment the design of mental health treatment cuts out governors and staff.

So I can announce that for mental health, we will now move towards full co-commissioning for governors and NHS England – meaning prison leaders can have much more say in defining the kind of services their prisoners need and how the available budget is used.

This will begin in reform prisons and, if successful, will apply nationwide from 2017, underpinned by new legislation in our Prisons Bill.

We will also publish healthcare data on a prison-by-prison basis, so there is proper transparency about outcomes and performance.

And we will also move towards co-commissioning for drug treatment funding, so governors have more freedom to set up the therapeutic communities, drug-free wings and abstinence-based treatment programmes that their offenders need.

When it comes to turning prisoners' lives around though, there is a new front we need to open: tackling extremism.

We have around 1,000 prisoners who have been identified as extremist or vulnerable to extremism.

And we know, through intimidation, violence and grooming, some of these individuals are preying on the weak, forcing conversions to Islam and spreading their warped view of the world.

I understand not only what a problem this is causing for prison management who are trying to deliver a safe environment, but also what a danger the risk of radicalisation poses for public safety when prisoners are released.

We will not stand by and watch people being radicalised like this while they are in the care of the state.

That's why Michael Gove has commissioned a review of this issue.

And I want to be clear: I am prepared to consider major changes: from the imams we allow to preach in prison to changing the locations and methods for dealing with prisoners convicted of terrorism offences, if that is what is required.

I look forward to the review's recommendations.

But I can announce today 2 things we will definitely do:

We will develop a new prison-based programme for countering the non-violent extremism that can lead to terrorism and violence and this will focus on those at risk of radicalisation, regardless of the crime they originally committed – as well as those convicted of terrorism offences.

And to deal with the most serious cases, just as we introduce mandatory de-radicalisation programmes in the wider community, we will also introduce these in our prisons.

Behaviour change

Everything I have spoken about today is about what goes on in prison. But rehabilitation doesn't end at the prison gates; it's about what happens outside them too.

That's why Chris Grayling began the Transforming Rehabilitation programme – and it means every prisoner now receives support and supervision on release.

This was a huge landmark reform of the last Parliament that [INAUDIBLE] has the potential to make a real impact on reoffending and public safety.

Outside prison, I believe we should be really creative and much more open to the new thinking, the new technology, and the understanding from behavioural insights.

For example, Judge Steve Alm in Hawaii has been pioneering the idea of 'swift and certain' sentencing to deal with drug offenders.

Instead of just locking them up, they are randomly tested for drugs in the community on certain days of the week. If they test positive, they're instantly jailed for between 24 and 48 hours.

And then they come back out, and the process starts over again. And the results are fascinating.

It's perhaps the most successful community sentence anywhere on the planet.

Massive reductions in drug use and re-arrest rates.

Perhaps more effective than even intensive drug treatment in terms of changing behaviour.

Almost 20 US states have now adopted this model, as well as others like it – including drug courts and problem-solving courts that adopt a similar tough love approach.

And why do these programmes work?

Because instead of an uncertain and often random sentence, delivered months or sometimes even years after a crime is committed, this is far more instantaneous and much more demanding for the offender.

And because punishment is less severe but much swifter and more certain, it allows you to apply punishments far more frequently.

More punishments, delivered rapidly. A real, meaningful deterrent.

That is how to bring about lasting behaviour change.

That's why a promise to introduce legislation for a new swift and certain sentence was in our manifesto.

And I can announce today that the Justice Secretary and Lord Chief Justice have set up the first joint working group to examine how to deliver problem-solving courts in England and Wales.

We have also got to be much smarter about using new technology.

We have already pledged to expand the use of alcohol monitoring tags, which enforce drinking bans for those offenders convicted of alcohol-related crimes.

And there is also a huge opportunity presented by new satellite tracking tags.

Satellite tracking will be ground-breaking for the criminal justice system – meaning that the police and probation service can know where an offender is at all times.

It means we can tightly manage and accurately track someone's movements – opening up radical new sentencing options.

Satellite tracking tags could be used so that more prisoners can go out to work in the day and return in the evening.

They could help some offenders with a full-time job to keep it, and just spend weekends in custody instead.

This could revolutionise the way we release prisoners on licence at the end of a sentence, and dramatically toughen up community sentences.

We've made too slow progress in getting this technology on-stream, and I want us to go faster.

So I can announce today that major new pilots will begin on satellite tracking later this year, and we will have this technology rolled-out right across the country before the end of the Parliament.

I especially want to look at how we use these tags for female offenders.

A sad but true fact is that last year there were 100 babies in our country living in a prison. Yes, actually inside the prison. In the prison's mother and baby unit, to be precise.

Prison staff do their best to make these environments pleasant.

Some units even have special sensory rooms, so that babies can see colours, sights and sound – even nature – that they wouldn't otherwise see inside the grey walls of a jail.

I understand why this happens. But we should ask ourselves: is it right?

When we know the importance of the early years for child development, how can we possibly justify having babies behind bars?

There are actually women in these prisons who were born in the same prison 20 years earlier, and then have ended up there later as criminals themselves.

Think of the damage done to the life chances of these children.

I believe we've got to try to break this cycle.

So I want us to find alternative ways of dealing with women offenders with babies, including through tagging, problem-solving courts and alternative resettlement units.

There is one other area where I want us to be bold, and where we can use the latest thinking to make a difference – and that is to help prisoners find work on release.

There's a simple problem: today, ex-offenders are often rejected for jobs out right because of their past.

I want us to build a country where the shame of prior convictions doesn't necessarily hold them back from working and providing for their families.

Of course, I want businesses and organisations to know who they are interviewing.

If a conviction is 'unspent', they need to know about it and make the right decision for that business.

But here's my question: should offenders have to declare it up-front, before the first sift of CVs – before they've been able to state their case?

Or might this be done a bit later, at interview stage or before an actual offer of work is made?

They've done it in America – it's called 'ban the box'- and I want to work with businesses, including the many who've already signed up to the [Business in the Community campaign](#), to see if we can do this here.

And because I believe in leading by example, I can announce today that every part of the Civil Service will be 'banning the box' in these initial recruitment stages.

Conclusion

So this is our agenda for a revolution in the prisons system – all centred around those powerful public service reform principles.

This will take time and a lot of hard work to deliver – just as in education and welfare – and I'm under no illusions, it won't be easy.

This system will be hard to change because it is, in some ways, still stuck in the dark ages – with old buildings, old thinking and old ways of doing things.

So I don't want to go slow here – I want us to get on with proper, full-on prison reform.

And the prize is big: if we get this right, we can begin to deliver the lower reoffending rates that will protect the poorest who so often bear the brunt of crime.

If we get it right, we can change the culture so that our brilliant staff can be empowered to lead the world with new rehabilitation techniques and smarter ways of managing prisoners.

If we get it right, we can change lives, improve public safety and bring hope to those for whom it was in short supply.

Turning waste and idleness into prisons with purpose. Turning remorse and regret into lives with new meaning.

Finding diamonds in the rough and helping them shine.

That is our mission. Let's get to work.





<b>Annexe 8. Accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice</b>
--

<b>1. LES DROITS SOCIAUX IDENTIFIES PAR LA MISSION COMME ETANT DES BASES PREALABLES ET INDISPENSABLES A TOUT PARCOURS D'INSERTION D'UNE PERSONNE PLACEE SOUS MAIN DE JUSTICE.....</b>	<b>195</b>
<b>2. INSERTION, ACCES AUX DROITS SOCIAUX ET ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE : UNE COMPETENCE DU SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE AVEC LE CONCOURS DES AUTRES SERVICES DE L'ETAT... 196</b>	<b>196</b>
2.1 LE CADRE LEGAL .....	196
2.1.1 <i>Les SPIP : en charge de l'accompagnement social et maîtres d'œuvre des actions d'insertion .....</i>	<i>197</i>
2.1.2 <i>Une mission d'insertion et d'accompagnement social de moins en moins assurée par des services recentrés vers l'aménagement de la peine et la prévention de la récidive</i>	<i>198</i>
2.2 ACCES AUX DROITS SOCIAUX ET ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE : L'INEGALE ET DIFFICILE PARTICIPATION DES AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES ORGANISMES SOCIAUX.....	199
2.2.1 <i>Une administration pénitentiaire qui n'a pas seule la charge de permettre l'accès aux droits sociaux : un principe sans cesse réaffirmé dans les textes.....</i>	<i>199</i>
2.2.2 <i>Une effectivité des droits sociaux très inégalement atteinte sur le territoire... 200</i>	<i>200</i>
2.2.3 <i>Un manque patent de suivi des politiques interministérielles d'accès aux droits sociaux 201</i>	<i>201</i>
<b>3. LE DROIT A L'INFORMATION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE QUANT A LEURS DROITS SOCIAUX .....</b>	<b>202</b>
3.1 L'INFORMATION DELIVREE AUX PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE LORS DE LA PHASE D'ACCUEIL EN ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE .....	202
3.1.1 <i>Une information écrite largement mise en œuvre par l'administration pénitentiaire et faisant l'objet de déclinaisons locales.....</i>	<i>203</i>
3.1.2 <i>Une information par le biais de Canaux Vidéo Intérieurs (C.V.I) largement insatisfaisante .....</i>	<i>204</i>
3.1.3 <i>Une information insuffisamment et inégalement délivrée par le SPIP lors des entretiens « arrivants » .....</i>	<i>205</i>

3.2	LES POINTS D'ACCES AU DROIT (PAD) EN ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES : DE LA SIMPLE CONSULTATION JURIDIQUE A LA DIMENSION DE VERITABLES PLATEAUX TECHNIQUES	207
<b>4.</b>	<b>LE DROIT A L'OBTENTION DE DOCUMENTS D'IDENTITE .....</b>	<b>208</b>
4.1	LE DROIT A LA DELIVRANCE OU AU RENOUELEMENT D'UNE CARTE NATIONALE D'IDENTITE .....	208
4.1.1	<i>Un défaut de suivi de la mise en œuvre de la circulaire .....</i>	<i>209</i>
4.1.2	<i>Des difficultés persistantes quant aux photographies d'identité .....</i>	<i>210</i>
4.1.3	<i>Un repérage des besoins effectif mais souvent inefficace et une coordination SPIP/greffes défectueuse .....</i>	<i>211</i>
4.2	LE DROIT A LA DELIVRANCE OU AU RENOUELEMENT D'UN TITRE DE SEJOUR.....	212
4.2.1	<i>Le cadre légal.....</i>	<i>212</i>
4.2.2	<i>Des détenus étrangers privés de la possibilité de demander un titre de séjour en prison</i>	<i>213</i>
4.2.3	<i>Un défaut de suivi de la mise en œuvre de la circulaire et des politiques préfectorales à géométrie variable .....</i>	<i>214</i>
<b>5.</b>	<b>LE DROIT A LA DOMICILIATION .....</b>	<b>214</b>
5.1	LE CADRE LEGAL .....	214
5.2	DES DIFFICULTES PERSISTANTES.....	216
<b>6.</b>	<b>LE DROIT AUX PRESTATIONS SOCIALES ET FAMILIALES .....</b>	<b>217</b>
6.1	UNE POLITIQUE TERRITORIALE SANS VISIBILITE A L'ECHELON NATIONAL .....	217
6.2	DES PRESTATIONS FINALEMENT PEU ACCESSIBLES AUX PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE.....	219
6.3	UN PARTENARIAT AVEC LA CAF QUI GAGNERAIT A ETRE RELANCE SUR TROIS AXES.	219

L'accès au droit commun dans le champ des politiques sociales pour les personnes placées sous main de justice est un enjeu majeur pour l'efficacité des politiques de prévention de la récidive. Tous les acteurs rencontrés par la mission conjointe, qu'ils soient personnels d'insertion et de probation, directeurs des services pénitentiaires ou partenaires associés de l'administration pénitentiaire, établissent le constat que si l'accès des personnes placées sous main de justice à leurs droits sociaux s'est sensiblement amélioré au cours de ces vingt dernières années, il n'est encore pas pleinement assuré avec la même effectivité selon les territoires ou les établissements pénitentiaires.

Si cette problématique est réelle pour les personnes détenues, elle l'est également pour les personnes suivies en milieu ouvert, l'existence d'une mesure judiciaire pouvant emporter comme conséquence de les freiner dans leurs démarches d'insertion, certains organismes ou certaines collectivités locales les considérant comme des « *publics spécifiques* » qui ne relèveraient pas de leurs compétences.

En effet, la prise en charge de ces personnes n'incombant ni pleinement aux SPIP, ni aux conseils départementaux qui sont pourtant en charge de l'action sociale, ni aux communes qui n'ont la responsabilité que de l'aide sociale facultative, la mesure de l'effectivité de leur accès aux différents dispositifs ou prestations de droit commun s'avère difficile à établir.

Ainsi, le premier alinéa de l'article 3 de la loi pénitentiaire de 2009<sup>47</sup> dispose :

- ✓ « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées [...]* ».

Les politiques à destination des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, parmi lesquelles le champ de l'aide sociale et de l'accès aux droits aux personnes placées sous main de justice et plus généralement celui des politiques d'insertion, est donc bien une compétence partagée entre l'administration pénitentiaire et de nombreux acteurs.

Cette multiplicité d'acteurs (Etat, départements, communes) nécessite par conséquent partenariat, collaboration et coordination entre tous. Par ailleurs, la question du niveau pertinent d'intervention se pose également : quel est celui qui permet un maillage fin de la prise en compte des besoins et une synergie optimale entre les acteurs en vue de répondre aux situations de précarité ?

Les entretiens menés par la mission conjointe, notamment lors de ses déplacements en régions, ont fait apparaître qu'aucune des parties prenantes aux politiques d'accès aux droits ou d'insertion des personnes placées sous main de justice (conseils départementaux, caisses d'allocations familiales, communes) n'était en capacité de déterminer le niveau d'efficacité ou les volumes des populations bénéficiaires des politiques dont elle a pourtant la charge, tant pour ce qui relève des publics détenus que des personnes suivies en milieu ouvert.

A partir de ces premiers constats et après avoir déterminé les droits sociaux qui peuvent être considérés comme les bases préalables et indispensables dans l'élaboration de tout parcours d'insertion, la mission s'est ensuite attachée à mesurer leur niveau d'effectivité, d'identifier les freins éventuels ainsi que les bonnes pratiques, afin de proposer des axes d'amélioration.

<sup>47</sup> Loi n°2009 – 1436 du 24/11/2009.

## 1. LES DROITS SOCIAUX IDENTIFIES PAR LA MISSION COMME ETANT DES BASES PREALABLES ET INDISPENSABLES A TOUT PARCOURS D'INSERTION D'UNE PERSONNE PLACEE SOUS MAIN DE JUSTICE

Avant même de savoir quels droits peuvent être dits « sociaux », se poser la question de l'effectivité de leur accès à certaines catégories de populations revient à considérer qu'une privation de ceux-ci peut conduire ou renforcer des situations d'exclusion.

Les personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire, et même si peu de statistiques sont disponibles sur le sujet, sont en majorité des populations en situation de fragilité économique et sociale, notamment parmi les personnes incarcérées ou sortants de détention.

Selon une étude publiée en 2012<sup>48</sup>, « *L'analyse des données sociodémographiques concernant l'ensemble des libérés de prison en 2011 relèvent que seuls 30% d'entre eux avaient déclaré être employés au moment de leur entrée en prison. Ils étaient 70% à déclarer, à leur sortie, un niveau d'instruction inférieur au baccalauréat*<sup>5</sup>. *La perte des minima sociaux pendant leur incarcération fragilise les ressources de nombre de sortants de prison. Ces difficultés se cumulent souvent*<sup>6</sup>. *Dans ces conditions, le retour à la vie en liberté génère une accumulation de problèmes concrets : trouver un logement avec peu ou pas de moyens, subsister financièrement en attendant un emploi ou l'activation de minima sociaux, se procurer des biens de première nécessité, accéder à des services et à de l'assistance couvrant des besoins spécifiques, renouer des liens avec des membres de la famille ou des connaissances qui ont pu être distendus ou perdus en raison de l'incarcération* ».

Par ailleurs, Jean-Paul Delevoye, médiateur de la république en 2007, parle « *d'exclusion du droit* » et d'un « *phénomène croissant du non-recours de la part de personnes éligibles qui ne sollicitent pas les prestations auxquelles elles pourraient prétendre. (...) Les populations touchées par la pauvreté et l'exclusion apparaissent saisies par un droit qui ne leur est pas accessible [...]* »<sup>49</sup>, tout constat qui peut être appliqué à une proportion assez forte (même si difficile à quantifier) de personnes ayant une mesure de justice.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions<sup>50</sup> qui tend à garantir sur l'ensemble du territoire « *l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux* » et les travaux de la conférence de consensus<sup>51</sup> font un état exhaustif des droits et des champs qui sont considérés comme essentiels dans la construction d'un parcours d'insertion.

Ainsi, l'article 1 de la loi de 1998 évoque t'il « *les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* » et les travaux de la conférence de consensus les champs de la perte des minima sociaux, l'absence de logement ou d'hébergement, la difficulté de l'accès à l'emploi, le manque de qualification professionnelle, la perte des papiers d'identité et une difficulté quant à l'accès aux soins et à une couverture sociale.

<sup>48</sup> A. Kensey, « Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison ? », Revue du Mauss, La Découverte, 2012.

<sup>49</sup> Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – 18/09/2014.

<sup>50</sup> Loi n°98 – 657 du 29/07/1998 relative à la lutte contre les exclusions.

<sup>51</sup> Fiche 11 – « La préparation à la sortie et l'aménagement de la peine » ; Fiche 15 – « L'accompagnement social des sortants de prison ».

La présente annexe n'évoque pas les droits particuliers liés à l'emploi et à l'exercice du droit au logement, qui font l'objet de développements séparés<sup>52</sup> ; une mission conjointe IGAS – IGSJ relative à l'évaluation du plan d'actions stratégiques 2010 – 2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice ayant également examiné la question de la couverture sociale des personnes détenues, en conséquence celle-ci ne sera pas évoquée ici<sup>53</sup>.

La mission conjointe a choisi de retenir et d'étudier les quatre droits suivants pouvant être qualifiés de « sociaux », en ce qu'ils constituent un socle minimal à partir duquel des démarches d'insertion peuvent être engagées par une personne placée sous main de justice en vue de sa réintégration dans le corps social :

- ✓ Le droit à l'information quant à l'étendue de ses droits sociaux et aux différentes démarches à effectuer pour en bénéficier ;
- ✓ Le droit à l'obtention de documents d'identité (délivrance ou au renouvellement d'une pièce d'identité, carte nationale d'identité ou titre de séjour) ;
- ✓ Le droit à disposer d'une domiciliation administrative ;
- ✓ Le droit à l'accès aux minima sociaux et aux prestations d'aide sociale ;

Mais en préambule, la question de la compétence du service public pénitentiaire en la matière doit être abordée.

## **2. INSERTION, ACCES AUX DROITS SOCIAUX ET ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE : UNE COMPÉTENCE DU SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE AVEC LE CONCOURS DES AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT**

### **2.1 Le cadre légal**

L'insertion, ou la réinsertion, des personnes placées sous main de justice est l'une des missions confiées à l'administration pénitentiaire.

Le premier alinéa de l'article 2 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose que :

• « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. **Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire**, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées ».*

<sup>52</sup> Cf. Annexes n°7 et 9.

<sup>53</sup> Rapport IGAS n°2015-050R/IGSJ n°58-15 – Novembre 2015.

Ainsi, l'administration pénitentiaire se doit, dans tout parcours d'exécution de peine, de poursuivre également l'insertion des personnes qui lui sont confiées, notamment lorsque elles sont incarcérées.

Cette mission d'insertion, même si elle a une dimension naturellement pluridisciplinaire, est principalement assurée par les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP).

### **2.1.1 Les SPIP : en charge de l'accompagnement social et maîtres d'œuvre des actions d'insertion**

Les différents textes régissant l'action des SPIP<sup>54</sup> auprès des personnes qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire, font très souvent référence aux notions « **d'évaluation, insertion, resocialisation** » comme principes directeurs et comme moyens pour prévenir la récidive.

Ainsi, sur la base d'une évaluation des problématiques et des besoins des personnes en lien avec des comportements délinquants, les SPIP, par la prise en charge et l'accompagnement social qu'ils proposent, doivent :

- *Art. D.460 CPP* : « [...] favoriser le maintien des liens sociaux et familiaux (des détenus) et les aider à préparer leur réinsertion sociale [...] » ;
- *Art. D.573 CPP* : « [...] favorise(r) l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun des détenus et des personnes qui lui sont confiées par les autorités judiciaires » ;
- *Circulaire DAP 19/03/2008* : « [...] ils mettent en place des actions d'accès aux droits sociaux, en particulier en matière d'insertion professionnelle [...] ; [...] assurent un repérage des besoins des personnes [...] ; [...] Ils évaluent leur situation afin de les informer de leurs droits et de les orienter vers les structures ou les partenaires adaptés. Tout au long de la prise en charge, ils doivent veiller à ce que les difficultés relatives à l'insertion (logement, documents administratifs, santé, emploi ou formation, etc.) soient traitées. » ;
- *Art. 13 Loi 24/11/2009* : « [...] ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive ; [...] Ils procèdent à l'évaluation régulière de la situation matérielle, familiale et sociale des personnes condamnées et définissent, au vu de ces évaluations, le contenu et les modalités de leur prise en charge. ».

Pour autant, sous l'effet conjoint de la juridictionnalisation de l'application des peines et du fort développement des aménagements de peine, le cœur de métier de ces services s'est peu à peu éloigné du champ de l'accompagnement social pour se déplacer vers celui de prévention de la récidive et de la criminologie.

---

<sup>54</sup> Art. D.460 et D.573 du CPP ; Circulaire DAP du 19/03/2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP ; Art. 13 Loi du 24/11/2009 ;

### 2.1.2 *Une mission d'insertion et d'accompagnement social de moins en moins assurée par des services recentrés vers l'aménagement de la peine et la prévention de la récidive*

Tout au long des années 2000, la juridictionnalisation de l'application des peines<sup>55</sup> (les décisions d'aménagement de peine quittant ainsi le champ des mesures d'administration judiciaire pour devenir de véritables jugements, susceptibles d'appels et nécessitant la tenue d'un débat contradictoire), l'apparition de nouvelles mesures de justice (placement sous surveillance électronique ou suivi socio-judiciaire) ainsi que de nouvelles modalités d'aménagement ou d'exécution de peine (Nouvelle Procédure d'Aménagement de Peine, Procédure Simplifiée d'Aménagement de Peine, Surveillance Electronique Fin de Peine), ont induit de nouvelles pratiques et priorités pour les Conseillers d'Insertion et de Probation (CIP) des SPIP.

En effet, ces différentes réformes ayant très significativement accru le niveau d'exigence et le nombre d'écrits à produire par les personnels d'insertion, le temps consacré par ces professionnels à la préparation des aménagements de peine et à la rédaction de rapports toujours plus nombreux s'est fait au détriment du travail d'accompagnement à visée d'insertion sociale ou professionnelle. Cette évolution s'est d'ailleurs traduite par un changement sémantique puisqu'en 2010 les conseillers d'insertion et de probation sont devenus conseillers **pénitentiaires** d'insertion et de probation (CPIP).

Par ailleurs, en instaurant par exemple les « **Programmes de Prévention de la Récidive** » (PPR) comme nouvelle modalité de prise en charge des personnes sous main de justice, la circulaire de 2008 a recentré les missions des CPIP vers la prévention de la récidive, en précisant notamment que « [...] *concernant l'aspect criminologique, la prise en charge doit être fortement orientée sur le passage à l'acte, le repérage et le traitement des facteurs de risque de récidive et les intérêts de la victime [...]* ».

De plus, en visant à une harmonisation des méthodes d'intervention des SPIP et en introduisant de nouvelles modalités de prise en charge qui « [...] *centré(e)s sur le passage à l'acte, permettent d'assurer une prise en charge spécifique de certains délinquants au regard de l'analyse des faits commis (délinquance sexuelle, violences conjugales, violences urbaines [...])* », les personnels d'insertion et de probation ont ainsi été incités à « [...] *construire, développer et animer des programmes sous forme de groupes de parole dans le cadre du parcours d'exécution des peines, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert* ».

En 2010, ces différentes évolutions et le recentrage de leur activité vers la criminologie, ont été clairement traduites dans le nouveau statut particulier du corps des CPIP<sup>56</sup> qui précise : « [...] *Ils participent à la politique d'individualisation des peines par le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. Ils œuvrent plus particulièrement au travail sur le sens de la peine, afin de concourir au maintien ou à la restauration de l'autonomie et à la responsabilisation des personnes suivies* ».

<sup>55</sup> Loi n° 2000 – 516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

<sup>56</sup> Décret n°2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Ainsi, le temps consacré par un CPIP dans la mise en œuvre d'actions d'insertion ou d'accès au droit pour une personne dont il assure le suivi, en milieu ouvert comme en milieu fermé, s'est progressivement réduit.

Parallèlement, les règles et conditions relatives à l'entrée dans certains dispositifs d'insertion de droit commun ou à l'octroi de prestations sociales légales (Revenu de Solidarité Active, Allocation Adulte Handicapé) s'étant complexifiées, les CPIP ont peu à peu perdu de la connaissance et de la compétence en la matière. De même, les Assistantes de Service Social historiquement présentes dans les SPIP<sup>57</sup> et qui étaient rompues à ces tâches, ont été progressivement intégrées au corps des CPIP.

Pour autant, l'insertion et l'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice n'est pas à la seule charge de l'administration pénitentiaire, celle-ci devant recevoir le concours d'autres services de l'Etat et avoir permettre aux personnes dont elle a la garde d'accéder aux dispositifs de droit commun.

## **2.2 Accès aux droits sociaux et accompagnement social des personnes placées sous main de justice : l'inégale et difficile participation des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes sociaux.**

Les débats et travaux issus de la Conférence de consensus ont réaffirmé que la question de la prise en charge des personnes placées sous main de justice et de leurs droits, loin de relever de la seule administration pénitentiaire au titre de la spécificité de ce public, concernait bien l'ensemble de la société et que le temps passé dans le système ne justice pénale ne devait pas être source de rupture dans l'accès et le bénéfice de leurs droits.

### **2.2.1 Une administration pénitentiaire qui n'a pas seule la charge de permettre l'accès aux droits sociaux : un principe sans cesse réaffirmé dans les textes**

Sans remettre en cause la compétence du service public pénitentiaire dans sa mission d'insertion des personnes qui lui sont confiées, celle-ci n'est toutefois pas exclusive, la collaboration d'autres services de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'organismes de droit commun étant nécessaire.

Ainsi, les mêmes textes<sup>58</sup> qui définissent le rôle du SPIP dans sa mission d'insertion des personnes placées sous main de justice, soulignent néanmoins que celle-ci ne peut s'entendre que dans une dimension de partenariat :

- **Art. D. 460 CPP** : le SPIP « [...] assure les liaisons avec les divers services sociaux, éducatifs, médico-sociaux et prend tous contacts qu'il juge nécessaires pour la réinsertion des détenus. » ;
- **Art. D. 573 CPP** : le SPIP « [...] avec la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et tous organismes publics ou privés [...] » ;

---

<sup>57</sup> Les SPIP sont issus de la fusion des comités de probation et d'assistance aux libérés et du « service social pénitentiaire » créé par la Circulaire du 29 juin 1945 qui se composait d'éducatrices et d'assistants de service social (ASS), regroupés sous le terme générique de « travailleurs sociaux ».

<sup>58</sup> Paragraphe 2.1.1

- Circ. DAP 19/03/2008 : « *afin de faciliter la resocialisation des personnes dont ils ont la charge, les SPIP doivent permettre l'accès des personnes placées sous main de justice aux politiques publiques avec le concours des autres services de l'état et des collectivités territoriales et des organismes publics ou privés* ».

Par ailleurs, l'article 30 de la loi du 15 août 2014<sup>59</sup> a ajouté un article 2-1 à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui précise :

*« Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.*

*« Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion.*

*« Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention. »*

Cet article marque ainsi la consécration d'une l'idée centrale : la réinsertion des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire, loin d'être seulement une question de politique pénale, est d'abord une question de politique sociale, et même une question qui, au-delà, concerne toute la société. Elle doit par conséquent se traduire par une collaboration active et contractualisée de tous les acteurs.

### **2.2.2 Une effectivité des droits sociaux très inégalement atteinte sur le territoire**

Ces dix dernières années, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé un important travail normatif et partenarial à plusieurs niveaux et auprès de différentes instances afin que l'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice soit, si ce n'est garanti, tout au moins facilité, notamment en direction des personnes incarcérées.

A titre principal, la mission a ainsi relevé :

- ✓ Protocole National de partenariat de 2007 entre la DAP, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, l'Assemblée des Départements de France et la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour l'accès aux minimas sociaux des personnes détenues ;
- ✓ Circulaire DAP du 17/05/2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention ;
- ✓ Circulaire interministérielle DAP/DGCS du 11/07/2013 relative aux conditions d'accès et aux modalités de calcul du revenu de solidarité active au bénéfice des personnes détenues ou en aménagements de peine ;

<sup>59</sup> Loi n° 2014 – 896 du 15/08/2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

- ✓ Circulaire DAP du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues ;
- ✓ Circulaire interministérielle DAP/INT du 25/03/2013 relative au traitement des demandes de première délivrance ou de renouvellement des titres de séjour des personnes placées sous main de justice ;
- ✓ Circulaire interministérielle DAP/INT du 05/03/2015 relative à la domiciliation en établissement pénitentiaire.

Ce corpus de textes, qui énonce à la fois des principes de droit et définit des critères et modalités d'accès, avait vocation à être décliné localement par la conclusion de partenariats opérationnels locaux, tant avec les conseils départementaux qu'avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), les préfectures ou les caisses d'allocations familiales (CAF).

Or dans la même période, le mouvement conjoint de rationalisation des moyens de l'Etat et de décentralisation, qui a transféré vers les collectivités territoriales certaines compétences en matière de droits sociaux (sans que celles-ci ne s'accompagnent toujours des sources de financement suffisantes<sup>60</sup>), a eu pour conséquence que la question des politiques sociales à destination des personnes placées sous main de justice a été traitée avec d'importantes disparités territoriales. En effet, dans ce contexte global de maîtrise budgétaire, la spécificité de ce public a pu être perçue comme une charge indue et le manque de convictions, voire le refus, de certains acteurs locaux à l'accompagner vers les dispositifs de droit commun a parfois contraint les SPIP à « faire avec les moyens du bord »<sup>61</sup>.

De fait, l'accompagnement social et l'accès de ce public aux différents dispositifs ne présentent aucune uniformité sur l'ensemble du territoire, les partenariats locaux noués entre les services pénitentiaires et d'autres acteurs institutionnels ou associatifs dépendant très largement du degré de « réceptivité » de ces derniers aux questions pénitentiaires.

### ***2.2.3 Un manque patent de suivi des politiques interministérielles d'accès aux droits sociaux***

Ni l'administration pénitentiaire ni ses différents partenaires (autres services de l'Etat, collectivités territoriales, organismes sociaux) n'ont jamais réellement assuré un suivi pérenne des différentes politiques évoquées.

---

<sup>60</sup> Groupe de travail Etat/Association des Départements de France - 2013

<sup>61</sup> CPIP d'un SPIP de région parisienne.

Tout d'abord et sur de nombreux champs à dimension sociale, très peu d'outils de pilotage conjoints ni comités de suivis n'ont été élaborés ou tenus entre l'administration pénitentiaire et ses cosignataires. En effet, les différents entretiens que la mission conjointe a eus auprès des services de la DAP et de certains de ses partenaires ont permis d'établir le peu de visibilité de part et d'autre quant au degré d'application de telle ou telle disposition. A titre d'exemple, le protocole national DAP/ADF/DGCS/CNAF destiné à favoriser l'accès ou le maintien des personnes incarcérées aux minima sociaux et qui prévoyait pourtant sa déclinaison aux échelons départementaux et la mise en place d'un groupe de suivi au niveau national, n'a fait l'objet d'aucun suivi<sup>62</sup>. Aucun des partenaires n'est ainsi en mesure d'évaluer l'implication et le degré de collaboration entre les services et les échelons déconcentrés dans la mise en œuvre des politiques nationales et d'identifier à la fois le nombre de bénéficiaires, les difficultés et les bonnes pratiques.

De même et sur beaucoup de sujets, ni la direction de l'administration pénitentiaire, ni les directions interrégionales, ni les établissements et les SPIP ne sont organisés pour assurer des remontées d'informations pérennes, régulières et systématiques. L'administration centrale procède quelque fois à des « Enquêtes Flash » sur de courtes périodes (généralement sur une semaine) et sur des sujets ponctuels afin d'avoir une « tendance », mais aucun relevé qui ne s'inscrive dans la durée. Ainsi, non seulement la DAP a une vision d'ensemble très incomplète, mais les DISP également.

*Préconisation n°1 : Pour le Premier Ministre et tous les acteurs concourant aux politiques d'accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice, prévoir des modalités précises de suivi et des indicateurs de résultats à toutes les dispositions légales ou réglementaires relatives à ce domaine.*

### **3. LE DROIT A L'INFORMATION DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE QUANT A LEURS DROITS SOCIAUX**

Le premier droit que se doit de garantir l'administration pénitentiaire à toute personne qui lui est confiée, est celui d'être pleinement informée de ses droits afin de pouvoir les exercer tout au long de son incarcération. En effet, l'information que reçoit chaque personne détenue quant aux droits sociaux dont elle dispose peut largement conditionner son parcours d'exécution de peine et les démarches ultérieures d'aménagement de peine ou de préparation à la sortie qu'elle conduira.

A cette fin, la **loi pénitentiaire** a prévu deux séries de dispositions, aujourd'hui très largement mises en œuvre dans les établissements pénitentiaires.

#### **3.1 L'information délivrée aux personnes placées sous main de justice lors de la phase d'accueil en établissement pénitentiaire**

Au moment de l'écrou et tout au long de la phase d'accueil, l'administration pénitentiaire est tenue de garantir aux personnes détenues un accès à une information la plus

<sup>62</sup> Confirmé à la fois par la DAP, l'ADF et la DGCS

complète possible. Ainsi, au cours de cette phase qui se déroule au sein de quartiers dédiés<sup>63</sup>, l'article 23 dispose :

- ✓ « *Lors de son admission dans un établissement pénitentiaire, la personne détenue est informée oralement, dans une langue compréhensible par elle, et par la remise d'un livret d'accueil, des dispositions relatives à son régime de détention, à ses droits et obligations et aux recours et requêtes qu'elle peut former. Les règles applicables à l'établissement sont également portées à sa connaissance et lui sont rendues accessibles pendant la durée de sa détention* ».

A cette fin, il faut relever que **la labellisation du processus d'accueil** entrepris par l'administration pénitentiaire depuis 2008 a très largement contribué à généraliser et uniformiser les modalités d'information aux personnes détenues.

En effet, l'adoption par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006 des Règles Pénitentiaires Européennes, au nombre de 108, a conduit la France à les traduire dans un référentiel d'engagements de service, de pilotage et de pratiques professionnelles à mettre en œuvre dans tous les établissements pénitentiaires. Ce référentiel a notamment normé toute la phase d'accueil des détenus, toutes les étapes de ce processus étant dorénavant contrôlé et faisant l'objet d'une certification AFNOR et l'information des personnes détenues constituant une de ces normes.

L'information donnée est souvent matérialisée par la remise de différents documents écrits. Elle peut également être délivrée par le biais du canal vidéo de l'établissement quand il existe, mais elle est surtout orale et dispensée par les différents personnels, pénitentiaires ou non, intervenants lors de la phase d'accueil.

### ***3.1.1 Une information écrite largement mise en œuvre par l'administration pénitentiaire et faisant l'objet de déclinaisons locales***

Lors de l'accueil au sein d'un établissement pénitentiaire, trois types de documents principaux doivent être remis à la personne détenue :

- le guide d'accueil, « *Je suis en détention* », explicitant l'organisation et le fonctionnement général de l'établissement ;
- un extrait du règlement intérieur de l'établissement concerné portant sur les droits et les devoirs des personnes détenues ;
- enfin, un programme d'accueil spécifique présentant notamment les modalités d'exercice des relations avec l'extérieur, les entretiens prévus et les conditions d'accès aux soins et aux autres droits.

Si dans son rapport d'information de 2012<sup>64</sup> relatif à la loi pénitentiaire, le Sénat soulignait que ces prescriptions étaient largement appliquées et que le Défenseur Des Droits, dans la synthèse qu'il a remise à la mission et élaborée sur la base d'un questionnaire adressé

<sup>63</sup> Quartiers Arrivants (QA)

<sup>64</sup> Sénat – Rapport d'information « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité carcérale » - 04/07/2012.

à ses délégués locaux<sup>65</sup>, semble partager ce constat, la mission conjointe porte un regard beaucoup plus nuancé s'agissant de la question des droits sociaux.

En effet, sur les 68 pages que comporte le guide d'accueil « *Je suis en détention* », deux pages seulement sont consacrées aux droits sociaux, ce qui apparaît très largement insuffisant.

Par ailleurs, si des documents spécifiques relatifs à l'accès aux droits sociaux, souvent élaborés par le SPIP ou par certains de ses partenaires, existent parfois localement et ont pour objectif de donner des informations pratiques à la personne détenue sur les effets, pour elle-même ou pour sa famille, de sa situation d'incarcération et les démarches à entreprendre<sup>66</sup>, la mission considère que la rédaction d'un guide pratique à vocation nationale serait de nature à permettre une égalité d'information entre tous.

*Préconisation n°2 : Pour la DAP : élaborer avec les principales institutions un guide spécifique et pratique dédié à l'information des personnes détenues quant à leurs droits sociaux. Ce guide devrait comporter une partie adaptée aux informations locales et faire l'objet de mises à jour régulières*

### **3.1.2 Une information par le biais de Canaux Vidéo Intérieurs (C.V.I) largement insatisfaisante**

Lors de cette phase d'accueil, non seulement la réalité de ce que vit la personne nouvellement écrouée (choc carcéral) induit pour elle une réelle difficulté à comprendre la portée générale de tous les documents qui lui sont remis, mais de plus une très grande partie de la population pénale appréhende très difficilement les documents écrits.

Aussi, les canaux vidéo internes (CVI) aux établissements peuvent être utilisés pour diffuser des messages informatifs sur les droits sociaux des personnes détenues, modalité moderne et touchant nécessairement tous les détenus en phase d'accueil puisque l'accès à la TV est gratuit au sein des QA.

En réalité, cette possibilité est très largement sous-exploitée par l'administration pénitentiaire. En effet, une enquête relative aux CVI réalisée par la DAP auprès des établissements pénitentiaires à la fin de l'année 2014<sup>67</sup> montre à la fois que :

- 46% des établissements pénitentiaires (EP) et seulement 30% des MA sont équipés de CVI ;
- sur ces 30% de CVI en MA, près de la moitié ne fonctionne pas (obsolescence ou difficultés techniques, absence d'intervenants pour les faire fonctionner, absence de financements pérennes) ;

<sup>65</sup> Défenseur Des Droits – Janvier 2016 « Etat des lieux établi par le DDD en réponse à la sollicitation de la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes placées sous main de justice », qui fait apparaître que 73% des délégués ayant répondu ont constaté un bon niveau d'information des personnes détenues.

<sup>66</sup> Citons à titre d'exemple la plaquette d'information rédigée conjointement par le SPIP et la CAF du Nord relativement aux modalités de régularisation de leur situation par les bénéficiaires d'allocations familiales et de minima sociaux. Egalement, les deux guides, « Entrants » et « Sortants » relatifs aux droits sociaux et élaborés par le SPIP de la Dordogne.

<sup>67</sup> Enquête « CVI – messages de prévention » DAP/PMJ/PMJ2/Pôle santé – 9 avril 2015.

De plus, bien que la part des informations relevant du champ de l'accès aux droits ne soit pas quantifiée dans cette étude, certains chefs d'établissements et DFSPIP rencontrés par la mission ont indiqué que celle-ci leur semblait largement insuffisante.

En effet, les réalités locales quant à ces canaux sont très variées, tant pour ce qui est de la vétusté de certains d'entre eux (technologie analogique dépassée), que pour ce qui est des possibilités parfois limitées en termes de modalités de fonctionnement. La remise à niveau des équipements existants ou l'installation de nouveaux matériels aurait un coût important et ne représentait pas obligatoirement un investissement porteur d'avenir.

Pour autant, la mission estime urgent et impératif que l'administration pénitentiaire élabore et mette en œuvre un plan de modernisation et d'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires de systèmes vidéo internes de diffusion.

*Préconisation n°3 : Pour l'Etat : élaborer un plan d'action national d'investissement pour l'équipement des établissements pénitentiaires en matériels modernes de communication.*

*Préconisation n°4 : Pour l'administration pénitentiaire : mettre en œuvre la diffusion d'informations et sensibilisation sur l'accès aux droits sociaux.*

### **3.1.3 Une information insuffisamment et inégalement délivrée par le SPIP lors des entretiens « arrivants »**

Au-delà des informations de portée générale délivrées par les supports précédemment évoqués, le parcours d'une personne nouvellement écrouée est jalonné d'entretiens, collectifs ou individuels, conduits par différents services (personnels gradé et de direction, SPIP, unité sanitaire) et par certains de ses partenaires (partenaire privé chargé de l'emploi, visiteurs de prison à titre d'exemple).

Si les entretiens collectifs sont également une manière de délivrer des informations générales sur les différents services de l'établissement et leurs modalités de fonctionnement, c'est lors des entretiens individuels, au premier rang desquels ceux du SPIP, que la situation de chaque personne détenue va être abordée et que ses éventuelles problématiques (familiales, sociales ou professionnelles) vont être relevées et faire ainsi l'objet d'un début de prise en compte.

Cette prise en compte induit nécessairement une information individualisée et adaptée, la mission du SPIP au regard de l'information des personnes placées sous main de justice quant à leurs droits ayant notamment été rappelée dans la circulaire du 19 mars 2008<sup>68</sup> qui dispose que « [...] **les personnels d'insertion et de probation assurent un repérage des besoins des personnes placées sous contrôle judiciaire, en détention provisoire ou condamnées. Ils évaluent leur situation afin de les informer de leurs droits et de les orienter vers les structures ou les partenaires adaptés [...]** ».

Cette disposition, qui vaut pour toute la durée de la détention, suppose non seulement que les personnels d'insertion et de probation soient en capacité de comprendre et d'analyser la situation de la personne (ce à quoi doit répondre leur formation à l'Ecole Nationale de

---

<sup>68</sup> *Circulaire DAP n°113/PMJI du 19/03/2008 relatives aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP*  
 I.G.S.J – I.G.A.S. – I.G.F. JUILLET 2016  
 Mission d'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire  
 par l'autorité judiciaire

l'Administration Pénitentiaire qui prévoit un module d'enseignement relatif aux droits sociaux), mais aient également une bonne connaissance préalable des dispositifs légaux existants afin d'engager une résolution efficace du problème, soit directement, soit en orientant la personne vers le partenaire adéquat. Or, le champ de connaissances majeur des CPIP s'étant progressivement déplacé ces 15 dernières années du domaine de l'insertion vers celui de la criminologie, nombre de ces professionnels ne s'estiment aujourd'hui plus suffisamment compétents pour informer et orienter efficacement les personnes placées sous main de justice quant à leurs droits sociaux.

La direction de l'administration pénitentiaire a donc élaboré un *Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice*<sup>69</sup>, outil principalement à destination des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, qui expose l'ensemble du corpus juridique et technique relatif aux prestations sociales (Allocation Personnalisée à l'Autonomie, Revenu de Solidarité Active, Allocation Adulte Handicapé, etc.), qui se décline en différentes fiches pratiques opérationnelles et dont l'objectif est triple :

- ✓ permettre aux professionnels de mieux appréhender l'ensemble des questions relatives aux droits sociaux ;
- ✓ mieux identifier les partenaires ;
- ✓ mieux anticiper les difficultés liées aux handicaps sociaux que cette population est susceptible de rencontrer.

Bien qu'ayant fait l'objet d'une présentation à l'ensemble des directions interrégionales et d'une large diffusion aux SPIP par voie dématérialisée, ce document complet, opérationnel et disponible en ligne, semble assez méconnu et très peu utilisé par les personnels d'insertion et de probation rencontrés par la mission conjointe. A titre d'exemple, dans une même antenne<sup>70</sup> d'un même SPIP, deux personnels d'insertion entendus par la mission conjointe n'ont pas du tout le même degré de connaissance du guide, l'un l'utilisant fréquemment, l'autre ignorant jusqu'à son existence.

En effet, nombre de CPIP considèrent que leur charge de travail globale et la priorité donnée aux aménagements de peine, notamment dans les grandes maisons d'arrêt, leur permettent peu de traiter eux-mêmes ces questions, renvoyant ainsi vers des partenaires conventionnés<sup>71</sup>, des assistantes de service social (seuls les SPIP dans le ressort desquels se situe une maison d'arrêt de plus de 500 détenus disposent d'une ASS) ou vers le Point d'Accès au Droit (PAD) pénitentiaire.

*Préconisation n°5 : Pour la DAP : communiquer de nouveau envers les personnels d'insertion et de probation sur l'existence et le contenu du Guide Méthodologique*

<sup>69</sup> *Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice à l'usage des personnels pénitentiaires - décembre 2014 et juin 2015*

<sup>70</sup> SPIP de la région parisienne

<sup>71</sup> Citons à titre d'exemple, l'association ARIA qui, en lien avec le SPIP, intervient dans les MA de Corbas et Villefranche-sur-Saône pour évaluer la situation des PPSMJ relativement à leurs droits sociaux.

### 3.2 Les Points d'Accès au Droit (PAD) en établissements pénitentiaires : de la simple consultation juridique à la dimension de véritables plateaux techniques

Les PAD sont des **consultations juridiques gratuites au sein des établissements pénitentiaires** mis en œuvre au sein des établissements pénitentiaires sous l'égide des conseils départementaux de l'accès au Droit (CDAD) et en application de la loi du 18 décembre 1998<sup>72</sup>.

Ils ont été consacrés par la loi pénitentiaire qui, dans son **article 24**, dispose que :

✓ *« toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement. ».*

Ces dispositifs, apparus au début des années 2000 et encouragés par la circulaire du 12 avril 2002 relative à la politique judiciaire de la ville<sup>73</sup> sont des services publics gratuits, permanents, dans lesquels interviennent des professionnels ou des associations, et qui ont comme objectif d'apporter aux personnes détenues des réponses à des problèmes personnels de nature juridique (problèmes de droit de la famille, de droit du logement, de droit du travail, de droit des étrangers...) indépendamment de leur dossier pénal. Ils peuvent :

- délivrer aux personnes détenues des consultations juridiques ;
- leur délivrer une information générale sur leurs droits et obligations ;
- les orienter vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;
- les aider et les accompagner dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ;
- les assister dans la rédaction et dans la conclusion d'actes juridiques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, plus de 90% des CDAD avaient créé des PAD en faveur des personnes incarcérées, soit 154 établissements pénitentiaires couverts et 22 794 personnes reçues<sup>74</sup> sur les exercices 2013 et 2014.

En revanche, la composition, les modalités de fonctionnement et les fréquences d'intervention ne sont pas uniformes d'un PAD à un autre.

S'agissant de leur composition, le CDAD, le SPIP, l'établissement pénitentiaire et les professionnels du droit sont les acteurs concernés en premier chef par ce dispositif et leur partenariat fait toujours l'objet d'une convention.

En revanche l'implication des préfetures, des collectivités territoriales, mais aussi parfois des associations ou des organismes à compétence territoriale chargés d'exercer une mission de service public (CPAM) ou de délivrer des prestations d'aide sociale (CAF), est extrêmement variable d'un PAD à l'autre.

<sup>72</sup> Loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits.

<sup>73</sup> Circulaire JUSJ0290001C du 12/04/2002

<sup>74</sup> Conseils Départementaux de l'Accès au Droit – Rapport d'activité 2013/2014 – 8 juillet 2015.

Certains PAD restent ainsi dans leur objet initial de consultations juridiques gratuites, ne proposant que des permanences d'avocats ou de professionnels du droit, quand d'autres revêtent la dimension de plateaux techniques<sup>75</sup> véritablement opérationnels quant aux droits sociaux.

S'agissant de leurs fréquences d'intervention, celles-ci varient beaucoup, pouvant aller d'une présence quotidienne à une présence mensuelle. De même, s'agissant de leurs modalités, certains PAD proposent des consultations individuelles sur tous les champs, quand d'autres proposent uniquement des séances d'informations collectives.

*Préconisation n°6 : Pour tous les acteurs de l'accès au droit : intégrer de manière obligatoire les PAD en établissements pénitentiaires.*

## **4. LE DROIT A L'OBTENTION DE DOCUMENTS D'IDENTITE**

### **4.1 Le droit à la délivrance ou au renouvellement d'une carte nationale d'identité**

Instituée en 1955<sup>76</sup>, la carte nationale d'identité permet non seulement à tout citoyen de justifier de son identité et de voyager, mais également, en ce qu'elle permet l'accès à certains droits (attribution de minimas sociaux, ouverture d'un compte bancaire, couverture sociale) et la réalisation de démarches concrètes (inscription à Pôle Emploi, recherche d'un logement). Son obtention constitue souvent une étape préalable, indispensable dans la construction d'un parcours d'insertion, notamment pour les personnes détenues dans le cadre de la préparation de leur sortie.

Or, la problématique liée au défaut de pièce d'identité à l'entrée en détention et aux difficultés pour faire procéder à sa délivrance, soit dans le cadre d'une première demande ou dans celui d'un renouvellement, se pose dans beaucoup d'établissements pénitentiaires depuis de nombreuses années, et ce même dans le cas où des procédures à cet effet existent.

En effet, dans la plupart des établissements pénitentiaires, la charge de cette démarche repose essentiellement sur les personnels d'insertion (dont on a vu supra qu'ils avaient recentré leurs interventions sur l'évaluation criminologique des personnes qui leur sont confiées, parfois au détriment des démarches à caractère social), qui doivent non seulement aider la personne à se procurer les pièces nécessaires (acte de naissance, justificatif de domicile) à l'établissement du nouveau document, à remplir le formulaire CERFA, voire même se charger d'organiser la venue en détention d'un photographe agréé, les normes relatives<sup>77</sup> aux photographies d'identité ne permettant plus à ce que les appareils des greffes pénitentiaires soient utilisés à cette fin.

Ce constat, établi par le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté<sup>78</sup> est partagé par l'administration pénitentiaire qui, en 2012, a élaboré une circulaire<sup>79</sup> s'attachant à

<sup>75</sup> A titre d'exemple, citons le PAD de la MAH de Fleury-Mérogis ou de la MA Lyon – Corbas.

<sup>76</sup> Décret n°55-1397 du 22/10/1955

<sup>77</sup> Art. 104 de la Loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30/12/2008 et Arrêté du 5 février 2009 relatif à la production de photographies d'identité dans le cadre de la délivrance du passeport.

<sup>78</sup> CGLPL – Rapport d'activité 2011, p.123

« *rappeler les procédures devant être respectées pour favoriser encore davantage l'accès et l'utilisation des CNI par les personnes détenues* ». Les objectifs poursuivis étaient :

- ✓ de faire de l'établissement pénitentiaire un « *guichet de dépôt des demandes de CNI et de constitution des dossiers de demande* » ;
- ✓ mais également de faciliter le travail conjoint des SPIP et des établissements en **harmonisant les pratiques en cours** et en leur rappelant « [...] *les différentes phases de la procédure [...] afin d'éviter toute erreur qui diminuerait d'autant les chances de la personne détenue d'obtenir son titre pendant sa détention [...]* », le SPIP ayant toujours le rôle d'aider la personne détenue dans la constitution de son dossier de demande, les services de l'établissement étant chargés d'accomplir les formalités plus techniques (prise des empreintes, collecte des photos d'identité et du timbre fiscal, envoi du dossier complet à la préfecture) ;
- ✓ Enfin, cette circulaire invitait les SPIP et les greffes à **systématiser le repérage des éventuels demandeurs dès la phase d'accueil « arrivants »**, à conclure des **conventions de partenariat avec des photographes agréés et à se rapprocher des organismes de domiciliation** (voir infra) pour permettre aux personnes sans domicile fixe de disposer d'une adresse administrative nécessaire à la délivrance d'un titre d'identité.

Il ressort des constats de la mission que, malgré une mobilisation forte des SPIP et des établissements pour la mettre en œuvre et malgré les indéniables avancées qu'elle a permises, trois ans après son entrée en vigueur, force est de constater que de nombreuses difficultés subsistent dans bon nombre d'établissements pénitentiaires et qu'en 2015, la délivrance d'une carte nationale d'identité n'est pas un droit garanti pour chaque personne détenue en faisant la demande.

#### **4.1.1 Un défaut de suivi de la mise en œuvre de la circulaire**

Tout d'abord, il convient de relever un défaut de suivi de la mise en œuvre de cette circulaire par l'administration pénitentiaire.

En effet, sollicitée par la mission pour disposer d'un état des lieux par établissement afin de connaître le degré d'application de ce texte, les dispositifs mis en place et les éventuelles difficultés<sup>80</sup>, l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de répondre, indiquant seulement le nombre de CNI établies dans chaque établissement au cours de l'année 2013 (**1630**), sans référence avec l'année précédente. De plus, le questionnaire sur la base duquel cette donnée est extraite<sup>81</sup> ne semble avoir fait l'objet d'aucune exploitation par le bureau Mi4 (anciennement PMJ4) ni d'aucun retour aux DISP sollicitées<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Circulaire DAP du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues.

<sup>80</sup> Demande adressée par la mission au bureau PMJ2 à la date du 25/08/2015, réponse transmise le 31/08/2015.

<sup>81</sup> Questionnaire Sphinx adressé par le bureau PMJ4 aux DPIPPR en date du 11 juillet 2014.

<sup>82</sup> Réponse du bureau Mi4 à la mission en date du 10/11/2015.

Selon les résultats d'une enquête commandée par la mission, le taux d'établissements ayant mis en place des modalités permettant la délivrance d'une CNI atteignait **79% à la date du 31/12/2015**<sup>83</sup>.

Pour autant, ce résultat doit être très largement nuancé dès lors qu'il repose sur l'existence de procédures écrites de délivrance, établissement par établissement, et ne rend absolument pas compte ni de l'opérationnalité ni de la pérennité de celles-ci. En effet, la très grande majorité des acteurs de terrain rencontrés par la mission évoquent la persistance des difficultés, souvent importantes et récurrentes, quant à la délivrance effective de pièces d'identité en détention.

*Préconisation n°7. Pour la DAP : réaliser un état des lieux exhaustif pour chaque EP du degré d'application de la circulaire du 23/10/2012 et des difficultés locales.*

#### **4.1.2 Des difficultés persistantes quant aux photographies d'identité**

La principale de ces difficultés consiste à faire réaliser des photographies d'identité pour les personnes détenues, le recours aux services de professionnels agréés, modalité la plus communément retenue, n'allant pas sans poser problème.

Bien qu'une enquête récente menée par SDMi2<sup>84</sup> indique que  $\frac{3}{4}$  des établissements y ayant répondu ont mis en place la possibilité de faire établir des photos d'identité par l'intermédiaire d'un photographe, les acteurs rencontrés par la mission conjointe évoquent tous les limites de cette modalité.

En effet, ceux-ci ne se déplacent bien souvent qu'à partir d'un nombre minimum de détenus inscrits et selon une fréquence jugée, dans certains cas, trop faible pour répondre à l'urgence de certaines situations et dans des conditions matérielles d'intervention (d'accès en détention notamment) les décourageant parfois de poursuivre la collaboration initiée. De plus, les tarifs négociés localement présentent des disparités trop importantes pour garantir une égalité de traitement réelle des demandeurs.

Pour lever ces difficultés, des établissements ont fait installer, ou envisagent de le faire, des appareils de type Photomatons. Toutefois, l'expérimentation s'avère peu concluante, soit pour des raisons de rentabilité insuffisante pour la société prestataire<sup>85</sup>, soit parce que les locaux ne se prêtent pas à l'accueil de ce matériel<sup>86</sup>.

En conséquence, certains établissements se sont équipés d'un matériel professionnel complet permettant la prise et l'impression de photos d'identité répondant aux normes en vigueur<sup>87</sup>. Cependant, cette initiative semble contrevenir aux dispositions législatives qui font

---

<sup>83</sup> Questionnaire SPHINX « Accès aux Droits Sociaux des PPSMJ » adressé aux DISP et DFSPIP par le bureau SDMe en date du 30/09/2015.

<sup>84</sup> Demande relative à la délivrance de la CNI adressée aux DPIPPr en date du 27/10/2015.

<sup>85</sup> La MA d'Angers a eu un appareil de ce type pendant une année, mais la société prestataire a résilié le contrat au bout d'une année seulement, étant très en-deçà du seuil de rentabilité attendu, celui-ci étant évalué à 5000 euros/an, soit la réalisation concrète de 3 planches de 5 photos par jour.

<sup>86</sup> La MA de Strasbourg avait contractualisé le dépôt d'un appareil, mais l'ergonomie de celui-ci ne permettait pas qu'il soit installé dans une partie de la détention accessible à l'ensemble des détenus.

<sup>87</sup> La MA de Strasbourg s'est doté de ce matériel, pour un coût de 2000 euros, permettant de délivrer 600 planches de 4 photographies.

obligation d'avoir recours aux services d'un professionnel pour la réalisation de photos d'identité<sup>88</sup>.

En fin d'année 2015, l'administration pénitentiaire semblait consciente que cette question ne pouvait rester plus longtemps une problématique nationale avec des réponses locales, aussi un travail de fond était engagé visant à étudier la faisabilité et les coûts de mise en œuvre d'une dotation des établissements pénitentiaires en appareils de type photomaton ou « station photo ».

*Préconisation n°8. Pour la DAP : procéder à l'équipement de l'ensemble des établissements pénitentiaires en matériels de photographie.*

#### **4.1.3 Un repérage des besoins effectif mais souvent inefficace et une coordination SPIP/greffes défaillante**

La circulaire de 2012 clarifiait non seulement les compétences respectives du SPIP et de l'établissement en la matière mais soulignait également la nécessité de leur bonne collaboration ainsi qu'un repérage systématique et organisé des demandeurs au plus tôt de leur entrée en détention.

S'agissant du repérage des demandeurs, si l'enquête demandée par la mission conjointe (déjà citée en référence 38) indique qu'il semble être assez largement mis en œuvre (**72,8% des établissements pénitentiaires ayant répondu à l'enquête**) et assuré à **63% par le SPIP lors de la phase d'accueil**, les acteurs pénitentiaires rencontrés par la mission indiquent pour autant que les démarches visant à refaire les CNI ne sont pas systématiquement et immédiatement engagées.

Tout d'abord, les peines inférieures à 5 mois peuvent difficilement bénéficier de ces dispositions, le processus allant de la collecte de l'ensemble des documents nécessaires jusqu'au retour de la pièce d'identité par la Préfecture s'étalant souvent sur une durée de cet ordre.

Ensuite et malgré les procédures mises en place, dans les établissements pénitentiaires fonctionnant en mode dégradé<sup>89</sup>, certaines missions sont mal ou plus assurées faute de personnel suffisant, nombre de greffes pénitentiaires, services de l'établissement auxquels il revient souvent de finaliser l'instruction des demandes de CNI (par les prises d'empreintes et les photos d'identité) et de procéder aux envois en préfecture, n'étant plus en mesure de garantir la bonne exécution de cette mission. Aussi, non seulement le travail initié par le SPIP quant à la constitution du dossier ne trouve aucune suite, mais surtout la personne ne peut avancer dans ses démarches d'insertion ou faire valoir certains de ses droits.

<sup>88</sup> Art. 953 – alinéa 2 du Code Général des Impôts disposant : « Sans préjudice de l'alinéa précédent, les photographies destinées à la réalisation des passeports, cartes nationales d'identité et autres titres sécurisés sont, à compter de la promulgation de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, réalisées par un professionnel de la photographie dans des conditions fixées par voie réglementaire. ».

<sup>89</sup> Ce qui est assez fréquent, notamment dans les grandes maisons d'arrêt. A titre d'exemple, sur les 21 établissements pénitentiaires du ressort de la DISP Rhône-Alpes-Auvergne, 18 ont fonctionné en mode dégradé au cours de l'année 2014.

De même, dans les établissements (souvent les grosses maisons d'arrêt aux flux d'entrées et de sorties importants) où les CPIP ont une charge de travail élevée, même si cette problématique de défaut de CNI est relevée dès le premier entretien avec la personne et est consignée dans le dossier socio-éducatif, elle ne fait pas toujours l'objet d'un traitement rapidement initié. Ainsi, c'est bien souvent lors de l'élaboration d'un projet d'aménagement de peine ou de sortie, que ce défaut de CNI va se faire jour, quelques fois trop tardivement pour que celui-ci puisse être concrétisé. Tous les partenaires des SPIP en matière d'insertion professionnelle rencontrés par la mission conjointe au cours de ses déplacements se sont montrés unanimes pour établir ce constat.

Aussi, pour lever cette difficulté, certains magistrats de l'application des peines autorisent les permissions de sortir ayant pour objet le renouvellement des CNI, pratique qui ne fait toutefois pas l'objet d'un consensus.

*Préconisation n°9. Pour la DAP : dès la phase d'accueil, systématiser la mise en œuvre de la procédure CNI avec demande concomitante d'Extrait d'Acte de Naissance par voie dématérialisée.*

## 4.2 Le droit à la délivrance ou au renouvellement d'un titre de séjour.

### 4.2.1 Le cadre légal

Les personnes étrangères incarcérées qui souhaitent préparer leur sortie et s'engager dans des démarches d'insertion, doivent justifier d'un droit à rester sur le territoire national et à travailler.

Elles ont donc besoin d'un titre de séjour ou d'un récépissé. Or, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne traite pas de la situation particulière du droit au séjour des étrangers détenus, la procédure de droit commun impliquant que la personne étrangère se présente à la préfecture pour demander ou récupérer sa carte de séjour. Cette obligation est difficilement conciliable avec le régime de détention.

Si depuis plusieurs années des protocoles avaient été conclus entre les préfectures et les établissements pénitentiaires pour permettre un éloignement effectif des étrangers détenus à la fin de leur peine, la question de la délivrance ou du renouvellement des titres de séjour en prison n'avait pas, quant à elle, fait l'objet d'instructions générales.

La **circulaire du 25 mars 2013**<sup>90</sup> a mis fin à ce vide juridique et a constitué une réelle avancée même si toutes les catégories de personnes étrangères détenues (notamment les personnes placées sous main de justice en détention provisoire et celles condamnées à moins de 3 mois) ne peuvent présenter de demandes.

En effet, elle prévoit la mise en œuvre d'une procédure uniforme et spécifique de dépôt et d'examen des demandes de titre de séjour dans les établissements pénitentiaires, avec notamment la désignation d'un **correspondant pénitentiaire et d'un correspondant préfectoral**.

---

<sup>90</sup> Circulaire INTV1306710C du 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté.

Le correspondant pénitentiaire centralise les demandes de titre de séjour au sein de la prison et les transmet par voie postale au correspondant préfectoral.

L'instruction du dossier est ensuite réalisée par la préfecture en tenant bien évidemment compte de la « *menace à l'ordre public* » que peut représenter la personne.

Si le préfet accorde le droit au séjour, elle recevra une décision écrite qu'elle pourra présenter au juge d'application des peines dans le cadre d'une demande d'aménagement de peine.

Il lui est également possible de présenter une permission de sortir afin de se présenter à la préfecture, notamment pour effectuer les formalités d'identification biométrique nécessaires à la délivrance du titre de séjour. Si la demande est rejetée, la décision sera notifiée par écrit à la personne et assortie d'une obligation de quitter le territoire français.

A l'instar des constatations faites précédemment sur la délivrance de la CNI, le degré de mise en œuvre de ce texte et ses effets sont largement inégaux selon les établissements et les préfectures. De plus, certaines catégories de détenus étrangers sont exclues de son périmètre d'application.

#### **4.2.2 Des détenus étrangers privés de la possibilité de demander un titre de séjour en prison**

En effet, s'agissant des personnes étrangères qui sont éligibles à déposer une primo demande ou une demande de renouvellement de titre de séjour, la circulaire introduit des distinctions qui ne sont pas prévues par la loi.

Ainsi, la circulaire définit trois catégories de personnes fondées à demander un titre de séjour :

- ✓ la personne condamnée à une peine supérieure à trois mois (primo demande) ;
- ✓ la personne condamnée à une peine supérieure à trois mois dont le titre de séjour arrive à expiration pendant la détention (renouvellement) ;
- ✓ quelle que soit la nature de la demande, les personnes condamnées et faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français datée de plus d'un an.

De fait, sont exclues du champ d'application de la loi sans aucune justification, les personnes condamnées à une « courte peine » et celles placées en détention provisoire, ces dernières bénéficiant pourtant de la présomption d'innocence.

Or, l'impossibilité pour ces personnes de présenter des demandes alors même qu'elles remplissent les conditions légales, peut leur être largement préjudiciable, puisque pouvant les déposséder de l'accès à certains droits (aux prestations sociales, aux soins, au logement ou à l'emploi), les empêcher de prétendre à l'aménagement de leur peine ou les conduire en centre de rétention administrative le jour de leur libération.

### 4.2.3 *Un défaut de suivi de la mise en œuvre de la circulaire et des politiques préfectorales à géométrie variable*

Lors des auditions menées par la mission conjointe auprès des DFSPiP, des CPIP et des partenaires de l'accès aux droits des étrangers, il est apparu qu'une majorité de préfectures ne semblait pas avoir désigné de correspondant préfectoral, rendant ainsi difficile le travail de dépôt et de suivi des demandes de titres de séjour. L'enquête réalisée par SDMi2 (déjà citée) confirme cet état de fait puisque **sur les 153 établissements ayant répondu, seuls 49 indiquent avoir un correspondant clairement identifié à la préfecture et 7 d'entre eux ont décliné localement la mise en œuvre de la circulaire par la signature d'une convention tripartite SPIP – Préfecture – Etablissement.**

Par ailleurs, une difficulté supplémentaire réside dans le fait que certaines préfectures, notamment celles dans le ressort desquelles se situent un établissement pénitentiaire, ne s'estiment pas compétentes pour étudier les demandes qui leurs sont faites par un étranger incarcéré domicilié à l'établissement et renvoient vers la préfecture où celui-ci avait précédemment son dossier, « circuit » qui ralentit, voire empêche, l'examen de la demande.

Plus globalement, s'agissant des liens entre les services de l'administration pénitentiaire et les préfectures, il ressort des entretiens menés par la mission que ceux-ci sont généralement très distendus, voire inexistant, la question des personnes placées sous main de justice ne faisant pas l'objet d'une politique publique harmonisée, à la différence de l'emploi ou du logement.

*Préconisation n°10. Pour l'Etat : rendre obligatoire dans chaque préfecture la désignation d'un référent « personnes placées sous main de justice ».*

## 5. LE DROIT A LA DOMICILIATION

A l'instar de la possession d'une pièce d'identité, pouvoir justifier d'une adresse est un préalable indispensable à l'obtention de certains droits ou prestations d'aide sociale. Ainsi, les personnes qui n'ont pas de domicile stable ou fixe doivent-elles avoir recours à une domiciliation administrative pour faire valoir leurs droits civils, civiques ou sociaux.

### 5.1 Le cadre légal

La domiciliation est un dispositif qui a pour objectif de permettre à **des personnes sans « domicile stable » d'accéder à une adresse postale**, un lieu où récupérer leur courrier. Cette identification postale va permettre à ces personnes de pouvoir ouvrir leurs droits à des services et à des prestations.

Celle-ci s'effectue soit auprès d'un Centre Communal d'Action Social (CCAS), d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) ou d'un organisme, essentiellement des structures associatives, bénéficiant d'un agrément préfectoral.

**L'article 30 de la loi pénitentiaire** a ouvert la possibilité d'une domiciliation des personnes détenues auprès de l'établissement pénitentiaire tout en rappelant que l'élection de

domicile pouvait également être faite auprès d'un CCAS, d'un CIAS ou d'un organisme agréé. Ainsi :

✓ « *Les personnes détenues peuvent élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire :*

*1° Pour l'exercice de leurs droits civiques, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile personnel. Avant chaque scrutin, le chef d'établissement organise avec l'autorité administrative compétente une procédure destinée à assurer l'exercice du vote par procuration ;*

*2° Pour prétendre au bénéfice des droits mentionnés aux articles L. 121-1 et L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile de secours ou d'un domicile personnel au moment de leur incarcération ou ne peuvent en justifier ;*

*3° Pour faciliter leurs démarches administratives.*

*Pour faciliter leurs démarches de préparation à la sortie, les personnes détenues peuvent également procéder à l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-1 du même code soit auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès de l'organisme agréé à cet effet, le plus proche du lieu où elles recherchent une activité en vue de leur insertion ou réinsertion ou le plus proche du lieu d'implantation d'un établissement de santé ou médico-social susceptible de les accueillir. »*

Puis, la **circulaire interministérielle du 1<sup>er</sup> février 2013**<sup>91</sup> a précisé les modalités d'application de ce droit : l'élection de domicile auprès de l'établissement pénitentiaire doit toutefois être **subsidaire et temporaire**, c'est-à-dire ne s'exercer que lorsque des solutions de droit commun ne peuvent être ouvertes.

Enfin, l'article 31 de **la loi du 15 août 2014 et la note conjointe Justice – Intérieur du 9 mars 2015**<sup>92</sup> sont venues compléter le dispositif législatif en faisant **impossibilité pour un CCAS ou un CCIAS de refuser la domiciliation à une personne détenue dès lors qu'elle la sollicite dans le cadre de ses démarches de préparation à la sortie en vue de son insertion** et en précisant la mise en œuvre de la domiciliation en établissement pénitentiaire.

En effet, obtenir une domiciliation administrative pour ces personnes auprès d'une commune qui n'est pas obligatoirement celle sur laquelle la personne était domiciliée avant son incarcération, peut s'avérer très difficile, certaines communes mettant régulièrement en avant l'absence de relations antérieures de la personne avec elles **ou un défaut de « présence ininterrompue pendant X mois »** pour leur refuser la domiciliation. La personne est alors renvoyée vers des structures associatives agréées par la préfecture pour pratiquer la domiciliation, celles-ci ne pouvant toutefois pas aller au-delà du nombre de domiciliations prévu dans l'agrément préfectoral.

<sup>91</sup> Circulaire JUSK1240044C.

<sup>92</sup> Note JUSK1540021N du 9 mars 2015.

## 5.2 Des difficultés persistantes

Si ces dispositions représentent une réelle avancée pour l'accès aux droits et les démarches d'insertion des personnes placées sous main de justice, elles sont trop récentes pour que leurs effets puissent être pleinement mesurés, une seule évaluation ayant été menée à ce jour par la DAP<sup>93</sup> sur l'année 2013 (alors que la circulaire de 2013 prévoyait pourtant une évaluation semestrielle). Les acteurs rencontrés par la mission conjointe ont fait état de difficultés toujours très présentes.

Tout d'abord, les CCAS des grands centres urbains, parce déjà qu'en charge d'une population en situation d'errance cumulant les problématiques sociales, se montrent très réticents à domicilier les personnes placées sous main de justice et développent ainsi des stratégies « d'évitement » ou de « renvois » vers des structures domiciliataires atteignant souvent elles-mêmes le nombre maximal de domiciliations que leur permet l'agrément préfectoral délivré.

Interrogée par la mission, l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale<sup>94</sup> n'a que très peu de remontées de ses adhérents sur la question des personnes placées sous main de justice ; elle ne mène aucune action précise en direction de ce public et n'est pas en capacité d'identifier les problématiques liées à cette catégorie de bénéficiaires. Elle indique néanmoins que si depuis la loi sur le droit opposable au logement, dite loi DALO<sup>95</sup>, la domiciliation est une obligation légale pour un CCAS, aucun droit à l'accompagnement social n'y est rattaché, celui-ci n'étant que facultatif et laissé à l'appréciation de chaque CCAS. Toutefois, comme cette prestation n'est pas financée (pour un coût moyen par CCAS de 15000 euros/an comprenant locaux, équipements et ETP), il lui semble néanmoins possible que certaines structures essaient de contourner cette obligation légale, notamment pour les publics en situation d'errance<sup>96</sup>.

De fait, le renvoi des « *publics justice* » vers des associations pratiquant la domiciliation, celle-ci n'étant pas financée, engendre des contraintes supplémentaires pour ces dernières ; un mouvement assez marqué de « désengagement de ces structures » vis-à-vis de la domiciliation des publics en situation d'errance a été observé ces dernières années dans les grands centres urbains<sup>97</sup>.

Par ailleurs, l'enquête déjà citée (référence 47) montre à la fois une **très forte hausse** du nombre de domiciliations en EP d'un semestre à l'autre pour l'année 2013 (**159 au 1<sup>er</sup> semestre, 477 au 2<sup>nd</sup> semestre, soit + 300%**) et une **diminution nette du nombre de domiciliations établies auprès d'organismes de droit commun (-11% entre les deux semestres, la part représentée par les domiciliations en CCAS/CIAS passant dans le même temps de 71% à 55% pour ce qui est de ces organismes**, ce qui illustre cette tendance observée au désengagement des organismes de droit commun.

<sup>93</sup> Enquête PMJ2 « Demande de domiciliation pendant la détention » du 13/10/2014 sur les domiciliations établies en 2013 dans les établissements pénitentiaires.

<sup>94</sup> Rencontre de la mission avec le pôle « Politiques de lutte contre les exclusions et accès aux droits » de l'UNCCAS le 07/09/2015.

<sup>95</sup> Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>96</sup> Confirmant en cela les constats dressés par la FNARS – Enquêtes et observation sociale – avril 2015.

<sup>97</sup> Réf. 48, entretien de la mission conjointe avec l'UNCCAS.

Ainsi, la mission conjointe s'interroge sur le caractère **réellement subsidiaire du recours** à la domiciliation en établissement pénitentiaire. En effet, de par son côté rapidement opérationnel pour les démarches d'insertion menées par les personnels d'insertion et de probation, celle-ci ne devient-elle pas la « solution de facilité » ? Une solution pratique certes, mais contraire à l'esprit de la loi.

De fait, cette disposition peut avoir pour conséquence de complexifier le suivi dedans/dehors des personnes placées sous main de justice et de les éloigner paradoxalement du droit commun en les ramenant toujours vers le « giron » des services de la justice, l'enquête montrant également une baisse des conventionnements entre les SPIP et les CCAS.

En conséquence, la question de la domiciliation des sortants de prison devrait être pleinement intégrée aux schémas départementaux de la domiciliation qui ont le statut d'annexes aux Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).

*Préconisation n°11. Pour les préfets : dans le cadre du contrôle de légalité, instruction devrait leur est donnée de veiller à l'application de la loi par les CCAS.*

*Préconisation n°12. Pour les préfets : inscrire obligatoirement les personnes placées sous main de justice comme public cible des schémas départementaux de la domiciliation et intégrer les DFSPIP à leur élaboration.*

## **6. LE DROIT AUX PRESTATIONS SOCIALES ET FAMILIALES**

La question des ressources et des minimas sociaux au bénéfice des personnes placées sous main de justice est également centrale dans la lutte contre la précarité et la prévention de la récidive, notamment lors des sorties de détention. En effet, disposer de ressources est non seulement une condition indispensable (même si elle est insuffisante en soi) à la subsistance mais également nécessaire à l'étayage des parcours d'insertion, en ce que le bénéfice de minima sociaux peut donner accès à des dispositifs d'aide liés à l'emploi ou au logement.

### **6.1 Une politique territoriale sans visibilité à l'échelon national**

Si le Plan Pluriannuel de Lutte contre la Pauvreté et Pour l'Inclusion Sociale<sup>98</sup> fait bien de l'accès aux droits un élément central dans la volonté de l'Etat de s'engager vis-à-vis des populations les plus démunies, les lois de décentralisation font que celui-ci ne peut plus imposer des politiques sociales aux collectivités locales, et de nombreux acteurs rencontrés par la mission conjointe constatent la difficulté d'accès des personnes placées sous main de justice aux dispositifs de droit commun, plus particulièrement celles qui sont en détention.

---

<sup>98</sup> 2013 - 2017

L'action sociale relevant très largement des compétences confiées aux collectivités territoriales, l'administration pénitentiaire, même si elle a essayé d'impulser une dynamique sur ce champs à l'échelon national, est contrainte de s'en remettre aux partenariats locaux pour que les personnes placées sous main de justice aient par exemple un réel accès à l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (APA) ou au Revenu de Solidarité Active (RSA).

Ainsi, les rencontres que la mission conjointe a menées avec la **Direction Générale de la Cohésion Sociale** (DGCS, qui pilote les politiques interministérielles d'action sociale en direction des personnes ou groupes en difficulté sociale et veille à l'application des règles relatives aux minima sociaux), **l'Association des Départements de France** (ADF, les départements mettant en œuvre la politique d'action sociale et finançant le RSA) et la **Caisse Nationale des Allocations Familiales** (CNAF, qui gère la distribution des prestations), confirment qu'aucun de ces organismes n'est en capacité d'identifier parmi les bénéficiaires des minima sociaux la part des publics relevant d'une mesure de justice, d'une incarcération ou d'une sortie de détention.

Pourtant, leur partenariat avec la DAP existe au moins depuis 2006 avec les mesures prises par le Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion<sup>99</sup> pour réduire la pauvreté et garantir un accès effectif des plus défavorisés aux droits fondamentaux, mais pâtit d'un défaut de pilotage et d'une volonté politique forte.

A titre d'exemple, le **Protocole National DAP/DGCS/CNAF/ADF de 2007**<sup>100</sup> qui avait pour objectif d'améliorer l'information et l'accès concret des personnes placées sous main de justice incarcérées aux minima sociaux en incitant notamment à la rencontre directe avec un agent de la CAF en détention, ou la **Circulaire Interministérielle du 11 juillet 2013**<sup>101</sup> qui permet la suspension des droits et non plus la coupure de ceux-ci, ne font l'objet d'aucune mesure de leurs déclinaisons locales, chaque département ou organisme prestataire appliquant sa propre politique et n'ayant aucunement l'obligation d'en rendre compte à un niveau national.

A la demande de la mission conjointe, la CNAF a adressé en fin d'année 2015 un questionnaire à ses caisses départementales afin de recenser celles qui ont noué un partenariat avec les services de l'administration pénitentiaire, SPIP et/ou établissements, et pour en connaître les modalités<sup>102</sup>.

Sur les 43 CAF y ayant répondu, les principaux constats sont les suivants :

- 50 % d'entre elles seulement indiquent avoir noué un partenariat avec les services de l'administration pénitentiaire ;
- 30 % interviennent directement auprès des personnes détenues.

*Préconisation n°13. Pour la DAP, la DGCS, la CNAF et l'ADF : établir un nouveau protocole visant à répertorier les partenariats locaux et à modéliser les bonnes pratiques.*

<sup>99</sup> CILE 12/05/2006

<sup>100</sup> Déjà évoqué

<sup>101</sup> Circulaire DGCS/SD1C/DAP du 11/07/2013 relative aux conditions d'accès et de modalités de calcul du RSA et de l'AHH pour les PPSMJ incarcérées ou bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine.

<sup>102</sup> Questionnaire CNAF dont les résultats ont été communiqués à la mission conjointe le 02/03/2016.

## 6.2 Des prestations finalement peu accessibles aux personnes placées sous main de justice

Même si l'administration pénitentiaire et ses partenaires ne disposent d'aucune statistique sur la nature ou le volume des prestations sociales dont bénéficient les personnes à leur entrée en détention ou qu'elles sollicitent à leur sortie, les entretiens menés par la mission conjointe indiquent que l'AAH, le RSA et les allocations logement, à l'image de ce qu'elles représentent dans la société, sont les prestations les plus communes.

Ces différentes prestations, au-delà de leurs conditions légales d'octroi et de leurs modalités respectives d'attribution, présentent toutes la caractéristique de pouvoir être maintenues à taux plein pendant les premiers temps de l'incarcération (en général 60 jours), puis à taux réduit ou suspendues pour la suite, et de pouvoir être reprises dans leur versement à la sortie sans que la personne ait à refaire de quelconques démarches.

Pour que ces dispositions soient effectives, il faut cependant que la personne déclare sa situation auprès de l'organisme lui versant habituellement les prestations, et ce dès son entrée en détention. Ainsi, sa situation est mise à jour sur la production du bulletin de présence fourni par l'établissement pénitentiaire, ses droits étant également repris dans leur intégralité à sa sortie, toujours en produisant le « *billet de sortie* ». La circulaire de juillet 2013 précitée prévoyait également, pour faciliter ces démarches aux personnes placées sous main de justice, l'utilisation **d'une fiche de liaison renseignée par le SPIP** afin de faciliter la prise en compte des changements de situation concernant les modalités d'hébergement ou de participation aux frais d'hébergement, ainsi que l'encouragement fait aux CAF de privilégier les interventions directes auprès des publics incarcérés (permanences en EP).

Si l'enquête commandée par la mission conjointe<sup>103</sup> montre localement la très grande disparité des niveaux de collaboration et d'intervention des CAF auprès des personnes incarcérées (puisque **50,6% d'entre elles semblent avoir désigné un correspondant repéré par le SPIP et 27,2% seulement proposer une intervention concrète auprès des personnes incarcérées**<sup>104</sup>) et confirme ainsi les résultats du questionnaire adressé par la CNAF à ses caisses départementales, il convient de relever également la très grande hétérogénéité des pratiques des CPIP relativement à l'établissement de fiches de liaison avec les CAF. Peu ont déclaré les utiliser, bien souvent faute de temps et faute d'interlocuteur privilégié à la CAF, renvoyant alors les personnes détenues à leur responsabilité de le faire ou pas. Par ailleurs et pour pallier cette difficulté, certains SPIP ont conventionné avec des associations elles-mêmes subventionnées par le Conseil Départemental pour effectuer des ouvertures ou maintiens de droits<sup>105</sup>.

## 6.3 Un partenariat avec la Caf qui gagnerait à être relancé sur trois axes

Lors de sa rencontre avec la CNAF, la mission conjointe a identifié trois axes de travail pour lesquels la direction de l'administration pénitentiaire devrait prêter une attention soutenue :

<sup>103</sup> Enquête déjà citée en Ref. 34.

<sup>104</sup> Parmi les partenariats CAF/SPIP jugés performants à la fois par la DAP et la CNAF et où la CAF tient des permanences en détention, citons les expériences de la Roche-sur-Yon et de Nantes.

<sup>105</sup> C'est le cas de l'association ARIA dans le département du Rhône qui est subventionnée par le conseil départemental pour intervenir dans les établissements de Corbas et Villefranche-sur-Saône pour réaliser 300 ouvertures/maintiens de droits.

- ✓ Le système d'information de la branche famille comporte une application métier, « **Cristal** », qui permet d'élaborer des requêtes visant à extraire des données chiffrées détaillant, localement et sur une période donnée, le nombre de détenus ou de sortants de prison ayant saisi les CAF sur la base des bulletins de présence (pour les demandes de suspension des droits à l'entrée en détention) et des billets de sortie (pour réactivation des droits à la sortie), cette application gardant trace du changement de situation des personnes incarcérées (code « Absent du domicile »). Sur la demande de la mission conjointe, la direction des études et des statistiques de la direction générale de la CNAF, a ainsi procédé à une exploitation de son logiciel sur le mois de décembre 2015 afin de mesurer le nombre de foyers allocataires percevant l'AHH ou le RSA dont le titulaire du dossier ou son conjoint est incarcéré : 1541 foyers allocataires de l'AHH et 2185 foyers allocataires du RSA dont le titulaire du dossier ou son conjoint a été incarcéré en décembre 2015<sup>106</sup>.

Nombre de foyers allocataires percevant l'AHH dont le responsable du dossier ou son conjoint est incarcéré	
	Effectifs
Isolés sans enfant	1 392
Isolés avec enfants	115
Couples sans enfant	18
Couples avec enfants	16
<b>Total</b>	<b>1 541</b>

Nombre de foyers allocataires percevant le RSA dont le responsable du dossier ou son conjoint est incarcéré	
	Effectifs
Isolés sans enfant	520
Isolés avec enfants	1 413
Couples sans enfant	40
Couples avec enfants	212
<b>Total</b>	<b>2 185</b>

<sup>106</sup> Direction Générale de la CNAF, sous-direction des statistiques, des études et de la recherche, décembre 2015

- ✓ Dans le cadre du **Plan Pluriannuel de Lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale**<sup>107</sup> qui s'articule autour des trois axes que sont la prévention des ruptures, l'accompagnement social des personnes en difficulté et l'action partenariale au plus près des territoires et des personnes, la branche famille de la CNAF a mis en œuvre dans sa convention d'objectifs<sup>108</sup> une prestation intitulée les « **rendez-vous des droits** » et ayant comme objectif de permettre à chaque allocataire d'atteindre la plénitude de ses droits en fonction de sa situation, démarche ciblée et proactive quant à la résolution de ses difficultés sociales. Elle a identifié un certain nombre de publics, parmi lesquels ceux dont **la situation a changé au cours de l'année** et « *des personnes dont le dossier complexe induit un traitement attentionné et une vision globale de leur situation (besoin d'expertise sur plusieurs prestations, multi intervenants, etc.)* »<sup>109</sup>. Un point global est réalisé sur la situation de la personne quant à ses droits aux prestations de la branche famille, au FSL, à la Couverture maladie universelle complémentaire (Cmu -C), aux tarifs sociaux gaz-électricité, aux aides extra légales des CCAS. Les personnes placées sous main de justice pourraient parfaitement correspondre à ce cœur de cible, notamment pour celles qui sortent de prison ou qui atteindront 25 ans, le bénéfice du RSA socle leur permettant également de bénéficier d'un accompagnement social et l'entrée dans des dispositifs d'insertion.
- ✓ Enfin et toujours dans le cadre de cette convention d'objectifs, la branche famille étant fortement incitée à développer les échanges avec les partenaires institutionnels dans une logique d'accès aux droits, l'administration pénitentiaire devrait étudier l'opportunité et la faisabilité, pour chaque établissement pénitentiaire, d'un envoi systématique de l'état nominatif des entrants et des sortants. Ainsi, les droits seraient automatiquement suspendus à l'entrée en détention, puis repris à la sortie, ce qui éviterait ainsi les nombreux trop-perçus à rembourser dans les premiers mois de la sortie.

*Préconisation n°14. Pour la CNAF : lancer une requête sur la base de l'application « Cristal » pour identifier les volumes et la localisation des personnes placées sous main de justice actualisant leur situation à l'entrée/sortie de détention ; ainsi, les résultats pourront servir à déterminer localement la modalité d'intervention adaptée en EP pour les CAF.*

*Préconisation n°15. Pour la CNAF : systématiser les « rendez-vous » des droits pour les personnes placées sous main de justice en priorisant les personnes nouvellement allocataires (25 ans) et celles signalant un changement de situation (entrée/sortie de détention).*

*Préconisation n°16. Pour la DAP et la CNAF : sous réserve de l'avis de la CNIL, systématiser les échanges d'information entre la CAF et les établissements pénitentiaires pour une mise à jour automatique des droits.*

<sup>107</sup> Déjà cité

<sup>108</sup> Convention d'Objectifs et de Gestion 2013 - 2017

<sup>109</sup> CNAF – Bilan de la mise en place des rendez-vous des droits sur l'année 2014 – p.2



**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**



Inspection Générale des Services Judiciaires

201510049911

**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**



**INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

M 2015-076

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**



2015-M-041

**Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des  
personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire**  
**TOME 3 - Annexes 9 à 11**

Vincent DELBOS  
Inspecteur général adjoint  
des services judiciaires

Aquilino MORELLE  
Inspecteur général  
des affaires sociales

Hélène PELOSSE  
Inspectrice générale  
de l'inspection générale des finances

Béatrice DEL VOLGO  
Inspectrice générale adjointe  
des services judiciaires

Léa BOUDET  
Assistante de mission  
de l'inspection générale des finances

Hubert GOURDET  
Inspecteur  
des services judiciaires



## Sommaire

<b>ANNEXE 9.</b>	<b>ACCES AU LOGEMENT ET A L'HEBERGEMENT.....</b>	<b>5</b>
<b>ANNEXE 10.</b>	<b>PREVENTION ET LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS.....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE 11.</b>	<b>INSERTION PROFESSIONNELLE : FORMATION, ACCES A L'EMPLOI ET TRAVAIL .....</b>	<b>219</b>
<b>ANNEXE 12.</b>	<b>RAPPORT TNS SOFRES SUR LES FREINS ET LEVIERS A L'EMBAUCHE DES PERSONNES CONFIEES PAR L'AUTORITE JUDICIAIRE A L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE-SGMAP-JANVIER 2016.....</b>	<b>272</b>



## Annexe 9. Accès au logement et à l'hébergement

### LE LOGEMENT ET L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE SOMMAIRE

<b>1. LES STATISTIQUES RELATIVES AU LOGEMENT ET A L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE</b> .....	<b>1</b>
1.1. Les statistiques générales sur ces publics.....	1
1.1.1. <i>Les statistiques par zone géographique</i> .....	1
1.1.2. <i>Les statistiques du milieu fermé</i> .....	1
1.1.3. <i>Les statistiques du milieu ouvert</i> .....	2
1.2. Les champs d'information liés au logement dans GENESIS.....	3
1.2.1. <i>Les champs d'information liés au logement</i> .....	3
1.2.2. <i>Les extractions et analyses demandées par la mission</i> .....	3
1.3. Les champs d'information liés au logement dans le logiciel APPI.....	3
1.3.1. <i>La rubrique annuelle sous APPI</i> .....	3
1.3.2. <i>Le rapport de fin de détention sous APPI</i> .....	4
1.3.3. <i>Les lacunes d'APPI</i> .....	4
1.4. Les enquêtes de la DREES sur les établissements sociaux permettent de mieux connaître les publics hébergés et pour partie les personnes sous main de justice.....	5
1.5. Des données sont en revanche disponibles pour les placements extérieurs.....	9
1.6. Les chiffres les plus à jour relatifs à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice résultent d'enquêtes flash commanditées par la DAP.....	10
1.6.1. <i>Enquête de 2010</i> .....	10
1.6.2. <i>Enquête de 2011</i> .....	10
1.6.3. <i>Enquête de 2014</i> .....	11
1.7. Les données centralisées par la DGCS.....	11
1.7.1. <i>Le nombre de places identifiées public personnes sous main de justice</i> .....	11
1.7.2. <i>Le coût moyen de l'hébergement en CHR</i> .....	14
1.8. Les statistiques locales récupérées par la mission.....	18
1.8.1. <i>Les statistiques du SIAO 75</i> .....	18
1.8.2. <i>Les autres statistiques disponibles</i> .....	19
<b>2. LE CADRE JURIDIQUE RELATIF A L'HEBERGEMENT ET AU LOGEMENT DES PERSONNES SOUS MAIN</b> .....	<b>20</b>
<b>3. DE JUSTICE SORTANTS DE DETENTION</b> .....	<b>20</b>
3.1. Le chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri.....	20
3.2. La mise en œuvre du chantier en ce qui concerne les personnes sous main de justice.....	22
3.2.1. <i>l'accès aux dispositifs de droit commun</i> .....	22
3.2.2. <i>Les dispositifs d'hébergement</i> .....	23
3.2.3. <i>Les dispositifs de logements</i> .....	24
3.3. Le projet d'instruction relative à la coordination des SPIP et des SIAO.....	24
3.3.1. <i>Le public concerné</i> .....	25
3.3.2. <i>La convention entre le SPIP et le SIAO</i> .....	25
3.3.3. <i>L'identification partagée des besoins des personnes</i> .....	25
3.3.4. <i>L'échange d'informations au bénéfice de la personne</i> .....	26
3.3.5. <i>Le maintien et l'accès au logement</i> .....	26

3.3.6. <i>Les modalités de coordination territoriale</i> .....	26
3.3.7. <i>La position des associations</i> .....	26
3.4. <i>La domiciliation des détenus</i> .....	27
3.4.1. <i>Les critères de domiciliation</i> .....	27
3.4.2. <i>Les objectifs de la domiciliation</i> .....	28
3.4.3. <i>La mise en œuvre de la domiciliation au sein de l'établissement pénitentiaire</i> .....	29
3.4.4. <i>Les statistiques sur la domiciliation</i> .....	31
<b>4. LES CONSTATS EFFECTUES PAR DES TRAVAUX ANTERIEURS A LA MISSION</b> .....	<b>31</b>
4.1. <i>Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2011</i> .....	31
4.1.1. <i>Un déficit de connaissance des populations</i> .....	31
4.1.2. <i>Une prise en charge des personnes en évolution mais insuffisante pour répondre aux besoins</i> .....	31
4.1.3. <i>Un manque de pilotage</i> .....	32
4.1.4. <i>Le cas particulier des personnes sous main de justice</i> .....	32
4.2. <i>Les travaux de la mission conjointe IGF IGAS sur l'hébergement d'urgence (mars 2015)</i> .....	33
4.2.1. <i>Les services de l'État ne sont pas toujours informés de la situation administrative des publics hébergés</i> .....	33
4.2.2. <i>L'information sur les publics de l'hébergement généraliste n'est pas consolidée</i> .....	34
4.2.3. <i>Au regard de ce contexte, le pilotage national de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile présente plusieurs limites</i> .....	35
<b>5. LES RETOURS TERRAINS OFFRENT UN BILAN MITIGE</b> .....	<b>40</b>
5.1. <i>Les indicateurs du chantier de refondation n'ont pas pu être tenus en ce qui concerne les personnes sous main de justice</i> .....	40
5.2. <i>Les SPIP ne sont pas suffisamment associés aux diagnostics à 360°</i> .....	41
5.3. <i>Les pratiques dans les SIAO vis-à-vis des personnes sous main de justice montrent une marge de progrès importante</i> .....	43
5.3.1. <i>Le rapport IGAS de 2012 sur le fonctionnement des SIAO</i> .....	43
5.3.2. <i>L'enquête FNARS Croix rouge de 2012</i> .....	44
5.3.3. <i>L'enquête FNARS de 2014</i> .....	46
<b>6. LES EXPERIENCES ET PROJETS INNOVANTS</b> .....	<b>55</b>
6.1. <i>Le projet d'étude du Cerema visant à mieux connaître les besoins des personnes sous main de justice</i> .....	55
6.1.1. <i>L'objectif et la méthodologie de l'étude</i> .....	55
6.1.2. <i>Le détail des besoins des personnes sous main de justice en matière de logement</i> .....	60
6.1.3. <i>Des enjeux transversaux : le rôle du SIAO, les relations entre acteurs, l'organisation territoriale</i> .....	62
6.2. <i>Des fédérations envisagent de mettre en place des systèmes d'information sur cette thématique</i> .....	64
6.3. <i>Les dispositifs innovants identifiés par l'enquête DAP sur les relations SPIP/SIAO</i> .....	64
6.4. <i>Les appels à projets innovants lancés par la DIHAL</i> .....	65
6.4.1. <i>Les projets lancés en 2013 et leur bilan</i> .....	65
6.4.2. <i>Les projets retenus en 2014</i> .....	75
6.5. <i>Les dispositifs passerelles</i> .....	75
6.5.1. <i>L'évaluation des personnes : publics ciblés, modalités et périmètre de l'évaluation et objectifs poursuivis</i> .....	76

6.5.2. Accès au logement et maintien dans le logement.....	78
6.5.3. Ancrage territorial et financement des dispositifs passerelles.....	78
6.5.4. Bilan et perspectives.....	80
6.6. L'expérimentation « Un chez soi d'abord ».....	80
6.6.1. Le contenu du programme.....	80
6.6.2. Les premiers résultats.....	81
6.6.3. La pérennisation et la poursuite du programme.....	84
6.6.4. Le coût moyen.....	84
<b>7. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES.....</b>	<b>85</b>
7.1. En Allemagne.....	85
7.2. Au Danemark.....	85
7.3. En Espagne.....	85
7.4. Aux Etats-Unis.....	85
7.5. En Suède.....	86
<b>8. L'ANALYSE OFFRE/DEMANDE DE LOGEMENT/HEBERGEMENT DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE.....</b>	<b>86</b>
8.1. La demande : une reconstitution à partir des enquêtes flash et du nombre de sortants.....	86
8.2. Une offre très inférieure et limitée aux CHRS.....	87
8.2.1. Les CHRS dédiés aux personnes sous main de justice.....	88
8.2.2. Les CHRS accueillant tous publics dont des personnes sous main de justice.....	89
8.2.3. L'enquête de la mission auprès des CHRS accueillant tous public.....	90
8.2.4. « La mise en place des SIAO rend l'accueil de ce public délicat compte tenu de la nécessité de réserver des places pour la sortie de détention, ce que ne permet pas le SIAO sauf convention spécifique ».La destination des personnes sous main de justice à la sortie n'est pas majoritairement une solution pérenne.....	92
8.3. L'écart offre/demande.....	94

## 1. Les statistiques relatives au logement et à l'hébergement des personnes sous main de justice

Trouver un logement ou un hébergement stable est une condition pour que les sortants de prison ou les personnes sous main de justice aient une chance de se réinsérer après une période de rupture plus ou moins longue que peut constituer la prison. En outre, l'absence de solution de logement ou d'hébergement peut induire un placement en détention des personnes prévenues ou condamnées, réduisant ainsi leurs chances de bénéficier d'une alternative à la détention ou d'un aménagement de peine. La mission s'est dans un premier temps penché sur les statistiques disponibles dans ce domaine.

### 1.1. Les statistiques générales sur ces publics

#### 1.1.1. Les statistiques par zone géographique

Tableau 1 : Répartition géographique des personnes sous main de justice en 2014

DISP	Nombre de personnes écrouées <sup>1</sup>	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Total
Bordeaux	5 901	16 065	21 966
Dijon	5 899	16 635	22 534
Lille	11 008	25 312	36 320
Lyon	6 958	19 787	26 745
Marseille	9 029	14 300	23 329
Paris	14 359	24 455	38 814
Rennes	7 162	21 262	28 424
Strasbourg	6 367	14 430	20 797
Toulouse	6 113	13 830	19 943
Outre-mer	5 087	8 032	13 119
<b>Total</b>	<b>77 883</b>	<b>174 108</b>	<b>251 991</b>

Source : DAP.

#### 1.1.2. Les statistiques du milieu fermé

Tableau 2 : Effectifs en milieu fermé de 2010 à 2014

Année (1 <sup>er</sup> janvier)	Écroués non détenus	Écroués détenus	Ensemble des écroués
2010	5 111	60 978	66 089
2011	6 431	60 544	66 975
2012	8 993	64 787	73 780
2013	10 226	66 572	76 798
2014	10 808	67 075	77 883

Source : DAP Séries statistiques des personnes sous main de justice.

Les personnes écrouées non détenues sont comptabilisées à part depuis 2005. Elles regroupent les placés sous surveillance électronique ou à l'extérieur sans hébergement.

<sup>1</sup> Y compris les PSE, les PE ou les SL.

Tableau 3 : Effectifs en milieu fermé par mesure

Année (1 <sup>er</sup> janvier)	Personnes écrouées sans aménagement de peine	Personnes écrouées disposant d'un aménagement de peine ou SEFIP					Total
		SEFIP	PSE	Semi- liberté	PE hébergés	PE non hébergés	
2010	58 787	0	4 489	1 665	516	622	7 292
2011	58 508	61	5 706	1 677	359	664	8 467
2012	62 559	528	7 889	1 857	371	576	11 221
2013	64 384	624	9 029	1 785	403	573	12 414
2014	64 935	570	9 591	1 765	375	647	12 948

Source : DAP.

Tableau 4 : Détail des mesures d'aménagement de peines

Année	Nombre de personnes condamnées aménagées (hors libération conditionnelle)	Semi-libre	Placés à l'extérieur	Placés sous surveillance électronique (hors SEFIP)
2010	7 292	1 665	1 138	4 489
2011	8 467	1 677	1 023	5 767
2012	10 693	1 857	947	7 889
2013	11 790	1 785	976	9 029
2014	12 948	1 765	1 022	9 591

Source : DAP.

### 1.1.3. Les statistiques du milieu ouvert

Tableau 5 : Détail des mesures du milieu ouvert par année

Type de mesure	2010	2011	2012	2013	2014
Ensemble des personnes	168 671	173 022	173 063	175 200	174 108
SME	141 156	143 670	144 060	144 937	141 107
Libération conditionnelle	7 023	7 347	6 752	6 651	6 428
TIG	14 883	15 502	14 970	15 293	16 196
Sursis à TIG	12 618	15 244	17 280	18 803	20 392
Contrôle judiciaire	3 697	3 651	3 683	3 680	3 689
Interdiction de séjour	717	697	641	639	635
Ajournement avec mise à l'épreuve	189	195	170	141	184
Suivi socio- judiciaire	3 889	4 241	4 821	5 254	5 685
Travail non rémunéré	2 428	2 565	2 195	1 929	1 891
Ensemble des mesures	186 600	193 112	194 572	197 327	196 207
Mesure/personne	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

Source : DAP.

## 1.2. Les champs d'information liés au logement dans GENESIS

### 1.2.1. Les champs d'information liés au logement

La mission a demandé une analyse des données liées au logement et figurant sous GENESIS (cf. Annexe 3 sur les systèmes d'information).

### 1.2.2. Les extractions et analyses demandées par la mission

A partir de ces champs, le bureau Me5 a tenté de définir des indicateurs. Aucune proposition n'a été faite pour le logement. D'une manière générale, il convient de souligner que l'adresse étant déclarative, cette information n'est pas toujours exacte.

## 1.3. Les champs d'information liés au logement dans le logiciel APPI

### 1.3.1. La rubrique annuaire sous APPI

Au sein du logiciel APPI figure un onglet « Annuaire » qui permet de renseigner les informations relatives à la situation des personnes sous main de justice au regard du domicile conformément à la copie d'écran suivante.

Graphique 1 : Copie d'écran d'APPI relative au champ logement

The screenshot shows the APPI software interface. At the top, there is a navigation bar with several tabs: Identité, Annuaire (selected), Typologie du suivi, Situation administrative, Scolarité et profession, Situation financière, Mesures et interventions, Situation pénale, Journal, and Personnes du dossier. The main content area displays the following information:

**Nom/Prénom** [Redacted] **Dossier n°** 201200020350  
 Diagnostic en cours Dernière modification le 19/12/2014 par [Redacted]

**Situation**

Situation au regard du domicile :  
 Type de logement :  
 Code canton ou circonscription :

**Adresse domicile**

Adresse déclarée :   
 Rue, localité, lieu-dit : XXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXX  
 Code postal :  
 Ville :  
 Pays :

99XXXXXXXX XXXXXXXX	FRANCE
	Téléphone fixe :
	Téléphone portable : 00.00.00.00.00
	Email :
<b>Adresse postale</b>	
Rue, localité, lieu-dit :	Code postal :
	Ville :
	Pays : FRANCE
	Téléphone fixe :
	Téléphone portable :
	MODIFIER SAVE

Informations sur la localisation géographique de la personne

Cette rubrique « annuaire » est complétée par le SPIP ou le SAP, en début de prise en charge et requiert une attention particulière essentiellement en milieu ouvert.

- En milieu fermé, APPI n'est pas pleinement utilisé du fait de l'existence d'autres applications (GIDE/GENESIS).
- L'adresse peut également faire l'objet de modification par le SPIP ou le SAP durant le suivi. Si l'adresse est modifiée par le SPIP, elle doit obligatoirement faire l'objet d'une validation par le SAP pour être effectivement prise en compte et enregistrée dans le dossier APPI. Or, en qualité de sortant de prison, la personne sous main de justice ne fait pas toujours l'objet d'un suivi SPIP mandaté par l'autorité judiciaire et l'adresse, si elle est renseignée par le SPIP, ne pourra être validée par le SAP.

### 1.3.2. Le rapport de fin de détention sous APPI

Il existe également sur APPI une trame de **rapport de fin de détention** qui fait apparaître la situation de la personne détenue au regard du logement (logement précaire ou non), mais ce rapport n'est pas rempli par les services, APPI étant qui plus est sous-utilisé en milieu fermé.

### 1.3.3. Les lacunes d'APPI

Le traitement des données issues de l'infocentre APPI rencontre différentes difficultés liées à la saisie des informations sur les mesures et les personnes prises en charge en milieu ouvert par l'administration pénitentiaire et notamment celles qui concernent les variables socio-démographiques de la personne prise en charge. Au premier janvier 2015, le taux de remplissage des variables sociodémographiques dans l'infocentre APPI étaient les suivantes en ce qui concerne les champs liés au logement.

Tableau 6 : Taux de remplissage des champs d'information sous APPI

Nom de la variable	Description	Taux manquant (%)	Taux de remplissage (%)
Per sexe	Sexe	0,3	99,7
Per Date de naissance	Date de naissance	0,4	99,6
Per commune domicile	Commune du domicile	2,3	97,7
Per commune naissance	Commune de naissance	17,5	82,5
Per situation matr libelle	Situation matrimoniale	50,9	49,1
Per situation domicile libelle	Type de logement	67,6	32,4

Source : DAP.

De plus, les données d'APPI ne sont pas historicisées. Par exemple, un changement de commune du domicile écrase la donnée antérieure ce qui ne permet pas d'étudier correctement les évolutions relatives au logement.

#### 1.4. Les enquêtes de la DREES sur les établissements sociaux permettent de mieux connaître les publics hébergés et pour partie les personnes sous main de justice

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère chargé des affaires sociales effectue tous les quatre ans une enquête établissements sociaux (ES) « difficultés sociales » auprès de tous les établissements et services d'accueil hébergeant des enfants et des adultes en France et dans les DOM. Les établissements enquêtés sont les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale, les maisons relais et résidences accueil, les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les centres maternels. Par ailleurs, l'enquête ES 2008 couvre les résidences sociales (hors maisons relais) et les organismes conventionnés au titre de l'aide au logement temporaire (ALT)<sup>2</sup>.

La dernière enquête a été réalisée en 2012 et fournit un inventaire des établissements et services sociaux au 15 décembre 2008 et de leur capacité d'accueil, une présentation des principales caractéristiques du personnel en place dans ces établissements et services au 31 décembre 2008 (sexe, âge, statut, fonction...), une description des personnes présentes au 15 décembre 2008, hors hébergement d'urgence (sexe, âge, situation familiale, nationalité, modalités d'hébergement, motif d'admission, régime assurance maladie, activité et qualification, nature des ressources...), une description des personnes sorties au cours de l'année 2008, hors hébergement d'urgence (sexe, âge, situation familiale, nationalité, modalités d'hébergement, motif d'admission, régime assurance maladie, activité et qualification, nature des ressources, durée du séjour...) ainsi qu'une description des personnes hébergées en urgence dans les CHRS la nuit du 3 au 4 février 2009 (sexe, âge, situation familiale, nationalité, orientation, résidence habituelle, motif d'admission...).

Cette enquête de la DREES comporte de nombreuses informations mais elle présente aussi certaines limites : hormis sa périodicité, si elle couvre presque la totalité des structures permanentes d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion (CHRS, CHU) et des pensions de famille, elle ne prend en compte ni les structures qui n'offrent pas d'hébergement (accueil de jour par exemple), ni les chambres d'hôtel.

<sup>2</sup> Les données collectées auprès de ces structures sont cependant plus restreintes. Notamment, les données portant sur le personnel et la clientèle ne sont pas renseignées au niveau individuel.

La mission a consulté l'enquête pour analyser les éléments disponibles relatifs à l'identification des personnes sous main de justice, qui sont retracés dans les tableaux suivants. A noter que l'identification des personnes sous main de justice se fait d'une part via le motif d'admission en établissement, qui est l'origine « établissement pénitentiaire », d'autre part via le motif de sortie de l'établissement d'hébergement qui est « l'entrée en établissement pénitentiaire ». A priori, ce vocable recoupe les sorties sèches de détention, mais aussi les aménagements de peine (PSE, SL, PE, SEFIP) tout en excluant les personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert (SME, TIG, contrôle judiciaire). Les chiffres de l'étude doivent donc être rapportés en toute rigueur à la population d'écroués, qu'ils soient détenus ou non, ce qui fait un différentiel de l'ordre de 10 000 personnes en 2014 (67 000 écroués détenus et 10 000 écroués non détenus).

Tableau 7 : Éléments liés aux personnes sous main de justice dans l'enquête DREES de 2012 (portant sur 2008)

	Motif d'admission au 15/12/2008	Destination des adultes sortis en 2008
CHRS (hors urgence)	<p>4,6 % sortants de prison soit 1082 personnes sur 23 543 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 974 H, 108 F</li> <li>- 1001 personnes isolées, 50 isolées avec enfant, 11 en couple sans enfant et 20 en couple avec enfant</li> <li>- 131 &lt; 25 ans, 657 de 25 à 44 ans, 259 de 45 à 59 ans, 35 de 60 ans et plus</li> <li>- 75 avec participation forfaitaire, 855 avec participation selon ressources, 79 loyer ou redevance et 73 aucune participation financière</li> <li>- Durée moyenne avec motif d'admission sortie de prison : 5 mois et durée médiane : 3 mois avec la répartition suivante (sur 2039) : 410 &lt; 1 mois, 304 entre 1 à 2 mois, 226 2 à 3 mois, 210 3 à 4 mois, 141 4 à 5 mois, 112 5 à 6 mois, 397 6 à 12 mois, 239 12 mois et plus.</li> </ul>	<p>841 soit 1,7 % sur 48693 sont sortis en établissement pénitentiaire (quel que soit leur motif d'admission)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sur 827, 148 &lt; 25 ans, 479 de 25 à 44 ans, 169 de 45 à 59 ans, 31 de 60 ans et plus</li> <li>- selon le motif d'admission dans l'établissement : 186 sortie de la rue/structure d'hébergement, 26 perte ou problème de logement, 514 sortie de service psychiatrique/de prison/autres institutions<sup>3</sup>, 49 violence conjugale ou rupture, 9 demandes d'asile, 43 travail/formation</li> <li>- hébergement/logement avant entrée dans établissement avec destination établissement pénitentiaire à la sortie :</li> <li>- Sur 827 personnes, 15 propriétaires ou locataires, 70 logés gratuitement famille/amis, 513 en établissement pénitentiaire, protection enfance ou assistante familiale, 41 hébergement social hors urgence (CHRS, CADA) ou adapté (maison relais, résidence sociale), 164 hébergement d'urgence/de fortune/sans abri, 24 autre ou inconnu</li> <li>- Durée moyenne avec motif de sortie établissement pénitentiaire : 4 mois et durée médiane : 1 mois avec la répartition suivante (sur 827) : 297 &lt; 1 mois, 125 entre 1 à 2 mois, 99 2 à 3 mois, 72 3 à 4 mois, 46 4 à 5 mois, 20 5 à 6 mois, 111 6 à 12 mois, 57 12 mois et plus.</li> </ul>
CHRS urgence	<p>63 personnes pour motif de sortie de prison,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dont 52 H et 11 F, personnes isolées à 92 %</li> <li>- 16 &lt; 25 ans, 31 de 25 à 44 ans, 15 de 45 à 59 ans, 1 de 60 ans et plus</li> <li>- orienté pour 28 personnes par le 115, 23</li> </ul>	

<sup>3</sup> Pas de distinction disponible entre les trois motifs.

	Motif d'admission au 15/12/2008	Destination des adultes sortis en 2008
	<p>par un service social, 5 par ses propres moyens, et 7 autre</p> <p>- 2 sans logement personnel depuis moins d'un mois, 12 depuis 1 à 6 mois, 27 depuis plus de 6 mois, 12 n'ont jamais eu de logement personnel et 10 inconnu</p>	
Centres d'accueil non conventionnés hors urgence	<p>94 sortis de prison sur 5 246 soit 1,8 % dont 88 H et 6 F, à 96 % personne isolée</p> <p>8 &lt; 25 ans, 52 de 25 à 44 ans, 30 de 45 à 59 ans, 4 de 60 ans et plus</p> <p>19 avec participation forfaitaire, 8 avec participation selon ressources, 15 loyer ou redevance et 52 aucune participation financière</p> <p>- Durée moyenne avec motif d'admission établissement pénitentiaire : 3 mois et durée médiane : 2 mois</p> <p>avec la répartition suivante (sur 150) : 30 &lt; 1 mois, 38 entre 1 à 2 mois, 24 2 à 3 mois, 14 3 à 4 mois, 13 4 à 5 mois, 9 5 à 6 mois, 17 6 à 12 mois, 5 12 mois et plus.</p>	<p>77 soit 0,9 % sur 8 608 sont sortis en établissement pénitentiaire (quel que soit leur motif d'admission), dont 72 H et 5 F, 74 personnes isolées et 3 parents isolés avec enfant</p> <p>- sur 77, 25 &lt; 25 ans, 32 de 25 à 44 ans, 19 de 45 à 59 ans, 0 de 60 ans et plus</p> <p>- selon le motif d'admission dans l'établissement : 42 sortie de la rue/structure d'hébergement, 2 perte ou problème de logement, 17 sortie de service psychiatrique/de prison/autres institutions<sup>4</sup>, 13 violence conjugale ou rupture, 0 demandes d'asile, 3 travail/formation</p> <p>- hébergement/logement avant entrée dans établissement avec destination établissement pénitentiaire à la sortie :</p> <p>- Sur 77 personnes, 1 propriétaires ou locataires, 12 logés gratuitement famille/amis, 17 en établissement pénitentiaire, protection enfance ou assistante familiale, 5 hébergement social hors urgence (CHRS, CADA) ou adapté (maison relais, résidence sociale), 31 hébergement d'urgence/de fortune/sans abri, 11 autre ou inconnu</p> <p>- durée moyenne séjour avec destination sortie prison : 5 mois avec médiane à 2 mois avec la répartition suivante (sur 77) : 14 &lt; 1 mois, 14 entre 1 à 2 mois, 15 2 à 3 mois, 3 3 à 4 mois, 7 4 à 5 mois, 3 5 à 6 mois, 13 6 à 12 mois, 8 12 mois et plus.</p>
Maisons relais	<p>33 sortis de prison sur 3 820 soit 1 % dont 88 H et 6 F, à 100 % personne isolée</p> <p>1 &lt; 25 ans, 15 de 25 à 44 ans, 16 de 45 à 59 ans, 5 de 60 ans et plus (total de 37)</p> <p>3 avec participation forfaitaire, 6 avec participation selon ressources, 27 loyer ou redevance et 1 aucune participation financière (total 37)</p> <p>- Durée moyenne avec motif d'admission établissement pénitentiaire : 6 mois et durée médiane : 5 mois</p> <p>avec la répartition suivante (sur 15) : 1 &lt; 1 mois, 0 entre 1 à 2 mois, 0 2 à 3 mois, 4 3 à 4 mois, 0 4 à 5 mois, 5 5 à 6 mois, 1 6 à 12</p>	<p>11 soit 1 % sur 1 111 sont sortis en établissement pénitentiaire (quel que soit leur motif d'admission) des maisons relais, dont 11 H, 10 personnes isolées et 1 parent en couple avec enfant</p> <p>- sur 11, 0 &lt; 25 ans, 5 de 25 à 44 ans, 5 de 45 à 59 ans, 1 de 60 ans et plus</p> <p>- selon le motif d'admission dans l'établissement : 7 sortie de la rue/structure d'hébergement, 1 perte ou problème de logement, 2 sortie de service psychiatrique/de prison/autres institutions<sup>5</sup>, 0 violence conjugale ou rupture, 0 demandes d'asile, 1</p>

<sup>4</sup> Pas de distinction disponible entre les trois motifs.

<sup>5</sup> Pas de distinction disponible entre les trois motifs.

	Motif d'admission au 15/12/2008	Destination des adultes sortis en 2008
	mois, 4 12 mois et plus.	<p>travail/formation</p> <p>- hébergement/logement avant entrée dans établissement maison relais avec destination établissement pénitentiaire à la sortie :</p> <p>- Sur 11 personnes, 2 propriétaires ou locataires, 0 logés gratuitement famille/amis, 1 en établissement pénitentiaire, protection enfance ou assistante familiale, 7 hébergement social hors urgence (CHRS, CADA) ou adapté (maison relais, résidence sociale), 1 hébergement d'urgence/de fortune/sans abri, 0 autre ou inconnu</p> <p>- durée moyenne séjour avec destination sortie prison : 16 mois avec médiane à 9 mois</p> <p>avec la répartition suivante (sur 11) : 0 &lt; 1 mois, 0 entre 1 à 2 mois, 0 2 à 3 mois, 2 3 à 4 mois, 2 4 à 5 mois, 0 5 à 6 mois, 2 6 à 12 mois, 5 12 mois et plus.</p>
Centres maternels	<p>4 sortis de prison sur 2 120 soit 0,2 % dont 4 F, à 100 % personne isolée avec enfant</p> <p>3 &lt; 25 ans, 1 de 25 à 44 ans, 0 de 45 à 59 ans, 0 de 60 ans et plus</p> <p>3 avec participation forfaitaire, 0 avec participation selon ressources, 1 loyer ou redevance et 0 aucune participation financière</p> <p>- Durée moyenne avec motif d'admission établissement pénitentiaire : 6 mois et durée médiane : 4 mois</p> <p>avec la répartition suivante (sur 10) : 1 &lt; 1 mois, 1 entre 1 à 2 mois, 0 2 à 3 mois, 1 3 à 4 mois, 2 4 à 5 mois, 0 5 à 6 mois, 5 6 à 12 mois, 0 12 mois et plus.</p>	<p>11 soit 0,4 % sur 2 772 sont sortis en établissement pénitentiaire (quel que soit leur motif d'admission), dont 11 F, 1 personnes isolées et 10 parents isolés avec enfant</p> <p>- sur 11, 2 &lt; 25 ans, 9 de 25 à 44 ans, 0 de 45 à 59 ans, 0 de 60 ans et plus</p> <p>- selon le motif d'admission dans l'établissement : 2 sortie de la rue/structure d'hébergement, 0 perte ou problème de logement, 0 sortie de service psychiatrique/de prison/autres institutions<sup>6</sup>, 2 violence conjugale ou rupture, 0 demandes d'asile, 7 travail/formation</p> <p>- hébergement/logement avant entrée dans établissement avec destination établissement pénitentiaire à la sortie :</p> <p>- Sur 11 personnes, 0 propriétaires ou locataires, 7 logés gratuitement famille/amis, 2 en établissement pénitentiaire, protection enfance ou assistante familiale, 1 hébergement social hors urgence (CHRS, CADA) ou adapté (maison relais, résidence sociale), 1 hébergement d'urgence/de fortune/sans abri, 0 autre ou inconnu</p> <p>- durée moyenne séjour avec destination sortie prison : 9 mois avec médiane à 6 mois</p> <p>avec la répartition suivante (sur 11) : 0 &lt; 1 mois, 0 entre 1 à 2 mois, 1 2 à 3 mois, 0 3 à 4 mois, 4 4 à 5 mois, 0 5 à 6 mois, 4 6 à 12 mois, 2 12 mois et plus.</p>

<sup>6</sup> Pas de distinction disponible entre les trois motifs.

	Motif d'admission au 15/12/2008	Destination des adultes sortis en 2008
CPH	0 sortis de prison sur 681 soit 0 %	0 soit 0,9 % sur 1 435 sont sortis en établissement pénitentiaire
Logements conventionnés ALT	1 020 sortis d'établissements pénitentiaires ou médicaux (hôpital, psychiatrie) Sur 30 077 soit 3,4 %	620 soit 1 % sur 62 434 sont sortis en établissement pénitentiaire (quel que soit leur motif d'admission),
Résidences sociales	599 sortis d'établissements pénitentiaires ou médicaux (hôpital, psychiatrie) Sur 53 361 soit 1,1 %	136 soit 0,4 % sur 37 181 sont sortis en établissement pénitentiaire (quel que soit leur motif d'admission),

Source : enquête DREES auprès des établissements et services en faveur des personnes en difficulté sociale (ES).

### 1.5. Des données sont en revanche disponibles pour les placements extérieurs

Les statistiques de la DAP liées aux placements extérieurs font état des chiffres suivants.

Tableau 8 : Évolution des effectifs des personnes en PE au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année

Année	Nombre de PE hébergés	Nombre de PE non hébergés	Total PE
2010	516	622	1 138
2011	359	664	1 023
2012	371	576	947
2013	403	573	976
2014	375	647	1 022

Source : DAP

Par ailleurs, la mission a reçu communication des résultats 2013 et 2014 de l'enquête nationale sur le placement à l'extérieur. Cette enquête recense les conventions passées par les services pénitentiaires avec des associations partenaires pour le placement à l'extérieur. Elle distingue, par association, le type de prestations offertes (hébergement, accompagnement, restauration, activités). Jusqu'en 2013 cette enquête était conduite conjointement par le bureau SD5 et la MAPSE et comprenait le coût payé par l'administration pénitentiaire pour chacun de ces partenariats. A compter de 2014, il a été convenu que ces données budgétaires seraient désormais extraites de Chorus par le bureau SD5 et ne seraient plus demandées aux DISP.

L'enquête 2014 visait également à recenser les prestations d'accompagnement pour d'autres aménagements de peine (PSE essentiellement) financées sur le budget PE : les DISP de Marseille et de Paris ont fait remonter ce type de prestations. Il était également demandé de recenser les conventions PE ne donnant pas lieu à financement ; il est possible toutefois que sur ce point le recensement ne soit pas exhaustif.

L'enquête ne permet pas de savoir si certaines conventions passées pour la mise en œuvre du PE prévoient la possibilité de maintenir l'hébergement et l'accompagnement social dans la structure une fois le PE terminé. Elle ne permet pas non plus de connaître les cofinancements mis en œuvre. Le bureau SD1 assure le suivi de ce budget fléché PE pour l'administration pénitentiaire.

## 1.6. Les chiffres les plus à jour relatifs à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice résultent d'enquêtes flash commanditées par la DAP

Près de 85000 personnes sortent de prison chaque année. Pour connaître leur situation par rapport au logement et compte tenu des lacunes des systèmes d'information et de leur renseignement non systématique, la DAP a lancé une première enquête Flash portant sur un échantillon de sortants de prison, et ce sur la semaine du 1<sup>er</sup> au 7 février 2010 (cf. note n°117 du 18 janvier 2010) qui a été réitérée en 2011 (du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011) puis en 2012, 2013 et 2014 (entre le 1<sup>er</sup> et le 7 décembre 2014). L'objectif était de dénombrer les sortants de prison sans solution d'hébergement ou de logement.

**Il convient de souligner que le caractère déclaratif de l'enquête tend à sous-estimer le niveau de difficulté réelle des personnes. De plus, cette enquête ne concerne que les sortants de prison et exclut les personnes en aménagement de peine (liberté conditionnelle, placement extérieur, placement sous surveillance électronique), ou accompagnées dans le cadre d'alternatives à la détention (contrôle judiciaire socio-éducatif, suivi avec mise à l'épreuve) et relevant de la protection judiciaire de la jeunesse.**

Les personnes se trouvant dans cette situation viennent donc naturellement grossir le nombre de personnes à la rue et/ou faisant appel au 115, hypothéquant d'emblée leurs chances de réinsertion après la période de rupture que constitue la prison. Pour les personnes sous main de justice, l'absence de solution stable de logement et d'hébergement est un frein à la mise en place de solutions alternatives à l'incarcération.

### 1.6.1. Enquête de 2010

Sur un panel de 1467 sortants sur la période étudiée 103, soit 7 % des entrants se déclarent sans domicile (sans solution de logement ni d'hébergement) ; 108 soit 7 % n'ont qu'une solution précaire de logement ou d'hébergement. Au total, 1256 soit 86 % des sortants ont une solution de logement ou d'hébergement à la sortie.

### 1.6.2. Enquête de 2011

Cette enquête a porté sur 1933 entrants sur 170 établissements y compris l'outre-mer.

En ce qui concerne les entrants, 7 % se déclarent SDF, ce pourcentage variant de 3 % à Bordeaux jusqu'à 10 % en outre-mer (9 % à Paris). **Les plus gros bataillons de SDF sont issus de Paris (27 %) puis Strasbourg (16 %) et Lille (13 %).** 73 % des entrants déclarés SDF se font en maison d'arrêt contre 16 % en centre pénitentiaire.

En ce qui concerne les sortants, sur un panel de 1467 sortants de 170 établissements, 7 % n'ont pas de solution d'hébergement ou de logement, 7 % une solution précaire et 86 % ont une solution. **Le taux de sortants sans solution est élevé à Paris (17 %) et en outre-mer (12 %)**, ailleurs il varie entre 1 et 6 %. La DISP de Paris regroupe ainsi 54 % des sortants sans solution au niveau national (13 % Lille). La majorité des sortants dans ce cas sont issus de l'Essonne (50 %) et du Val de Marne (29 %). En outre-mer, 100 % des sortants sans solution sont en Guyane. Sur la DISP de Lille, le département de l'Eure est touché avec un taux de 7 %. A Lyon, le département du Rhône représente 4 % des SDF au plan national. On constate un taux important de sortants sans solution issus de CD (13 %), contre 70 % issus de MA et 20 % de CP. Pour les sortants issus de MA, 47 % n'ont qu'une solution précaire et de CP 41 %. Sur la DISP de Marseille : sur 1799 sortants au 1<sup>er</sup> trimestre 2011, 4 % sont sortis sans solution.

La comparaison entre les enquêtes de 2010 et de 2011 est relative ; en effet, elles n'ont pas porté sur les mêmes périodes. En 2010, 7 % des sortants étaient sans solution contre 7 % en 2011, et 10 % des sortants avaient une solution précaire en 2010 contre 7 % en 2011. Le taux global de sortants avec une solution est stable : 85 % en 2010 et 86 % en 2011. En général, les régions à fort taux de SDF entrants sont aussi celles à fort taux de SDF sortants. Parfois le taux est plus bas pour les sortants que pour les entrants (DISP Dijon, Rennes, Strasbourg et Toulouse). La situation est la pire en IDF et outre-mer avec des taux de sortants sans solution de logement de respectivement 17 et 12 %. Plus de la moitié des sortants sans solution de logement se trouvent en Île de France (Essonne et Val de Marne majoritairement).

En effet, l'Île de France cumule plusieurs difficultés :

- des tensions entre l'offre de logement et d'hébergement et la demande ;
- des flux importants et peu prévisibles de sortants de maisons d'arrêt comme Fleury Mérogis, plus grosse prison d'Europe ;
- un rayonnement des établissements pénitentiaires d'Île de France qui s'étend au-delà du département d'implantation de l'établissement or l'organisation des SIAO est départementale (ce qui constitue un obstacle à la recherche de solutions interdépartementales).

Les chiffres de ces enquêtes sont à rapprocher des conclusions du rapport de Vincent Girard sur la Santé des personnes sans chez soi (novembre 2009) indiquant que 15 % de sortants n'avaient pas de solution de logement (déjà 7 % en entrants) et que le risque de mise à la rue touchait près de 4500 sortants par an.

### 1.6.3. Enquête de 2014

En ce qui concerne les entrants, elle a porté sur un panel de 2 298 entrants sur 178 établissements du territoire hexagonal et de l'outre-mer. 188 entrants soit 8,2 % se sont déclarés sans domicile fixe dont 182 sur le territoire hexagonal et 6 dans les DOM-TOM. Le taux varie de 4,3 % (Bordeaux) à 12,3 % (Rennes), Paris étant à 11,2 %. 3 DISP ont un taux d'entrants SDF supérieur à 10 % : Lille, Rennes et Paris. La DISP Paris regroupe environ 1/3 des entrants qui se déclarent SDF (54 sur 483 entrants) (29 % du total des 188 SDF).

En ce qui concerne les sortants, parmi un panel de 1 766 sortants sur 178 établissements, 88 soit 5 % ne disposaient pas de solution d'hébergement ou de logement, 125 soit 7 % disposaient d'une solution précaire. 1 553 soit 88 % disposaient d'une solution d'hébergement ou de logement à la sortie. 4 DISP ont des taux de personnes sans solution supérieur à 5 % : Lille, Rennes, Paris et la MOM. La DISP Paris concentre 29 % de la population étudiée.

Ces données doivent être utilisées par les SPIP dans le cadre de leur participation à l'élaboration des diagnostics territoriaux à 360°.

## 1.7. Les données centralisées par la DGCS

### 1.7.1. Le nombre de places identifiées public personnes sous main de justice

#### 1.7.1.1. La base de données de la DGCS

La DGCS a communiqué à la mission un fichier comportant d'une part la liste des CHRS plutôt dédiés aux sortants de prison et/ou aux personnes sous main de justice et d'autre part la liste des CHRS accueillant tout public avec des places réservées aux sortants de prison et/ou aux personnes sous main de justice .

Il ressort de ce fichier les éléments suivants.

Tableau 09 : Places dans les CHRS accueillant des sortants de prison/personnes sous main de justice dédiés ou non

Région	Département	Nombre de structures dédiées	Nombre total de places dédiées	Nombre de structures généralistes pouvant accueillir des PPSMJ	Nombre total de places au sein des structures généralistes pouvant accueillir des PPSMJ
Alsace	Bas Rhin	1	20		
	Haut Rhin	2	174	4	187
Aquitaine	Gironde	1	10		
	Landes	3	75	1	45
Basse Normandie	Pyrénées Atlantique				
	Calvados			2	66
Bretagne	Manche			1	20
	Finistère	1	30		
Bourgogne	Côte d'Armor			1	16
	Ile et Vilaine			3	122
Champagne Ardennes	Côte d'Or	2	97	1	39
	Nièvre			1	40
Franche Comté	Yonne			1	28
	Marne	1	12		
Haute Normandie	Doubs	1	16		
	Jura			1	13
Ile de France	Territoire de Belfort			1	16
	Haute Saône	1	38		
Languedoc Roussillon	Eure	1	52	1	57
	Hérault	1	20,25	1	24
Lorraine	Paris	8	445		
	Lozère			1	11
Martinique	Meurthe et Moselle	1	25		
	Moselle	1	34		
Poitou Charente	Charente	1	17		
	Vienne			1	31
Pays de la Loire	Loire atlantique	1	24	4	549
	Mayenne			2	48
Picardie	Nord	4	171	1	66
	Pas de Calais			1	8
Provence Alpes Côte d'Azur	Somme	1	27	3	121
	Aisne			2	30
Réunion	Bouches du Rhône	2	69	1	39
	Alpes Maritimes			1	8
		1	43	1	35

Région	Département	Nombre de structures dédiées	Nombre total de places dédiées	Nombre de structures généralistes pouvant accueillir des PPSMJ	Nombre total de places au sein des structures généralistes pouvant accueillir des PPSMJ
Rhône Alpes	Isère	1	10	2	87
	Rhône	1	28	1	72
	Drôme			2	37
	Loire			2	60
	Haute-Savoie			2	110
<b>Total</b>		<b>39</b>	<b>1 592</b>	<b>59</b>	<b>2 580</b>

Source : DGCS.

**Tableau 9 : Répartition des places personnes sous main de justice par région et par type d'accompagnement**

Région	Prise en charge spécifique PPSMJ	Accueil tout public avec possibilité de prise en charge PPSMJ	Prise en charge spécifique PPSMJ et jeunes majeurs	Prise en charge spécifique PPSMJ et personnes victimes de violences	Prise en charge spécifique PPSMJ et personnes avec problématique psychiatrique
Alsace		187		38	156
Aquitaine	10	45		25	
Basse Normandie		66			
Bretagne	24	44	6		
Bourgogne		107			57
Champagne Ardennes	12				
Franche Comté	54	29			
Haute Normandie		57	31		21
Ile de France	403	541	27		
Languedoc Roussillon		11			
Lorraine	59				
Martinique		35			54
Poitou Charente	17	31			
Pays de la Loire		407	24		
Nord Pas de Calais		74			171
Picardie		136	27		
Provence Alpes Côte d'Azur		47	35	34	
Réunion	43				
Rhône Alpes	38	281			
<b>Total</b>	<b>660</b>	<b>2098</b>	<b>150</b>	<b>97</b>	<b>459</b>
Coût complet ( M€)	13,8	37,2	3,1	1,2	7,4
Coût moyen (€)	20 924	17 711	20 393	12 143	16 162

Source : DGCS.

### 1.7.2. Le coût moyen de l'hébergement en CHRS

La DGCS a communiqué à la mission une étude sur les coûts moyens en hébergement d'urgence. Il en ressort les éléments suivants. Ces éléments proviennent de l'étude nationale sur les coûts du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (ENC-AHI). Elle permet d'identifier des coûts par groupe homogène d'activité et de mission (GHAM).

L'ENC-AHI permet d'identifier les activités, les missions et les coûts des établissements par Groupes Homogènes d'Activité et de Missions (GHAM). La lecture des établissements se traduit par la mesure du service rendu aux usagers en rendant compte de la mobilisation effective des moyens en personnel et d'équipements affectés aux quatre missions : héberger, alimenter, accompagner, accueillir.

Cette approche novatrice pour décrire les activités des établissements et leurs coûts à vocation à devenir permanente. L'idée consiste à ne plus partir de catégories administratives existantes pour décrire l'activité du secteur, mais de comparer les établissements ayant des missions et des organisations comparables. En effet, l'appartenance à un GHAM se caractérise par les missions menées (Héberger, Alimenter, Accompanyer, Accueillir) et la nature de l'activité d'hébergement (diffus ou regroupé). L'ENC s'appuie sur la notion d'unité organisationnelle pour décrire les activités proposées selon une approche cohérente au regard du service rendu aux personnes, appréhendées au regard du territoire d'implantation et des équipes mobilisées.

Un logiciel a été développé pour remplir l'étude nationale des coûts, le SI ENC-AHI. Le logiciel permet de collecter les données d'activités et organisationnelles : sont recueillis les ETP réels par mission ainsi que les charges. Le logiciel permet un traitement automatique des données. Il conduit à des restitutions d'indicateurs des établissements et des organismes gestionnaires. L'ENC porte sur les coûts complets engagés par le gestionnaire et non seulement sur ce que finance l'État. Ainsi, l'ENC prend en compte toutes les activités financées ou cofinancées par le BOP 177.

#### 1.7.2.1. Les principes du remplissage de l'ENC-AHI : les GHAM (Groupes homogènes d'activité et de mission)

L'ENC Hébergement se décompose en deux phases : l'identification des unités GHAM assurées par l'établissement et la répartition des moyens par unité GHAM.

La première phase de l'ENC Hébergement consiste à définir au sein d'un établissement qui assure une activité d'hébergement une ou plusieurs unités GHAM correspondant à un ou plusieurs des GHAM nationaux. Les GHAM d'hébergement se définissent par les missions qu'ils assurent et par la nature de l'activité, présentant un caractère regroupé ou diffus des places d'hébergement dans lesquelles les missions sont exercées.

Les services proposés à l'utilisateur sont décrits à partir des 4 grandes missions identifiées dans le Référentiel National des Prestations (RNP) conformément aux missions retenues dans le code de l'action sociale et des familles pour les établissements sociaux assurant l'accueil, l'hébergement et l'insertion :

- ♦ Satisfaire les besoins élémentaires : mission Alimenter et mission Héberger ;
- ♦ Construire un parcours vers l'autonomie : mission Accueillir et Orienter et mission Accompanyer vers l'Autonomie.

Cette approche par mission (les prestations n'étant prises en compte que pour avoir une définition partagée des missions) permet d'identifier des GHAM homogènes et de ne pas segmenter à outrance l'activité proposée. L'ENC fixe les règles pour définir si la structure réalise chacune des 4 missions – de manière principale ou non- et ainsi de permettre de comparer les établissements réalisant des missions comparables entre elles. Si une mission n'est pas reconnue comme principale au sens de l'ENC, cela ne signifie pas que l'établissement ne propose pas des prestations dans le cadre de cette mission. Cette mission est appréhendée comme complémentaire, le recueil des données d'activités, ainsi que des données sur les ETP et les coûts permet d'identifier ces missions complémentaires par ailleurs.

La nature de l'activité hébergement est dite en diffus lorsque des places sont réparties de façon isolée. Dans l'hypothèse où des places sont regroupées (exemple : plusieurs logements dans une même cage d'escalier) mais sans que des services permanents de restauration ou de veille soient assurés sur place, ces places relèvent de la catégorie « diffus ».

L'ENC réalisée en 2011 comportait 6 GHAM. En 2014, il a été décidé par le comité de pilotage d'ouvrir la possibilité de rattacher les structures d'hébergement à 11 GHAM supplémentaires, pour permettre d'inclure toutes les organisations. Il ressort d'une première analyse des résultats 2014, 12 GHAM significatifs. 5 GHAM identifiés ci-dessous ont été supprimés. 80 % du secteur de l'hébergement se situe sur les GHAM 1R, 2R, 3R, 2D et 4D suite à l'étude 2014. Les GHAM actuellement repérés sont définis ci-dessous :

Tableau 10 : Description des GHAM

GHAM	Héberger	Alimenter	Accueillir	Accompagner
Mission principale accueillir en regroupé et en diffus				
1R	x	x	x	
6R*	x		x	
5D*	x		x	
Mission principale : accompagner en regroupé				
2R	x	x		x
3R	x	x	x	x
4R	x		x	x
5R	x			x
Mission principale : accompagner en diffus				
2D	x		x	
3D	x	x	x	x
4D	x		x	x
7D	x		x	x
8D	x	x	x	
Missions principales <sup>7</sup>				
6R	x			
6R	x	x		
5D	x			
5D	x	x		
5D	x	x		x

Source : ENC-AHI.

#### 1.7.2.2. La prise en compte de l'activité hébergement

L'ENC a vocation à prendre en compte l'ensemble des activités réalisées dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. L'étude porte dans un premier temps sur l'activité hébergement : elle recouvre les places d'hébergement pour lesquelles tout ou partie du financement provient du BOP 177 sous statut CHRS ou sous subvention, qu'elles soient qualifiées d'urgence, de stabilisation ou d'insertion, qu'elles soient permanentes ou temporaires ainsi que les places ALT qui font l'objet d'un cofinancement.

<sup>7</sup> Certaines configurations sont rattachées aux GHAM 6R et 6D.

A ce stade, l'étude ne porte pas sur les nuitées hôtelières et les places relevant du logement accompagnés (résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative), les activités de veille sociale (accueil de jour, SAO, 115), les AVA, les services d'accompagnement. Ces autres activités seront analysées lors du déploiement d'une prochaine version logiciel. L'ENC prend par contre en compte les activités qui peuvent être rattachées à l'hébergement : 115, SAO, SIA, équipe Mobile, accueil de jour, maisons relais/ Pensions de famille. D'autres activités seront recensées en 2015 : CHRS hors les murs, Hôtel, CADA, PADA, Résidence Sociale, Logements de droit commun, Logements en intermédiation locative, Résidence d'Accueil, Foyer Travailleurs Migrants - Foyer Jeune Travailleur, Structures ALT sans financement du BOP 177 localement.

Les principaux bénéfices attendus de cette étude sont les suivants :

- ♦ un outil de pilotage du secteur AHI dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté ;
- ♦ un enrichissement et une aide au dialogue de gestion et à la contractualisation ;
- ♦ un appui à la planification territoriale dans le cadre des PDALHPD et des diagnostics à 360° ;
- ♦ une amélioration de la connaissance du secteur et de ses évolutions ;
- ♦ une contribution à la réflexion sur le statut unique.

L'ENC contribue au pilotage interne des établissements d'hébergement et au dialogue de gestion entre ces structures et les autorités de tutelles. Les modalités de tarification sont effectuées à droit inchangé : DGF et subvention selon le statut de l'organisme. Le Logiciel SI ENC-AHI n'introduit pas de modalités automatiques de tarification ou de financement. Il valorise des indicateurs d'activités et de coûts tenant compte des missions, des prestations des établissements, et des déterminants de coûts sur le secteur.

En effet, l'ENC contribue à créer des indicateurs (par missions, par ETP, par charges) permettant une lecture commune du secteur et des comparaisons entre des établissements exerçant les mêmes missions principales. Ils tiennent compte du statut. Les caractéristiques des publics et les types de public accueillis sont mis en évidence. L'ENC a vocation à prendre en compte l'ensemble des activités réalisées dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Il appartient aux établissements de dissocier strictement la part des personnels et des charges qui relèvent de l'activité hébergement de l'ensemble des personnels et des charges qui contribuent aux autres activités éventuelles de l'établissement. Ceci implique que les personnels qui pour partie relèvent de l'activité d'hébergement et pour partie d'une autre activité (par exemple un accueil de jour) devront être répartis à hauteur de leur quotité de travail par demi-journée de travail.

Tableau 11 : Coût moyen selon le type d'hébergement diffus ou regroupé

Type d'hébergement	Coût moyen (€)
En diffus	10 254
En regroupé	15 011
Tout statut	12 830
CHRS en diffus	12 448
CHRS en regroupé	17 131
Non CHRS en diffus	6 496
Non CHRS en regroupé	11 957

Source : DGCS.

Tableau 13 : Coût selon le niveau d'accompagnement

Type de public	Nombre de places	Coût complet ( M€)	Coût moyen/place (€)
Accueil tout public	27 719	370,2	13 356
Prise en charge spécifique jeunes majeurs	1 027	16,2	15 795
Accueil tout public avec prise en charge spécifique jeunes majeurs	4 229	53,1	12 566

- 16 -

Type de public	Nombre de places	Coût complet ( M€)	Coût moyen/place (€)
Prise en charge spécifique personnes victimes de violence	1 963	30,1	15 313
Accueil tout public avec prise en charge spécifique personnes victimes de violence	7 212	103	14 283
Prise en charge spécifique de personnes victimes de violences et de jeunes majeurs	732	12,3	16 815
Prise en charge spécifique de personnes sortant de psychiatrie ou ayant eu une problématique psychiatrique	212	4,2	19 814
Accueil de tout public avec une prise en charge spécifique de personnes sortant de psychiatrie ou ayant eu une problématique psychiatrique	2 489	41,4	16 630
Prise en charge spécifique des personnes ayant eu une problématique psychiatrique et prise en charge spécifique jeunes majeurs	65	1,2	18 740
Prise en charge spécifique des personnes ayant eu une problématique psychiatrique et prise en charge spécifique personnes victimes de violence	15	0,3	22 241
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou PPSMJ	660	13,8	20 924
Accueil tout public avec prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou PPSMJ	2 098	37,1	17 711
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou PPSMJ et prise en charge spécifique de jeunes majeurs	150	3,1	20 393
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou PPSMJ et personnes victimes de violences	97	1,2	12 143
Prise en charge spécifique personnes sortants de prison ou PPSMJ et prise en charge spécifique des personnes ayant eu une problématique psychiatrique	459	7,4	16 162

Source : DGCS.

Tableau 124 : Coût moyen par type de place d'hébergement

Secteur	Secteur tout public (56,4 %)	Secteur tout public avec places réservées (32,6 %)	Secteur réservé (11 %)
Nombre de places	27 719	16 027	5 380
Coût moyen (€/an)	13 355	14 643	16 692
Dont places sortants de prison	-	2 097	1 336
Dont places sortant de psychiatrie	-	2 488	751
Dont places victimes de violence	-	7 211	2 800
Dont places jeunes 18-25 ans	-	4 228	1 974

Source : DGCS.

## 1.8. Les statistiques locales récupérées par la mission

### 1.8.1. Les statistiques du SIAO 75

Parmi les demandes adressées au SIAO, 165 demandes ont été transmises avec comme motif de la demande : « sortant de détention » en 2014. Sur ces 165 demandeurs, 51 personnes ont comme « lieu d'hébergement » la prison. Ainsi, pour 114 demandes les travailleurs sociaux indiquent « sortant de prison » alors que la personne peut-être à la rue, hébergée par des tiers, voir hébergés par des associations spécialisés ou généralistes. Dans ce cas, les demandes sont en général adressées par des travailleurs sociaux en lien avec la personne. On constate par exemple une part importante de demandes émanant de services médicosociaux mais aussi par des services généralistes (hôpitaux, accueil de jour, PSA, etc.).

Tableau 135 : Origine des demandes

Nombre de demandes en 2014	Nombre de demandes en 2015 (au 26/08/2015)	Service d'origine de la demande
60		CSAPA/CAARUD : Charonne, Coordination toxicomanie, 110 les Halles, GAIA, EGO, ainsi que des établissements et service francilien. Pour des personnes en détention ou en errance bénéficiant d'un suivi médicosocial.
43 (15 SPIP 75, 24 SPIP IDF, 4 SPIP province)	39 (24 SPIP 75, 1 SPIP 78, 11 SPIP 91 et 3 SPIP province)	SPIP
16	58	MRS à Paris
15		Services de veille sociale (PSA, CHU, maraude etc...)
10		Services RSA notamment ARAPEJ
8		CHS CHRS
6		Missions locales parisiennes
6		Hôpitaux
1		Service non identifié
0	7	Associations mentionnant un accompagnement ou une sortie de détention

Source : SIAO 75.

Parmi ces 165 demandes en 2014, 107 émanent de personnes domiciliées à Paris, 30 de personnes avec une domiciliation inconnue et 28 de personnes domiciliées en dehors de Paris (IDF et Province). 159 demandes concernent des hommes soit 96 % et 6 demandes concernent des femmes soit 4 %. Quant aux ressources de ces personnes, 96 n'avaient aucune ressource, 23 entre 0 et 450 €/mois, 41 entre 450 et 1100 €/mois et 5 plus de 1100 €/mois. Sur les 104 demandes en 2015 (jusqu'au 26/08/2015), il s'agit de 97 hommes et de 7 femmes. Les chiffres de sortants de prison ne reflètent pas forcément le nombre de demandeurs sortant de détention ou sous main de justice mais ils correspondent aux évaluations le mentionnant.

A noter que l'essentiel des demandes ne transitent pas par le SIAO mais sont adressées directement à des structures dédiées.

Enfin, concernant le logement, il convient de souligner qu'il n'est fait aucune mention à une catégorisation des publics en sortant de prison ou même sous main de justice (logiciel SYPLO).

-----

**Tableau 14 : Associations intervenant auprès des personnes sous mains de justice ou sortant de détention**

Nom structure	Nombre de places	Public	Age	Sexe
Apcars CHS Verlan	39 places en CHRS 5 places en PE (placement extérieur) 24 places en ALT	Public justice en attente de jugement, faisant l'objet d'alternative aux poursuites, en exécution de peine ou libérés définitifs	20/25 ans : 1 % 26/35 ans : 22 % 36/45 ans : 38 % 46/55 ans : 26 % 56/65ans : 13 %	98 % H isolés, 2 % F isolées
CHRS Safran	60	Public justice Couple possible si l'un des deux est public justice	Majeurs	95 % H isolés, 5 % F isolées,
Alésia (ex Association Foyer Mater)	27	Libérés de prison ou en aménagement de peine	18-30 ans	100 % H isolés
ARAPEJ, CHRS 75	47	Personnes sortant de détention depuis moins de 6 mois Personnes placées sous mesure judiciaire depuis moins de 6 mois Orientation par les professionnels de l'Administration Pénitentiaire (SPIP)	18-65 ans	
Association Aurore Etoile du matin	64	Hommes sortant de détention et/ou sous main de justice	De 21 à 55 ans. Des exceptions sont possibles en fonction du profil de la personne.	Principalement H isolés
Soleillet	38	Femmes placées sous main de justice, aménagements de peine, alternatives à la détention.	Femmes majeures sans limite d'âge Accueil d'enfant de moins de 3 ans.	
Association Ilôt CHRS chemin vert	60	Sortants de prison	18-60 ans	H isolés

Source : SIAO 75.

### 1.8.2. Les autres statistiques disponibles

Selon l'association le Mas, les permanences hebdomadaires réalisées au sein des deux maisons d'arrêt du département du Rhône (Corbas et Villefranche sur Saône, soit 1 100 places avec une durée moyenne de 6 mois), 410 personnes ont été adressées par le SPIP 69 pour des difficultés importantes de logement ou d'hébergement à la sortie.

Selon l'association Regain 54 en Meurthe et Moselle, le nombre de places en milieu carcéral au sein du département était de 1 390 places fin 2012 et 122 demandes d'hébergement/logement avaient été transmises par le SPIP au SIAO en 2014, soit en moyenne 15 sorties par mois sans solution. Ce chiffre ne comprend pas les personnes se présentant directement au SIAO sans être connues de l'antenne avancée ni les demandes faites par les personnes en fin d'aménagement de peine pour lesquelles aucune solution n'a été mise en œuvre à leur levée d'écrou. Au total, il est estimé qu'environ 10 à 15 % de la population carcérale sollicite un logement à sa libération.

Le conseil général du Rhône participe au SIAO de plusieurs manières : orientation des demandes par les professionnels des maisons du Rhône vers le SIAO et réalisation de 10 % des diagnostics traités pour les demandes d'hébergement, participation de la direction du logement aux commissions d'orientation hebdomadaires (avis sur l'opportunité d'un ASLL notamment pour les ménages orientés en ALT) et liaisons assurées avec les autres services du département : RSA, personnes handicapées etc...

## **2. Le cadre juridique relatif à l'hébergement et au logement des personnes sous main**

### **3. de justices sortantes de détention**

#### **3.1. Le chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri**

L'objectif fixé par le Premier ministre en 2008 du chantier national prioritaire programmé jusqu'en 2012 était de loger l'ensemble des personnes résidant sur le territoire français. Créée par lettre de mission du 21 septembre 2010, la DIHAL a été chargée de présider le comité de refondation (à l'origine une émanation du collectif de 34 associations unies) avec la participation des services de l'État, des associations, des bailleurs sociaux, d'animer le réseau des correspondants du chantier national prioritaire. Ce comité se réunit tous les deux mois et trois groupes de travail ont travaillé sur les mesures de refondation présentées en novembre 2009.

Dès 2010, le chantier, conforté par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (du 25 mars 2009) a défini ses priorités, axant sa stratégie sur le principe du « logement d'abord ». **Deux actions prioritaires ont été retenues pour y parvenir : la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement (SIAO) et l'accès au logement des publics concernés sans nécessairement passer par un hébergement.**

En termes de structures administratives, la refondation s'est accompagnée de changement de structures. Au niveau régional, il n'y a pas eu de fusion entre services sociaux et services logement DHUP et DGC sauf en Ile de France où la Réat a conduit à rapprocher ces deux services dans la région qui concentre 50 % des personnes sans domicile avec la création de la DRIHL le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Dans cette région coexistent donc d'une part la DRJSCS et d'une part un service intégré pour logement/hébergement, la DRIHL. Il existe ainsi un plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PRAHI) en région île de France contre des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) partout ailleurs. Cette réforme permet une vision globale des flux entrants et sortants.

Dans les autres territoires, on note la création des DREAL (direction régionale aménagement et logement) et des DRJSCS (cf. services déconcentrés de la DHUP et de la DGCS) ; les DRJSCS résultent des DRASS (pôles sociaux), des DRJS et des directions régionales de l'ACSé (agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances). Au niveau départemental coexistent des DDT (directions départementales des territoires) pour le logement et des DDCS (directions départementales de la cohésion sociale) pour l'hébergement pour la mise en œuvre opérationnelle (versement subventions, dotations globales aux établissements, mise en place des PDAHI). La question se pose d'étendre aux grosses régions (RA, NPDC, PACA) l'organisation mise en place en IDF.

Quant aux SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation), leur rôle est défini par les circulaires des 8 avril et 7 juillet 2010 avec les partenaires associatifs dans le cadre du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. La loi ALUR consacre l'existence des SIAO et leurs missions dans son article 30. Elle confirme l'existence d'un SIAO unique par département couvrant l'urgence et l'insertion et gérant également le 115. Une convention est conclue entre l'État et le SIAO qui précise les missions et les engagements du gestionnaire du SIAO, les financements accordés. Une coordination régionale des SIAO est organisée par le préfet d'Ile de France dans le cadre d'une conférence régionale.

Les SIAO sont la plate-forme qui permet dans chaque département de mettre en relation l'offre et la demande, avec une importante phase d'accueil, d'évaluation du besoin et d'orientation. Ils ont un rôle dans l'observation sociale territoriale. Le SIAO recense les demandes et peut conclure des conventions avec les structures d'hébergement et de logement, les bailleurs sociaux, les collectivités et les ARS. Les structures assurant un hébergement financé par l'État mettent à disposition du SIAO leurs places et l'informent des places vacantes ou susceptibles de l'être. Elles doivent motiver leur refus d'admission. Les organismes gestionnaires de logements foyers (résidences sociale, pensions de famille), RHVS, intermédiation locative, doivent informer le SIAO des logements vacants, examiner et mettre en œuvre ses propositions d'orientations.

Les objectifs des SIAO sont les suivants :

- Simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement
- Traiter avec équité toute demande en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'offre existante
- Coordonner les différents acteurs de la veille sociale
- Participer à la constitution d'observatoires locaux

Dans la suite du rapport Pinte, le Premier ministre a adressé aux préfets une lettre pour la "mise en œuvre du grand chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri".

- Deux mesures immédiates sont annoncées : la nomination d'un préfet délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées qui devrait être rattaché directement au Premier ministre) et l'allocation d'une enveloppe de 250 M€ ;
- Six chantiers sont dégagés : la prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'habitat indigne, la **prévention de l'errance** à la sortie d'établissements de soin, à la **sortie de prison** et des dispositifs d'aide sociale à l'enfance, l'amélioration des conditions d'hébergement. Cet axe inclut notamment un financement trimestriel des centres d'hébergement et un renforcement du personnel travailleur social, l'élargissement de la mobilisation du parc de logements (au secteur privé et à tous les réservataires de logements sociaux), la réalisation des 20 000 logements "très sociaux" annuels et des 9 000 places de maisons relais.

## 3.2. La mise en œuvre du chantier en ce qui concerne les personnes sous main de justice

### 3.2.1. L'accès aux dispositifs de droit commun

Une circulaire du Premier Ministre du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du chantier prioritaire et de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées 2008-2012 affirme la priorité à la prévention à la mise à la rue. **Dans ce cadre, une attention particulière devait être portée aux personnes sortant de prison.**

Ce point a fait l'objet d'une **circulaire commune du 1<sup>er</sup> mars 2010 justice/logement (DAP/DIHAL)** qui vise à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires. Ce texte rappelle que sur près de 85 000 détenus qui sortent de prison chaque année, 8 à 10 % d'entre eux n'ont aucune solution de logement, quand d'autres ne disposent que d'une solution précaire. A cet effet, il est prévu :

- l'accès des personnes détenues et sortant de prison **au droit commun** ;
- la prévention en amont des situations à risque notamment par la construction de **logements pérennes plutôt que de solutions d'urgence.**

**La circulaire insistait sur la prévention par le repérage des situations à risques, qui doit reposer sur le partage d'informations notamment en Commission Pluridisciplinaire Unique, ainsi que la mobilisation et la coordination des services de l'État : rapprochement des SPIP des référents de la DIHAL et des SIAO.**

Dans la circulaire, il est demandé aux préfets et aux DISP d'une part de prévenir les sorties de prison sans une solution de logement par le repérage des situations à risque en CPU en renforçant le partenariat avec les SPIP et d'autre part, de renforcer la mobilisation et coordination des services de l'État et de ses partenaires (associations, bailleurs sociaux) ; dans ce cadre les SPIP doivent systématiquement être associés à la définition et à la mise en œuvre des plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des futurs plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).

La loi Alur prévoit en effet la création d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) (article 34) qui fusionne les anciens plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PSALPD) et d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI). En plus des mesures prévues par ces deux plans, le nouveau PDALHPD comprend des mesures destinées à répondre au besoin d'accompagnement social, de résorption de l'habitat informel, de la lutte contre la précarité énergétique et à la prévention des exclusions.

Le plan comprend deux annexes : le schéma de la domiciliation et celui de l'accueil des demandeurs d'asile. Il précise les organismes responsables des mesures prévues dans le plan et les collectivités ou groupements chargés de les mettre en œuvre. Le plan est établi par le préfet et le président du conseil général pour une durée maximale de cinq ans. Les règles de domiciliation ont été simplifiées (article 46) : harmonisation des règles de domiciliation de droit commun et de l'Aide médicale de l'État et élargissement des motifs de demande d'une domiciliation à l'exercice des droits civils pour l'ensemble des personnes sans domicile stable y compris les étrangers dépourvus de titre de séjour.

Suite à l'instruction du 20 août 2014 relative à l'élaboration des diagnostics partagés à 360°, l'importance d'une vision partagée des problématiques des personnes de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement est rappelée. Les diagnostics territoriaux partagés à 360° permettent d'identifier dans chaque département les besoins des personnes et ont vocation à alimenter les documents programmatiques que sont les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDAHPD).

Ces diagnostics doivent être élaborés avec l'ensemble des services concernés par les champs de veille sociale, de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement en particulier les SPIP. A terme les PDALHPD devront intégrer les demandes liées aux besoins des personnes sous main de justice.

A noter également le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013. Au sein du volet 3 (coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs), l'une des actions prévoit de donner un nouveau souffle aux SIAO pour le logement et l'hébergement. Il s'agit de renforcer les moyens des SIAO afin que ces structures soient en capacité de remplir leurs missions d'évaluation, d'observation sociale et de mise en réseau des acteurs de l'hébergement et de mobilisation des dispositifs d'accès au logement des personnes sans abri, mal logées ou vulnérables avec une attention particulière à porter aux publics spécifiques tels que les migrants, les femmes victimes de violences, les jeunes en difficultés et les personnes sous main de justice. Il prévoit de renforcer la participation des services spécialisés dans la prise en charge de publics spécifiques, notamment des SPIP, aux actions des SIAO. La loi Alur n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a d'ores et déjà prévu dans son article 30 que les SPIP pouvaient passer des conventions avec les SIAO.

Les correspondants départementaux du chantier national prioritaire pour les personnes sans abri ou mal logées (DIHAL) ont vocation à assurer la bonne coordination entre les services et doivent notamment veiller à ce que les SPIP aient accès à toutes les informations utiles sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement et de structures adaptées de logement et à ce que les indicateurs trimestriels du chantier national prioritaire relatifs aux personnes sortant de prison (nombre de sortants de prison et nombre de sortants sans logement ou sans hébergement) soient renseignés et retournés au préfet délégué général pour la coordination de l'hébergement de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Le guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté (septembre 2008) élaboré dans le cadre du chantier national prioritaire 2008-2012 suite à la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 (Dalo) qui institue un droit au logement opposable recense les différents types de logements et hébergements détaillés infra.

### 3.2.2. Les dispositifs d'hébergement

#### Hébergement généraliste

CHRS : 37 220 places au 31 décembre 2007 dont 2 753 places de stabilisation et 4 407 d'urgence (enquête DGAS) ;

CHU : 10 257 places au 31 décembre 2007 et 4 507 places d'urgence au sein des CHRS (source : enquête DGAS) ;

Hébergement de stabilisation : 7 051 places fin 2007 dont 2 753 places sous statut CHRS ;

Nuitée d'hôtel : 9 802 places (1 place = 365 nuitées) fin 2007 ;

Logements et chambres conventionnés à l'ALT (aide au logement temporaire) : 24 700 logements indépendants ou places dans des structures de type CHU ou dans les résidences sociales (dans la limite de 10 % des places) ;

Résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) : 63 places fin 2007. 5 000 places à créer.

#### Hébergement spécialisé

CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile) : 20 410 places (271 centres) fin 2007 (source : service de l'asile) ;

Dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : 8 219 places en 2007 et 1 500 places d'accueil temporaire (source DAIC) ;

CPH centre provisoire d'hébergement : 1 083 places fin 2007 (source service de l'asile) ;

Centre maternel : financement CG, accueil des femmes enceintes ou isolées avec enfants de moins de 3 ans ;

LHSS (Lit halte soins santé) : 471 fin 2007.

### 3.2.3. Les dispositifs de logements

Foyers-résidences sociales (meublé associant espaces privatifs, espaces et services collectifs)

Résidences sociales classiques : solution temporaire, 61 791 logements répartis dans 904 résidences sociales ;

Maisons relais : 4 619 places fin 2007 ;

Résidences d'accueil : 217 places fin 2007.

Autres logements foyers

Foyers de jeunes travailleurs (FJT) : 46 400 places fin 2005 ;

Foyers de travailleurs migrants (FTM) : 440 FTM non encore transformés en résidence sociale soit 62 500 places fin 2005 ;

Logement-foyer pour personne âgée : 671 000 places (février 2005) ;

Logement-foyer pour personne handicapée : 1 209 foyers d'hébergement pour une capacité de 37 788 places, 469 FAM pour une capacité de 13 290 places, 1 404 foyer de vie pour une capacité de 41 203 places, 477 MAS pour une capacité de 19 000 places (mai 2007).

Logements ordinaires

Logement en sous-location ;

Gestion locative adaptée (avec intermédiation collective) ;

Logement conventionné-parc public : objectif de production de 591 000 logements sociaux dont 20 000 PLA-OI chaque année de 2007 à 2009 ;

Logement conventionné ANAH-parc privé : 27 112 logements conventionnés subventionnés par l'ANAH pour les années 1998 à 2008 ;

Foyers d'hébergement : 1 209 établissements pour une capacité de 37 788 places ;

Foyers de vie ou foyers occupationnels : 1 404 établissements pour une capacité de 41 203 places ;

Foyers d'accueil médicalisés : 469 établissements pour une capacité de 13 290 places ;

Missions d'accueil spécialisées : 477 établissements pour une capacité de 19 000 places.

### 3.3. Le projet d'instruction relative à la coordination des SPIP et des SIAO

Un projet d'instruction sur la coordination entre SPIP et SIAO est en cours de négociation. Il prévoit de fixer d'une part le public concerné, d'autre part les modalités de travail entre les services et les modalités de coordination territoriale. Il a fait l'objet de groupes de travail entre les acteurs (DAP, DIHAJ, SIAO, associations).

### 3.3.1. Le public concerné

Les publics concernés sont tous les sortants de détention. Au 1<sup>er</sup> juin 2015, la population écrouée était de 66 864 personnes, avec un flux de sortants de 91 257 dont 69 480 personnes en fin de peine courant 2014. Sont considérés comme sortants de prison d'une part les personnes condamnées sortant en fin de peine et d'autre part les personnes sortant de détention dans le cadre des mesures de libération anticipée (libération conditionnelle, semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique, libération sous contrainte). Les études de la DAP sur un panel de sortants montrent qu'environ 12 % d'entre elles n'ont pas de solution ou une solution précaire, ce qui représente environ 1000 personnes par mois.

En ce qui concerne les placements à l'extérieur, il s'agit d'un aménagement de peine centré sur le logement ou l'hébergement mise en œuvre par le SPIP pour les personnes les plus isolées et précarisées. Les structures associatives accompagnant ces personnes doivent respecter des modalités de prise en charge spécifique : planification de l'accueil, rendu compte du respect du cadre et signalement des incidents au SPIP, contre le versement d'un prix de journée, qui vient compléter les financements de droit commun (notamment celui de l'hébergement) dont bénéficient les structures. **148 structures ont été financées en 2014 par la DAP et 961 personnes bénéficiaient d'un aménagement de peine avec placement à l'extérieur au 1<sup>er</sup> juillet 2015.**

### 3.3.2. La convention entre le SPIP et le SIAO

Le SIAO étant la plate-forme unique pour les offres de logement accompagné et d'hébergement, les SPIP doivent communiquer au SIAO leurs demandes pour les sortants de détention, hors celles concernées par une demande de placement extérieur. **Dans le cas particulier des personnes sortant dans le cadre de mesures de libération anticipée (hors placement extérieur), si des conventions bilatérales existent entre le SPIP et des structures d'accueil, elles pourront être maintenues, le SIAO étant rendu destinataire de ces conventions.**

. En cas d'absence d'identification de structure appropriée, le SIAO sera sollicité par le SPIP et une convention devra être signée entre le SPIP et la structure identifiée, avec copie au SIAO. Le SIAO doit être informé des entrées des personnes dans ces structures et des éventuelles vacances.

### 3.3.3. L'identification partagée des besoins des personnes

Une évaluation des besoins des personnes sous main de justice est nécessaire ainsi qu'un diagnostic partagé des besoins ainsi que de l'offre destinée à y répondre. Le préfet devra ainsi veiller à ce que les SPIP soient associés à la réalisation des diagnostics territoriaux partagés à 360° et à l'élaboration et à la mise en œuvre des PDALHPD. **Les DFSPIP doivent organiser un recensement prévisionnel des besoins dans les conditions précisées par le PSALHPD ou la convention SPIP/SIAO.** Les SIAO doivent communiquer l'état et les caractéristiques de l'offre, les associations participant à l'hébergement le nombre de places vacantes, le SPIP recense les besoins de la personne et les informations nécessaires à sa prise en charge ; il organise la réalisation de l'évaluation sociale qui peut être effectuée avec l'appui d'un tiers ou du SIAO le plus en amont possible de la sortie.

### 3.3.4. L'échange d'informations au bénéfice de la personne

Un référent au sein du SPIP et du SIAO devra être désigné et les échanges d'informations devront être définis. Des outils communs pourront être créés afin de résoudre les difficultés suivantes : transmission de données (voir travaux menées par la DAP avec le CIPD), l'absence d'un système d'information unique pour les SIAO, la difficulté pour les SPIP de produire une évaluation sociale qui réponde aux critères des SIAO.

### 3.3.5. Le maintien et l'accès au logement

L'accès au logement des sortants de détention doit être l'objectif premier. Les dispositifs devront être mobilisés à cet effet. En cas de courte peine, le maintien du logement devra être privilégié. Le SPIP devra identifier des actions avec la CAF et les CCAPEX (commission départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives).

### 3.3.6. Les modalités de coordination territoriale

La coordination départementale doit se faire dans le cadre des diagnostics territoriaux partagés à 360° et des PDALHPD, sous l'égide du préfet avec des réunions acteurs en tant que de besoin. Des séances de formation commune pourront également être organisées.

**La coordination interdépartementale est indispensable pour ne pas faire peser la demande sur les seuls lieux d'implantation des établissements pénitentiaires.** Une concertation régionale devra être organisée avec la DRJSCS, la DISP, les DDCS, les SPIP, les SIAO et les autres acteurs. L'acteur réalisant l'évaluation sociale de la personne doit la transmettre au SIAO de destination, le plus en amont possible de la sortie.

### 3.3.7. La position des associations

La FNARS, la Croix-Rouge et Citoyens et justice ont produit une contribution commune sur le projet d'instruction. Cette contribution souligne la nécessité que cette coordination des SPIP/SIAO favorise effectivement l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice et notamment :

- la disponibilité et le dimensionnement de l'offre : sur de nombreux territoires, les SIAO sont contraints à la gestion de listes d'attente au regard du manque d'offre pour répondre aux différentes demandes. Les personnes sous main de justice constituent un public parmi les autres, qui sera impacté par l'absence de propositions rapides. L'évolution du parc est donc déterminante, suite au diagnostic à 360° et au PDALHPD. **La coordination améliorée ne répondra pas au déficit de places ;**
- **la conciliation des agendas judiciaires et sociaux reste également un enjeu majeur pour éviter les ruptures à la sortie de la détention.** A cet égard cela nécessite une anticipation le plus en amont possible des sorties, côté CPIP, et une gestion prévisionnelle des places vacantes et des sorties côté SIAO. De surcroît la question de l'accès à l'hébergement des personnes en PSE et LC n'est pas abordée, alors même que plusieurs dispositions de la loi du 15 août 2014 (LSC et LC) visent à les développer ;
- les trois fédérations s'interrogent sur les exemples territoriaux qui seront explicités dans les fiches bonnes pratiques contenues en annexe, sur le calendrier prévisionnel de diffusion de cette instruction et sur le principe d'une évaluation ou d'un suivi du nombre de convention intégrés à l'instruction ;

- L'importance du maintien des **conventions particulières qui existent entre les structures associatives et les DISP sur des places dédiées** qu'elles soient financées ou non (PE ou places dédiées) : ces conventions qui prévoient des dispositions sur les conditions de prise en charge dans les structures n'ont pas vocation à disparaître mais à s'articuler avec le SIAO pour l'accès et éventuellement la sortie des dispositifs dédiés ;
- Le besoin de préciser les préconisations de prise en charge par type de publics et de mesures, car les besoins et les contraintes liées aux mesures ne sont pas les mêmes, en distinguant les sortants de prison et libérés en fin de peine et les sortants de prison en aménagement de peine (PSE, LC, PE) ou en mesure de sûreté et les personnes en attente de jugement (contrôle judiciaire socio-éducatif, dispositif d'éviction de conjoints violents, ...) et celles condamnées sans incarcération (aménagement de peine ab initio - PSE, PE - SME, contrainte pénale) ;
- **La réflexion à mener sur les personnes en contrainte pénale** : enjeux de l'accès de la contrainte pénale aux personnes condamnées sans abri ou en hébergement précaire ; mobiliser des solutions d'hébergement/logement accompagné dans la phase pré-sententielle notamment, dans un calendrier conciliable avec le temps du jugement et la demande au SIAO opérée via une évaluation sociale ...

A l'occasion d'un groupe de travail sur les dispositifs passerelles le 1<sup>er</sup> décembre 2015, un point a été fait par la FNARS avec différentes associations. Il ressort qu'aucune date de publication annoncée à ce stade par les administrations centrales. Dès sa signature par les ministères de tutelle, justice et logement, l'instruction sera transmise aux DDCS et SPIP pour favoriser la signature des conventions.

Les libérations sous contrainte n'ont pas été ciblées dans le projet d'instruction, or elles sont difficiles à mettre en œuvre, du fait de manque de place et d'accompagnement - conditions préalables à leur mise en œuvre. Certains participants suggèrent une révision de leurs modalités, et de leurs leviers pour la développer. Certains participants mettent en exergue la stigmatisation du public personnes sous main de justice et sortants de prison, allant jusqu'au refus de certaines structures (représentations, crainte de déséquilibre par rapport aux autres personnes accueillies, crainte exacerbée dans le contexte actuel notamment des personnes condamnées pour radicalisation ...).

### 3.4. La domiciliation des détenus

Une note du 9 mars 2015 du ministre de la justice résume les règles applicables. Le droit à la domiciliation consacré par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (domiciliation possible auprès de l'établissement) et élargi par celle du 15 août 2014 (domiciliation possible auprès du CCAS ou CIAS ou de l'organisme agréée le plus proche du lieu où la personne recherche une activité ou du lieu d'implantation d'établissement de santé ou médico-social susceptible de l'accueillir) doit permettre aux détenus dans domicile stable au moment de leur incarcération d'obtenir une adresse afin d'accéder à certaines prestations ou d'exercer leurs droits civiques. La domiciliation est en effet un préalable indispensable à l'obtention de certaines prestations et droits. En 2012 selon le rapport du CGLPL, seules 275 domiciliations auprès de l'établissement pénitentiaire ont été réalisées pour plus de 64 000 détenus.

#### 3.4.1. Les critères de domiciliation

Le dispositif s'applique aux détenus ne pouvant justifier d'une résidence ininterrompue de trois mois dans un département leur permettant d'acquérir un domicile de secours. Les personnes relèvent en priorité des dispositifs de droit commun ; à titre subsidiaire elles peuvent être domiciliées auprès d'un établissement pénitentiaire.

### *3.4.1.1. La domiciliation de droit commun s'opère en priorité auprès des CCAS et CIAS ou d'un organisme agréé*

Si le détenu ne peut faire valoir l'existence d'un domicile de secours, les modalités de domiciliation de droit commun prévues par le code de l'action sociale et des familles doivent être utilisées en priorité.

Les organismes de domiciliation sont les CCAS ou CIAS (articles L 264-1 et D 264-9 du CASF) avec lesquels le détenu a un lien (installation, exercice activité professionnelle, autorité parentale sur un enfant qui y est scolarisé (R 264-4 CASF) ou des organisme agréés par la préfecture (à but non lucratif, actions contre l'exclusion ou pour l'accès aux soins, établissements et services sociaux et médico-sociaux, organismes d'aides aux personnes âgées et centres d'accueil pour demandeurs d'asile).

Les DSPIP doivent passer des conventions avec les CCAS CIAS ou organismes agréés afin de fixer les modalités d'intervention de ces partenaires (note du 9 mars 2015) et inciter les partenaires susceptibles de bénéficier d'un agrément à en faire la demande (circulaire du 23 octobre 2012). Les détenus concernés sont les personnes SDF avant leur incarcération soit ne disposant pas d'une adresse leur permettant d'y recevoir ou consulter leur courrier de façon constante (personnes vivant de façon itinérante, hébergées de façon temporaire par des tiers, recourant aux CHRS de façon inconstante). La délivrance d'une attestation de domicile est remise par les organismes à l'intéressé ainsi qu'une attestation d'élection de domicile valable pour une durée d'un an (article L 264-2 et D 264-1 du CASF).

A défaut, la domiciliation s'effectue auprès de l'établissement où sont incarcérées les personnes.

### *3.4.1.2. La domiciliation subsidiaire auprès de l'établissement pénitentiaire*

Il s'agit d'un droit garanti par l'article 30 de la loi du 24 novembre 2009 et ce pour tout le temps où la personne est détenue. En cas de détenus étrangers, la domiciliation ne peut conférer d'autres droits que ceux du droit commun applicables aux personnes étrangères inscrites dans le code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les cas d'exclusion sont les personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique. En effet, les majeurs sous tutelle sont domiciliés chez leur tuteur (article 108-3 du code civil) ; les majeurs sous curatelle ou autre mesure de sauvegarde de justice sont domiciliées selon les règles de droit commune ; les mineurs âgés de 13 à 18 ans sont domiciliés au lieu de résidence des personnes exerçant l'autorité parentale (article 108-2).

## *3.4.2. Les objectifs de la domiciliation*

La domiciliation permet d'avoir une adresse administrative pour faire valoir ses droits civiques et sociaux et de regrouper à une même adresse le suivi des différents droits sociaux.

### *3.4.2.1. L'exercice des droits civiques*

Pour obtenir l'inscription sur les listes électorales :

- Soit la personne peut attester d'un domicile personnel qui lui permet à tout moment de s'inscrire sur les listes de la commune de son domicile jusqu'au 31 décembre de l'année précédant le scrutin ;
- Soit elle élit domicile auprès d'un CCAS ou CIAS ou organisme agréé : elle est alors inscrite sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme (article L 15-1 du code électoral) dont l'adresse figure au moins depuis 6 mois sur sa CNI ou qui lui a fourni une attestation de domicile établissant son lien avec elle depuis au moins 6 mois ;

- 28 -

- Soit la personne a obtenu une attestation de résidence certifiant sa présence au sein de l'établissement pénitentiaire pendant au moins 6 mois avant fin février de l'année du scrutin ; elle peut alors s'inscrire sur les listes de la commune de l'établissement ; il s'agit d'une attestation de résidence et non d'une domiciliation.

En dehors de ces conditions, la personne peut demander à être domiciliée auprès de l'établissement. Une attestation temporaire de domiciliation doit lui être fournie pour qu'elle s'inscrive sur les listes électorales.

#### *3.4.2.2. L'accès aux droits sociaux*

La domiciliation permet de prétendre aux prestations légales réglementaires et conventionnelles d'aide sociale à l'exception de l'aide médicale de l'État (ex : allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap) et à l'aide juridictionnelle.

La priorité est toujours donnée aux dispositifs de domiciliation de droit commun.

#### *3.4.2.3. La facilitation des démarches administratives*

Elle a pour objet de faciliter la sortie (par exemple, la délivrance d'une CNI exige un justificatif de domicile ou de résidence datant de moins d'un an). Pour une personne détenue, le domicile retenu peut être ainsi soit son domicile personnel, soit le domicile d'une tierce personne y compris d'un membre de sa famille, soit l'établissement pénitentiaire (adresse postale sans préciser qu'il s'agit d'un établissement pénitentiaire), ou soit un CCAS ou CIAS ou organisme agréé.

### **3.4.3. La mise en œuvre de la domiciliation au sein de l'établissement pénitentiaire**

#### *3.4.3.1. Le repérage des détenus sans domicile*

Le rôle des SPIP conformément à l'article 13 de la loi pénitentiaire est « de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes sous main de justice prévenues ou condamnées. A cette fin, ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi et le contrôle des personnes sous main de justice et préparent la sortie des personnes détenues. Ils procèdent à l'évaluation régulière de la situation matérielle, familiale et sociale des personnes condamnées et définissent au vu de ces évaluations le contenu et les modalités de leur prise en charge ».

**Les SPIP doivent prendre en compte la domiciliation comme le logement ou l'accès aux droits sociaux lors du diagnostic établi à l'arrivée de la personne en détention et évaluer la nécessité d'engager une démarche de domiciliation au moyen d'une convention avec un organisme ou à titre subsidiaire avec l'établissement (entretien arrivant).**

L'intervention d'autres acteurs est possible : la CPU et les autres intervenants peuvent contribuer au repérage des détenus concernés. La CPU instituée auprès du chef d'établissement pour 5 ans (article D 90 et 91 du CPP) vise à examiner les parcours d'exécution de la peine des détenus lors de réunions organisées au moins une fois par mois. Elle est compétente pour l'identification des personnes dépourvues de ressources suffisantes susceptibles de bénéficier d'aides en nature ou en numéraire. Elle peut aider au repérage de personnes SDF ce qui va dans le sens d'une prévention de l'errance à la sortie. Les autres partenaires intervenants (CPAM, Pôle emploi, associations) ont un rôle de veille également pour le repérage.

La personne doit être informée dès son arrivée des démarches à entreprendre pour obtenir une domiciliation près de l'établissement dans le cadre de l'article 30 de la loi du 24 novembre 2009. La demande s'effectue auprès du chef d'établissement qui l'enregistre et informe le SPIP qui vérifie que la domiciliation auprès de l'établissement est bien nécessaire.

#### *3.4.3.2. Le recours à la domiciliation auprès de l'établissement*

L'attestation temporaire de domicile est délivrée par le chef d'établissement. Le nombre d'attestations délivrées est recensé dans un registre spécifique. L'attestation est remise à la personne détenue.

L'attestation sert aux droits civiques, pour l'obtention d'une CNI, d'un passeport, d'un titre de séjour, et de l'accès aux droits sociaux. Sa durée est limitée à celle de la détention et prend fin avec la levée d'écrou. A l'approche de la sortie, l'AP doit faire le nécessaire pour aider à la recherche d'une nouvelle domiciliation. A cette fin, le SPIP doit se mettre en relation avec un CCAS ou CIAS ou organisme agréé.

Depuis la loi du 15 août 2014, les personnes détenues peuvent procéder à l'élection de domicile auprès du CCAS CIAS ou organisme agréé le plus proche du lieu où elles recherchent une activité ou du lieu d'implantation de l'établissement de santé ou médico-social susceptible de les accueillir (obligation pour ces organismes).

Dans les cas particuliers des aménagements de peine et des libérations sous contrainte, la durée de l'attestation varie :

- En cas d'aménagement de peine, la durée de domiciliation auprès de l'établissement varie selon la nature de cet aménagement :
  - Placement à l'extérieur avec un hébergement en établissement pénitentiaire : la domiciliation peut valoir jusqu'à la fin de cette mesure ;
  - Semi-liberté : elle peut se prolonger le temps de la mesure si la personne condamnée n'a pas sollicité une nouvelle élection de domicile
  - Libération conditionnelle : elle prend fin à la date de libération
  - Placement à l'extérieur avec hébergement en foyer, PSE ou suspension ou fractionnement de peine : la domiciliation prend fin dès la mise en place de la mesure
- En cas de libération sous contrainte : s'exécutant sous le régime du placement à l'extérieur, de la semi-liberté, de la libération conditionnelle ou de la PSE, ce sont les dispositions prévues par ces mesures dans le cadre des aménagements de peine qui s'appliquent.

En cas de transfert vers un autre établissement, la domiciliation prend fin en principe. Les pièces transmises de greffe à greffe à l'occasion du transfert doivent indiquer ce point. Le greffe de l'établissement d'accueil doit informer le SPIP afin qu'un changement de domicile puisse être effectué. S'il s'agit d'un transfert de courte durée (ex : CNE, pour un passage devant une cour d'appel ou une cour d'assises, pour une admission en UHSA ou à l'EPSNF), la domiciliation demeure à l'établissement où a été effectuée l'élection de domicile initiale.

### 3.4.4. Les statistiques sur la domiciliation

Le tableau suivant illustre le nombre de domiciliation en détention pour 2013.

Tableau 157 : Nombre de domiciliations en détention en 2013

Région	Nombre de prévenus	Nombre de condamnés	Total
Bordeaux	1	67	68
Dijon	0	3	3
Lille	0	2	2
Lyon	40	82	122
Marseille	139	155	294
MOM	0	1	1
Paris	2	34	36
Rennes	0	45	45
Strasbourg	0	26	26
Toulouse	3	46	49
Total	185	451	646

Source : DAP.

## 4. Les constats effectués par des travaux antérieurs à la mission

### 4.1. Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2011

Ce rapport portait sur l'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile. Les principaux constats et recommandations dressés par la Cour sont les suivants.

#### 4.1.1. Un déficit de connaissance des populations

La politique de refondation de l'hébergement a été élaborée sans que l'État se soit donné les moyens d'une meilleure connaissance de la population concernée, qu'il s'agisse des personnes entrant dans le dispositif d'hébergement ou de celles qui, à sa sortie, sont en capacité d'accéder à un logement. La connaissance précise et actualisée de la population des sans domicile est pourtant indispensable pour ajuster les pratiques et les dispositifs, et garantir l'efficacité de la programmation - ce que ne permet pas actuellement les enquêtes décennales de l'INSEE, trop anciennes pour retracer une réalité très évolutive. Le rapport souligne à cet égard la progression de la précarité - elle avoisinerait aujourd'hui les 150 000 personnes.

#### 4.1.2. Une prise en charge des personnes en évolution mais insuffisante pour répondre aux besoins

A la question de savoir si les besoins des personnes sont mieux pris en compte, le rapport montre que la capacité d'accueil reste insuffisante, en particulier dans les zones où les besoins sont les plus massifs. Et cela, en dépit de la progression du nombre de places d'hébergement et de logement adapté. La Cour estime donc nécessaire de desserrer la contrainte imposée en matière de stabilisation de la capacité d'hébergement, en autorisant dans les zones les plus tendues la création de places d'hébergement. Une recommandation écartée par le gouvernement, lors de la présentation du rapport.

L'accès au logement dans le cadre de la stratégie de logement d'abord se heurte à de nombreux obstacles, mis en exergue par les associations à maintes reprises lors des assises : le déficit d'un parc de logement suffisant et accessible (solvabilité des ménages), et le fait que toutes les personnes accueillies en hébergement d'urgence ne soient pas forcément éligibles au "logement d'abord". Pour améliorer l'efficacité de cette politique, la Cour réitère la nécessité d'accélérer la reconquête des contingents préfectoraux dans le parc social mais aussi de développer les formules d'accès au logement (intermédiation locative, maisons-relais), ainsi que celle de réaliser une étude juridique et financière sur l'évolution possible des statuts et modes de financement des centres d'hébergement pour décliner le logement d'abord.

L'accueil des personnes sans domicile souffre en outre d'une organisation et d'une coordination insuffisante. Les SIAO, outil structurant du service public de l'hébergement dans la gestion de l'offre et la demande sur les territoires, ne sont pas partout opérationnels ni aptes à favoriser l'accès au logement avec une césure forte entre logement et insertion.

La prévention pour éviter la remise à la rue est aussi perfectible. Le rapport estime que - malgré le renforcement de la GRL, le développement de l'intermédiation ou la mise en place effective des commissions de prévention des expulsions - de nombreuses mises à la rue pourraient être évitées par une politique de prévention plus efficace. Si les CCAPEX sont désormais créées et obtiennent des résultats pour prévenir les expulsions de locataires du parc social public, leur efficacité est encore très faible pour les expulsions dans le parc privé. Par ailleurs l'amélioration du parcours de certains publics- déboutés du droit d'asile, sortants de prison, jeunes issus de l'ASE, est réaffirmée pour éviter les phénomènes de rupture.

#### 4.1.3. Un manque de pilotage

La mise en œuvre de la stratégie nationale de refondation laisse aussi apparaître des lacunes en termes d'organisation et de pilotage. Si la création de la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL) a permis une meilleure animation interministérielle et a fortement contribué à la médiation avec le secteur associatif, la question reste posée sur son rôle en matière de pilotage de la politique de refondation en l'absence de moyens administratifs et financiers à sa disposition. Au niveau local, le déficit de pilotage se retrouve également avec des services déconcentrés pris dans l'étau de la réforme concomitante de l'administration territoriale, et d'un manque de coordination avec les collectivités.

Enfin, la Cour des comptes ne pouvait manquer de relever que le coût total de la politique de l'hébergement n'est pas connu, faute de données sur les dépenses des collectivités territoriales. L'ensemble des crédits de l'État consacrés à la politique d'hébergement peut toutefois être estimé à 1,5 Mds€.

#### 4.1.4. Le cas particulier des personnes sous main de justice

Un court chapitre est consacré aux sortants de prison : il y a, chaque année, environ 85 000 sortants de prison. La Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a cherché à mieux connaître le nombre de sortants de prison sans solution de logement et a effectué auprès des greffes pénitentiaires une enquête flash sur la semaine du 1er au 7 février 2010, puis une nouvelle entre le 27 juin et le 1er juillet 2011 (cf. supra).

La Cour rappelle le cadre juridique et cite quelques exemples de terrain :

- ♦ dans le Rhône, un poste de travailleur social a été créé pour la prise en charge des sortants de prison en liaison avec le SPIP ;

- dans l'Aisne, « deux réunions spécifiques DDCS / SPIP ont eu lieu et ont débouché sur l'élaboration d'une procédure spécifique SIAO-SPIP d'accueil et d'orientation des sortants de prison » ;
- dans l'Essonne et dans les Yvelines, à un titre expérimental, un référent « hébergement et logement » intervient, par des permanences, dans les maisons d'arrêt pour la constitution de demande de logement et pour la prévention des ruptures de bail. La DRIHL précise que les résultats restent modestes, l'administration pénitentiaire faisant valoir une grande précarité et désocialisation de ce public qui rend difficile un accès direct au logement de droit commun, les solutions relèvent donc principalement de l'hébergement et du logement adapté.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, la DAP insiste toutefois sur le fait que le principe posé par la circulaire du 1er mars 2010 est de ne pas créer de procédure parallèle spécifique aux sortants de prison : l'hébergement des sortants de prison doit être intégré au SIAO, que la sortie soit définitive ou s'effectue dans le cadre d'un aménagement de peine.

Néanmoins, un groupe de travail vient d'être créé, associant la DAP, la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction des services judiciaires, la DGCS et la DIHAL afin de mettre en place des réponses pour l'hébergement et/ou le logement de personnes sortant d'établissements pénitentiaires et présentant des problématiques particulièrement complexes (dangerosité, déficience mentale, handicap). Les résultats de ses travaux seront rendus avant février 2012. Interrogée, la DAP n'a pas pu indiquer à la mission où en étaient ces travaux.

La DAP estime que la mobilisation des correspondants du Chantier national prioritaire pour relayer l'inter ministérialité au niveau local est très inégale. La FNARS souligne également qu'un pilotage déterminé fait encore défaut et que des solutions restent à trouver pour les sorties de maisons d'arrêt où la durée de détention, généralement inférieure à six mois, ne permet pas un travail en amont. En améliorant encore la coordination interministérielle, notamment au niveau local, le travail de prévention devrait pouvoir donner rapidement des résultats qu'il conviendra de mesurer régulièrement.

#### **4.2. Les travaux de la mission conjointe IGF IGAS sur l'hébergement d'urgence (mars 2015)**

Dans le rapport relatif à la revue des dépenses du BOP 177, il est souligné que les publics hébergés sont connus de manière parcellaire. Les constats du rapport utiles pour la mission sont repris tels quels infra.

##### **4.2.1. Les services de l'État ne sont pas toujours informés de la situation administrative des publics hébergés**

###### **4.2.1.1. Seul figure dans la loi le principe d'inconditionnalité de l'accueil**

Ce principe est consacré dans l'article L 345-2 du CASF, renforcé récemment par la loi ALUR qui élargit la notion de détresse prise en compte pour l'accès à l'hébergement. Ceci explique par exemple les attitudes diverses des CHRS selon les départements. Certains refusent d'accueillir des étrangers en situation irrégulière, partant du principe que l'insertion ne peut être proposée qu'à des personnes en situation régulière ; d'autres au contraire, comme à Paris par exemple, accueillent un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière, du fait de l'importance de leurs arrivées sur le territoire parisien. Dans les CHU, la situation des publics est par nature encore beaucoup plus diverse, les établissements n'étant pas encadrés par des dispositions législatives ni réglementaires.

#### 4.2.1.2. *Les acteurs de l'hébergement généraliste ne sont pas tenus de donner des informations sur la situation des publics accueillis*

L'information des services de l'État dépend du climat de confiance qui peut être établi avec les organismes gestionnaires : ainsi, dans l'Oise, la préfecture donne le chiffre précis de 89 % de demandeurs d'asile parmi les hébergements à l'hôtel, en précisant que c'est la DDCS -et jamais elle directement- qui peut obtenir avec précaution ce chiffre auprès de l'association responsable de l'hébergement ; cette information se fait toujours de manière purement déclarative, et sur la base de données non nominatives. La mission a pu constater que les DDCS connaissaient, grâce à ce lien de confiance avec les intervenants sociaux, le profil détaillé des publics accueillis.

#### 4.2.1.3. *Les services de l'État peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'ils veulent connaître précisément des situations administratives individuelles*

Ces situations administratives sont logiquement connues des SIAO insertion, des travailleurs sociaux et de la direction des établissements, car elles conditionnent l'orientation dans des établissements qui prévoient un accompagnement social soutenu ou vers le logement. Même si elles sont généralement recueillies par les 115 et SIAO urgence, ces informations le sont à titre informel, et ne sont pas prises en compte en revanche pour l'orientation dans les places de CHU ou les hôtels ; c'est la vulnérabilité qui est le principal critère : « l'humain l'emporte sur l'administratif ». Mais dans tous les cas, aucune obligation d'information des services de l'État sur la situation administrative des personnes hébergées n'existe de façon formelle.

Les travailleurs sociaux, au nom de l'éthique de l'inconditionnalité de l'accueil, n'estiment pas de leur responsabilité de faire remonter des informations de cet ordre. Les directions des établissements d'hébergement ont des attitudes diverses sur la remontée d'informations. Celle-ci pour être efficiente nécessite un conventionnement avec l'hébergeur.

Par exemple, l'information sur l'état d'occupation des chambres d'hôtel n'est en rien systématique. Or certaines préfectures signalent que les absences inopinées des chambres en cas de tentative d'exécution des obligations de quitter le territoire français, par exemple, posent problème. Certaines conventions signées avec les hôtels prévoient donc une information précise des hébergeurs sur les départs des occupants des chambres ; des « contrats de séjour » sont même parfois signés entre les personnes hébergées et les associations responsables de la gestion des places, comportant l'engagement de respecter des règles de présence. Mais d'autres conventions ne mentionnent même pas le sujet : c'est le cas, notamment lorsque l'hôtel est récemment sollicité dans le dispositif d'hébergement.

#### 4.2.2. *L'information sur les publics de l'hébergement généraliste n'est pas consolidée*

##### 4.2.2.1. *Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation ont des systèmes d'information hétérogènes*

Les SIAO définis pour la première fois par une circulaire du 8 avril 2010 ont pour vocation de participer à la veille sociale définie à l'article L 345-2 du CASF, mais aussi d'avoir un rôle d'information sur l'ensemble des publics hébergés. D'ailleurs la même circulaire prévoit que le SIAO « doit veiller à la continuité de la prise en charge tout au long des parcours, notamment en s'appuyant sur la mise en place de référents personnels » et qu'il « contribuera enfin à la mise en place d'observatoires locaux, nécessaires pour ajuster au fil du temps l'offre aux besoins ».

Ce rôle d'observation sociale n'est pas aisé pour un service qui est lui-même coordonnateur de plusieurs organismes différents. Par ailleurs plusieurs facteurs concourent à contrarier l'homogénéisation des informations recueillies :

- la mission a pu observer dans les départements visités le fonctionnement de SIAO, parfois encore organisés en « SIAO urgence », et « SIAO insertion », ce qui implique une première dispersion des informations sur les publics<sup>8</sup> ;
- une circulaire du ministre chargé du logement en date du 29 mars 2012 insiste sur le rôle d'observation sociale des SIAO : elle incite à un échange régulier des pratiques dans un cadre régional, mais sans toutefois organiser une véritable coordination régionale de l'observation sociale des SIAO ; cette coordination, prévue par la loi ALUR, ne semble se mettre en place pour l'instant que dans peu de régions<sup>9</sup> ;
- cette coordination régionale reste subsidiaire par rapport à la coordination nationale prévue dans la circulaire précitée : celle-ci oriente en effet la remontée des informations des SIAO vers le niveau national, avec le système d'information « SI-SIAO ».

#### *4.2.2.2. Le projet de système d'information national, « SI-SIAO », ne couvre que très partiellement les SIAO*

Le « SI-SIAO » est un système d'information à visée nationale, censé s'adresser à tous les SIAO, leur permettant d'enregistrer toutes leurs demandes d'hébergement, et d'accéder à toutes les places d'hébergement signalées libres par les établissements. Déployé à partir de 2010 par la DGCS, le SI-SIAO en est aujourd'hui à sa 5<sup>ème</sup> version ; toutefois il reste en concurrence avec d'autres systèmes, en particulier celui géré par la FNARS, ProGdis, et il ne couvre actuellement qu'un peu plus d'un tiers des départements. Les mentions concernant le profil des publics sont en majorité facultatives. Enfin, ses utilisateurs soulignent la difficulté de l'utiliser à des fins statistiques. Dans sa configuration actuelle, le SI-SIAO ne permet donc pas de progresser dans la connaissance d'ensemble des publics hébergés.

#### *4.2.3. Au regard de ce contexte, le pilotage national de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile présente plusieurs limites*

##### *4.2.3.1. La connaissance des besoins et leur anticipation demeurent très largement insuffisantes*

La politique publique de prise en charge des personnes sans domicile reste marquée par l'insuffisance des outils de connaissance des besoins, tant du point de vue de leurs caractéristiques que de leur évolution.

<sup>8</sup> Un certain nombre d'orientations vers l'hébergement d'urgence se font encore de manière directe, hors SIAO, ce qui implique une déperdition d'information.

<sup>9</sup> La Croix Rouge cite les régions Midi-Pyrénées et Bourgogne qui développeraient ces coordinations d'indicateurs.

*4.2.3.1.1. L'absence de système d'information unique permettant d'éclairer, au niveau national, l'adéquation entre l'offre et la demande*

Dès leur création, il avait été envisagé de s'appuyer sur les SIAO pour doter la politique en faveur des personnes sans domicile des éléments de connaissance nécessaires à son pilotage. L'article L. 345-2-4 du CASF, qui définit les missions des SIAO, prévoit à ce titre, qu'ils ont pour mission de « produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement » ainsi que de « participer à l'observation sociale ».

Le recensement exhaustif et en continu de l'offre et des besoins, à partir des SIAO, supposait la mise en place d'un logiciel unique à l'ensemble des structures concernées. Or, cet outil - le SI SIAO - est à ce jour opérationnel sur une partie seulement du territoire et ne répond pas de manière satisfaisante aux besoins de gestion de ses utilisateurs.

*4.2.3.1.2. Le déploiement difficile du SI SIAO*

Le développement d'un système d'information unique a été initié par la DGCS en 2010, parallèlement à la mise en œuvre des SIAO, selon un calendrier qui s'est décalé dans le temps. La nécessité de faire fonctionner rapidement ces nouveaux services a donc conduit à admettre l'usage de solutions alternatives, parmi lesquelles le logiciel ProGdis mis à disposition des 115 par la FNARS et financé également par la DGCS.

Depuis fin 2010, cinq versions du SI SIAO ont été développées par la DGCS. La version 5 a été mise en service en octobre 2014.

Ces versions se sont peu à peu rapprochées des fonctionnalités des autres logiciels. Un des interlocuteurs rencontrés par la mission souligne cependant que le SI SIAO n'a véritablement été opérationnel pour les utilisateurs qu'à compter de la version 4. La version actuelle ne couvre pas le périmètre « première urgence » (115 et équipes mobiles) partiellement ou totalement couvert par les autres outils. La version 6, programmée pour 2016, intégrera ce champ.

## Encadré 1 : l'application SI SIAO

Le SI SIAO est une application Web, créée en 2010 pour offrir aux SIAO et à leurs partenaires un outil de gestion de leurs activités consistant à :

- constituer une « plate-forme unique », traitant de l'urgence, de l'insertion et du logement de transition, fonctionnant sans interruption et pouvant être saisie par toute personne, organisme ou collectivité ;
- disposer d'une vision exhaustive de l'offre, avec les disponibilités pour le parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion, et pour toute ou partie du parc de logement adapté ;
- permettre, dès que possible, l'accès au logement, en passant le cas échéant par des solutions transitoires de logement intermédiaire ;
- améliorer la prise en charge des personnes, en facilitant l'évaluation sociale par les travailleurs sociaux et un meilleur suivi des parcours.

Ses principales fonctions sont :

- la gestion des demandes : enregistrement des demandes et transmission au SIAO ; inscription des demandes sur des listes d'attentes ; enregistrement des décisions prises en commission ; orientation des demandes vers des places ; affectation des places après décision d'attribution ; information des entités d'accueil de l'affectation ; information sur les débuts et fins de séjour en structure ; gestion des mises à jour des demandes ; gestion des demandes incomplètes ;
- la gestion des places libres et occupées ;
- la production d'indicateurs : suivi de l'activité du SIAO et des structures ; recensement des disponibilités en places par structures, dispositif, département etc. ;
- l'extraction des demandes et des évaluations sociales pour exploitation à des fins statistiques ;
- l'utilisation en réseau par l'équipe du SIAO et par ses partenaires : prescripteurs (structures de 1<sup>er</sup> accueil), structures d'hébergement et de logement ;
- l'alimentation prévue de la base de données d'observation sociale.

La version en cours (version 5) a pour objectif, par rapport à la version antérieure, de : faciliter le rapprochement entre la demande et l'offre ; enrichir le module indicateurs afin notamment de faciliter le reporting vers le niveau national ; améliorer la gestion des places ; gérer les mises à jour de demandes et les demandes incomplètes. Une version 5.1 a été développée pour répondre aux besoins spécifiques du SIAO insertion 75. Elle vise à améliorer la gestion des demandes en proposant des critères de recherche permettant de saisir plusieurs modalités, de permettre d'ouvrir plusieurs fiches demandes à partir d'une recherche de demandes, de compléter des données exportées...

L'objectif de la prochaine version (version 6) est de proposer une application totalement opérationnelle sur les activités insertion, urgence et 115, par l'intégration d'un module spécifique de gestion des 115 et des équipes mobiles (maraudes).

Le SI SIAO est encore loin d'être généralisé : la FNARS avait recensé, fin 2013, 52 départements qui utilisent ProGdis et 27 qui utilisent le SI SIAO, les autres utilisant encore un autre logiciel. La DGCS estime à moins de 30 le nombre de départements utilisant totalement ou partiellement le logiciel qu'elle a développé.

Selon la DGCS, deux freins techniques s'opposent à une diffusion plus large : la non prise en compte des 115 et la reprise des données induites par le changement de logiciel. L'obstacle principal semble être, cependant, l'incapacité du SI SIAO à répondre aux besoins des gestionnaires.

#### 4.2.3.1.3. Une incapacité du système d'information à répondre aux besoins des SIAO

La plupart des départements où la mission s'est déplacée, utilisent le SI de l'État – et ne sont donc pas représentatifs de l'ensemble des départements. Les utilisateurs se montrent critiques par rapport à l'outil existant et font part de deux types de limites décrites supra.

#### 4.2.3.1.3.1. Les limites fonctionnelles du SI SIAO

Outre l'absence d'interface avec le 115 qui entraîne des doubles saisies, mais qui sera corrigé dans la version 6, deux limites sont particulièrement mises en exergue :

- la difficulté à procéder à des requêtes ou des extractions de données pour les besoins locaux (ProGdis semble, de ce point de vue, faciliter davantage l'observation locale) voire nationaux. Selon l'un des SIAO interrogés, la version actuelle ne permet pas de produire les statistiques qui sont régulièrement demandées par la DRIHL et la DGCS, et qui figurent dans le rapport d'activité de la structure. Les territoires ont donc recours à d'autres outils, tableur ou logiciel statistique, pour élaborer leurs tableaux de bord. Le logiciel SI SIAO est par ailleurs insuffisant sur la fonction d'observation sociale en ne permettant pas de recenser des données qualitatives suffisamment fines ;
- la difficulté à croiser plusieurs critères pour rapprocher efficacement l'offre et la demande. Cette difficulté impacte particulièrement les départements franciliens qui doivent gérer des listes de demandeurs particulièrement longues.

L'outil apparaît techniquement en décalage avec la réalité du travail des professionnels qui procèdent à l'évaluation sociale et à la préconisation d'orientations, et peut s'avérer même contre-productif par rapport à l'objectif d'insertion. Sa lourdeur (par exemple dans le déroulé des préconisations et propositions d'orientation), ses incohérences (ainsi, la structuration des places dans le SI SIAO ne correspond pas à la réalité des structures), les blocages observés, peuvent ainsi aller jusqu'à compromettre la rencontre avec l'usager qui refusait jusqu'à présent toute demande et qui peut s'en trouver découragé.

Certains interlocuteurs de la mission estiment que le SI SIAO répond davantage dans sa conception au souci de la DGCS de disposer de données nationales qu'aux besoins de gestion des SIAO.

#### 4.2.3.1.3.2. Les limites tenant au pilotage

Est également critiqué le manque de transparence et de réactivité du pilotage du projet. Chaque demande de modification auprès de la DGCS apparaît, aux utilisateurs, complexe et longue à obtenir, particulièrement après le lancement d'une nouvelle version ; chaque nouvelle version conduisant à contourner les problèmes plutôt qu'à les résoudre. Les calendriers sont flous et les passages aux nouvelles versions du logiciel insuffisamment anticipés. Du fait de ces problèmes, il semblerait que le nombre d'utilisateurs se réduise.

Il ressort au final de ces différents constats que le SI SIAO n'a sans doute pas suffisamment été considéré comme une priorité financière et opérationnelle, et n'a pas été piloté de manière optimale par la DGCS. Compte-tenu du rôle stratégique de ce projet, il convient de donner à la DGCS les moyens de le conduire, à charge pour cette direction de s'organiser de manière plus efficiente, en veillant à associer plus étroitement les utilisateurs. La satisfaction de leurs besoins de gestion<sup>10</sup> doit en effet constituer une priorité, dont dépendra ensuite la capacité de l'application à se déployer et à améliorer la connaissance nationale des besoins.

La démarche des « diagnostic à 360 degrés » en cours ne permettra pas, en effet, de compenser cette carence, car son objectif est d'identifier de manière transversale les besoins locaux (cf. *infra* 3.3.2.). Malgré la définition d'un « socle » de diagnostic commun à tous les départements, il sera vraisemblablement difficile d'en agréger les résultats au plan national.

<sup>10</sup> Le système doit être facilement utilisable par le travailleur social ; rendre compte de manière immédiate de la disponibilité des places d'hébergement et de logements adaptés ; permettre aux SIAO de mettre immédiatement en rapport l'offre et la demande ; permettre d'extraire des données qualitatives tant des demandeurs que des dispositifs pour l'observation sociale.

La mission appelle, dans ce contexte, à une remise à plat du dispositif et préconise d'engager sans attendre un audit, préalablement à l'élaboration de la version 6, afin d'orienter cette dernière vers des fonctionnalités répondant pleinement aux besoins des usagers.

#### 4.2.3.2. La gouvernance interministérielle, institutionnalisée depuis 2008, peine à trouver sa place

Les objectifs assignés par le Premier ministre en 2008 au « chantier national prioritaire » incluent un volet important concernant la prévention de la « mise à la rue »<sup>11</sup>, dont la mise en œuvre exige de conforter le caractère transversal de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri. Conformément aux préconisations du député Etienne Pinte, un poste de délégué interministériel a été créé auprès du Premier ministre.

Ses compétences sont définies par le décret n° 2008-406 du 28 avril 2008 aux termes duquel « le délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (...) veille, en lien avec le représentant de l'État dans le département, à la coordination des interventions des différents services et organismes de l'État et à leur articulation avec celles des collectivités territoriales, des associations et des bailleurs sociaux, avec lesquels il favorise le développement de partenariats ». Ses missions dépassent par conséquent la dimension interministérielle et s'étendent à la coordination entre l'ensemble des acteurs. Elles ont été précisées par la suite par des lettres de mission du Premier ministre.

Dans son rapport de 2011, la Cour porte une appréciation nuancée sur le rôle du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL<sup>12</sup>). Tout en prenant acte de son rôle de cheville ouvrière de la stratégie de « refondation » initiée en 2010, elle note les limites et les difficultés de sa mission liées notamment à trois facteurs : « le DIHAL ne gère aucun crédits d'intervention et son pouvoir de peser sur les décisions est très limité ; le travail interministériel est exclusivement fondé sur la négociation et le pouvoir de persuasion ; l'accès limité aux services déconcentrés est une limite à son action ».

La mission ne peut que confirmer ce constat et note que le rôle du DIHAL semble davantage s'exercer dans la médiation avec les réseaux associatifs, que dans la coordination avec les principaux départements ministériels que sont les ministères chargés de l'hébergement, du logement et de l'asile.

L'indicateur relatif à la part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement diminue entre 2012 et 2014 et sa cible pour 2015, à un peu plus d'une personne sur deux accédant au logement, est à peine supérieure à la réalisation de 2012.

Tableau 18 : Évolution de l'indicateur 1.1. du programme 177

	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Cible 2015
Part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement accompagné	18 %	15 %	16 %	21 %
Part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement autonome	36 %	29 %	32 %	35 %

Source : Programme annuel de performance PLF 2015 et rapport annuel de performance PLR 2014.

<sup>11</sup> Circulaire n°5279/SG du 22 février 2008. Six priorités sont fixées, parmi lesquelles : généraliser la prévention des expulsions locatives ; renforcer la lutte contre l'habitat indigne ; prévenir l'errance à la sortie des établissements de soins, de prisons et pour les jeunes, à la fin de la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) ».

<sup>12</sup> Nouvelle dénomination retenue en 2011.

L'indicateur relatif à la proportion des personnes hébergées ou logées suite à une demande adressée au SIAO n'est pour sa part quasiment pas renseigné. Dans le programme annuel de performance joint au projet de loi de finances pour 2015, les informations sont indiquées comme étant non disponibles pour les réalisations 2012 et 2013 ainsi que pour les prévisions actualisées 2014 ou la cible 2015. Le projet de rapport annuel de performance joint au projet de loi de règlement 2014 mentionne pour sa part une proportion des personnes logées suite à une orientation par le SIAO limitée à 2 %.

## 5. Les retours terrains offrent un bilan mitigé

### 5.1. Les indicateurs du chantier de refondation n'ont pas pu être tenus en ce qui concerne les personnes sous main de justice

Dans le cadre de la politique de refondation, des outils de pilotage et de suivi ont été mis en œuvre. Un tableau de bord a été construit à partir de 20 propositions partagées avec les associations : il comprend 25 indicateurs de moyens ou de résultats.

Tableau 19 : Liste des 25 indicateurs du tableau de bord<sup>13</sup>

Dans le tableau de bord du 30/06/2011	Indicateur
Oui	Taux de couverture du territoire national par un SIAO
Oui	Part des personnes orientées par le SIAO
	Nombre de saisines du médiateur ayant donné lieu à des recommandations
Oui	Nombre de jeunes volontaires affectés à la lutte contre les exclusions
	Pourcentage par établissement de sortants de prison avec une solution de logement ou d'hébergement
Oui	Part des personnes de CHRS bénéficiant d'une insertion en matière de logement
Oui	Pourcentage des personnes sortant de CHRS ayant accédé à un logement social
Oui	Taux de couverture du territoire national par un PDAHI (ou un PRAHI)
	Nombre de PDAHI inclus dans un PDALPD
	Pourcentage de dossiers déposés dans le cadre du plan d'humanisation par rapport aux projets recensés
	Pourcentage de dossiers instruits par rapport aux dossiers déposés dans le cadre du plan d'humanisation
	Pourcentage de dossiers financés par rapport aux dossiers instruits dans le cadre du plan d'humanisation
Oui	Nombre total de logements sociaux financés
Oui	Nombre de prêts locatifs à usage social (PLUS)
Oui	Nombre de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)
Oui	Nombre de prêts locatifs social (PLS)
Oui	Nombre de places en maisons relais et résidences sociales financées
	Logements en intermédiation locative captés
	Nombre de personnes logées grâce à l'intermédiation locative
	Nombre de logements achetés
Oui	Taux de couverture du territoire national par une CCAPEX <sup>14</sup>
	Nombre de décision de justice prononçant une expulsion
	Nombre de logements en intermédiation locative servant à la prévention des expulsions

<sup>13</sup> En gras : indicateur renseigné dans le tableau de bord du 30 juin 2011.

<sup>14</sup> Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

Dans le tableau de bord du 30/06/2011	Indicateur
	Nombre d'attribution de logements sur le contingent du 1 %
Oui	Nombre de régions et/ou de départements où des représentants d'usagers ont participé aux travaux sur les PDAHI

Source : Cour des comptes.

Sur la dernière mise à jour du tableau de bord au 30 juin 2011, on note que 12 indicateurs sur 25 ne sont pas renseignés, et qu'un indicateur est encore à définir. Les indicateurs de moyens sont bien renseignés : mobilisation des jeunes volontaires du service civique, taux de couverture du territoire par les PDAHI, les CCAPEX, les SIAO. Les indicateurs de résultats sont moins élaborés et ne sont pas toujours renseignés : **pourcentage de sortants de prison avec une solution de logement ou d'hébergement**, poursuivre le programme d'humanisation des centres d'hébergement (dossiers déposés, instruits), poursuivre le développement de l'offre de logement d'insertion dans le diffus (nombre de logements achetés), prévenir les expulsions locatives (nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion et nombre de logements en intermédiation locative servant à la prévention des expulsions). En revanche, aucune cible, ni aucune échéance n'ont été fixées.

La direction de l'administration pénitentiaire précise qu'en raison de la difficulté pour les SPIP de renseigner trimestriellement un indicateur sur les sortants de prison sans solution de logement et d'hébergement, elle a décidé en juin 2011 de procéder par la voie de deux enquêtes-flash annuelles. Par ailleurs, elle propose d'introduire un deuxième indicateur portant sur les situations pour lesquelles le juge a dû procéder par voie de réquisition pour déterminer le lieu de résidence du sortant de prison en application de l'article D.147-37-2 du code de procédure pénale, qui renseignerait sur l'efficacité de l'inter-ministérielle pour le public particulier des sortants de prison.

## 5.2. Les SPIP ne sont pas suffisamment associés aux diagnostics à 360°

La DAP a fait un point fin décembre 2014 de la participation des SPIP au dispositif, département par département. Il en ressort que la présence des SPIP au dispositif est loin d'être acquise et que la prise en compte des besoins identifiés des personnes sous main de justice est très hétérogène :

- Départements dans lesquels les besoins des personnes sous main de justice sont insuffisamment identifiés : SPIP pas ou peu associés (Loire atlantique, Gard), SPIP associés mais peu de résultats (Loire, Oise, Maine et Loire). Malgré des besoins insuffisamment pris en compte dans les diagnostics, les SPIP ont lancé des actions : objectif d'une permanence mensuelle au sein du centre pénitentiaire de Liancourt puis du futur établissement de Beauvais par l'association Accueil et promotion qui co-administre le SIAO (Oise), participation à l'appel à projets de la DDCSPP « 10 000 logements HLM accompagnés » où le public sortant de prison est identifié (Mayenne) ;
- Départements dans lesquels les besoins des personnes sous main de justice sont bien identifiés : Haute-Garonne (expérimentation avec l'association Etape), Somme, Vendée, Gironde (757 sortants en 2013, 41 repérés sans hébergement).

Dans le cadre de la généralisation des diagnostics partagés à 360°, la DAP a diffusé des instructions aux DISP.

Un premier bilan de la participation des SPIP aux diagnostics partagés à 360° a été effectué. Une note de la DAP 24 mars 2015 fait état que dans les 13 départements expérimentateurs, les difficultés des personnes sous main de justice et des sortants de prison n'étaient pas toujours suffisamment identifiées dans les analyses. Un point d'étape de la participation des SPIP au dispositif fin décembre 2014 a posé les constats suivants :

- Départements dans lesquels les besoins des personnes sous main de justice sont insuffisamment identifiés :
  - Loire atlantique : SPIP non convié aux réunions ;
  - Gard : participation du SPIP à la démarche uniquement par échange de mail (mais thématique abordée avec la Croix rouge qui gère le SIAO) ;
  - Loire : SPIP associé mais besoins des personnes sous main de justice non vraiment pris en compte ;
  - Oise : idem ; le SPIP a engagé une réflexion avec le SIAO pour mettre en place une permanence mensuelle au centre pénitentiaire de Liancourt ;
  - Maine et Loire : PDLALHPD liste un certain nombre de publics mais le droit commun ne répond pas aux besoins des sortants de prison ;
  - Mayenne : SPIP a participé à l'appel à projets 10 000 logements HLM accompagné qui inclut le public sortants de prison ;
- Départements dans lesquels les besoins des personnes sous main de justice sont bien identifiés :
  - Haute-Garonne : le SPIP a participé et a fait remonter un état des besoins quantitatif et qualitatif des personnes sous main de justice à travers le bilan annuel du dispositif hébergement du SPIP ; une expérimentation avec l'association Etape y est valorisée ;
  - Somme, Vendée : les besoins des personnes sous main de justice sont bien intégrés ;
  - Gironde : sur les 757 sortants de détention en 2013, 41 sont repérés sans hébergement. Le public est identifié et fera l'objet d'actions spécifiques.

Tableau 16 : Bilan de la participation des SPIP aux diagnostics territoriaux partagés à 360°

DISP	Taux de réponse (%)	Taux de SPIP contactés par préfet/DDCS	Taux de SPIP ayant participé au dispositif	Identification des besoins des PPSMJ dans les analyses		
				Oui	Non	Sans réponse
Bordeaux	91	30	50	0	30	70
Dijon	79	33	22	38	63	0
Lille	100	80	80	80	20	0
Lyon	100	82	55	73	18	9
Paris	100	50	50	63	8	0
Rennes	71	100	80	60	40	0
Strasbourg	89	75	63	63	38	0
Toulouse	36	75	50	50	50	0
MOM	100	100	100	20	0	80
Total	76	63	55	46	31	18

Source : DAP.

Il ressort de l'enquête que 63 % des SPIP ont été contactés par les préfetures en vue de participer à la démarche et qu'au final 55 % des SPIP ont effectivement participé aux diagnostics. Les besoins des personnes sous main de justice ont été identifiés dans 46 % des cas.

Les difficultés rencontrées dans la démarche par les SPIP s'expliquent dans 40 % des cas par une absence d'invitation de la part des services de la préfecture, dans 17 % des cas par le degré d'avancement insuffisant de la démarche et dans 13 % des cas, l'absence de début de diagnostic sur le territoire.

Les diagnostics territoriaux ont mis en évidence un certain nombre de difficultés d'accès des personnes sous main de justice aux dispositifs d'hébergement :

- Saturation des structures classiques d'hébergement en période de forte tension ;
- Insuffisance de solutions d'hébergement pour les personnes souffrant de pathologie mentale ;
- Refus d'admission non justifié dans certaines structures ;
- Public considéré comme non prioritaire ;
- Méconnaissances des dispositifs d'hébergement par les CPIP, d'où mauvaise orientation et solutions inadaptées aux personnes.

### 5.3. Les pratiques dans les SIAO vis-à-vis des personnes sous main de justice montrent une marge de progrès importante

#### 5.3.1. Le rapport IGAS de 2012 sur le fonctionnement des SIAO

Le rapport RM2012-019P de février 2012 de l'IGAS note que l'articulation reste à trouver avec le secteur de la santé et l'administration pénitentiaire (point 4.5.1. du rapport). **Les contacts sont encore peu formalisés entre les SIAO et les établissements hospitaliers pour organiser les sorties d'hôpital.** Bien que 52 % des SIAO déclarent avoir mis en place des liens de coopération avec le secteur de la santé, les situations sur le terrain sont très diverses. Des demandes d'hébergement proviennent d'établissements hospitaliers mais la mise en place du SIAO n'a pas été l'occasion de redéfinir et d'améliorer le lien avec ce secteur, notamment avec les hôpitaux psychiatriques.

Dans certaines régions toutefois, des contacts ont été initiés avec les agences régionales de santé, souvent en raison d'une implication forte des services de l'État. Ainsi par exemple, le SIAO Paris travaille, en lien avec la DRIHL, avec l'ARS Ile-de-France à la rédaction d'une convention qui sera signée par le préfet de région. Cette convention a d'ores et déjà identifié des champs de compétence et notamment l'observation sanitaire et sociale, la prise en compte des publics vulnérables dans la gestion des alertes et des crises sanitaires, le besoin en formation initiale et continue des professions sanitaires, sociales et médico-sociales, la définition et la mise en place de programmes expérimentaux communs visant notamment à l'hébergement des publics confrontés à des difficultés spécifiques, à l'accès au logement accompagné des personnes handicapées. Par ailleurs, à l'occasion d'un groupe de travail mené pendant l'été 2011, l'ARS a également été sensibilisée aux liens que les établissements de santé doivent construire avec les SIAO pour la prise en charge adaptée des publics sortants d'une structure de soins.

**La situation est globalement identique pour la coopération entre le SIAO et les services pénitentiaires d'insertion et de probation concernant l'hébergement des sortants de prison.** Historiquement l'administration pénitentiaire a signé des conventions avec des structures dans lesquelles elle réserve des places pour les anciens détenus et a donc toujours fonctionné en direct avec les gestionnaires d'hébergement. Le système actuel devra s'intégrer dans le processus global de régulation des places, les SIAO devant prendre en compte, bien entendu, les contraintes particulières liées à ce public spécifique.

### Encadré 2 : Les sortants de prison dans les Bouches du Rhône

Il existe quatre CHRS labélisés « sortants de prison » hors Marseille et un CHRS à Marseille dans les Bouches-du-Rhône. Les demandes pour les personnes sous main de justice passent par deux postes AVDL spécifiques, un à Marseille et un pour Aix/Salon/Arles. Ces référents ne travaillent qu'à la demande du SPIP pour les personnes sous main de justice qui ont un problème d'hébergement ou de logement. Les fiches de signalisation sont transmises aux AVDL par le SPIP. L'entretien avec la personne s'effectue en milieu ouvert ou fermé. Pour le territoire d'Aix, elle vaut évaluation en pôle entretien. Le diagnostic s'effectue en collaboration avec le conseiller d'insertion et de probation. Pour les aménagements de peine, il existe des conventions entre le SPIP et certaines structures d'hébergement pour réserver des places aux sortants de prison. Pour les sorties définitives, il n'existe pas de places réservées. Les demandes ne passent donc pas formellement par le SIAO mais comme les AVDL travaillent en coordination avec le SIAO 13, leur intégration sera facilitée.

Le rapport recommande de renforcer la coordination du SIAO avec le secteur de la santé, notamment impliquer les ARS, et avec le conseil général pour éviter les ruptures de prises en charge des publics jeunes. Cela implique des démarches d'informations du SIAO et de l'État (Préfecture dans le cadre de l'inter ministérialité) vers ces autres acteurs institutionnels.

### 5.3.2. L'enquête FNARS Croix rouge de 2012

Une enquête de la FNARS et de la Croix rouge en avril 2012 a interrogé 83 SIAO et établi un recueil de pratiques de ces structures. Onze fiches portant sur différentes thématiques<sup>15</sup> ont été rédigées. Il ressort de ces fiches les constats suivants :

Tableau 17 : Les freins et pratiques identifiés auprès des SIAO

Problématique	Freins et pratiques relevés
Centralisation des demandes	61 % des SIAO déclarent ne pas centraliser la totalité des places d'hébergement et de logement accompagné <sup>16</sup>
Orientation des demandes	Le SIAO de Haute Garonne pratique l'anonymisation des dossiers des personnes étudiées en commission d'orientation pour permettre un traitement plus équitable
	Critères d'attribution et de priorisation des demandes : 31 % problématique des personnes, 28 % ordre d'arrivée, 21 % DALO/DAHO, 13 % autre, 7 % CCAPEX
Continuité de la prise en charge entre hébergement et logement	Freins : profil des personnes et leurs demandes avec pour conséquence le maintien dans l'urgence ; l'absence d'évaluation/suivi social des personnes dans l'urgence, le manque de places et l'insuffisante coordination entre SIAO insertion et urgence Seuls 17 % des SIAO déclenchent automatiquement une demande vers le volet insertion après une orientation en urgence, 65 % des SIAO ne l'organisent que quelques fois 23 SIAO seulement ont mis en place la fonction de référent personnel
Accès au logement	Seuls 25 % des SIAO recensent pas les personnes prêtes à sortir et seuls 22 % ont formalisé un lien avec les bailleurs sociaux Le profil des personnes est jugé incompatible avec le logement dans 1/3 des demandes (problème juridique ou d'autonomie) A contrario, le SIAO des côtes d'Armor vérifie l'inscription au fichier uniquement de demande sociale, le SIAO de la Lozère invite les bailleurs sociaux à participer aux commissions d'orientation, celui de l'Yonne

<sup>15</sup> Centralisation des demandes, orientation des demandes, continuité de la prise en charge, accès au logement, partenaires, coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement, rôle d'observation, territoire d'action, place des acteurs de la veille sociale dans le volet urgence, pilotage, publics.

<sup>16</sup> Taux d'admission directe : 33 % pour les structures d'hébergement d'urgence, 20 % pour les structures d'hébergement d'insertion, 45 % pour les pensions de famille, 53% pour les résidences sociales et 54 % pour les intermédiations locatives.

Problématique	Freins et pratiques relevés
	participe aux commissions d'attribution de logements
Partenaires (santé, justice, asile, collectivités, logement)	Historiquement les SPIP ont signé des conventions avec des structures d'hébergement pour réserver des places directement. 66 % des SIAO recensent des demandes venant des SPIP. Les demandes d'orientation des sortants de prison sont adressées aux SIAO, celles des personnes en aménagement de peine/permissionnaires sont traitées directement par les SPIP Les conseils généraux (action sociale) participent aux commissions d'orientation que dans 24 % des SIAO alors qu'ils financent les mesures ASLL dans le cadre des FSL <sup>17</sup> . Les communes peuvent gérer des contingents réservataires de logements sociaux et possèdent un % de places d'hébergement imposé par la loi sur leur territoire dans le cadre des PLH
Coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement	Des marges de progrès demeurent
Rôle d'observation	La mission départementale d'observation des besoins doit être renforcée, manque d'opérationnalité des logiciels et d'appropriation des outils. 78 % des SIAO produisent toutefois un rapport d'activité. Les DDCS les sollicitent également sur des indicateurs. La Base de Données d'Observation Sociale devra être alimentée par un socle d'indicateurs communs Le département des Côtes d'Armor a développé une observation sociale qui alimente les travaux du PDAHI et PDALPD <sup>18</sup> L'absence de logiciel harmonisé rend difficile l'incrémentation d'une base de données nationales
Territoire d'action	Le SIAO est a priori départemental (circulaire du 8 avril 2010) et unique (circulaire du 29 mars 2012) avec un possible échelon de gouvernance régionale. 63 % des SIAO sont organisés à l'échelon départemental parfois avec deux SIAO (urgence et insertion), 4 départements ont entre 2 et 7 SIAO. De nombreux SIAO ont des antennes territoriales (cf Bouches du Rhône avec 5 implantations) ce qui permet des entretiens décentralisés. La coordination régionale (par DRJCS) doit être développée notamment avec l'AP dont l'échelon d'intervention diffère (EP) et pour trouver des solutions à l'extérieur du département (retour dans département d'origine pour sortants de prison). Des procédures doivent être identifiées pour cela comme en Ile de France (protocole de transmission des données entre SIAO qui passe de SIAO à SIAO uniquement, fiche actualisée de l'ensemble des places publics spécifiques et leurs protocoles d'orientation).
Place des acteurs de la veille sociale dans le volet urgence	Les acteurs de veille sociale <sup>19</sup> sont : le 115, les SAO, les accueils de jour, les équipes mobiles, les plates formes pour demandeurs d'asile, les structures d'hébergement d'urgence (CHU, CHR, appartements ALT, dispositif hôtelier et centres spécifiques en hiver. Le SIAO les coordonne. De fait, le rapport IGAS montre que le 115 est opérateur du volet urgence du SIAO dans 66 % des cas et 33 % pour le volet insertion, soit à quasi égalité avec les structures gestionnaire d'hébergement.
Pilotage	Le pilotage est effectué par la DDCS au niveau départemental et DRJCS au niveau régional notamment pour les liens avec l'ARS, les SPIP et les services de l'asile. On compte 2,5 ETP par SIAO en moyenne (0,3 en Lozère et 16,8 à Paris) et 7,5 M€ de crédits délégués en 2011 par les DDCS. Il convient de prévoir des conventions d'objectifs et de moyens
Publics	Historiquement conventions de la DAP avec des structures dédiées à

<sup>17</sup> Accompagnement social lié au logement et Fonds de solidarité logement.

<sup>18</sup> Les informations portent sur l'activité et le public, par structure relais, ville, dispositif et typologie de logement.

<sup>19</sup> Prévu par la loi de 1998 et l'article 71 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009.

Problématique	Freins et pratiques relevés
	l'accueil des sortants de prison. Intégration progressive dans les SIAO. Les demandes d'orientation sont adressées par le SPIP au SIAO, soit par les CPIP (Haut-Rhin, Loire Atlantique, Eure) ou par la permanence d'un travailleur social en prison qui fait les évaluations au nom du SIAO (Rhône). Les demandes concernent en nombre surtout les sorties sèches de MA, avec la question de l'inter-départementalité. Pour les personnes en fin de peine (sortie sèche), traitement direct par le SIAO ou un accès direct aux structures dédiées, pour les aménagements de peine/permissionnaires, traitement direct par les SPIP avec les structures conventionnées <sup>20</sup> avec information au SIAO de l'occupation de la place (Rhône Alpes, Pays de la Loire, Ile de France, Eure). Les SPIP participent aux commissions d'orientation du SIAO dans 7 départements seulement.

Source : SIAO repères et pratiques, guide FNARS/Croix-rouge.

### 5.3.3. L'enquête FNARS de 2014

La FNARS a lancé en juillet 2014 deux enquêtes pour identifier les pratiques mises en œuvre sur les départements pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement des personnes placées sous main de justice (personnes sous main de justice) soit personnes majeures concernées par une peine de prison aménagée<sup>21</sup> et/ou sortants de prison<sup>22</sup>. Une enquête a été adressée aux structures d'hébergement et de logement, une autre aux Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO). Cette synthèse explicite les résultats de cette seconde enquête, SIAO et Justice.

L'enquête porte sur différentes thématiques :

- Les partenariats mis en œuvre localement pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice et sortants de prison : le SIAO a-t-il signé une convention avec les acteurs de la justice et les structures d'accueil spécialisés dans l'accueil des sortants de prison ? Des dispositifs passerelles existent-ils sur le territoire permettant de préparer la sortie d'établissement pénitentiaire ?
- La place du SIAO dans la régulation des demandes et de l'offre proposée aux personnes sous main de justice et sortants de prison : les dispositifs existants localement s'inscrivent-ils dans la coordination territoriale animée par les SIAO dans un objectif d'observation des parcours et de mise en réseau des acteurs ?
- L'évaluation par les SIAO de l'efficacité de l'organisation existante, et les enjeux et perspectives pour la suite.

L'objectif pour la FNARS est de dresser un état des lieux des pratiques sur les territoires, de recenser d'éventuelles pratiques innovantes, et d'identifier les leviers à impulser pour améliorer la prise en charge de ces personnes.

L'enquête a été adressée de juillet 2014 à mars 2015 aux SIAO auprès des 101 départements français. Elle a été relayée régionalement par les associations régionales FNARS, et par la Croix rouge française, que nous remercions. 58 questionnaires ont été récoltés, correspondant à 58 SIAO. Parmi ces 58 SIAO répondants : 9 sont des SIAO urgence, 14 sont des SIAO insertion et 35 sont des SIAO intégrés. Les 58 questionnaires couvrent 52 départements. Parmi ces 52 départements :

<sup>20</sup> Nécessité d'un cadre partenarial entre le SPIP et l'association et donc d'une solution d'hébergement préparée en amont.

<sup>21</sup> PSE, PE, SL, libération conditionnelle.

<sup>22</sup> Personnes sortant de prison libérées après avoir effectué la totalité de leur peine.

Sur 6 départements, 2 SIAO ont répondu à l'enquête sur leur territoire. Il s'agit des SIAO urgence et insertion dans les Alpes-Maritimes, le Finistère, le Haut-Rhin, Paris et les Yvelines. Dans les Pyrénées-Atlantiques, 2 SIAO ont également répondu à l'enquête correspondant des SIAO avec une compétence infra départementale. Sur 11 départements, l'un des deux SIAO uniquement a répondu à l'enquête sur leur département (SIAO urgence ou insertion : Respectivement, 3 SIAO urgence et 8 SIAO insertion). 18 régions françaises sont représentées dans les résultats.

### 5.3.3.1. Le partenariat entre SIAO, structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons et SPIP pour l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice et sortants de prisons

La coordination entre les SIAO, structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons, et SPIP est effective sur certains territoires. Elle s'est développée principalement de manière fonctionnelle hors document cadre, et sur quelques territoires dans un cadre conventionnel. Des relations bilatérales, entre administration pénitentiaire et structures d'hébergement, qui préexistaient à la mise en place des SIAO, demeurent sur certains territoires. Sur d'autres, des dispositifs passerelles entre la prison et le secteur de l'hébergement et du logement se sont développées sur leur territoire pour favoriser l'accès à l'hébergement/logement en amont ou en aval du SIAO (voir l'enquête structure).

La coopération entre le SIAO et les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour l'hébergement des personnes sortant de prison est à développer. Cette dernière modalité est renforcée par la Loi ALUR, qui prévoit que les SIAO puissent passer des conventions avec un certain nombre d'acteurs pour mettre en œuvre leurs missions (L345-2-6 du CASF). Parmi, eux sont visés, les SPIP notamment afin de définir les moyens et modalités de travail à mettre en œuvre pour faciliter l'accès des personnes sous main de justice aux dispositifs de logement et d'hébergement.

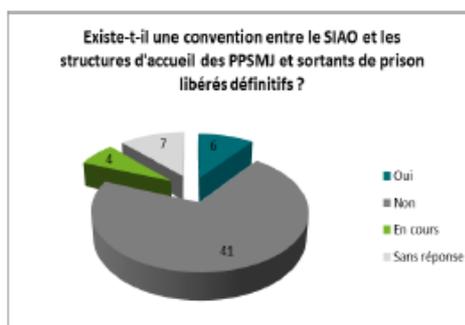
#### 5.3.3.1.1. Les conventions de coopération entre les SIAO et les structures d'accueil des personnes sous main de justice n'ont pas encore pris le relais des conventions entre les SPIP et les structures d'accueil

Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 41 SIAO indiquent ne pas avoir de convention sur leur départements, soit 70 % des SIAO, 6 SIAO seulement déclarent l'existence d'une convention avec les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prison libérés définitifs sur leurs départements (33, 41, 48, 70, 71, 75), 4 SIAO indiquent être en cours de formalisation d'une telle convention, (37, 51, 68, 72) et 7 n'ont pas répondu à cette question. Cette convention est signée également avec les services déconcentrés de l'État (DDCS/DRJCS ou DRIHL), l'administration pénitentiaire (SPIP)- sur deux départements avec la protection judiciaire de la jeunesse également (PJJ), et sur l'un d'eux avec le parquet/procureur.

Parmi les 41 départements ayant indiqué ne pas disposer de convention, 14 SIAO indiquent que l'élaboration d'une telle convention est envisagée sur leur territoire, sans que les travaux ne soient encore pleinement amorcés.

Au total, ce sont 24 SIAO qui déclarent l'existence d'une convention, signée-en cours de l'être ou à venir, avec les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prison libérés définitifs sur leurs départements- soit 41 % des SIAO ayant répondu à l'enquête.

- 47 -



Indépendamment de ces conventions entre SIAO et structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prison, il existe sur plusieurs territoires des conventions entre les SPIP et ces structures dans le cadre de l'accueil et de l'accompagnement de personne en placement extérieur (PE), et/ou de places spécifiquement dédiées pour des sortants de prisons.

### 5.3.3.1.2. Les partenariats fonctionnels entre SIAO et structures d'accueil hors convention

Parmi les 41 SIAO ayant indiqué ne pas disposer de convention avec les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons, 19 SIAO déclarent l'existence d'un partenariat fonctionnel et d'une coordination hors convention avec ces structures, dans le cadre de l'évaluation des personnes et l'orientation notamment (soit 46 % des SIAO qui n'ont pas signé de convention avec les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons et SPIP), 14 SIAO indiquent par ailleurs que l'élaboration d'une telle convention est envisagée sur leur territoire, (cf. supra) et 8 SIAO indiquent qu'aucune modalités de coordination n'est à l'œuvre actuellement sur leur territoire. Sur les départements où il n'existe pas de dispositifs de convention, 14 SIAO mentionnent également des modalités d'intervention conjointes entre SIAO et SPIP.

### 5.3.3.1.3. Les référents passerelles pour les sortants de prison

L'enquête interrogeait les SIAO sur l'identification de dispositifs passerelles entre la prison et le secteur de l'hébergement et du logement sur leur territoire (nommés parfois aussi « référents hébergement/logement pour les sortants de prison ») ; les invitant à décrire ces dispositifs- le cas échéant- de manière succincte pour appréhender leurs missions et les modalités d'articulation avec les SIAO et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. De tels dispositifs, initiés par les politiques publiques, préexistaient aux SIAO sur un certain nombre de territoires. Les premiers ont été mis en place en 2009, suite à une expérimentation lancée par la ministre du logement, Christine BOUTIN. Sur d'autres, ils ont été mis en place plus récemment, et peuvent être financés sur des crédits du BOP 177 (hébergement/logement), ou des crédits du ministère de la justice.

Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 16 SIAO déclarent identifier dans leur département un dispositif passerelle (réfèrent hébergement/logement)<sup>23</sup> de préparation des sorties ou aménagements de peine pour favoriser l'accès à l'hébergement et au logement, soit à peine un tiers des SIAO (27 %), 21 SIAO indiquent qu'il n'en existe pas sur leur territoire, 12 SIAO répondent ne pas savoir, 9 n'ont pas répondu à cette question.



Les dispositifs passerelles repérés par les SIAO sur leurs territoires sont portés majoritairement par des associations (14 dispositifs sur les 16. Un dispositif est porté par un conseil général, et 1 autre par le SIAO lui-même). Les dispositifs ont été mis en place entre 2004 et 2014 selon les territoires. Les missions des dispositifs passerelles/ référents justice sont variables selon les territoires. La majorité des dispositifs passerelles proposent : des missions d'évaluation sociale (13 sur 16), d'accès au logement (11 sur 16) et d'accès à l'hébergement (10 sur 16).

<sup>23</sup> Soit les départements 6,16,17,22,29,48,49,54,64,69,70,78,84,85,13,34.

D'autres indiquent développer des prestations d'accès aux droits (6 sur 16), et 2 seulement des actions de maintien du logement pendant l'incarcération. D'autres mentionnent encore des actions autour de l'information, la domiciliation, la coordination médico-sociale-justice, ou l'insertion professionnelle.

Les dispositifs passerelles s'adressent à différents publics : des personnes sous main de justice, en amont de leur sortie sèche (11/16), ou en amont d'un aménagement de peine (11/16), des personnes après la sortie (6/16). **9 dispositifs passerelles sur les 16 s'adressent à la fois aux personnes sous main de justice en amont de leur sortie et/ou en aménagement de peine (9), d'autres sont spécialisés.**

Ces référents justice interviennent avec des modes d'organisations divers : soit en établissement pénitentiaire, (10/16), soit à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, lors de permanence dans les structures, (8/16), soit mixte avec les 2 modes d'intervention (6/16), soit de manière indirecte, via des échanges mail/téléphoniques avec le SPIP (5/16). Ces modalités diverses peuvent dépendre des autorisations d'entrée des intervenants extérieurs, et des permissions de sortir accordées aux personnes détenues. Ces dispositifs passerelles sont articulés aux SPIP (15/16) et aux SIAO sur la quasi-totalité des territoires (13/16). Sur les 3 départements où la coordination avec les SIAO n'est pas effective, elle est en cours de définition.

#### 5.3.3.1.4. La participation des structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons et des SPIP aux instances du SIAO

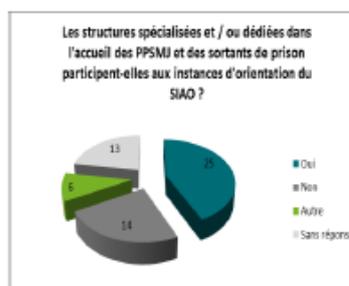
- La participation des structures d'accueil et des SPIP aux commissions d'orientation des SIAO

Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 25 SIAO déclarent intégrer les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons aux instances d'orientation- soit à peine la moitié des SIAO (43 %).

Ce chiffre doit être nuancé par le fait que peu de SIAO ont mis en place sur le volet urgence des instances d'orientation partagée, et que certains SIAO sur le volet insertion ne l'ont pas encore développé. Ainsi si les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons ne sont pas associées, elles ne le sont pour des raisons d'organisation plus globale.

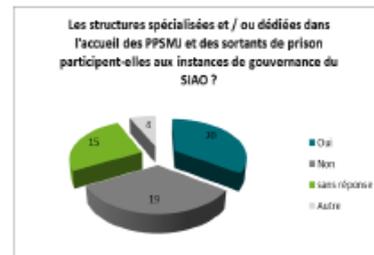
14 SIAO indiquent que non, et l'explicitent par l'absence de structures dédiées/spécialisées, l'absence d'instance d'orientation, ou ne l'expliquent pas. 6 SIAO répondent autres, en mettant en exergue les mêmes raisons que celles développées par ceux qui ont répondu « non » et 13 n'ont pas répondu à cette question.

- La participation des structures d'accueil et des SPIP aux instances de gouvernance du SIAO (comité de pilotage, instances statutaires).



Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 20 SIAO déclarent intégrer les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prisons aux instances de gouvernance du SIAO - soit 34 % des SIAO. Ce chiffre doit être également nuancé au regard de l'existence sur le territoire de structures dédiées dans l'accueil de ces publics, des statuts des SIAO, et des modalités de gouvernance mises en places.

19 SIAO indiquent que non, et l'explicitent par l'absence de structures dédiées/spécialisées, l'absence de comité de pilotage, ou indiquent que l'organisation ne prévoit pas en l'état d'associer ces acteurs. 4 SIAO répondent autres, en mettant en exergue les mêmes raisons que celles développées par ceux qui ont répondu « non » et 13 n'ont pas répondu à cette question.



### 5.3.3.2. La régulation des demandes et de l'offre d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prison

Dans le cadre de ces missions, le SIAO centralise l'ensemble des demandes des personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, veille à la réalisation d'une évaluation sociale et procède à des orientations adaptées vers l'offre disponible, dont il recense toutes les places d'hébergement, de logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative (L345-2-4 du CASF).

Le SIAO centralise progressivement les demandes du « public justice », de manière plus importante pour les personnes sortant de prison que pour les personnes placées sous main de justice en aménagement de peine. La centralisation reste partielle cependant, tant dans la réception des demandes concernant ce public, que sur la régulation des places d'accueil spécialisées/dédiées. Les modalités sont disparates d'un territoire à l'autre, et dépendent de la présence d'une offre dédiée, de l'implantation des établissements pénitentiaires également, et de l'attractivité des territoires. Des marges de progression semble exister, elles nécessitent de clarifier la place des différents acteurs : SIAO, SPIP, centre d'hébergement/logement adapté.

#### 5.3.3.2.1. Une centralisation partielle des demandes des personnes sous main de justice et sortants de prison

Visibilité limitée des demandes de ces publics sur le volet urgence : sur les 44 SIAO concernés par cette question (35 SIAO intégrés plus 9 SIAO urgence), moins de la moitié des SIAO déclarent être destinataires systématiquement des demandes des personnes sous main de justice et sortants de prison. Ainsi 17 SIAO sur 44, déclarent être systématiquement destinataire des demandes des personnes sous main de justice, soit 39 % des SIAO concernés, et 17 SIAO ne pas l'être, 19 SIAO sur 44, déclarent être systématiquement destinataire des demandes des sortants de prison en fin de peine, soit 43 % des SIAO. 14 SIAO déclarent ne pas l'être.

- **Visibilité limitée des demandes de ces publics sur le volet insertion** : sur les 49 SIAO concernés par cette question (35 SIAO intégrés +14 SIAO insertion), la centralisation est un peu meilleure sans être exhaustive toutefois. Ainsi 23 SIAO sur 49, seulement déclarent être systématiquement destinataire des demandes des personnes sous main de justice - 47 % des SIAO concernés, 18 ne pas l'être, 26 SIAO sur 49 déclarent être systématiquement destinataire des demandes des sortants de prison - 59 % des SIAO concernés, 14 ne pas l'être pour. Des circuits spécifiques sont évoqués sur 10 territoires.

La centralisation des demandes est plus importante concernant les demandes des sortants de prison en fin de peine, que des personnes en aménagement de peine. Cela s'explique en partie par des modes de collaboration privilégiés entre structure d'accueil et SPIP pour l'admission des personnes, dans le cadre de mesures telles que le placement extérieur notamment. Cette admission des personnes en structure d'accueil conditionnant en partie l'accès à l'aménagement de peine, qui nécessite une garantie de représentation (connaissance du lieu d'hébergement) pour le juge de l'application des peines.

### 5.3.3.2. L'évaluation des demandes des personnes sous main de justice et sortants de prison

L'évaluation des demandes personnes sous main de justice et sortants de prison est réalisée par les prescripteurs intervenant habituellement dans le cadre des SIAO, quel que soit le type de public. La spécificité vient de l'intervention des CPIP dans l'évaluation des demandes, mentionnée assez fréquemment par les SIAO tant sur le volet urgence que sur le volet insertion, ainsi que par celle des dispositifs passerelles/référénts hébergement sortants de prison ou par des permanences de travailleurs sociaux en établissements pénitentiaires dans le cadre du SIAO.

**Les Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ne sont pas des intervenants sociaux, ce qui peut nécessiter une formation sur les objectifs et attendus d'une évaluation sociale.** L'évaluation des demandes des publics « justice » diffère également, selon le statut de la personne : personnes en fin de peine, et personnes en aménagement de peine/permissionnaires. Les SIAO mettent en exergue par ailleurs la difficulté d'identifier les sortants de prison, quand leurs demandes n'ont pas été faites en amont de la sortie, mais après la sortie- l'information sur leur parcours pouvant ne pas être mentionnée par les personnes surtout sur le volet urgence ou les évaluations sont faites sur la base du déclaratif dans un temps souvent contraint. Autre questionnement : jusqu'à quand est-on encore sortant de prison ?

Sur le volet urgence, le SPIP et le 115 sont cités le plus fréquemment par les départements comme acteurs intervenants dans l'évaluation de la situation des personnes – qu'ils concernent des demandes de personnes sous main de justice ou de sortants de prison. Les autres prescripteurs intervenants dans la transmission des demandes et leurs évaluations sont également cités : SAO, accueils de jour, maraudes, collectivités. Les dispositifs passerelles sont identifiés également.

**Tableau 18 : Dispositifs réalisant l'évaluation des personnes sur le volet urgence (44 départements)**

Dispositif évaluant	Personnes sous main de justice	Sortants de prison
<b>115</b>	22	27
<b>SPIP</b>	23	22
<b>SAO</b>	15	16
<b>Dispositifs passerelles</b>	11	12
<b>SIAO</b>	11	13

Accueil de jour	9	12
Maraudes	4	7
Autres	6	6

Source : FNARS.

Sur le volet insertion, le SPIP est cité le plus fréquemment par les acteurs intervenant dans l'évaluation des demandes - des personnes sous main de justice ou de sortants de prison. Le SIAO arrive en seconde place, puis sont cités ensuite : les structures d'hébergement dédiées/spécialisées dans l'accueil de ce public, les dispositifs passerelles, les structures généralistes, puis les autres dispositifs de la veille sociale.

Tableau 19 : Dispositifs réalisant l'évaluation des personnes sur le volet insertion (49 départements)

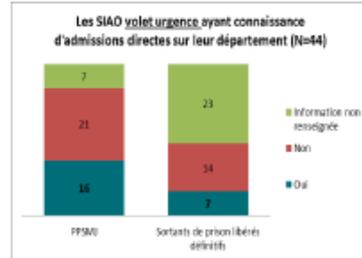
Dispositif évaluant	Personnes sous main de justice	Sortants de prison
SPIP	33	29
SIAO	20	21
Structure d'hébergement dédié/spécialisée	18	16
Dispositifs passerelles	14	15
Structure d'hébergement généraliste	12	12
SAO	9	12
Accueil de jour	7	12
Maraudes	4	7
Autres		

#### 5.3.3.2.3. Une centralisation de l'ensemble de l'offre encore non effective sur beaucoup de territoires

Sur les 58 SIAO ayant répondu à l'enquête, 19 SIAO déclarent centraliser la totalité de l'offre d'hébergement et d'accès au logement pour les personnes sous main de justice et sortants de prison - indépendamment du type de dispositif présents sur le territoire (spécialisées, dédiées ou généraliste, 19 autres centralisent seulement certaines places des différentes structures du territoire, 5 ne centralisent pas cette offre, et indiquent l'existence d'un circuit spécifique sur leur territoire pour traiter et orienter les demandes du « public justice », 5 indiquent « autres », et expliquent l'absence d'une offre spécifique sur leur territoire et/ou l'absence de centralisation par le SIAO de l'ensemble des places, sur le volet logement adapté notamment et 10 ne répondent pas.

La centralisation partielle des places concerne tant le volet urgence qu'insertion du SIAO. En proportion, davantage de départements indiquent centraliser la totalité des places sur le volet urgence que sur le volet insertion (39 % versus 34 % sur l'insertion). A l'inverse, davantage de SIAO sur le volet insertion déclarent centraliser de manière partielle les places (38 % des SIAO sur le volet insertion vs 25 % sur le volet urgence).

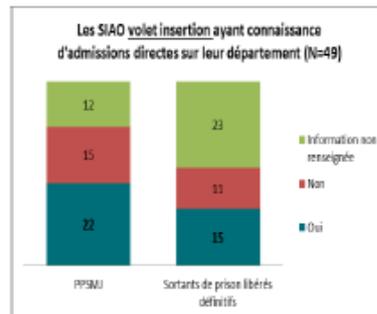
Au total, 38 SIAO sur 58 centralisent, tout ou partie, de l'offre d'hébergement et d'accès au logement pour les personnes sous main de justice et sortants de prison indifféremment du type de dispositif présents (spécialisées, dédiées ou généraliste). Soit 65 % des SIAO ayant répondu à l'enquête. L'absence de centralisation des places, ou totale, est révélateur aussi de l'absence de régulation des SIAO sur certains segments/dispositifs (logement adapté) ou alors de l'inexistence de places dédiées/spécifiques.



Des admissions en directes sont évoquées par les SIAO, tant sur le volet urgence que sur le volet insertion de manière plus fréquentes pour les personnes sous main de justice que pour les sortants de prison libérés définitifs. L'information des SIAO n'est pas systématique dans ces cas.

#### 5.3.3.2.4. Le type de places : une offre d'accueil hétérogène

Les types de places proposées aux personnes sous main de justice et sortants de prison centralisées par le SIAO sont divers, et extrêmement hétérogènes d'un territoire à l'autre. Peu de territoires mentionnent en proportion l'existence de dispositifs ou places spécifiques.



Sur le volet urgence, l'orientation des publics se fait vers des places généralistes en centre d'hébergement d'urgence, pour les sortants de prison majoritairement mais également pour les personnes sous main de justice. Le recours aux nuitées hôtelières est cité par moins de 10 territoires (7 SIAO sur l'accueil des personnes sous main de justice, et 9 pour sortants de prison). Quelques territoires indiquent la présence d'une offre spécifique. Une dizaine de SIAO déclarent des places fléchées pour le « public justice » dans des structures d'hébergement d'urgence (15 pour accueillir des personnes sous main de justice, 10 pour accueillir des sortants de prison) ; quelques-uns mentionnent l'existence de structure d'urgence dédiée à l'accueil de ce public (5 pour accueillir des personnes sous main de justice, 9 pour accueillir des sortants de prison).

Sur le volet insertion/logement : L'orientation des publics se fait également vers des places généralistes en centre d'hébergement d'insertion. 10 territoires indiquent la présence d'une offre spécifique « public justice » sur l'insertion.

### 5.3.3.3. L'évaluation des modalités d'articulation entre SIAO et acteurs de la justice, le regard des SIAO

#### 5.3.3.3.1. Une coopération à renforcer

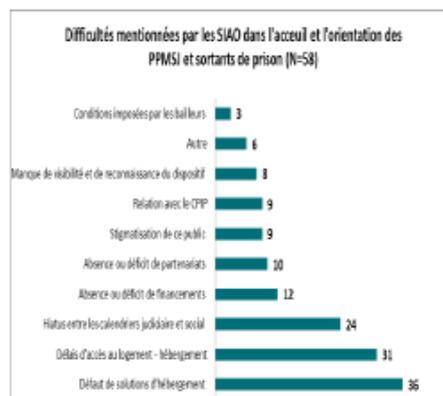
Interrogés sur l'efficacité des modalités d'articulation entre SIAO et les structures d'accueil des personnes sous main de justice et sortants de prison, seulement 13 des 58 SIAO les jugent satisfaisantes. 32 SIAO estiment à l'inverse qu'elles ne le sont pas et mettent en exergue les difficultés suivantes :

- L'absence ou insuffisance des places permettant l'accès à l'hébergement et au logement rendant la coordination peu efficace en l'absence de solutions à proposer,
- L'absence ou déficit de collaboration entre les différents acteurs
- Le déficit de pilotage des services de l'État,
- Les difficultés liées à l'évaluation des situations individuelles.

#### 5.3.3.3.2. Les difficultés mises en exergue dans l'accès à l'H/L des sortants et personnes sous main de justice

Interrogés plus largement sur les difficultés rencontrées pour l'accueil et l'orientation des personnes sous main de justice et sortant de prison, les SIAO mettent en exergue les difficultés suivantes par fréquence de récurrence :

- Le défaut de solutions d'hébergement et de logement ;
- Les délais d'accès au logement – hébergement ;
- Le hiatus entre les calendriers judiciaire et social ;
- L'absence ou déficit de partenariats ;
- L'absence ou déficit de financements ;
- La stigmatisation de ce public ;
- Le manque de visibilité et de reconnaissance du dispositif ;
- Les conditions imposées par les bailleurs.



#### 5.3.3.3.3. Les pistes d'action

Des pistes d'actions existent pour favoriser le renforcement des partenariats entre les SIAO, les acteurs de la justice, et les structures intervenant dans l'accueil, l'hébergement et le logement des personnes sous main de justice et sortants de prison. Les conventions, encouragées par la loi ALUR, permettront de les mettre en œuvre sur les territoires et de les formaliser.

Quelques enjeux déterminants ressortent de cette enquête pour que la coordination des SPIP/SIAO favorise effectivement l'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice :

- La coordination quotidienne des acteurs autour des situations individuelles en précisant les rôles respectifs en fonctions des missions et compétences de chacun mais également des contraintes de temps. A cet égard la définition des modalités de réalisation des évaluations sociales/demandes aux SIAO est un enjeu essentiel en y associant les personnes (qui les réalisent ? à quel moment ? ...). La centralisation par les SIAO de l'ensemble des demandes et de l'offre, qu'elle comprenne des places dédiées ou non, est également déterminante pour répondre à sa mission d'observation. Charge au SIAO de relayer ensuite les propositions d'orientations aux structures adaptées à la situation de la personne, en associant les structures. Les admissions directes sans information du SIAO doivent devenir résiduelles.
- La prévention des risques de rupture (perte du logement) est déterminante pour favoriser le maintien du logement, pour les courtes peines notamment (en lien avec les acteurs et dispositifs d'aide au maintien dans le logement, ce qui ne relève pas forcément du SIAO) ;
- La conciliation des agendas judiciaires et sociaux déjà citée supra ;
- La coordination des SIAO et des SPIP dans les instances de pilotage et de gouvernance du secteur (SIAO, PDALHPD) mais également l'organisation de temps d'échange commun entre les équipes pour favoriser l'interconnaissance et les collaborations (réunion commune sur les dispositifs, mesures et contraintes respectives, Formations réciproques/Élaboration d'outils communs).
- L'interdépartementalité, pour organiser le partenariat SIAO et justice au-delà du département et traiter des demandes de personnes souhaitant s'installer dans un autre département que celui du lieu d'implantation de l'établissement pénitentiaire ;
- La disponibilité et le dimensionnement de l'offre : sur de nombreux territoires, les SIAO sont contraints à la gestion de liste d'attente au regard du manque d'offre pour répondre aux différentes demandes. Les personnes sous main de justice constituent un public parmi les autres, qui sera impacté par l'absence de propositions rapides. L'évolution du parc est donc déterminante, suite au diagnostic à 360° et au PDALHPD. La coordination améliorée ne répondra pas au déficit de places.
- Plus largement, ces enjeux ont fait l'objet de propositions conjointes de la FNARS, la fédération Citoyens et Justice, et de la Croix rouge française dans une note de contribution aux administrations centrales (DAP, DIHAL et DGCS) lors des discussions autour du projet d'instruction SIAO et SPIP.

## 6. Les expériences et projets innovants

### 6.1. Le projet d'étude du Cerema visant à mieux connaître les besoins des personnes sous main de justice

#### 6.1.1. L'objectif et la méthodologie de l'étude

En 2013, 88 200 personnes sont sorties de prison. La prévention des ruptures et de la récidive nécessite une connaissance des personnes sous main de justice mais aussi des organisations territoriales mises en œuvre (offre d'hébergement, partenariats...) pour répondre à leurs besoins.

Dans ce contexte, la DIHAL, la DGCS, la DAP, la DPJJ et leurs partenaires ont souhaité engager une étude pour :

- améliorer la connaissance des situations des personnes sortant d'établissement pénitentiaire, ou placées sous main de justice, sans solution d'hébergement ou de logement, ou n'ayant qu'une solution précaire ;

- identifier les réponses existantes : hébergement, logement accompagné, logement de transition, baux glissants, logements ordinaires... ainsi que les différentes modalités mises en œuvre par les acteurs (organisation, partenariat) pour accompagner les personnes à trouver une solution qui se mettent en place pour prendre en charge les publics au regard de leurs besoins ;
- valoriser les initiatives locales : l'étude proposera notamment un ensemble de fiches de retours d'expériences pour illustrer le projet d'instruction « SIAO, acteurs de la justice » en cours et donner des pistes d'action.

L'étude souhaite valoriser des expériences locales qui favorisent un meilleur accès à un hébergement ou à un logement pour les sortants de prison, ou les personnes sous main de justice et notamment :

- des solutions d'hébergement ou de logement accompagné spécifiques ou expérimentales pour les différents publics identifiés (sortant de prison, personnes en aménagement de peine ou en attente de jugement...);
- des exemples de mobilisation partenariale autour du SIAO, de modes d'intervention adaptés (antenne avancée du SIAO...), de travail d'acculturation mutuelle autour de l'évaluation sociale, de démarches interdépartementale, ou encore de la prise en compte de ces publics dans les documents de programmation.

Une analyse détaillée d'expériences locales reposera sur de entretiens qualitatifs auprès de porteurs projets et des partenaires (services de l'État, collectivités locales/ territoriales, acteurs de la justice, SIAO, le cas échéant). Les expériences étudiées, restituées et discutées en comité de pilotage donneront lieu à la rédaction de fiches de présentation de chaque expérience (contenu à discuter), une synthèse des monographies et une note de synthèse présentant les points forts et les difficultés de ces expériences. Cette note pourra avoir également pour objectif de donner à voir aux différents acteurs (justice/administration pénitentiaire/acteurs de l'hébergement et du logement...) les contraintes et les besoins de chacun pour une meilleure connaissance mutuelle. Cette étude pourra venir alimenter/illustrer la note d'instruction aux services « SIAO- Acteurs de la Justice » en cours d'écriture. Le COPIL du 2 octobre 2015 a validé et retenu 6 expériences parmi la douzaine recensée dans le tableau suivant.

Tableau 20 : Description des expériences territoriales (en gras les 6 sélectionnées)

Intitulé	Localisation	Porteur du projet	Description du projet
ADVL pour les PPSMJ	Bouches-du-rhône (13) PACA	Œuvre des prisons DDCS 13, SIAO 13	Mise en place d'une action d'ADVL pour faciliter l'accès (dans le cas de longues peines) et le maintien dans le logement (dans le cas des courtes peines : moins de 6 mois) des PPSMJ. Il s'agit d'un travail partenarial entre le SPIP, l'Œuvre des prisons (qui met en œuvre l'ADVL), le PACT 13 et le GCS GALILE (pour des actions d'intermédiation locative) et le SIAO. Le SIAO est principalement mobilisé pour la recherche d'hébergement quand la date sortie de détention / entrée en IML ne coïncide pas et pour des solutions adaptées quand le maintien à domicile n'est pas possible
Insertion par le logement pour les sortants d'incarcération	Ile-et-Vilaine (35) Bretagne	ALFADI	L'action de l'association développe deux axes pour un public en fin de peine ou en aménagement de peine : une coordination départementale des actions menées vers le logement (animation, évaluation et orientation) en lien avec le SPIP et l'ensemble des acteurs concernés et un accompagnement social avec le support de 15 logements en intermédiation locative (Solibail et sous-location avec bail glissant) et de 6 places en ALT. Partenariats : SPIP / Sauvegarde de l'enfant à l'adolescent (SEA 35) / ADO Habitat 35 / Ville de Rennes au titre d'un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance Perspectives : partenariat avec SEA 35 à revoir, nouveaux logements, participation réseau via ville de Rennes, forum logement à organiser au sein du centre pénitentiaire, rapprochement avec SIAO
SAO spécialisé de l'Hérault	Hérault (34) Languedoc Roussillon	Association d'entraide et de reclassement social (AERS)	Mise en place d'un SAO pour répondre à la question de l'accompagnement des PPSMJ dans l'accès à l'hébergement : - « aller vers » les personnes détenues sur les lieux de détention ; - passerelle avec le SIAO voire les dispositifs médico-sociaux. Des permanences sont organisées sur les lieux de détention pour permettre d'organiser les éventuels partenariats à mettre en place. Le SAO réalise une évaluation globale de la personne (dont une évaluation liée au logement). L'accompagnement se veut global. Avant et après la détention (après détention, pour les personnes dont la solution d'hébergement n'a pu aboutir). Atout : mobilisation de services de l'association pour héberger des détenus : (places d'urgence dédiées...), Difficulté : Comment favoriser les aménagements de peine
Protocole de fonctionnement SPIP/SAO Permanence du SIAO en détention	Val d'Oise (95) IDF	SPIP 95 et SIAO 95	Protocole de fonctionnement : Mise en place d'un protocole de fonctionnement définissant le rôle et les tâches de chacun des partenaires SPIP et SIAO. Le protocole se divise en deux parties : - la gestion et le traitement de l'offre et de la demande d'hébergement et/ou de logement intermédiaire et le suivi des parcours des ménages - la participation aux instances de pilotage, aux instances de régulation ou/et de coordination, aux travaux d'observation sociale et de recherche et publications...

- 57 -

Intitulé	Localisation	Porteur du projet	Description du projet
			Permanence du SIAO en détention : permanence d'une demi-journée par un travailleur social du SIAO qui fera les fiches d'entretien d'évaluation, ce qui permettra de faciliter cette observation et de mesurer le besoin de ce type de places qui seraient nécessaire dans le département
Référent hébergement/logement	Essonne (91) IDF	Arapej 91	Installée en 2010, la mission du référent logement auprès de l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis, porte sur trois points : - anticiper avec le SPIP les sorties de détention sans solution d'hébergement ou de logement, afin d'y remédier - favoriser la coordination entre les services intervenants pour la réinsertion des PPSMJ => organisation de réunion entre SPIP et différents partenaires - évaluer les besoins en matière d'hébergement/logement. => difficultés : domiciliation, regard négatif des partenaires de droit commun sur les personnes incarcérées, absence de prise en charge de ce public par le SIAO 91
Appartement de coordination thérapeutique Unité « sortants de prison »	Gironde (33) Aquitaine	La CASE (en lien avec ARS)	Ouvert aux sortants en fin de peine ou dans le cadre d'aménagement de peine le dispositif vise à assurer la continuité des soins et la coordination des soins à la sortie de prison associé à un projet d'accompagnement social global
Actions pour le maintien du domicile pour les personnes non écrouées	Finistère (29) Bretagne	SPIP 29 Association Émergences	Permettre la réalisation des évaluations sociales des personnes détenues au sein de la maison d'arrêt de Brest et d'orienter les personnes vers les structures les plus adaptées à leurs situations en lien avec les SIAO du département.
Programme expérimental de maintien dans le logement pendant la détention ou d'accès immédiat au logement à la sortie, et d'insertion globale dans les MA de Lyon	Rhône (69) Rhône-Alpes	Le Mas CLLAJ Lyon (Comité local pour le logement autonome des jeunes)	L'action de l'association s'articule principalement autour de deux axes : - Maintien du domicile pour les courtes peines - Mobilisation de logements permettant une solution d'accès direct au logement pour 25 personnes immédiatement à la sortie de détention afin d'éviter les ruptures et l'errance avec un accompagnement social global
Programme auteurs de violences conjugales	Vaucluse (84) PACA	Protocole entre le TGI d'Aix, le procureur, les associations et	Mise en place d'un protocole relatif au traitement des violences au sein du couple par des actions auprès des victimes de violences : - accompagnement des victimes et permettre à la victime de rester au domicile conjugal auprès des auteurs de violences

- 58 -

Intitulé	Localisation	Porteur du projet	Description du projet
		les services de l'état concernés	-diversifier la réponse pénale par la recherche d'un accompagnement personnalisé et adapter tant sur le plan pénal, que social - éviter la récidive de comportements violents par une obligation de soins pratiquée par des cliniciens thérapeutes sensibilisés et formés à cette problématique. Ce protocole s'appuie sur un réseau de référents : magistrats, policiers, gendarmes et associations
Agence immobilière à vocation sociale	Haute-Loire (43) Auvergne	La CEF 43 et SPIP	Unité de préparation à la sortie de maison d'arrêt (UPS). Il s'agit d'assurer un accompagnement social global individualisé adapté à chacun par un accompagnement de la personne dans l'élaboration d'un projet (emploi, logement). Confrontée aux problèmes : de l'évaluation sociale des situations et de l'ouverture des droits des détenus qui n'en n'ont plus, La Clef 43 a proposé à l'association le Tremplin qui gère le SIAO du département un travail commun en vue d'améliorer l'accompagnement des personnes détenues sortantes de maison d'arrêt
Accompagnement	Alpes - maritimes (06) PACA	Maison locale	Proposer un accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des détenus de la Maison d'arrêt de Grasse par un travail axé sur le renforcement de l'accès à la formation, à l'orientation, à l'emploi de droit commun ou mesures jeunes, à l'accès au soin et au logement des personnes sous main de justice
Préparation à la sortie	Ardèche (07) Rhône Alpes	ANEF	Préparer les sorties d'incarcération pour les personnes du SIAO, prévenir la récidive en évitant les sorties sèches (entretiens d'évaluation sociale, définition des besoins et actions à mettre en œuvre lors de la sortie)
	Charente-Maritime (17) Poitou-Charentes	Altea Cabestan	Proposer un hébergement et un suivi socio-éducatif à des personnes sous main de justice et permettre à des détenus d'effectuer leur peine à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire pour préparer leur sortie définitive
Dernier écrou	Ile et Vilaine (35) Bretagne	Mission locale du bassin d'emploi de Rennes	Sécuriser le parcours des jeunes incarcérés : le conseiller en insertion de la mission locale en lien avec le SPIP prépare les conditions de sortie = logement, transport, social, formation, emploi santé etc. Lors d'aménagement de peine, le référent SPIP oriente les jeunes vers le conseiller de la mission locale qui établit un diagnostic et décide ou non de l'intégrer dans le dispositif ; il peut alors contractualiser l'accompagnement avec le jeune et initier le parcours d'insertion en détention
	Hauts de Seine (92) IDF	Mouvement pour la réinsertion sociale (MRS)	Réinsertion des sortants de prison et prévention de la récidive en faveur des Nanterriens détenus : - Rencontrer en détention sur signalement des SPIP, les détenus un mois avant leur sortie de prison et à construire un projet de réinsertion pour leur sortie - Accueillir dans l'antenne de Nanterre et préparer avec eux les démarches pour le logement, l'emploi et/ou de formation, la problématique santé et les questions d'ordre administratif
	Lot et Garonne (47) Aquitaine	Association Relais	Actions de prévention de la récidive : - actions individuelles et collectives permettant à la fois des ouvertures et la singularité de l'accompagnement - permissions permettant l'expérience d'actions concrètes qui prendront tout leur sens lors des sorties définitives - accès à l'hébergement, au logement de droit commun, l'accès aux droits, l'inscription dans l'emploi ou la formation professionnelle

Source : CEREMA.

La maîtrise d'ouvrage de cette étude est constituée de la DIHAL qui coordonne l'étude, de la DGCS, de la DGALN/ DHUP, la DAP et la DPJJ. Le groupe de travail « SIAO-acteurs de la justice » qui travaille sur la rédaction d'une note d'instruction, réunit la maîtrise d'ouvrage, la FNARS, la Croix Rouge, la fédération Citoyens et Justice, la Fondation Abbé Pierre, un SIAO, un SPIP, un service déconcentré. Une fois constitué, le comité de pilotage pourra réunir ces mêmes acteurs et pourra être élargi à de nouveaux partenaires suivant des besoins et finalités de l'étude. L'étude a été confiée à une équipe d'étude du CEREMA.

### 6.1.2. Le détail des besoins des personnes sous main de justice en matière de logement

Suivant les situations (fin de peine, attente de jugement, aménagement de peine...), les caractéristiques des publics et leur besoin d'accompagnement (social, médico-social...), les besoins en hébergement/ logement des PPMJS pourront être différents.

#### 6.1.2.1. Les sortants de prison

Le terme générique de « sortant de prison » recouvre deux types de publics :

- les personnes libérées en fin de peine ; aujourd'hui, près de 80 % des personnes détenues sortent sans aménagement de peine, livrées à elles-mêmes et à leurs difficultés éventuelles (isolement social, problème de santé physique, physique...);
- et les personnes qui font l'objet d'un aménagement de peine permettant un passage progressif du milieu fermé vers la réintégration dans la société.

##### 6.1.2.1.1. Les libérés en fin de peine

Dans les faits, tous les détenus en milieu fermé ne font pas l'objet d'un accompagnement ou d'une évaluation sociale réalisée par le SPIP. En effet, les SPIP ne seraient pas en mesure d'assurer un accompagnement social voire une préparation à la sortie pour l'ensemble des détenus, leurs actions étant davantage ciblées sur les demandes d'aménagement de peines.

En matière d'accès à un hébergement ou un logement, plusieurs questions peuvent se poser :

- En amont de la libération, de quelle manière le SIAO peut-il proposer une orientation qui soit adaptée aux besoins des personnes (accompagnement social, médico-social...)? Avec la loi ALUR la question de l'évaluation sociale est une injonction pour toute demande au SIAO. Dans ce cas, quelles informations l'administration pénitentiaire peut-elle fournir sur le détenu? Les évaluations pourraient-elles être conduites par des travailleurs sociaux pour le compte du SIAO, dans quelles conditions?
- Comment mieux anticiper et préparer la sortie, notamment pour les plus vulnérables? Dans quelle condition des permissions de sorties peuvent-elles être accordées aux détenus pour les aider à chercher une solution d'hébergement? Sinon, est-il possible de faire rentrer les services de droit commun en milieu fermé en vue d'informer, de prévenir les détenus de leurs droits (pôle emploi, mission locale, SIAO...)?
- Étant donné que la majorité des peines d'emprisonnement ferme prononcées pour délits sont de courte durée : 27 % des peines sont inférieures à 3 mois et 29 % entre 3 et 6 mois, comment prévenir les ruptures de ces publics et notamment la prévention de la perte de logement? Des modalités de maintien à domicile peuvent-elles être mises en place (partenariat avec la CAF, bailleurs...)?

#### 6.1.2.1.2. Les aménagements de peine

Dans le but de réduire les « sorties sèches », les nouvelles modalités d'aménagements de peine sont apparus en 2004 dans le but de prévenir les récidives. Différents types d'aménagements de peine peuvent être mis en place comme la liberté conditionnelle, le placement sous surveillance électronique ou encore le placement à l'extérieur. Si les modalités d'application se sont assouplies depuis 2009, cette pratique est peu mise en œuvre par les Juges d'Application des Peines (soit 14 % des sortants de prison en 2010). Ces aménagements de peine sont conditionnés par le fait d'avoir un logement ou un hébergement stable qui tend à devenir, pour le juge d'application des peines, une condition au même titre que celle d'avoir un emploi et/ou de suivre un traitement médical.

Les différentes lectures montrent que l'existence des aménagements de peine repose sur des relations privilégiées du SPIP avec ses partenaires, comme le milieu associatif. Celui-ci vient compléter les missions du SPIP en matière d'hébergement, d'insertion. En dehors du droit commun, les associations peuvent accueillir les personnes sous main de justice dans le cadre d'un aménagement de peine ou utilisant des places dédiées dans un dispositif faisant l'objet d'un partenariat avec la justice. Pour que le Juge d'application des Peines prononce l'aménagement de peine, il est préférable que l'association offre un accompagnement global (hébergement, insertion professionnelle et accompagnement social). Cela suppose plus globalement une connaissance mutuelle entre la justice et ce secteur associatif, or le groupe de travail SIAO/Acteurs de la justice souligne le manque d'acculturation qui existe encore entre les deux secteurs.

La difficulté de prise en charge par les associations tient aussi au calendrier judiciaire et les incertitudes sur les dates d'entrée effective (date connue au dernier moment, refus du JAP...).

Pour les personnes en aménagement de peine, plusieurs questions peuvent se poser :

- Aujourd'hui, quelles sont les structures qui accueillent des personnes en aménagement de peine ? Sous quelles formes (collectif / diffus...) ? Selon quelles modalités d'entrée (convention entre association et SPIP, SIAO...) ?
- Quelles sont les modalités de suivi du détenu entre l'équipe éducative de l'association et le CPIP ? Si les CPIP assurent le contrôle du respect des obligations, comment travaillent-ils en collaboration avec les associations ?
- En dehors des places dédiées et/ou conventionnées, quel niveau d'information donner :
- au SIAO pour que la personne soit bien orientée ?
- à la structure d'accueil qui doit mettre en place l'accompagnement social ?
- Dans le cadre des conventions / places dédiées quelle est la gestion de ces places fléchées ? Quelle place pour le SIAO dans ce circuit d'orientation ?
- L'aménagement de peine terminé, quel suivi / accompagnement de l'association pour les personnes les plus en difficulté ?

#### 6.1.2.1.3. La question des jeunes majeurs

En 2011, les jeunes de 18 à 24 ans représentaient 25 % de la population sous écrou. Sachant que les risques de récidives sont plus élevés chez les jeunes, l'accompagnement à la sortie doit être un moment privilégié aussi bien sur le volet du logement / hébergement qu'au niveau de l'insertion professionnelle. Les mineurs et les jeunes majeurs (jusqu'à 21 ans) sont pris en charge par la DPJJ au titre de l'« enfance délinquante » / « enfance en danger » ou de l'« assistance éducative ». En 2013, 138 500 jeunes ont été suivis dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse, la plupart en milieu ouvert.

Peut se poser la question de l'accompagnement des mineurs ou de jeunes majeurs incarcérés, qui faute de cadre familial, se retrouvent sans solution d'hébergement. Par ailleurs, la question de l'accompagnement et de la prise en charge doit également se poser pour les jeunes majeurs qui passés 21 ans ne sont plus pris en charge par la PJJ mais par le SPIP. Les associations soulignent le manque d'articulation entre les dispositifs prenant en charge les mineurs et ceux qui s'occupent des majeurs. L'articulation entre les deux directions de la justice doit être soulevée. Plusieurs questions peuvent se poser :

- Pour ce public de jeunes, et notamment les plus fragiles, quelle prise en charge (PJJ, SPIP) ? Avec quels partenaires ? Quelle coordination entre ces services de l'administration judiciaire pour éviter la rupture de prise en charge ?
- Quelles solutions d'hébergement (et d'accompagnement) proposer pour ces jeunes ? Pour les jeunes majeurs, la PJJ est-elle un acteur connu, reconnu et mobilisé par les structures d'hébergement ? Quelle offre d'hébergement proposer aux jeunes sachant que les associations estiment qu'il s'agit d'un public plus difficile et plus souvent amené à transgresser les règles ?

#### **6.1.2.2. Les personnes en attente de jugement et les personnes condamnées sans incarcération**

Dans l'attente d'un jugement, le juge des libertés et de la détention est saisi afin de statuer sur le placement de la personne poursuivie : contrôle judiciaire, dispositif d'éviction de conjoint violent... ou détention provisoire. Dans le cas où la personne ne fait pas l'objet d'une détention provisoire, celle-ci peut se retrouver éloignée de son logement voire de son territoire d'origine. Par ailleurs, certaines personnes sont condamnées sans incarcération (comme les aménagements de peine ab initio ou dernièrement les contraintes pénales).

Des solutions de logements ou d'hébergement doivent être rapidement trouvées pour ces personnes sous main de justice. Par le biais de conventions avec la justice, certaines places dédiées sont par exemple amenées à accueillir des conjoints violents dans l'attente d'être jugé. Lors de la conférence de consensus, il a été souligné que ces places « dédiées » dans les structures associatives étaient insuffisantes.

Plusieurs questions peuvent se poser :

- Quels sont les partenariats existants pour ces personnes en attente de jugement ? Dans quelles conditions peut-on maintenir le logement ou hébergement dont bénéficierait la personne ?
- En dehors des conventions entre le ministère de la justice et les associations, quelles modalités de travail entre les CPIP et le SIAO pour répondre rapidement aux besoins de ces personnes ? Quels modes d'hébergement / logement peuvent-ils être mobilisés ?

#### **6.1.3. Des enjeux transversaux : le rôle du SIAO, les relations entre acteurs, l'organisation territoriale**

##### **6.1.3.1. Le SIAO : vers une évolution des pratiques ?**

Définis par la circulaire du 8 avril 2010, les Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO) constituent un outil essentiel du service public de l'hébergement et de logement. La Loi ALUR a souhaité renforcer son existence juridique. Dans l'accès à l'hébergement / logement, le SIAO devient une plate-forme départementale unique, couvrant le volet urgence et le volet insertion/logement accompagné.

La mise en place des SIAO renvoie à un changement dans la pratique professionnelle des SPIP dans la mesure où désormais, toutes les demandes d'hébergement et de logement adapté doivent passer par le SIAO. Si des partenariats existent déjà entre l'administration pénitentiaire et les associations (sous forme de conventions et de places réservées), le SIAO vient modifier les modes de travail existants.

Autour de ce nouvel interlocuteur entre le SPIP et les associations amenées à prendre en charge les personnes sous main de justice plusieurs questions peuvent se poser :

- En vue d'adapter les besoins en hébergement / logement des personnes sous main de justice (notamment dans le cadre d'aménagement de peine), quelles informations donner au SIAO sur les détenus dans l'enquête sociale réalisée préalablement ?
- Quel est le rôle (la place) du SIAO, lorsque des conventions ont été mises en place directement entre la justice et les associations ? Est-il informé de l'occupation (ou non) de ces places ? Peuvent-elles être fléchées pour le droit commun en cas de disponibilité ?
- Comment articuler la temporalité entre la justice (décisions pour les sorties qui peuvent annuler au dernier moment ou au contraire, prendre en charge rapidement une personne en attente de jugement) et le SIAO qui se trouve lui dans un processus plus long ?
- Dans chaque service (SPIP, SIAO), des interlocuteurs uniques ont-ils été mis en place ? Par exemple, un référent justice dans les SIAO ? Les SIAO intègrent-ils les SPIP dans leur commission en vue de mieux coordonner les sorties de détention et les besoins d'hébergement ? Comment les détenus sont-ils associés aux démarches ?

#### *6.1.3.2. La question du décloisonnement entre les différents secteurs intervenant au service des personnes sous main de justice et entre les territoires*

- Comment peut-on amener les différents services : juges, SPIP, SIAO, associations, services de soins... à mieux se connaître, à connaître les dispositifs mobilisables pour accompagner de manière plus efficiente les personnes sous main de justice ?
- Comment travailler entre départements ? La personne sous main de justice pouvant être amené à changer de territoire une fois libérée, comment les SIAO peuvent-ils s'organiser pour répondre à ces attentes voire à ces besoins (pouvant être liées à des obligations de justice) ? Suivant la mobilité de la personne sous main de justice, l'idée est d'assurer une continuité dans la prise en charge : le SPIP peut-il mobiliser un SIAO en dehors de son département, une association qui a des places dédiées qui correspondrait aux besoins des détenus ?

#### *6.1.3.3. Une meilleure prise en compte en amont des besoins des personnes sous main de justice dans les documents de programmation.*

En vue de prévenir l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires, la circulaire du 01 mars 2010 insiste sur la nécessité de mobiliser et coordonner les services de l'État et les partenaires de la politique du logement et de l'hébergement. Il ressort que les personnes sous main de justice ne sont pas assez pris en considération dans les politiques locales. En vue de répondre aux besoins des AHL, les SPIP doivent être associés aux documents de programmation que sont les PDALHPD ou les PDALPD (ou encore les diagnostics à 360°).

- Dans les faits, sont-ils réellement associés à ces démarches en vue de faire remonter les besoins des personnes sous main de justice ? Les SPIP (ainsi que les SIAO) pourraient-ils apporter une nouvelle connaissance et faire remonter les besoins de ce public à l'échelle territoriale ?

### 6.2. Des fédérations envisagent de mettre en place des systèmes d'information sur cette thématique

La fédération Citoyens et justice a développé un projet de rapport d'activité pour ses associations adhérentes. Le projet communiqué à la mission date du 30 janvier 2007 et s'appliquerait aux associations adhérentes gestionnaires d'une activité de placement extérieur. En ce qui concerne le logement, elle prévoit de renseigner les éléments suivants concernant l'arrivant au premier jour de l'arrivée dans la structure de placement extérieur : HLM par bail direct, parc privé par bail direct, propriétaire, HLM par bail glissant, logement partagé/colocation, FJT/FTM, résidence sociale, ALT, hôtel meublé au mois, logement lié à l'emploi, chambre chez l'habitant, hébergement par des proches, sous location sans titre, hôtel à la journée, squat/caravane, structure d'hébergement d'urgence, autres CHRS, hôpital, rue, conditions de logement inconnues, autres, non réponse. Le rapport d'activité préciserait également le dispositif d'hébergement durant la mesure : éclaté/internat ou personnel ainsi que le dispositif à la sortie de la mesure : HLM par bail direct, parc privé par bail direct, propriétaire, HLM par bail glissant, logement partagé/colocation, FJT/FTM, résidence sociale, ALT, hôtel meublé au mois, logement lié à l'emploi, chambre chez l'habitant, hébergement par des proches, sous location sans titre, hôtel à la journée, squat/caravane, structure d'hébergement d'urgence, autres CHRS, hôpital, rue, conditions de logement inconnues, autres, non réponse.

A partir de ces éléments, il serait possible de procéder aux requêtes impliquant le logement.

### 6.3. Les dispositifs innovants identifiés par l'enquête DAP sur les relations SPIP/SIAO

Des projets innovants de coordination SPIP/SIAO ont été mis en place du type :

- Convention SPIP/SIAO ;
- Désignation des référents justice au sein des SIAO ;
- Permanence SIAO en détention pour réaliser les évaluations sociale ;
- Participation des SPIP aux commissions d'orientation du SIAO.

De plus, des associations financées au titre du dispositif AVDL interviennent en détention afin de réaliser les entretiens et les évaluations sociales.

Tableau 21 : Principaux projets de coordination SPIP/SIAO

Département	SPIP	Projet
15	Cantal	Convention de partenariat
26	Drôme	Convention de partenariat
29	Finistère	Réalisation des évaluations sociales pour l'association Emergence
37	Indre et Loire	Travail réalisé avec DDCCS pour l'intervention de l'AVDL à la MA de Tours afin de réaliser l'évaluation et la saisine du SIAO
41	Loir et cher	Protocole de fonctionnement
54	Meurthe et Moselle	Convention DDCCS, SIAO et association Regain 54 : antenne avancée du SIAO dans les établissements pénitentiaires du département par un TS
56	Morbihan	SPIP membre du COPIL SIAO
59	Nord	Conventionnement avec SIAO pour réalisation de permanences en détention et travail avec les autres SIAO du département
60	Oise	Permanence mensuelle du SIAO au CP de Liancourt depuis juillet 2014, projet similaire au CP de Beauvais (ouverture fin novembre 2015)
73	Savoie	Travail en cours sur les procédures pour améliorer le partenariat avec le SIAO

Département	SPIP	Projet
77	Seine et Marne	SPIP invité au COPIL annuel du SIAO
78	Yvelines	Permanence du référent justice du SIAO à la MAF de Versailles et MA de Bois d'Arcy
88	Vosges	SPIP membre du COPIL SIAO
90	Territoire de Belfort	Convention avec l'armée du salut, association porteuse du SIAO (permanence SIAO en détention)
91	Essonne	Réflexion en cours sur articulation SPIP/SIAO
95	Val d'Oise	Début des permanences à la MA du Val d'Oise Osny) en juin 2015
972	Martinique	Participation du SPIP à la commission d'orientation du SIAO
974	Réunion	Participation du SPIP à la commission d'orientation du SIAO

Source : DAP

#### 6.4. Les appels à projets innovants lancés par la DIHAL

Un appel à projets innovants conjoint DIHAL, DGCS, DHUP a été lancé en 2013 pour développer des solutions nouvelles d'accompagnement de public en grande difficulté vers le logement et notamment les personnes sortant d'établissements pénitentiaires en promouvant des approches pluridisciplinaires et transversales. Une enveloppe de 2,2 M€ permettant de financer 13 à 15 projets soit entre 13 et 15 k€ par projet a été affectée.

##### 6.4.1. Les projets lancés en 2013 et leur bilan

En 2013, les projets concernant les personnes sous main de justice retenues sont les suivants :

###### 6.4.1.1. Le projet Regain 54

Le projet porté par l'Association Regain 54 a permis en Meurthe et Moselle la création d'une antenne avancée du SIAO au sein des trois établissements pénitentiaires du département pour aider les détenus en fin de peine. L'association réalise les évaluations sociales et procède à l'orientation des personnes sortant de prison vers des structures d'hébergement voire de logement. Le projet a une durée initiale de 18 mois et bénéficie à 58 personnes.

Il est devenu opérationnel à partir de mai 2014, le temps que l'association soit identifiée et sollicitée par les partenaires AHL. Ainsi, de janvier à juillet 2014, la DIHAL a financé sur fonds d'appel à projet 0,5 ETP de travailleur social, qui a pu être augmenté à 1 ETP à partir du mois de juillet sur financement DDCS. La subvention accordée par la DIHAL dans le cadre de l'appel à projets innovation sociale est de 55.697 €. Il n'y a pas de cofinancement direct mais une valorisation des moyens et matériels mis à disposition par le SPIP (temps de conseillers, mise à disposition de bureau et équipement). Les personnes sont principalement orientées par le SPIP sur le dispositif.

Le dispositif est le suivant. Un travailleur social du SIAO se déplace deux fois par semaine sur chacun des trois centres pénitentiaires ainsi que sur le centre psychiatrique du département. Au préalable, le travailleur social du SPIP envoie la fiche d'évaluation SIAO du détenu, à la suite de quoi le SIAO 54 reprend contact avec le SPIP. Après cet échange, une rencontre avec le détenu est organisée pour un premier entretien dont l'objectif est la réalisation d'une évaluation sociale.

Dans un second temps, les rencontres dans l'univers carcéral entre le SIAO et le détenu se font sur un rythme variable, pour une moyenne de deux rencontres par personne. Ces entretiens sont axés sur le projet de construction de vie de la personne après sa sortie de prison. Enfin, lorsque cela est possible, le SIAO essaye de rencontrer la personne une semaine avant sa libération pour lui expliquer le mode de fonctionnement de l'offre d'hébergement ou de logement vers laquelle elle sera orientée, ainsi que pour prévoir un moyen de transport permettant de rejoindre cette structure.

#### *6.4.1.1.1. La prévention des risques de rupture*

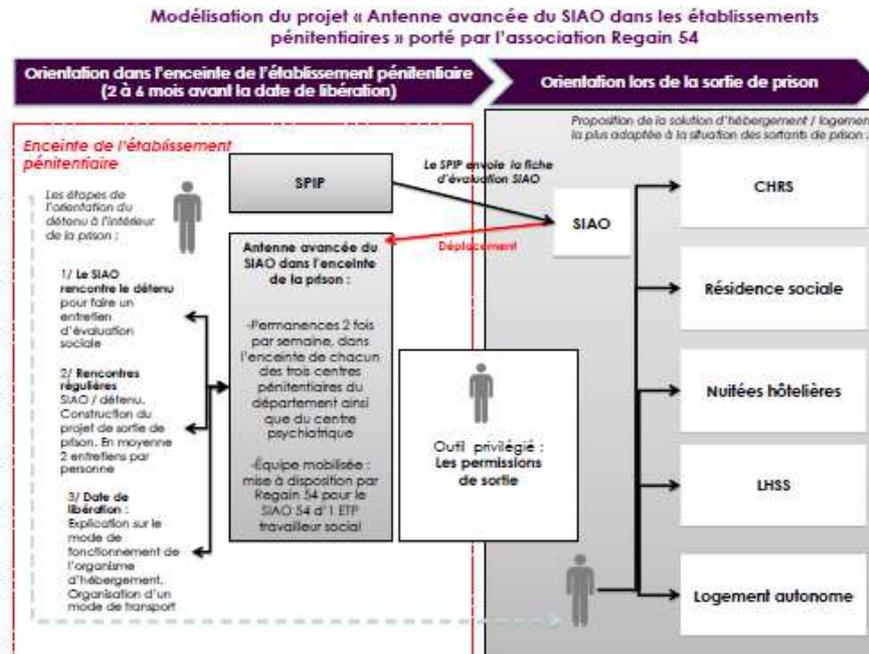
Ce projet est innovant dans la mesure où il prévient les risques de rupture en fluidifiant le parcours des sortants de prison et en évitant une sortie « sèche ». Sans le projet, les personnes s'orienteraient par défaut dans des centres d'hébergement d'urgence ou autre solution peu adaptée. De plus, ce projet permet d'améliorer la connaissance du public des sortants de prison.

Sur les 58 personnes qui ont bénéficié du dispositif, plus de 20 personnes ont eu un temps de 4 à 6 mois avant leur date de libération pour anticiper leur logement à la sortie. Pour une vingtaine de personnes, ce délai a été de 2 à 4 mois. Enfin, seules 7 personnes ont eu moins d'un mois pour préparer leur sortie. 20 personnes ont été orientées en CHRS, 4 en stabilisation, 3 en logement public ou privé 3 en résidence sociale et quelques unes vers des services médico-sociaux ou des nuitées hôtelières. Lors de l'évaluation sociale ayant eu lieu 3 à 6 mois après la sortie de prison, l'équipe de Regain 54 a dénombré 5 réincarcérations sur 58.

Parmi les acquis du projet figure l'interdépartementalité. En effet, il existe dans le département voisin de la Moselle un quartier mineur dans lequel certains jeunes originaires de Meurthe et Moselle sont incarcérés. Une fois leur peine achevée, ces jeunes à peine majeurs reviennent dans leur département d'origine, et certains sont ainsi amenés à se retourner vers le SIAO 54. L'équipe de Regain envisage de poursuivre le développement de cet axe d'interdépartementalité, en travaillant avec les SIAO d'autres départements.

La réelle plus-value du projet est l'anticipation. L'équipe de Regain 54 estime que le processus de réinsertion ne doit pas se créer le jour de la libération. L'anticipation et le nombre d'entretiens en prison avec la personne sont un enjeu clef pour la réinsertion de la personne, permettant de construire un terrain serein permettant d'avancer.

Graphique 2 : Description du projet Regain 54



#### 6.4.1.1.2. Les difficultés rencontrées

Il est parfois difficile d'anticiper la date précise de sortie. Le temps judiciaire est compliqué à maîtriser, et génère des déplacements dans le temps de projets construits.

Si le partenariat s'avère satisfaisant avec les milieux judiciaire, carcéral et social, il s'agit de le développer avec les structures d'insertion professionnelle ainsi que médicales. Regain 54 dispose déjà d'un protocole visant à protéger le secret médical avec les partenaires médicaux en détention. Une des perspectives prioritaires est de renforcer le partenariat avec le médical.

De plus, l'équipe de Regain 54 aimerait développer les sorties vers le logement autonome. En effet, certaines personnes pourraient intégrer un logement autonome, sauf qu'à défaut elles sont orientées vers un dispositif d'insertion car l'accès au droit n'est pas à jour lors de la libération et que les bailleurs sociaux n'ont pas de garanties de revenus. Récemment, des rencontres ont été organisées afin de mettre en place des projets de baux glissants. La CAF a été sollicitée pour voir si des aides spécifiques pourraient être mises à disposition.

#### 6.4.1.1.3. *Le bilan*

Les données analysées ci-dessous sont principalement issues de l'évaluation quantitative pilotée par l'Agence nouvelles des solidarités actives (Ansa). Ces données sont récoltées auprès de chaque bénéficiaire par le lauréat de l'appel à projet. En effet, deux questionnaires seront saisis pour chaque bénéficiaire : un lors de son entrée dans le projet, et le second lors de sa sortie. Ainsi, l'équipe de Regain 54 a saisi des questionnaires à l'égard de 12 des 15 bénéficiaires, qui ont intégré le projet entre 1er février 2014 et le 2 septembre 2014. Les analyses ci-dessous portent sur quelques questions clés, notamment celles relatives aux caractéristiques des bénéficiaires. Afin de comparer leur degré de fragilité quant à l'accès au logement par rapport au public SDF, certaines données sont comparées à un sondage national des SDF réalisé par l'Insee en 2012<sup>24</sup>.

Les bénéficiaires du projet sont des hommes célibataires, avec ou sans enfants. La répartition des bénéficiaires dans les différentes classes d'âge est équilibrée entre les différentes tranches d'âge, avec une prépondérance de personnes entre 30 et 49 ans (42 %). Seuls 17 % des bénéficiaires avaient un emploi compte tenu de la fin de leur détention récente, alors qu'en moyenne un quart des personnes sans domicile ont une activité économiquement. Le non-recours aux aides est prégnant, notamment concernant la CMU et la CMUC-C. Le revenu moyen mensuel des personnes étaient de 349 €, soit largement en-dessous du seuil de la pauvreté (987 € pour une personne seule), laissant ainsi les 12 bénéficiaires ayant répondu en situation de pauvreté. Au moment de leur entrée, les 12 bénéficiaires sortaient de détention. Sur les 12 derniers mois, en moyenne les personnes en avait passés 11 en prison, 0,5 mois à la rue et 0,5 mois en logement. L'orientation des bénéficiaires a été la suivante : 1 personne a pu accéder à un logement autonome, 1 personne est en hébergement avec accueil continu, 3 personnes ont été renvoyés vers un SAO, 2 personnes à l'hôpital et 2 attendent encore une proposition.

#### 6.4.1.2. *Le projet CDAH en Seine et Marne*

Le démarrage a été laborieux en raison de critères trop restrictifs et les logements sont restés longtemps inoccupés. Le projet consistait à assurer un accueil en logement « passerelle », avec un accompagnement global renforcé pour les personnes sortant des 4 établissements pénitentiaires présents sur le département de Seine-et-Marne, notamment les détenus du centre de détention de Melun. Ces derniers sont condamnés pour de longues peines et cumulent souvent plusieurs handicaps sociaux : rupture familiale, problèmes d'insertion professionnelle, d'accès au droit et fin d'hébergement à leur sortie. Ainsi, entre janvier 2012 et mars 2013, 74 demandes ont été effectuées par le SPIP auprès du SIAO pour 6 places d'hébergement dédiées à ce public.

Le projet CDAH<sup>25</sup> en Seine et Marne consiste en 6 logements passerelle (du studio au T2) captés en diffus dans le parc privé et/ou social en partenariat avec le SPIP situés sur deux communes du département de Seine-et-Marne (Melun et Fontainebleau). Les bénéficiaires sont des sortants de détention placés sous main de justice ou non, bénéficiant d'un aménagement de peine (sauf PE), d'une mesure probatoire ou de sûreté (SSJ, SME...) et hors personnes souffrant de troubles psychiatriques non stabilisés ou à mobilité réduite. Sur les 6 personnes accueillies, 1 a été orientée par le MO de Melun, les autres par le CD ou le CPSE, 5 sortaient d'une longue peine (jusqu'à 15 ans), 1 moins de cinq ans, hommes âgés de 24 à 61 ans en majorité des AICS.

Le projet prévoit une évaluation des situations dans l'enceinte du centre de détention ce qui a pour effet d'améliorer la connaissance du public sortant de prison ainsi que de leurs besoins. Ce procédé permet par ailleurs de prévenir des risques de ruptures liées à la sortie de prison et aux personnes d'appréhender avec plus de sérénité la fin de leur détention. Les professionnelles

<sup>24</sup> Insee, *l'hébergement des sans-domicile en 2012* (Echantillon de 141 500 personnes sans-domicile).

<sup>25</sup> Comité Départemental pour l'Accueil et l'Hébergement.

disposent pour cela de laissez-passer permanents. L'équipe CDAH intervient quasi systématiquement en binôme, ce qui permet notamment d'assurer la continuité des missions.

Ainsi, lorsque le détenu arrive en fin de peine, le SPIP 77 peut solliciter une évaluation psychosociale du détenu avec les équipes du CDAH. Cette évaluation se fait en deux temps : une première évaluation est réalisée par le travailleur social et le chef de service, une deuxième évaluation est réalisée par la psychologue avec une synthèse et une réponse formalisée par le SPIP au candidat. Une place est disponible en 2015, sachant que 8 évaluations ont été réalisées et que 3 personnes sont sur liste d'attente.

A l'issue de cette double évaluation, l'équipe détermine si la personne pourra intégrer le dispositif ou non (les personnes présentant des troubles psychiatriques peuvent intégrer le projet si celles-ci sont stabilisées ou engagées dans un parcours de soin). Les candidats ont été évalués, soit en détention (CD de Melun, CP sud francilien de Réau) soit à l'extérieur (locaux d'Empreintes, à l'occasion de permissions de sortie). Par ailleurs, entre le temps des évaluations, puis une éventuelle suite favorable à l'admission d'une personne et sa sortie effective, il peut parfois s'écouler plusieurs semaines. La CDAH peut dans ce cas soit faire le lien avec les professionnels des services pénitentiaires, soit commencer tout de suite le travail d'accompagnement, notamment sur les droits à ouvrir ou à restaurer.

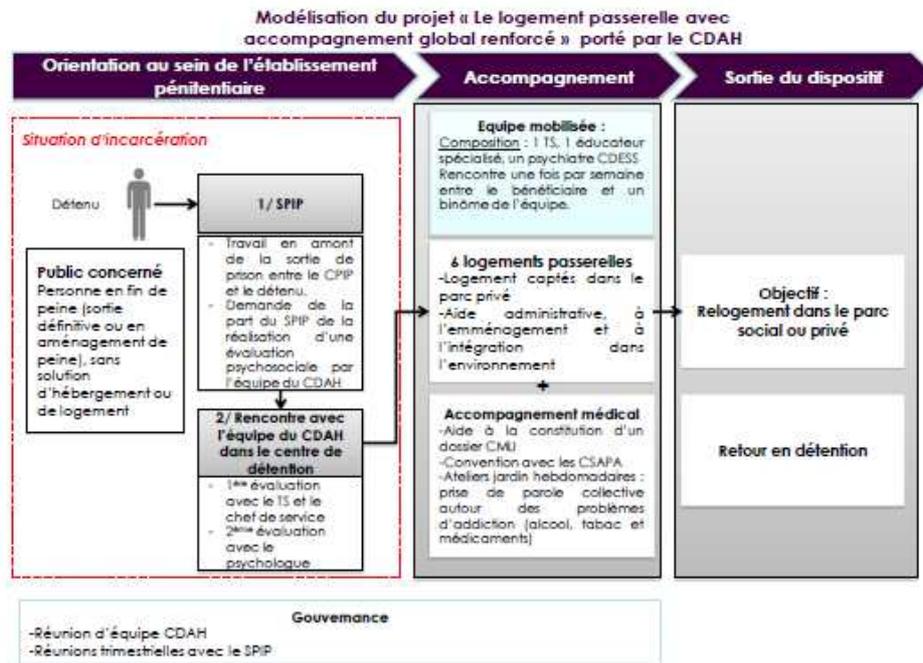
L'équipe du CDAH va directement chercher la personne au centre de détention lors de sa sortie. Une aide immédiate est apportée pour mettre à jour les documents administratifs, procéder à l'ouverture des droits, aider à l'emménagement et prendre connaissance du nouveau cadre de vie. Au début de l'intégration dans le logement passerelle, la personne rencontre une fois par semaine le binôme de travailleurs sociaux du CDAH. La construction d'un parcours de soin se met alors en place, par la réalisation d'un bilan de santé et par une orientation le cas échéant vers les partenaires en charge des problématiques d'addiction ou psychiques. Le projet dispose d'une convention avec un centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). De plus, des ateliers « jardin » hebdomadaires sont organisés : l'objectif est d'initier un échange autour des thèmes de l'alcool, du tabac et des médicaments. Cet atelier permet de discuter de façon informelle, et rassemble aussi bien des personnes sortant de prison que d'autres personnes en situation d'hébergement.

Concours de circonstances devenu rapidement un atout dans le déroulement du projet, a été privilégié au démarrage du projet, en partenariat avec le SPIP77, le recrutement de professionnelles contractuelles du SPIP77 très sensibilisée aux problématiques de détention. De même, la psychologue recrutée avait été coordinatrice et avait contribué en 2011/2012 au fonctionnement du CNE (Centre National d'Evaluation) du Centre Pénitentiaire Sud Francilien de Réau.

Le coût du projet est de 119.000 €, la subvention accordée dans le cadre de l'appel à projets innovation sociale est de 73.000 € avec des cofinancements : DDCS à hauteur de 73.000 €, et Caisse d'allocation familiale de Seine-et-Marne à hauteur de 23.000 €.

**Le projet implique de nombreux partenaires : justice par le biais d'un protocole de fonctionnement, santé, secteur de l'insertion sociale et professionnelle et secteur de l'insertion par le logement.**

Graphique 3 : Description du projet CDAH



#### 6.4.1.2.1. Les difficultés rencontrées

L'équipe du CDAH a dû composer avec les contraintes liées à l'absence de visibilité concernant les dates de sortie. Des projets de sortie construits ont été repoussés faute de date définie de fin d'incarcération. La contrainte à dépasser est la fluidité des entrées, dépendante des décisions judiciaires.

Les profils des sortants sont « lourds », induisant une autonomie très relative à la sortie de détention. La durée du séjour est très influencée par une situation administrative à mettre à jour et la longueur du délai de traitement par les différents organismes.

Une fois que la personne est sortie de prison, le lien entre le Pôle Emploi, l'équipe du CDAH et le SPIP se fait difficilement. Il s'agirait de provoquer des temps de concertation pour définir le rôle précis de chaque acteur.

Le travail de coopération avec les CPIP dans l'enceinte de la prison pourrait être entrepris plus en amont, afin de régulariser la situation administrative des personnes détenues de manière plus efficace et de favoriser une insertion sociale et professionnelle plus rapide. Il s'agirait peut être de rendre plus réguliers les temps d'échange entre l'équipe du CDAH et les antennes du SPIP 77 de Melun et Fontainebleau.

#### 6.4.1.2.2. Le bilan du projet

Les bénéficiaires sont tous des hommes, célibataires, et sont majoritairement âgés entre 30 et 49 ans (67 %). 2 des 6 personnes bénéficient d'allocations chômage au moment de leur intégration dans le projet. Les 4 autres, étant toujours en détention, n'avaient aucune ressource. Il est constaté un très faible taux de recours à l'ensemble des aides, qui s'explique par les nombreux obstacles à l'ouverture des droits en milieu pénitentiaire. 5 des 6 bénéficiaires étaient en détention au moment d'intégrer le projet et autant avaient également passé la totalité des 12 mois précédant leur intégration dans le projet en détention. Un bénéficiaire était hébergé par sa famille au moment d'intégrer le projet, et orienté vers le projet par le SPIP du milieu ouvert.

Le logement est donc dans un premier temps meublé, assuré et si la personne n'est pas en mesure de payer financièrement une participation, elle en est exonérée durant les premiers temps. Puis, au fil du temps, les droits sont restaurés, la personne bénéficie de ressources issues du travail, de la formation ou de prestations de solidarité. Dans ce cas, la personne commence à régler un % du montant du loyer et des charges. Puis, elle a la faculté et est encouragée à acquérir des meubles dans la perspective du relogement. En fin de séjour, la personne doit être en mesure de payer son loyer, son assurance, de s'être meublée à minima (ce qui peut générer le remplacement progressif du mobilier). Cette approche permet à la personne d'être la plus prête possible en vue de son relogement. La dimension « passerelle » du service prend ici tout son sens.

Dans l'idéal, l'étape suivante serait de favoriser un « glissement de bail » du logement occupé au profit de la personne. A ce jour, le projet n'est pas encore fonctionnel sous cette forme. Il serait nécessaire pour cela d'associer des bailleurs. Cela pourrait constituer une nouvelle étape dans l'évolution du projet. En ce qui concerne les sorties en cours, 3 personnes sont en capacité d'accéder à un logement de droit commun et les démarches sont engagées en ce sens, 1 personne est orientée vers une Résidence Accueil. En fonction des profils de chacun, l'orientation se fait vers des structures de type Foyer Logement, Foyer de Jeunes Travailleurs ou Résidence Sociale. En ce qui concerne les sorties effectuées, une première sortie a eu lieu en décembre 2014 (réincarcération) et une deuxième sortie fin septembre 2015 (relogement de droit commun).

En termes de coût du projet, le tableau suivant permet d'établir des comparaisons entre le coût des services pénitentiaires classiques<sup>26</sup>, celui d'un accueil d'urgence de type mise à l'abri par le biais du 115 (donnée 115 du département de Seine-et-Marne) et le coût du projet CDAH.

Tableau 22 : Comparaison des coûts d'autres mesures avec le projet CDAH

	En €/par jour et par place	En €/ par an et par place	Coût pour 6 personnes en €/an
<b>Coût des services pénitentiaires en 2011</b>			
surveillance électronique	10	3 807	22 842
placement extérieur	31	11 432	68 591
semi-liberté	59	21 604	129 626
maison d'arrêt	85	31 186	187 114
centre pénitentiaire	96	35 044	210 262
centre détention	98	35 799	214 795
maison centrale	196	71 591	429 547

<sup>26</sup> Données issues de la conférence de consensus de prévention de la récidive de 2011.

	En €/par jour et par place	En €/ par an et par place	Coût pour 6 personnes en €/an
Coût d'un accueil d'urgence type 115 en Seine-et-Marne en 2015	17	6 205	37 230
Coût du projet ne prenant en compte que la partie logement + charges	19	6 899	41 391
Subvention annuelle du projet pour 6 places	33	12 045	73 000

Source : CDAH.

Le surcoût du projet représente les salaires versés et charges afférentes. Il est donc lié à l'accompagnement à « géométrie » variable, d'intense à très intense au moment de l'admission, à plus allégé à l'approche du relogement. Cet accompagnement se situe au croisement de deux dimensions assez complexes à articuler : celle du soutien social et celle du « contrôle social ».

#### 6.4.1.3. Le projet ARRIPS dans le Nord

Le projet ARRIPS<sup>27</sup> dans le 59 consiste en la création de logements passerelles conçus comme un sas de stabilisation entre la fin de détention et le logement ordinaire ou accompagné. Il a ensuite évolué vers l'acquisition de logements en diffus avec l'accueil de 13 personnes. Récemment l'association a loué une résidence à Avesnes-sur-Helpe qui sera réhabilitée pour accueillir notamment des personnes en placement extérieur. Le projet devait durer 4 mois et bénéficier à 18 personnes.

Il vise à répondre à l'absence localement identifiée de passerelle entre la sortie de prison et l'hébergement en CHRS ou le logement en raison des multiples difficultés rencontrées par les sortants d'établissement pénitentiaire : perte des droits sociaux, absence de réseau familial et/ou amical et identification de problèmes psychologiques. Le projet accueille des personnes en fin de détention ou placées sous main de justice, en situation d'isolement et d'exclusion sociale, souffrant parfois de troubles psychologique pour les préparer à intégrer un logement durable. Elles présentent pour la plupart de graves problèmes de santé, auxquels s'ajoutent un faible niveau de qualification et de faibles ressources financières.

Il s'agissait dans un premier temps de 6 logements « SAS de stabilisation » permettant l'accès aux services de proximité, aux transports en commun et aux commerces. Ces logements ont été trouvés via un partenariat noué avec des bailleurs sociaux (Partenord Habitat et Promocil). Depuis décembre 2014 conformément au projet initial de l'association, le « SAS de stabilisation » a pris la forme d'une résidence sociale spécialisée comprenant des espaces de vie collective et 5 logements (1 logement PMR, 2 T1 bis, 3 T2), équipés de cuisine et de sanitaires individuels. A la résidence sociale spécialisée, s'ajoute deux appartements en colocation dans le diffus (1 T4 et 1 T5). Les bénéficiaires sont sous-locataires.

Le coût du projet est de 212 340 € : la subvention accordée dans le cadre de l'appel à projets innovation sociale est de 90.000 €, avec des cofinancements (département à hauteur de 12.000 € et la direction départementale du SPIP à hauteur de 30.000 €). Le montant de la redevance pour les appartements est entre 70 € et 100 € en fonction des moyens de chaque bénéficiaire.

<sup>27</sup> Association Régionale pour l'Insertion Professionnelle des Publics Spécifiques.

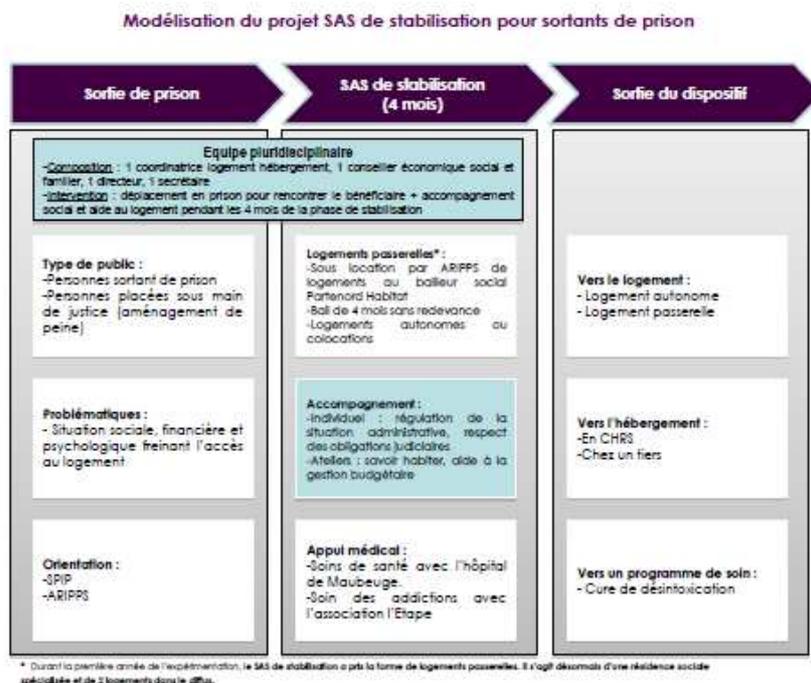
#### 6.4.1.3.1. Procédure d'admission et accompagnement social

Les bénéficiaires sont orientés sur le projet par les CPIP qui réalisent l'évaluation sociale en concertation avec les équipes ARIPPS. Le candidat renseigne et transmet un dossier de candidature à l'ARRIPS. Un premier entretien a lieu en détention ou à l'ARRIPS. C'est lors du comité d'admission où sont présents le directeur de l'ARRIPS, le coordinateur, la secrétaire, le conseiller en insertion socioprofessionnelle et la conseillère en économie sociale et familiale que sont décidées les admissions. L'admission dans le dispositif est validée par le SPIP sur la base de critères (stabilité de la santé mentale, motivation à intégrer le dispositif, ouverture vers le collectif et engagement).

**L'accompagnement proposé repose sur un accompagnement global individuel et collectif d'une durée de 4 mois, renouvelable si nécessaire. Il est pluridisciplinaire :**

- **L'accompagnement social** est réalisé par la conseillère en économie sociale et familiale. Il est formalisé par la signature d'un contrat d'engagement réciproque et de la signature du règlement intérieur et prévoit les points suivants : la régularisation des situations administratives vers le droit commun, la construction du projet professionnel, si c'est possible la mise en place d'un relais santé, les aides à l'installation... Des ateliers collectifs ont lieu et sont obligatoires pour tous les bénéficiaires du dispositif et portent sur la réalisation d'un cv, l'écriture d'une lettre de motivation, la recherche d'emploi etc... Si la personne est stabilisée et en capacité de travailler, elle peut directement rencontrer le conseiller en insertion professionnelle de l'ARIPPS ;
- **L'accompagnement à la santé** est réalisé en partenariat avec l'association Etapes et le réseau précarité santé mentale au travers de réunions collectives d'informations, de groupes de paroles, CMP... Il vise à la reprise des soins, à soutenir dans les démarches de recherche d'un médecin traitant, d'un accompagnement spécifique lié à une prise en charge psychiatrique.... A cet effet, l'ARRIPS a engagé une collaboration avec le Centre Médico-psychologique et avec les services psychiatriques et sociaux de l'hôpital de Maubeuge ;
- **L'accompagnement dans le logement** est également réalisé par la conseillère en économie sociale et familiale. Il se décline sous forme d'ateliers collectifs concernant la gestion budgétaire, l'entretien du logement... Des visites à domicile ont lieu plusieurs fois par mois. Pour préparer au mieux la sortie des bénéficiaires du projet, une partie de l'accompagnement vise à préparer un projet de sortie vers des relogements en logement passerelle.

Graphique 4 : Description du dispositif ARRIPS



#### 6.4.1.3.2. Le bilan du dispositif

La mise en œuvre de la résidence accueil spécialisée a été retardée en raison des réticences de certains élus à soutenir le projet. L'accompagnement proposé était parfois difficile à gérer en fonction des situations. Pour certains cas, l'instabilité était trop importante, ce qui a posé des difficultés pour l'équipe. La gestion budgétaire pour les bénéficiaires a également été source de difficultés : en sortant de prison, elles sont pour la plupart sans ressource.

Les bénéficiaires sont essentiellement des hommes (88 %), célibataires et sans enfants (75 %). Les tranches d'âges des bénéficiaires sont réparties de façon équilibrée, avec néanmoins une représentation majoritaire des personnes entre 30 et 49 ans (50 %). L'ensemble des personnes étaient sans emploi, ce qui s'explique par leur sortie récente de détention. Par conséquent, le revenu moyen mensuel s'élevait à 312 €, largement en dessous du seuil de pauvreté (987 € pour une personne seule), laissant ainsi 15 des 16 personnes ayant répondu en situation de pauvreté. Il y a un très fort non-recours aux aides, notamment le RSA et les APL, dû probablement en partie à leur sortie récente de détention.

Au moment de leur entrée, 9 des bénéficiaires ayant répondu étaient en détention, 2 étaient à la rue, 2 hébergés temporairement par un tiers, et trois étaient dans une autre situation (en cours de sortie d'établissement). Intervenir ainsi en amont de la libération est essentiel à la préparation d'une sortie planifiée. En moyenne lors de la dernière année avant leur entrée dans le dispositif, ils n'avaient passé que 0,1 mois sans logement, ce qui s'explique par leur détention récente.

Sur toutes les personnes qui ont bénéficié du dispositif, 10 sont sorties et ont réussi à stabiliser leur situation : situations administratives, améliorer leur prise en charge sanitaire, reprise de confiance en soi et maintien du réseau familial. L'équipe oriente systématiquement leurs bénéficiaires vers une solution d'habitat, majoritairement des places en logement-foyer (14 bénéficiaires), et parfois des places en Résidence d'Accueil Spécialisée (2 bénéficiaires).

#### 6.4.2. Les projets retenus en 2014

En 2014, les projets retenus sont les suivants.

- Le projet Armée du salut dans les bouches du Rhône avec des solutions de logement avec accompagnement personnalisé pour 10 personnes sous main de justice venues du centre de détention des Baumettes. Le SPIP a été associé en amont et le SIAO intégré dans le dispositif, l'offre de logement mobilise notamment des containers maritimes en fin de vie et les usagers participent au projet. Il s'agit de logement autonome couplé à un accompagnement social.
- Le projet association Gala consiste en la mise en place d'une unité d'écoute et d'orientation au sein de la MA de Strasbourg et mobilisation de 20 logements pour accueillir les personnes sortant de prison ou en aménagement de peine. Aspect innovant : les demandes sont instruites par une commission d'accès au logement composée notamment d'un CPIP et du travailleur social de l'association, large partenariat avec les bailleurs sociaux.
- Le projet association Le Mas et CCLAJ de Lyon prévoit un programme expérimental de maintien du logement durant la détention ou d'accès immédiat au logement après la détention. La sortie doit être anticipée en proposant des studios à location ou en maintenant le logement par médiation avec le bailleur pour conserver le bail. Le SPIP et le SIAO participent.

Les données de bilan n'étaient pas encore disponibles.

#### 6.5. Les dispositifs passerelles

La FNARS a réuni un groupe d'association diverses<sup>28</sup> impliquées dans des dispositifs de type passerelle pour faciliter l'accès à l'hébergement des personnes sous main de justice. Il convient de rappeler que l'appellation dispositif passerelles n'est pas labellisé ni n'a d'existence juridique. Le dispositif Boutin parlait de référent hébergement/logement pour les personnes sous main de justice.

Un groupe de travail a eu lieu le 1<sup>er</sup> décembre 2015 dont l'objectif était :

- De dresser un état des lieux des dispositifs passerelles, référents hébergement/logement des sortants prison (leurs missions, portage, les modalités de financement, leur articulation avec les SIAO) ;

<sup>28</sup> Association Aurore (CHRS Soleillet pour femmes à Paris), Association Solidarité accueil (ensemblier, Indre) ; Adelea (dispositif de préparation à la sortie dans les Côtes d'Armor) ; Œuvre des prisons (service AVDL personnes sous-main de justice, Bouches du Rhône) ; association AJIR (Pyrénées Atlantiques) ; association le goéland (CHRS places dédiées+ intervention en prison en Ille et vilaine) ; CMAO (coordinatrice SIAO pour personnes sous-main de justice dans le Nord) ; ARAPEJ 93 (structures d'hébergement +référént dans une maison d'arrêt) ; ARAPEJ dans le 91 (places dédiées) ; Association Aurore (LHSS, ACT, avec places fléchées sortants de prison) ; ESPERER 95 (service ADVL, Val D4oise) ; REGAIN 94 ( SIAO 54, service dédié) ; Association le Mas (Rhône, avec structure d'hébergement dédié pour sortants, PE, + programme expérimental sur l'accès au logement et le maintien soutenu par la DIHAL) ; Association l'Ilot (Paris, VAL de marne et Picardie : structures d'hébergement avec places dédiées sortants de prison), Association aide accueil (Maine et Loire, poste au sein de la MA d'Angers pour la sortie, PE ; logements dédiés avec accompagnement renforcé) ; Association AIS 35(Rennes et Vitré) ; Association l'Etape (Loire atlantique, dispositif hébergement et de logement, accompagnement) ; SIAO 78 (référént, avec des permanence en détention).

- De proposer un bilan, et de formuler des recommandations sur ces dispositifs ;
- De définir des perspectives de travail et de portage de ce dispositif.

Le dispositif du département 54 a été présenté. Il s'est développé à partir du constat des difficultés d'accès à l'hébergement et au logement des personnes sous main de justice et sortants de détention, mais également de quantifier leur nombre. Le dispositif s'est développé dans le cadre d'une expérimentation financée par la DIHAL (évolution aujourd'hui vers un financement SPIP, DDCS, et DIHAL). Le dispositif a traité 150 demandes en 2014, 200 en 2015 (soit entre 10 et 15 % de la population carcérale, et 10 sorties en moyenne par mois). Il s'est développé autour de la volonté d'avoir un interlocuteur unique centralisant les demandes des sortants dans un premier temps (des conventions existants sur les aménagements de peine) et s'est inscrit dans le cadre du droit commun du SIAO. Il convient de souligner les difficultés des partenariats sur le logement autonome (réticences des bailleurs publics, stigmatisation/ meilleure collaboration avec les bailleurs privés) et la bonne montée en charge sur le logement accompagné. Il existe des axes d'amélioration sur l'interdépartementalité.

Un bilan des dispositifs passerelles existants a été présenté sous plusieurs angles.

### 6.5.1. L'évaluation des personnes : publics ciblés, modalités et périmètre de l'évaluation et objectifs poursuivis

**Dispositif du 54 :** les demandes proviennent des CPIP (prescripteur principal) et des partenaires médicaux en détention ou en aménagement. Les entretiens sont réalisés en détention (plusieurs entretiens réalisés pour permettre la présentation des possibilités d'accueil, de leur spécificité) avec possibilité de visite. Le diagnostic est présenté en commission SIAO, sur la base d'un formulaire spécifique (difficulté des prescripteurs et des personnes à reprendre le formulaire SIAO). La personne renseigne une partie et signe le formulaire, le CPIP une autre. Une évaluation sociale est réalisée à côté par le référent SIAO, (évaluation utilisée pour les autres publics, avec une entrée justice en plus). Il a été constaté 70 % de solutions à la sortie en termes d'hébergement/logement ou d'accompagnement (par les SAO ou AJ). La personne est au centre du projet.

**Dispositif du 69 :** il existe une fiche spécifique du SPIP pour solliciter le dispositif, identifiant le besoin avant intervention du dispositif. La rencontre a lieu dès le quartier arrivant, même si ce n'est pas le moment le plus adapté, elle est nécessaire pour anticiper la mobilisation de solution (9 mois d'attente). Au cours de la détention, la personne est à nouveau rencontrée pour actualiser la demande au SIAO. Le diagnostic est remis à la personne en intégralité, la préconisation est retravaillée ensuite par une commission. Près de 400 personnes par an ont été rencontrées. Il n'y a pas d'accompagnement, ni de travail de recueil de la demande ou d'évaluation.

**Dispositif du 13 :** l'intervention se fait auprès des personnes en fin de peine et en aménagement souhaitant s'établir sur le département uniquement et disposant de ressources. Le travail va au-delà de l'évaluation et se prolonge sur la mobilisation du logement (captation spécifique avec des acteurs du logement accompagné sur de l'intermédiation locative) et de l'accompagnement. Le dispositif existe en dehors du SIAO, mais lien avec le SIAO quand le logement n'est pas trouvé ou pas encore disponible pour gérer la transition. Des informations sont communiquées au SIAO sur les entrées dans le dispositif.

**Dispositif du 64 (Pau) :** l'évaluation sociale est réalisée par les CPIP sur les sortants et sur les aménagements de peine, puis les personnes se rendent en CHRS lors de permission de sortie pour préparer l'entrée. Il n'y a pas de lien avec le SIAO, car les places sont payées par le SPIP. Le dispositif de contrôle judiciaire est porté par une association en lien avec le CPIP pour l'évaluation et l'orientation. Le dossier est celui du SIAO et rempli par le CPIP.

**Dispositif du 44 (Etape) :** la demande est effectuée par le CPIP au SIAO, puis il y a une intervention du service en détention pour déterminer l'orientation la plus adaptée (AHI ou logement : passage par le SIAO pour l'AHI). L'accompagnement est réalisé auprès des personnes en détention et à l'extérieur, avec actualisation des demandes. L'accompagnement se fait après la sortie également, le temps de la transition entre l'hébergement et le logement et les nouveaux accompagnateurs, ce qui permet de lever les craintes des structures.

**Dispositif du 59 :** la demande émane des CPIP auprès des SIAO, dans le cadre d'échanges réguliers avec le SPIP et le SMPR. Il existe une intervention de travailleurs sociaux du 115 pour réaliser l'évaluation en lien avec les partenaires du territoire (travail du SIAO pour identifier les référents justice du territoire intervenant en détention).

**Dispositif du 22 :** les demandes des CPIP sont adressées par mail, suite aux premières évaluations des entrants. Le dispositif est mis en œuvre ensuite lors de permanences (la personne intervenante étant aussi évaluatrice SIAO), en utilisant la grille de demande et d'évaluation du SIAO. Les demandes sont orientées vers les dispositifs d'hébergement/logement centralisés par le SIAO, en fonction des parcours et des besoins (avant le SIAO, les places étaient dédiées hors circuit SIAO). La demande est étudiée en commission, avec attribution de place quand les personnes sont proches de la sortie. Il est recouru au DAHO en l'absence de réponse du SIAO pour éviter les sorties sèches et favoriser la mobilisation prioritaire de places. Le dispositif existe depuis 98, avec un réseau partenarial (SPIP, CPIP, Pole emploi, CSAPA, missions locales, associations intervenant sur le handicap, EMPP, ...). Une synthèse mensuelle est réalisée avec ces partenaires sur les situations individuelles.

**Dispositif du 95 :** une permanence du SIAO a lieu une fois par mois en détention, suite à des inscriptions par les CPIP. Un RDV par détenu est effectué, avec remplissage du dossier du SIAO en fonction des demandes des personnes et des possibilités du territoire. Une information sur les droits et les dispositifs du Val d'Oise (majorité des demandes sont sur le département) est dispensée.

**Dispositif du 91 :** une intervention a lieu auprès des détenus sans solution d'hébergement à Fleury Merogis (2 000 à l'année, en ce moment 800), quelle que soit leur origine géographique (majorité de sortants issus de Paris, puis du 93 et du 91). Elle a lieu au centre de détention pour courte peine (moins de 3 mois). La permanence a lieu en détention avec le SPIP pour présenter les dispositifs et formuler les demandes au SIAO. Très peu de solutions sont trouvées au regard des délais, quelques places mobilisées à l'hôtel avec des mesures d'accompagnement via une association. Pour les plus longues peines, les possibilités sont plus larges : travail avec le CPIP et les personnes sur un projet (présence de pôle emploi, de la mission locale, référent droits sociaux pour CNI et ouverture RSA), réalisation d'une évaluation sociale envoyée aux structures sur des aménagements de peine avec information du SIAO (possibilité de visite sur site, et intervention d'une structure en détention.) Pour les demandes au SIAO, elles sont réalisées par la référente mais avec 2 ans et demi d'attente au SIAO, les délais sont dissuasifs.

**Dispositif du 49 :** il s'agit d'une permanence à la maison d'arrêt, la sollicitation se fait par les personnes détenues via des demandes adressées par courrier au référent (cela permet de travailler sur la motivation et le projet) ou par les CPIP (quartier arrivant). Pour les personnes pour lesquelles l'écrit représente une difficulté, il existe une aide des codétenues ou des visiteurs de prisons.

### 6.5.2. Accès au logement et maintien dans le logement

**Sur le 22** : un travail sur le maintien du logement est effectué, des contacts sont pris avec les propriétaires publics ou privés pour étudier la situation (impayés, mettre en place le différentiel loyer, maintenir les APL : droits maintenus pendant un an). L'orientation s'effectue par les CPIP. Pour la recherche de logement privé ou public, un atelier collectif d'information auprès des détenus a été mis en place au sein de la MA. Un livre relatif aux aides, aux acteurs, aux droits et aux devoirs des locataires et des propriétaires a été réalisé ainsi qu'un atelier avec le point d'accès aux droits.

**Sur le 69** : pour les courtes peines, un partenariat avec la CAF pour le maintien de l'APL et le maintien du logement (acceptation de certains propriétaires ne pas toucher le résiduel) a été mis en place. Un forum sur l'accès au logement a été organisé avec les bailleurs et la CAF. Une plaquette a été réalisée par la CAF de Villefranche sur le maintien des droits (disponible sur le site, validée nationalement). Un travail de maintien de l'hébergement et de l'emploi (demande du salarié à l'employeur de congés sans solde) est effectué.

**Sur le 13** : 8 personnes suivies pour le maintien, et cela demande énormément de démarches. Une analyse au cas par cas est faite sur le paiement du différentiel loyer.

### 6.5.3. Ancrage territorial et financement des dispositifs passerelles

Les partenaires sont les CPIP, les SIAO, les bailleurs et les acteurs de l'accès aux droits et de la santé.

Les partenariats suivants avec les bailleurs ont été identifiés :

- Partenariat avec le SIAO pour favoriser l'accès au parc social dans le 93, via les accords collectifs départementaux et le SIAO dans le 69. Signature aussi avec des bailleurs de conventions (69), avec des mesures d'accompagnement si besoin (accompagnement CHRS hors les murs dans le 69 et le 44 sur des financements expérimentaux à Lyon ou DDCS sur de la DGF dans le 44) : logements implantés dans des zones géographiques dynamique et non pas qu'en zone éloignée (69).
- Rencontre avec les bailleurs et la DDCS dans le 54, difficulté des ressources en attendant l'ouverture des droits : mobilisation d'ALT dans l'attente. Convention envisagée avec un bailleur mais sur 5 logements. Difficulté pour l'aménagement des logements, l'accès à l'alimentation... Convention nationale ADOMA et justice : code du SPIP pour faire une demande à ADOMA pour les aménagements de peine et sortants de prison. Priorité donnée dans les commissions d'attribution.
- Mobilisation du parc social assez aisée dans l'Indre (faible tension, accès en 2 mois) : accès à l'hébergement le temps d'ouvrir les droits ou pour de l'accompagnement, puis accès au logement avec ou sans accompagnement en fonction des besoins des personnes. 2 mois le temps d'équiper le logement aussi.
- Mobilisation de bailleurs privés également, pour les personnes isolées notamment du fait de la carence de T2 dans le parc social (64) : indication aux bailleurs que ce sont des personnes en difficultés, sans détail pour éviter la stigmatisation tentative de développement du bail glissant. Mobilisation du parc privé fonction de la tension du territoire et des niveaux des loyers.

En ce qui concerne l'accès direct au logement de droit commun, sans passage par l'hébergement ou le logement accompagné, une transition est nécessaire pour l'ouverture de droits, et l'équipement du logement ou pour certains une transition est en tout état de cause nécessaire entre un cadre très contraignant et le logement autonome. Des mesures et modalités d'accompagnement doivent être mobilisées pour favoriser l'accès au logement et sécuriser les bailleurs. Enfin, il convient d'éviter les effets filières et conventions bilatérales avec les bailleurs pour investir les instances de relogement de droit commun.

Les partenariats suivants avec les dispositifs santé ont été identifiés :

- le besoin de dispositifs pour les détenus vieillissants, en liaison avec les maisons de retraite. IL est noté les réticences et craintes des EPHAD à accueillir des sortants de détention, malgré l'accompagnement de transition proposé. A noter l'existence d'une mission interface sur Nantes avec la MVS. Des travaux sont à prévoir avec la DAP suite à la loi pénitentiaire sur la suspension de peine, pour raison vitales ;
- sur l'accès aux soins, le bricolage se fait au cas par cas selon les problématiques. Il est souligné la difficulté à établir des partenariats à la sortie de détention (75). En détention, la prise en charge santé est présente, mais ce qui pose problème c'est la continuité du soin (75, 93) et notamment des délais d'accès importants à la CMU et CMU-C à la sortie. Le problème de la prise en compte des conduites addictives et de médicaments (35 et 69) en détention et à la sortie se pose également ;
- un travail avec l'ARS sur la prévention des addictions pour les sortants de prison et personnes sous main de justice (91).

Les partenariats sur l'accès aux droits : il est souligné le problème d'accès à la domiciliation, qui retarde parfois l'ouverture de droit. La possibilité de domiciliation en détention existe. Des difficultés sont fréquentes pour maintenir la domiciliation de droit commun (fin de la gratuité du courrier, obligation de passage tous les 3 mois). Il est également souligné le problème de la rupture dans l'accès aux droits pendant la détention, et des délais d'ouverture et de réactivation à la sortie (RSA, CMU-C...). Cela place les personnes dans une situation de dépendance vis-à-vis de la structure à la sortie.

Les partenariats avec les juges et parquetiers : dans le Maine et Loire a été identifié un problème de connaissance par les juges des associations, des conditions de prise en charge et d'hébergement et de l'impact des mesures. A été soulignée la nécessité de développer cette interconnaissance avec les juges, au-delà du lien avec SPIP qui font tiers mais parfois ne traduisent pas de manière fine le dispositif auprès des juges. Dans le 64, un travail a eu lieu également avec les juges. Se pose le problème du turn-over et la nécessité d'échanges et d'informations en continu. A été soulignée l'existence de tension entre SPIP et JAP qui peuvent parfois contraindre le développement d'aménagement de peine (91). le passage par le JAP en direct par l'association peut à l'inverse vexer le SPIP d'où la nécessité de solliciter les deux en parallèle.

**De manière transversale, il est souligné le besoin de partenariats en dehors de la prison, vers le droit commun pour favoriser la continuité de la prise en charge et la réponse à des besoins pluriels (santé, emploi, droits, etc...), la vigilance sur les dispositifs spécifiques qui dédouanent les partenaires de droit commun de leur action, et peuvent détourner de l'accès au droit commun. Enfin est soulignée la nécessité d'un accompagnement spécifique prenant éventuellement en compte l'impact psychologique de la détention.**

**En terme de financements, les dispositifs sont financés par des crédits DDCS uniquement (DGF, subvention, sur des crédits AVDL), des crédits justice, des crédits DDCS et justice, également via des crédits FIPD, via des fondations, collectivités, des crédits expérimentaux (DIHAL dans le 54 et 69). Le montage économique avec des financeurs multiples, entraîne un renvoi de balles entre le droit commun et la justice sur ces publics.**

**En termes d'enjeux transversaux, il convient de démontrer l'investissement social et les coûts évités, d'éviter les incarcérations, de développer les alternatives (prise en charge des conjoints violents) et d'investir les diagnostics à 360°, les PDALHPD, pour porter ces problématiques, questionner l'offre et mettre en exergue les besoins.**

#### 6.5.4. Bilan et perspectives

Au niveau national, il est proposé de travailler lors de prochaines réunions sur l'évaluation des dispositifs par les personnes elles-mêmes, sur le lien avec les bailleurs, la psychiatrie et l'ARS. Un document de présentation des dispositifs passerelles pourra être établi, décrivant leur rôle, leur plus-value, et des recommandations dans une perspective de consolidation et d'essaimage. Une journée nationale pourra être consacrée à ces dispositifs et favoriser leur portage.

Au niveau des territoires, il est proposé de favoriser :

- ♦ l'organisation de réunions territoriales à l'occasion des conventions SIAO et SPIP avec les acteurs du territoire la prise en charge des personnes sous main de justice (sensibilisation des structures d'hébergement sur les aménagements de peine, prise en charge des personnes) ;
- ♦ la rencontre des associations du réseau avec les JAP ;
- ♦ la participation aux diagnostics à 360°, et à l'élaboration du PDALHPD.

Un prochain groupe de travail aura lieu au printemps 2016.

### 6.6. L'expérimentation « Un chez soi d'abord »

#### 6.6.1. Le contenu du programme

L'expérimentation « un chez soi d'abord » mise en œuvre par l'État depuis 2011 répond à la question des **personnes sans-abri souffrant de graves troubles psychiques et d'addiction et qui échappent aux dispositifs classiques** d'aide sanitaire et sociale. Il a été en effet estimé que près de 30 % des SDF souffraient de troubles psychiatriques graves du type schizophrénie critère de personnes sous main de justice n'est donc pas un critère d'inclusion dans le programme, mais il est bien évident que cette population peut relever de cette catégorie.

L'angle essentiel de la stratégie mise en place est :

- ♦ une **orientation directe** de ces personnes vers un **logement ordinaire**, sans passer par la case hébergement et sans condition de traitement ni d'arrêt des consommations de produits psychoactifs, avec choix du logement, du quartier et du mobilier ;
- ♦ un **accompagnement soutenu** par une **équipe pluridisciplinaire** médico-sociale qui comprend des psychiatres, des addictologues, des médecins généralistes et des infirmières, des travailleurs sociaux et des médiateurs de santé ; il y a donc une séparation des services logement et des services clinique afin d'éviter les ruptures cliniques lors des changements dans le parcours résidentiel ; l'accompagnement couvre tous les aspects de la vie (santé, logement, emploi, papier). Sont donc cassées les barrières traditionnelles de l'action sociale, de la psychiatrie, de l'addictologie et de l'accès au logement ; une astreinte 7 jours/7 et 24h/24 permet une continuité de service ; l'équipe pluridisciplinaire se rend au domicile des personnes qui s'engagent à la recevoir une fois par semaine et à payer leur loyer dès qu'elles ont des ressources ; l'équipe travaille à partir des compétences des personnes pour valoriser leurs capacités et leur autonomie ;
- ♦ une **dynamique territoriale** entre ARS, services déconcentrés de l'État et collectivités territoriales avec des porteurs locaux par territoire (établissement de santé, association sociale ou médico-sociale, association assurant la captation de logement) liés par convention et qui ont répondu à l'appel à projet national.

Ce programme a été importé des États-Unis « Housing first » (mise en œuvre dans les années 90) et du Canada (plus récemment) où il a produit des résultats concluants (taux de maintien dans le logement de 80 % au bout de cinq ans, réduction notable des hospitalisations et des incarcérations). Il inclut une équipe d'accompagnement de suivi intensif, la référence étant le centre national d'excellence en santé mentale Douglas Institut à Montréal et le modèle du rétablissement en santé mentale (Larry Davidson, Yale University).

Déployé en 2011 dans quatre agglomérations françaises (Lille, Marseille, Toulouse et Paris) le programme touche près de 360 personnes, sur 3 ans, soutenues par une quarantaine de professionnels (plus 360 personnes dans le groupe témoin, soit 720 personnes en tout).

Il comporte un volet recherche impliquant le laboratoire de recherche en santé publique du professeur Auquier qui évalue avec un haut niveau de preuve son impact et son rapport coût/efficacité par rapport à une prise en charge classique. Le protocole de recherche permet la comparaison avec un groupe dit « témoin » selon la méthodologie utilisée lors des essais cliniques ce qui constitue une première européenne.

Les premiers résultats corroborent les expériences menées outre-Atlantique et dans une dizaine de capitales européennes depuis maintenant une quinzaine d'années. Partout les dispositifs type « Housing First » permettent un taux d'inclusion sociale, de suivi des soins et de maintien dans le logement plus efficace que les autres formules et ils sont coût/efficaces pour la puissance publique.

Ce type d'expérience est intéressant pour la mission : en effet, sur les 700 personnes recrutées dans le programme, chaque personne avait en moyenne passé 12 jours sur les 180 derniers jours en détention, avec un écart type de 40 %. À noter que l'écart entre l'échantillon ayant bénéficié du programme et l'échantillon témoin, l'écart se réduit dans la mesure où disposant d'une adresse fixe, les personnes sont rattrapées par leur passé (nouvelle condamnation).

## 6.6.2. Les premiers résultats

### 6.6.2.1. Du point de vue de l'exécution du programme

Au total 328 personnes (15 sont décédées et 10 ont quitté le programme) ont été suivies par les 4 équipes pluridisciplinaire, soit 11 professionnels en ETP sur chacun des quatre sites. Ces équipes ont effectué 35000 rencontres dont l'essentiel au domicile des personnes. En moyenne, on dénombre une dizaine d'incidents majeurs sur les 3 ans pour chaque site et jusqu'alors aucun dommage corporel pour le locataire et le voisinage. Après 24 mois de suivi, 86 % des personnes sont encore dans le logement.

Le programme apparaît comme un laboratoire favorisant l'innovation autour de la pluridisciplinarité, l'apport des médiateurs de santé pairs et les pratiques collaboratives. La stratégie d'accompagnement proposée s'appuie sur le concept de rétablissement et de suivi intensif, réalise pour chacune des personnes accompagnées une coordination du parcours de santé en associant l'ensemble des acteurs concernés. Les premiers éléments d'évaluation montrent que l'expérimentation est un outil de coopération effectif entre les acteurs des différents domaines (santé, social, médico-social, addictologie, logement) et qu'il favorise le décloisonnement global. Les témoignages des personnes accompagnées sont très encourageants.

### 6.6.2.2. Du point de vue des thématiques d'insertion

Les premières données de l'évaluation montrent la **faisabilité et l'efficacité** de la stratégie puisque **86 % des personnes** qui étaient jugées jusque-là sans solution sont **toujours dans leur logement** après deux ans de suivi avec une **amélioration** significative de leur **qualité de vie**, des effets positifs sur leur **rétablissement** notamment une **baisse de leurs symptômes** et du nombre d'hospitalisations et une inscription dans un **parcours de soin coordonné**, contre 22 % dans l'échantillon témoin.

De plus, le nombre de nuits passées en prison durant les 180 derniers jours estimé 12 mois après l'inclusion dans le programme était de 4,5 % pour le groupe bénéficiant du programme contre 8,5 % pour le groupe témoin.

Sur le plan de l'inclusion sociale, ils bénéficient tous d'un accès aux droits et **30 % d'entre eux ont été accompagnés vers l'emploi ou la formation et 15 % ont une activité professionnelle ou sont en formation**. 72 % des personnes ont des activités de loisir, culturelles ou sportives et participent à des groupes d'entraide mutuelle. 90 % ont des contacts avec leurs familles et 40 % des personnes ayant eu des enfants ont pu les recevoir à leur domicile.

Le programme constitue donc une **réponse pertinente** pour ce public plutôt jeune (38 ans d'âge moyen) ayant un état de santé et d'insertion sociale très dégradé et qui a passé **8 ans en moyenne sans domicile**.

L'ensemble des personnes accompagnées vivent sous le seuil de pauvreté (90 % bénéficient de minima sociaux) et 20 % d'entre elles ne seront pas en mesure de payer un loyer dans le parc privé à la fin de l'expérimentation. L'accès à l'emploi et au logement social, seules solutions possibles pour un maintien dans le logement, restent pourtant difficiles.

### 6.6.2.3. Du point de vue coût/efficacité

Le coût total du programme est estimé entre 13 450 et 14 450 €/an et par personne soit 30 à 40 €/jour et par personne. Il se décompose :

- en un coût du logement (intermédiation locative ou IML) estimée **entre 7000 à 8000 €/an et par personne** selon les régions et le loyer moyen. Ce coût comprend la captation, la gestion locative, la remise en état du logement si besoin, les impayés et un temps d'accompagnement social. Il est supérieur à un coût d'IML classique en raison de la présence d'une seule personne par logement, d'une entrée rapide sans attendre l'ouverture des droits et une possibilité de relogement. Ce coût pourrait être réduit par un travail plus étroit avec les bailleurs sociaux ;
- en un coût d'accompagnement pluridisciplinaire (1/2 ETP de psychiatre, 1/2 ETP de médecin généraliste addictologue, 2 à 3 ETP d'IDE, 2 à 3 ETP de travailleurs sociaux, 2 à 3 ETP de médiateur de santé pair, 1 ETP coordinateur et 1/2 ETP de secrétariat, soit 11 ETP pour suivre 100 personnes, avec 10 personnes sur le terrain et une personne en coordination, soit un coût de **6 750 €/personne et par an**.

Le coût du programme Un chez soi d'abord comprend le coût du programme (2,5 M€ ONDAM, 2,2 M€ BOP 177 surcoût sur l'IML) pour 360 personnes. Le volet recherche est pris en charge par la DGS et bénéficie de multi-financements. Ce coût est à comparer aux coûts pour les personnes du programme témoin.

Entre août 2011 et mars 2014, 705 personnes soit 98 % de l'effectif théorique ont été orientées par des équipes de première ligne et incluses dans le programme de recherche. La moitié d'entre elles bénéficient du programme (353 personnes) et se sont vues proposer un logement dans les dix jours dans le parc public ou privé (88,5 %) et dans le quartier de leur choix. Le public inclus a 38 ans en moyenne, 80 % d'hommes et 90 % de nationalité française. 80 % sont célibataires et 37 % ont eu au moins un enfant. Ils ont passé en moyenne huit ans sans domicile dont 4 ans et demi à la rue. 68 % souffrent de schizophrénie et 32 % de bipolarité, 19 % d'une mesure de protection (tutelle ou curatelle) et 55 % d'une pathologie somatique chronique associée à la pathologie psychiatrique et près de 80 % ont des addictions.

Les premiers éléments d'évaluation de coût/efficacité montrent que le programme permet une meilleure utilisation des ressources publiques. Si le programme coûte dans un premier temps plus cher, il est très vite rentable. Dès la première année, on note pour les personnes suivies, une réduction de moitié des temps d'hospitalisation. L'ensemble d'entre elles sortent des dispositifs de l'urgence sociale type centre d'hébergement d'urgence, accueil de jour, hôtel social, CHRS mais aussi Lits halte soins santé ou équipe mobile psychiatrie précarité alors même qu'il s'agit d'un public très précarisé. Ainsi, l'accompagnement de chaque personne dans le cadre du programme, du fait de la réduction de l'utilisation des services et de la meilleure coordination entre les secteurs sociaux, sanitaires et du logement, permet dès la première année une économie globale de 20 % par rapport au coût de sa prise en charge dans le dispositif classique d'aide. Après 2 ans, l'écart de coût s'accroît encore (estimation sur 1/3 de l'échantillon).

Le tableau suivant montre la comparaison d'utilisation des services et les coûts induits pour les deux groupes sur une année. La consommation de service d'urgence social est résiduelle pour le groupe un chez soi d'abord. Quant au nombre d'hospitalisations pour ce groupe, il est fortement réduit et on note une fin de fréquentation des LHSS. Enfin, il n'a pas été noté de surconsommation de soins ambulatoires dans le groupe un chez soi d'abord par rapport au groupe témoin.

Tableau 23 : Comparaison des coûts respectifs entre le programme Un chez soi d'abord et l'offre habituelle

Type de coûts	Coût unitaire (€)	Groupe offre habituelle			Groupe Un chez soi d'abord		
		Temps en j sur 1 an	Coût par personne (€)	Coût pour les 4 sites	Temps en j sur 1 an	Coût par personne	Coût pour les 4 sites
CHU	18	20	360	129 600	3	54	19 440
CHRS	43	74	3 182	1 145 520	4	172	61 920
Résidences hôtelières	16	36	576	207 360	1	16	5 760
Sous total logement				1 482 480			87 120
Hospitalisation	430	34	14 620	5 263 200	20	8 600	3 096 000
LHSS	110	27	2 970	1 069 200	0	0	0
Sous total santé				6 332 400			3 096 000

Source : DIHAL.

On estime que 10 à 15 % de l'effectif suivi pourrait accéder chaque année aux dispositifs de prise en charge classiques tel qu'une insertion sociale et professionnelle de droit commun, un suivi médical ambulatoire, permettant à de nouvelles personnes de bénéficier du programme.

### 6.6.3. La pérennisation et la poursuite du programme

En conséquence, la pérennisation et le déploiement du programme est proposé sur la base du tableau ci-joint. Il s'agit en 2016 du maintien des quatre sites expérimentaux avec reconduction des crédits engagés en 2015 soit 3,2 M d'euros sur le BOP 177 pour le volet logement et 2,7 M d'euros sur l'ONDAM spécifique pour le volet accompagnement santé et une inscription du programme dans le projet de loi de finance de la sécurité sociale pour 2016. Pour les cinq années suivantes, il est demandé une création de 400 places chaque année (soit 4 programmes sur 4 sites différents) avec une montée en charge sur deux ans pour chaque site. On peut d'ores et déjà envisager pour 2017 et 2018 : Bordeaux, Lyon, Montpellier, Nantes, Strasbourg, Rennes et Grenoble.

La coordination et le suivi de l'ensemble de ce déploiement sera piloté par le Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri et mal logées en veillant au respect du cahier des charges issu des enseignements de l'expérimentation, la fidélité au modèle étant un élément clé de la performance du dispositif tel que l'ont montré les résultats de la recherche menée par les équipes canadiennes.

Tableau 24 : Montée en charge et coût du programme « Un chez soi d'abord »

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de sites	4 sites historiques	8 sites (4 historiques et 50 % sur 4 nouveaux)	12 (8 sites et 50 % sur 4 nouveaux)	16 (12 et 50 % sur 4 nouveaux)	20 (16 et 50 % sur 4 nouveaux sites)	20 à 100 %
Nombre de places reconduites	400	400	600	1000	1400	1800
Nombre de places nouvelles	0	200	400	400	400	200
Total Places	400	600	1000	1400	1800	2000
Mesures nouvelles BOP ONDAM (M€)	0	1,6 + 1,4	3,2 + 2,7	3,2 + 2,7	3,2 + 2,7	1,6 + 1,4
Budget BOP 177 (M€)	3,2	4,8	8	11,2	14,4	16
Dont surcoût net pour la BOP 177/crédits supplémentaires à inscrire (M€) <sup>29</sup>	2,2/0	3,3/1,1	5,5/3,3	7,7/5,5	9,9/7,7	11 /8,8
Budget total ONDAM (M€)	2,7	4,1	6,8	9,5	12,2	13,6
Coût moyen/place						

Source : DIHAL.

### 6.6.4. Le coût moyen

Le programme « un chez soi d'abord » est financé pour le volet accompagnement médico-social à hauteur de 2,7 M€ sur l'ONDAM spécifique - soit un coût moyen par personne et par an de 6 750 € - et pour le volet logement à hauteur de 3,2 M€ sur le BOP 177 (ligne intermédiation locative) - soit un coût moyen complet par personne et par an de 8 000 € -.

Ce chiffre de 8 000 € par personne et par an comprend l'appui d'un dispositif relevant des coûts classiques de l'intermédiation locative ou du mandat de gestion, soit 2 500 € par personne en moyenne nationale (et 7 500 € par logement chaque logement étant occupé par plusieurs personnes).

<sup>29</sup> Il est considéré que le coût relatif à l'intermédiation locative est déjà compris dans la base du BOP177 notamment dans le cadre du plan de création Solibail.

Les surcoûts sur le programme tiennent au fait :

- que le logement T1 ou T1 bis n'est occupé que par une personne contre trois en moyenne dans un appartement plus grand ;
- de la mise en place d'accompagnement social renforcé centré sur l'accès aux droits ;
- d'un temps de rétablissement de paiement de loyer plus long du fait de la situation administrative très précaire des personnes (ils ont passé huit ans en moyenne sans logement dont 4 ans à la rue) et de frais divers du fait de cette précarité.

**Au total, le surcoût net est de 5 500 € par personne et par an dont environ 800 € sur l'accompagnement social.**

## 7. Les comparaisons internationales

### 7.1. En Allemagne

Lors de leur sortie de prison, les détenus doivent se tourner vers le Wohnungsamt, office pour le logement, qui existe dans chaque commune allemande. Celle-ci est chargée de leur trouver un logement ou de leur offrir une place dans un foyer pour sans-abris. Il n'existe cependant pas de mesure spécifique pour les personnes sortant de prison. Le recours à l'hébergement d'urgence est souvent le principe de droit commun.

Par ailleurs, selon certaines législations régionales, comme par exemple celle du Brandebourg, les détenus ont par exemple la possibilité de rester cinq jours supplémentaires dans l'établissement pénitentier s'ils ne disposent pas de logement à leur sortie de prison.

### 7.2. Au Danemark

Concernant le logement à la sortie de prison, les prisonniers sont encouragés à chercher à se loger par eux-mêmes, ou avec l'aide du personnel de la prison, mais avant leur sortie, car il n'y a que peu de municipalités qui peuvent aider au relogement après la mise en liberté.

### 7.3. En Espagne

En vue d'un futur élargissement, lorsque les détenus remplissent les conditions pour les aménagements de peine (tercer grado), ont été créés les Centres d'insertion sociale (CIS) qui sont soit autonomes, soit dépendants d'un centre pénitentiaire. Par ailleurs, l'institution pénitentiaire espagnole a signé de nombreux accords avec des associations et des ONG afin d'organiser certains aménagements de peine en dehors des centres pénitentiaires.

### 7.4. Aux États-Unis

Plusieurs programmes visant à la réinsertion des prisonniers se concentrent sur un retour progressif à l'habitat individuel et au maintien du lien avec les familles. Ainsi l'État californien subventionne 13 centres de réinsertion où les détenus ont accès à un accompagnement spécialisé et aux « transitions program ». Ceux-ci aident les détenus à préparer leur retour à la liberté notamment par l'emploi. Quatre centres sont répartis dans tous l'État pour accueillir les personnes en liberté conditionnelle sans domicile ou vivant dans un environnement à risques.

De même, en août 2014 le programme « Custody-to-Community Transitional Reentry Program (CCTRP) » a ouvert. Il accueille 82 détenues et travaille notamment sur le maintien du lien entre celles-ci et leurs enfants. Le maintien du lien parental est également mis en avant par le programme Story Time Program : les détenus peuvent s'enregistrer en train de lire une histoire, une fois l'enregistrement complet, il est envoyé, avec le livre, auprès du/des enfant(s) des prisonniers.

### 7.5. En Suède

Le Service des Prisons et de la Probation suédois peut faciliter le contact entre l'ex-détenu et les services sociaux de sa municipalité de résidence. Le logement est de la responsabilité de la municipalité : les municipalités ont la responsabilité juridique de fournir un logement adéquat et un accès à la nourriture pour toute personne qui réside dans les limites de la ville, ou si elle est enregistrée dans cette municipalité ou, pour toute autre raison, si elle se trouve résider dans cette municipalité.

## 8. L'analyse offre/demande de logement/hébergement des personnes placées sous main de justice

Les chiffrages effectués uniquement pour la population sortants de prison (aucune donnée n'est disponible les personnes suivies en milieu ouvert) montrent une insuffisance de l'offre par rapport à la demande.

### 8.1. La demande : une reconstitution à partir des enquêtes flash et du nombre de sortants

Pour calculer un nombre de sortants de prison, la mission a procédé de la manière suivante. Elle a appliqué les taux constatés par DISP lors de l'enquête flash 2014 aux données transmises par Me5 sur les sortants de prison en 2014, données par établissement qui ont été reclassées par DISP. En effet, les taux de SDF entrants et de SDF ou avec une solution précaire sont relativement constants d'une enquête sur l'autre.

Les taux ont été appliqués uniquement aux entrées en détention pour le nombre d'entrants SDF (et non aux placements sous écrou<sup>30</sup>) et aux libérations de détenus pour le nombre de sortants SDF et de sortants avec une solution précaire. En effet, cette enquête ne concerne que les sortants de prison et exclut les personnes en aménagement de peine (liberté conditionnelle, placement extérieur, placement sous surveillance électronique), ou accompagnées dans le cadre d'alternatives à la détention (contrôle judiciaire socio-éducatif, suivi avec mise à l'épreuve) et relevant de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans la mesure où les CSL (813 entrées en détention en 2014 et 1 599 sorties de détenus) étaient inclus dans l'enquête flash, ce taux est minoré. Inversement, les EPM (1 105 entrées en détention et 902 sorties de détenus) n'y étaient pas inclus. La mission considère que compte tenu d'un ordre de grandeur équivalent entre les entrées et sorties de détention pour les CSL et les EPM, cet écart ne modifie pas la pertinence du chiffre global.

<sup>30</sup> Dont on peut supposer qu'ils n'ont pas de problème de logement s'agissant de mesures d'aménagements de peines : PSE principalement, SL et PE.

Il convient de souligner que le caractère déclaratif de l'enquête tend à sous-estimer le niveau de difficulté réelle des personnes. En outre, le chiffre de SDF sortants de l'enquête 2014 est plus faible que celui des autres années (5 % contre 7 %) et surtout différent du taux de SDF entrants (7 %, constant sur toutes les enquêtes). On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de ce chiffre et pourquoi une année donnée l'écart entre le nombre de SDF entrants et sortants a autant baissé.

Tableau 29 : Nombre de sortants de prison avec un problème de logement en 2014

DISP	Entrées en détention	Placement sous écrou	Libération de détenus	Libérations	Taux entrants SDF	Taux sortants SDF	Taux sortants solution précaire	Nb entrants SDF	Nombre sortants SDF	Nb sortants solution précaire
Bordeaux	4592	6217	4304	5915	4,3%	3,5%	4,8%	198	148	208
Centre est Dijon	4533	6257	4414	6038	6,4%	4,0%	1,6%	291	177	71
Est Strasbourg	5782	7674	5395	7222	5,8%	4,6%	4,7%	332	245	256
Lille	8895	11971	9045	12075	11,0%	6,7%	10,7%	978	603	965
Lyon	5988	8084	5816	7963	4,6%	3,7%	6,8%	273	217	397
Marseille	8547	10744	8184	10313	6,7%	6,6%	4,4%	574	543	362
MOM	3725	4438	3530	4146	5,4%	13,3%	13,3%	202	471	471
Paris	17274	19937	16205	18819	11,2%	7,3%	7,3%	1931	1186	1186
Rennes	6347	7896	6446	8044	12,3%	3,7%	14,0%	781	236	904
Toulouse	4441	5711	4131	5337	8,4%	3,0%	5,9%	374	122	245
France	70124	88929	67470	85872	8,5%	5,9%	7,5%	5934	3948	5063

Source : Mission sur la base de données DAP.

Il ressort de ce calcul que près de 6 000 détenus SDF sont entrés en 2014 en détention, l'essentiel des effectifs se situant sur la DISP de Paris (1 900) et Lille (1000). Près de 4 000 détenus sont sortis en étant SDF (ce chiffre serait plus près de 4 700 avec un taux de sortants SDF de 7 % comme le montrent l'enquête les autres années) et près de 5 000 n'avaient qu'une solution précaire de logement.

## 8.2. Une offre très inférieure et limitée aux CHRS

La mission a cherché à rapprocher les données liées à la demande des données liées à l'offre.

**8.2.1. Les CHRŠ dédiés aux personnes sous main de justice** Les listings fournis par la DGCS sont un extrait de la base de données des établissements sur le fondement d'un critère déclaratif d'accueil des personnes sous main de justice. Une première liste recense les CHRŠ dédiés quasiment exclusivement à l'accueil des personnes sous main de justice. Ils sont au nombre de 41 pour 1 592 places selon le fichier communiqué à la mission.

Tableau 25 : Listing des CHRŠ accueillant principalement des sortants de prison

Région	Département	Ville	Établissement
Île-de-France	Paris	Paris 11e Arrondissement (75011)	CHRŠ CHEMIN VERT ACCUEIL POUR HOMMES (75   78475328702068   750721599)
Île-de-France	Paris	Paris 13e Arrondissement (75013)	ARAPEJ 75 (75   30737705100239   750824013)
Île-de-France	Paris	Paris 13e Arrondissement (75013)	CHG CHEVALERET (75   43196860100143   750712259)
Île-de-France	Paris	Paris 14e Arrondissement (75014)	FOYER DE PARIS ALEDIA ACCUEIL POUR HOMMES (75   30256627800032   750804734)
Île-de-France	Paris	Paris 15e Arrondissement (75015)	FOYER L'ETOILE DU MATIN - ASS AURORE ACCUEIL POUR HOMMES (75   77566487000012   750712259)
Île-de-France	Paris	Paris 20e Arrondissement (75020)	CHRŠ APCARD (75   3207342900030   750804874)
Île-de-France	Paris	Paris 20e Arrondissement (75020)	SOLEILLET - AURORE ACCUEIL SOCIO-ÉDUCATIF - 9111 (75   77566487000079   750810268)
Île-de-France	Seine-et-Marne	Meaux (77100)	CHRŠ HORIZON (77   32695575100038   770613566)
Île-de-France	Hauts-de-Seine	Chatenay-Maabry (92290)	CHRŠ ARAPEJ 92 (92   30737705100197   920800059)
Île-de-France	Seine-Saint-Denis	Aulnay-sous-Bois (93600)	CHRŠ ARAPEJ 93 (93   30737705100221   930706924)
Île-de-France	Val-d'Oise	Pointoise (95300)	C.H.R.S. L'HERMITAGE (95   30345227000034   950802254)
Martinique	Martinique	Fort-de-France (97200)	CHRŠ ACISE (972   44975480300020   972029466)
Champagne-Ardenne	Marne	Reims (51100)	CHRŠ DES JACOBINS (51   30131185800031   510003924)
Picardie	Somme	Amiens (80000)	CHRŠ "LE TOIT" (80   78960811300012   800003733)
Haute-Normandie	Eure	Evreux (27000)	CHRŠ EVREUX ASS L'ABRI (27   33166086000064   270023617)
Bourgogne	Côte-d'Or	Dijon (21000)	CENTRE AIDE INSERTION DIJON (21   77820905800066   210987210)
Bourgogne	Côte-d'Or	Dijon (21000)	CHRŠ DE L'ASSOCIATION DU RENOUVEAU (21   77819297100019   210781134)
Nord-Pas-de-Calais	Nord	Croix (59170)	CHRŠ RENOVATION (59   77962518900037   590763692)
Nord-Pas-de-Calais	Nord	Dunkerque (59140)	CHRŠ RENAITRE (59   77962518900045   590787859)
Nord-Pas-de-Calais	Nord	La Madeleine (59110)	CHRŠ REVIVRE (59   77962518900060   590788279)
Nord-Pas-de-Calais	Nord	Wauth (59136)	CHRŠ LES PETITES HUES (59   77962518900086   590796637)
La Réunion	La Réunion	Saint-Denis (97400)	CHRŠ PIERRE MORANGE - AREL (974   32833291100036   970407573)
Lorraine	Meurthe-et-Moselle	Nancy CEDEX (54013)	CHRŠ ASLORAL - REGAIN 54 (54   78334663800060   540002664)
Lorraine	Moselle	Ars-sur-Moselle (57130)	LeRelaisFomal CHRŠ d'Ars-sur-Moselle (57   75098920600103   570004440)
Alsace	Bas-Rhin	Strasbourg (67000)	C.H.R.S. ANTENNE - MEINAU (67   33107608300012   670793934)
Alsace	Haut-Rhin	Mulhouse (68100)	CHRŠ ACCES URGENCE LE PASSAVANT (68   32412869000034   680017761)
Alsace	Haut-Rhin	Mulhouse (68100)	HEBERGEMENT ALSA (68   40011572100021   )
Franche-Comté	Doubs	Besançon (25000)	CHRŠ GARE (25   31618981000047   250004298)
Franche-Comté	Haute-Saône	Vesoul (70000)	SAFED DE VESOUA INMEUBLE LES ERABLES (70   775650454000394   700763855)
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	Nantes (44000)	C.H.R.S. LE GUE (44   33527509500016   440035178)
Bretagne	Finistère	Brest (29200)	CHRŠ Les Cyprès (29   31371099800011   )
Poitou-Charentes	Charente	Angoulême (16000)	S.A.H. Service Accueil Hébergement (16   77566319000302   160004065)
Aquitaine	Gironde	Bordeaux (33000)	CHRŠ - ASSOCIATION LAIQUE DU PRADO (33   77566662000014   330791708)
Aquitaine	Landes	Saint-Pierre-du-Mont (40280)	CHRŠ TRAIT D'UNION (40   77566662000694   400782835)
Rhône-Alpes	Isère	Grenoble (38100)	CHRŠ AREPI (38   75170078200012   380804591)
Rhône-Alpes	Rhône	Lyon 5e Arrondissement (69005)	CHRŠ FOYER MAURICE LIOTARD (69   77564867800016   690786801)
Languedoc-Roussillon	Hérault	Montpellier (34000)	AERS POLE HEBERGEMENT LOGEMENT (34   30431548800034   340019298)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Bouches-du-Rhône	Marseille 1er Arrondissement (13001)	ALISE (13   42694749700025   )
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Bouches-du-Rhône	Marseille 1er Arrondissement (13001)	CHRŠ DE L'ARS (13   7755842200157   130801186)

Source : DGCS.

Tableau 26 : Répartition des places pour les personnes sous main de justice en CHRŠ dédiés à ce public

Région	Nombre de CHRŠ dédiés	Nombre de places
Île de France	11	560
Nord pas de Calais	4	171
Aquitaine	4	85
Alsace	3	194
Lorraine	2	59
Bourgogne	2	97
Franche Comté	2	54
Rhône Alpes	2	38
Provence Alpes Côte d'azur	2	69
Pays de la Loire	1	24
Bretagne	1	30
Poitou Charente	1	17

Région	Nombre de CHR S dédiés	Nombre de places
Ficardie	1	27
Champagne Ardennes	1	12
Haute Normandie	1	52
Languedoc Roussillon	1	20
Martinique	1	54
La Réunion	1	43
Total	41	1 592

Source : DGCS, mission.

## 8.2.2. Les CHR S accueillant tous publics dont des personnes sous main de justice

Au sein des 59 CHR S accueillant des personnes sous main de justice avec un potentiel total de 2 579 places, 1 269 places sont réservées dont 150 pour les jeunes majeurs et 459 pour les personnes ayant une problématique psychiatrique (critère qui peut se cumuler avec une personne sous main de justice). Il n'est pas possible de savoir combien de personnes sous main de justice sont effectivement accueillies dans ces structures.

Tableau 27 : Listing des CHR S accueillant tout public y compris des sortants de prison

Région	Département	Ville	Établissement
Ile-de-France	Seine-et-Marne	Meaux (77000)	CHR S LE SENTIER (77) 3522556800011 (77016552)
Ile-de-France	Yvelines	Corfleur-Saint-Hippolyte (78700)	CHR S AJUR COMBATTE REINR (78) 3144454300052 (78001616)
Ile-de-France	Yvelines	Carrières-Saint-James (78440)	CHR S STABILISATION ADOAM (78) 3389555300016 (78019928)
Ile-de-France	Yvelines	Mantes-la-Jolie (78200)	CHR S LA MINORACIOM (78) 3295384700034 (78623288)
Ile-de-France	Yvelines	Mantes-la-Jolie (78200)	CHR S STAB HOTEL SOCIAL ST VIVES MANTES (78) 3400449100011 (78001780)
Ile-de-France	Yvelines	Mantes-la-Jolie (78200)	CHU LEVE TOI ET MARCHE (78) 3021231900017 (780020194)
Ile-de-France	Yvelines	Troisy CEDEX (78194)	CHR S MEDIANES LOGEMENT JEUNES (78) 3820192030045 (78001759)
Ile-de-France	Seine-Saint-Denis	Montreuil (93100)	CHR S CTE MYRAM (93) 3533052300035 (93000131)
Ile-de-France	Val-de-Marne	Juvis-sur-Seine (94340)	CHR S ARAPE / 94 (94) 3073701000247 (94006474)
Ile-de-France	Val-de-Marne	Vincennes (94300)	CHR S L'LOT VAL DE MARNE (94) 7847532870027 (94072183)
Ile-de-France	Val-d'Oise	Saint-Ouen-l'Aumône (95310)	C.H.R.S. LA GARENNE (95) 3040707900025 (950786764)
Martinique	Martinique	Fort-de-France (97200)	CHR S LA CASE (972) 7756722720139 (97200151)
Picardie	Aisne	Essômes-sur-Marne (02400)	CHR S L'ESPÉRANCE (02) 7756803090006 (02000440)
Picardie	Somme	Amiens (80000)	CHR S L'LOT THULLIER (80) 7847532870018 (800005811)
Picardie	Somme	Amiens (80000)	CTRE ACC. URGENCE L'LOT LA PASSERELLE (80) 7847532870014 (80001835)
Picardie	Somme	Amiens (80000)	CTRE DE STABILISATION LES AIGLES (80) 7847532870004 (80001835)
Haute-Normandie	Eure	Evreux (27000)	CHR S EVREUX ASS. YSDS (27) 3783055700029 (270013063)
Basse-Normandie	Calvados	Caen (14000)	CHR S LE TREMPLIN - CAEN (14) 3077217900089 (140017351)
Basse-Normandie	Calvados	Caen (14000)	CHR S REVIVRE Insertion (14) 3077217900030 (140002379)
Basse-Normandie	Manche	Coutances (50200)	CHR S LE PREPONT - COUTANCES (50) 3985485400016 (50001257)
Bourgogne	Côte-d'Or	Dijon (21000)	INER SOCIAL DUON (21) 7792065800017 (21008430)
Bourgogne	Nièvre	Nevers (58000)	C.H.R.S. ANAR NEVERIS (58) 3248921680048 (580730176)
Bourgogne	Yonne	Moyennes (89400)	C.H.R.S. CDF MICHENES (89) 7796722720499 (89072151)
Nord-Pas-de-Calais	Nord	Dunkerque (59140)	CHR S JEAN MACÉ (59) 3048701600412 (59081367)
Nord-Pas-de-Calais	Arnas CEDEX (62032)	Arnas CEDEX (62032)	CHR S LE PETIT ATRE (62) 3329207100023 (620111708)
La Réunion	La Réunion	Saint-Pierre (97410)	CHR S LE LOGIS (974) 3182284700033 (974065744)
Alsace	Haut-Rhin	Mulhouse (68100)	CENTRE DE STABILISATION ACCES (68) 32412885000125 (68048272)
Alsace	Haut-Rhin	Mulhouse (68100)	CHR S ACCES INSERTION (68) 32412885000166 (68001188)
Alsace	Haut-Rhin	Mulhouse (68100)	CHR S LE BON FOYER A. SALUT MULHOUSE 23-34 RUE DE L'ILE NAPOLEON
Alsace	Haut-Rhin	Witzernheim (68200)	LE PORTAL (68) 77999667900018 (68002024)
Franche-Comté	Jura	Montmorot (39070)	OASIS HBOT STAB URG ALT (39) 3303652090028 (39076488)
Franche-Comté	Territoire de Belfort	Belfort CEDEX (90005)	CHR S DE BELFORT FONDATION ARMEE DU SALUT (90) 4910868010059
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	Nantes (44300)	CHR S L'ETAPE (44) 7869364800123 (44001367)
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	Rezé (44400)	ASSOCIATION TRIJAL (44) 3087322430002 (44000466)
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	Vertou (44120)	CHR S AMETIS - CENTRE DE VIE ST VIVES LA VILLE AU BLANC (44) 7883547
Pays de la Loire	Mayenne	Laval (53000)	C.H.R.S. HERBERGEMENT REVIRE (53) 7802925700010 (530002640)
Bretagne	Côtes-d'Armor	Dinan (22100)	CHR S Maison des Soldats (22) 4048018200012 (220018203)
Bretagne	Ille-et-Vilaine	Rennes (35000)	C.H.R.S. ADSAC-REVIVRE RENNES (35) 77774650100010 (35000661)
Bretagne	Ille-et-Vilaine	Saint-Malo (35400)	C.H.R.S. AMES ST MALO (35) 35384251800038 (35044822)
Bretagne	Ille-et-Vilaine	Vitré (35300)	C.H.R.S. LES TERRIERS NOIRS VITRE LES TERRIERS NOIRS (35) 7777485
Poitou-Charentes	Vendée	Poitiers (86000)	AUDACIA (86) 7819665600014 (86001289)
Auvergne	Pyrénées-Atlantiques	Pau (64000)	AIR - POLE ESCALE CHR S (64) 7793824000108 (640792140)
Rhône-Alpes	Drôme	Condorcet (26110)	CHR S ALBE NOUVELLE (26) 3493460720029 (26001248)
Rhône-Alpes	Drôme	Murviel (26200)	CHR S EML 129 (26) 3493460720029 (26001248)
Rhône-Alpes	Ain	Bourgoin-Jallieu (69000)	CENTRE HERBERGEMENT DE L'A.R.S. (69) 3384207500028 (38076690)
Rhône-Alpes	Saint-Maurice (36900)	Saint-Maurice (36900)	CHR S SOLIDARITE ST HILAIRE DU TOULNET (38) 4451138500016 (380013)
Rhône-Alpes	Loire	Saint-Etienne (42000)	CHR S RENAISSANCE (42) 7881875200029 (42079437)
Rhône-Alpes	Lyons 3e Arrondissement (69003)	Lyons 3e Arrondissement (69003)	CHR S HOTEL SOCIAL RBOLD (69) 3026924200032 (69078902)
Rhône-Alpes	Haute-Savoie	Annecy (74000)	CHR S CENTRE SAINT FRANCOIS DIABESSE (74) 51985236200010 (7407952)
Languedoc-Roussillon	Hérault	Narbonne (34000)	AFRS POLE HERBERGEMENT LOGEMENT (34) 30481848800034 (34001029)
Languedoc-Roussillon	Lézard	Mende (48000)	CHR S MILZAC (48) 38430781200018 (480021916)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-Maritimes	Antibes (06000)	CHR S REGAIN SOLIDARITE (06) 78182581700039 (060786694)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Bouches-du-Rhône	Ar En Provence (13100)	CHR S JEAN POLDORI (13) 78268257800024 (130781081)

Source : DGCS.

### 8.2.3. L'enquête de la mission auprès des CHRS accueillant tous public

Si le chiffre de 1 592 places pour les 39 CHRS plutôt dédiés aux personnes sous main de justice est une bonne approximation, encore que le chiffre réel soit inférieur, la DGCS souligne qu'il n'existe pas de connaissance précise du nombre de personnes sous main de justice ou sortants de prison accueillis dans les 59 CHRS déclarant accueillir tous publics y compris des personnes sous main de justice soit 2 579 places en tout.

La mission a choisi de se focaliser sur ces structures en lançant une enquête afin d'identifier plus précisément le nombre de places utilisées pour les personnes sous main de justice. L'enquête a été lancée le 13 novembre 2015 et mi-janvier 2016, seuls 21 sur 59 avaient répondu. Il ressort des questionnaires retournés les éléments suivants.

#### 8.2.3.1. Les personnes sous main de justice cumulent les difficultés et les CHRS insistent sur le besoin de partenariats

##### ♦ Difficultés rencontrées par les personnes sous main de justice

D'après les résultats du questionnaire, les personnes sous main de justice cumulent les handicaps. Ainsi sur 220 personnes accueillies en CHRS, sortants de prison ou suivies en milieu ouvert, 75 % avaient un problème d'accès aux droits sociaux, 59 % un problème de qualification professionnelle, 42 % des troubles psychiatriques, 49 % un problème de chômage longue durée, 51 % avaient expérimenté une rupture familiale etc.... Le chiffre sur plusieurs champs n'est pas pertinent dans la mesure où il n'a pas été systématiquement renseigné. En ce qui concerne les troubles psychiatriques, il est intéressant de noter que le taux de prévalence chez ce public est le même que celui estimé en détention, soit 40 %. Il est vraisemblable que le taux d'addictions est également très élevé.

A noter également les difficultés rencontrées par les personnes sous main de justice suivies en milieu ouvert.

Tableau 28 : Cumul des difficultés des personnes sous main de justice (sortants de prison et milieu ouvert)

Type de difficulté	Nombre de personnes avec cette difficulté	Pourcentage
Accès aux droits sociaux	220	75 %
Qualification professionnelle	173	59 %
Troubles psychiatriques	125	42 %
Problèmes somatiques	72	24 %
Addictions <sup>31</sup>	27	9 %
Chômage de longue durée	145	49 %
Ruptures familiales	150	51 %
Illettrisme	56	19 %
Surendettement <sup>32</sup>	38	13 %
Parentalité <sup>33</sup>	9	3 %
Isolement social <sup>34</sup>	13	4 %
Handicap physique <sup>35</sup>	3	1 %
Problème gestion vie quotidienne <sup>36</sup>	3	1 %
Nombre total de personnes	295	

Source : Mission.

<sup>31</sup> Non significatif car non renseigné systématiquement.

<sup>32</sup> idem

<sup>33</sup> idem

<sup>34</sup> idem

<sup>35</sup> idem

<sup>36</sup> idem

• Besoin de partenaires et de prise en charge multidisciplinaire

Il ressort du questionnaire un besoin de prise en charge multidisciplinaire et non limitée à l'hébergement par rapport à des personnes qui cumulent différentes problématiques.

Encadré 3 : Verbatim issu de l'enquête CHRS sur le besoin de prise de charge pluridisciplinaire

- « Ce public a des problématiques addictions et psychiatriques souvent cumulées, il est très fragilisé par les conditions carcérales et peine plus à se réinsérer et se stabiliser. Le partenariat avec les SPIP et les services de santé sont primordiaux pour les chances de réussite ».
- « Nous aurions besoin d'un temps hebdomadaire de psychologue pour soutenir l'équipe et accompagner les personnes de l'admission et tout au long de leur parcours et de faire le lien avec les services de droit commun sur le plan de la santé mentale et des addictions ».
- « Nous avons besoin de structures dédiées pour ces publics, il faut éviter de les remettre avec des personnes sans projet ou présentant des addictions ».
- « Les moyens dédiés à ce public de Pôle emploi sont insuffisants, il n'y a pas de référent spécifique, il n'y a pas d'offre de formation adaptée (notamment travail sur les repères spatio-temporels suite à une incarcération, module pour se réapproprier les liens sociaux etc...), le module illettrisme est trop scolaire. Obtenir un RV au CMP prend trois mois, les psychiatres ne connaissent pas ces publics et ne prennent pas en compte leur dangerosité de certains en renvoyant le problème aux équipes sociales. Nous avons besoin d'accès aux centres de cure et post cure pour le traitement des addictions. Nous avons besoin de structures dédiées pour les délinquants sexuels et la proximité d'une école ou de familles posent des problèmes ».
- « Nous avons besoin de structures dédiées jouant sur tous les facteurs de l'insertion (sociale et professionnelle) avec du personnel médico-social ».
- « Il y a des vraies difficultés d'insertion professionnelle surtout pour les multirécidivistes sans qualification professionnelle ».
- « Le public sortant de détention exige un accompagnement social intense : avant l'arrivée de faire le lien avec le détenu et le SPIP, lors du séjour compte tenu de la diversité des problématiques présentées. Ce public connaît fréquemment des difficultés psychiatriques nécessitant le recrutement de psychologues et la mise en lien avec les professionnels de santé mentale ».
- « 100 % des sortants de détention sont sans ressource avec un délai d'ouverture de leurs droits RSA/Pôle emploi de 1 à 2 mois ».
- « Les services d'addiction et ceux de psychiatrie ne répondent pas correctement aux besoins des personnes sous main de justice ».
- « Le public souffre de poly-consommation et d'addictions sévères, ainsi que des troubles psychiatriques ».
- « Ces publics sont stigmatisés et écartés des dispositifs de sortie classique (RS, bailleur, emploi). Les personnes sont éloignées de l'emploi, et ont besoin de dispositifs IAE ou AAVA. Les chantiers courts et les formations ETAPS fonctionnent bien ».
- « Nous avons trop peu de contrats aidés en AAVA ».
- « Les personnes sous main de justice ont un fort besoin d'accompagnement dans différents domaines et il est nécessaire de mettre en place un partenariat pour les différentes problématiques (santé, justice, insertion professionnelle etc...).

♦ Difficultés vis-à-vis du monde judiciaire

Encadré 4 : Verbatim issu de l'enquête CHRS sur les difficultés avec le monde judiciaire

- « Il est difficile de connaître les dates de sortie et d'anticiper ».
- « Les sorties de détention doivent être anticipées et la personne active de sa demande d'hébergement. Nous intervenons en détention pour instruire les demande d'hébergement mais au vu des délais d'attente pour une place CHRS, il est nécessaire d'anticiper au moins 9 mois avant la date de sortie ».
- « Le JAP refuse les aménagements de peine ».
- « Nous aurions besoin de préparation en amont de la sortie : réactivation ou mise à jour des droits en matière de santé, ressources, recherche de solution d'hébergement...) et non pas au moment de la sortie ».
- « L'aménagement de peine de type SPE empêche les démarches d'insertion professionnelle ».
- « Il y a incompatibilité entre l'élaboration d'un projet de relogement et l'attente d'un jugement pouvant mener à la réincarcération ».
- « Il y a un problème de stigmatisation ou d'incompatibilité entre la localisation du logement et le obligations/interdictions judiciaires ».
- « L'information est transmise trop tardivement et la préparation à la sortie doit être mieux pensée ».

♦ Orientation de la demande

La situation est très variable selon les CHRS. Il ressort toutefois clairement que le SIAO est très loin d'être le point d'entrée exclusif, les SPIP, des associations ou services sociaux ainsi que le demandeur pouvant être à l'origine de la demande. Par ailleurs, les remontées de terrain sont unanimement critiques vis-à-vis du monopole du SIAO.

**8.2.4. « La mise en place des SIAO rend l'accueil de ce public délicat compte tenu de la nécessité de réserver des places pour la sortie de détention, ce que ne permet pas le SIAO sauf convention spécifique ». La destination des personnes sous main de justice à la sortie n'est pas majoritairement une solution pérenne**

L'analyse du questionnaire rempli par les CHRS montre que la sortie du CHRS est loin de déboucher systématiquement sur un logement pérenne. De par les modalités de remplissage du questionnaire, il n'est pas possible de calculer des pourcentages globaux.

Tableau 29 : Destination à la sortie des personnes sous main de justice accueillies dans les CHRS accueillant tous publics dont les personnes sous main de justice

Destination à la sortie	CHRS 1	CHRS 2	CHRS 3	CHRS 4	CHRS 5	CHRS 6	CHRS 7	CHRS 8	CHRS 9
Location		5 %	27 %	38 %	60 %	16 %	14 %	33 %	25 %
FJT/FTM				5 %					
Résidence sociale/ALT		5 %	12 %	5 %					14 %
Hôtel meublé au mois				5 %					20 %
Famille/proches		15 %	31 %	24 %	20 %	33 %	14 %	22 %	10 %
Squatt/caravane							28 %		
Hébergement d'urgence		33 %							5 %
Autres CHRS			3 %	5 %					15 %
Réincarcération	100 %	5 %	2 %	5 %	20 %	16 %	14 %		1 %
Hospitalisation sous contrainte		2,5 %	5 %	10 %				11 %	

Destination à la sortie	CHRS 1	CHRS 2	CHRS 3	CHRS 4	CHRS 5	CHRS 6	CHRS 7	CHRS 8	CHRS 9
ou libre									
Autre établissement médico-social									5 %
Nd		25 %	20 %						
Exclusion									
Abandon de chambre								34 %	

Source : Enquête CHRS mission.

Tableau 30 : Destination à la sortie des personnes sous main de justice accueillies dans les CHRS accueillant tous publics dont les personnes sous main de justice

Destination à la sortie	CHRS 10	CHRS 11	CHRS 12	CHRS 13	CHRS 14	CHRS 15	CHRS 16	CHRS 17	CHRS 18
Location	46 %	23 %	26 %	35 %					
FJT/FTM				7 %					
Résidence sociale/ALT				7 %					
Logement partagé/co location						50 %			
Hôtel meublé au mois			3 %						
Famille/proches	18 %	8 %	12 %	21 %			21 %	100 % <sup>37</sup>	
Squatt/caravane									
Hébergement d'urgence				7 %		25 %			
Autres CHRS	9 %					12 %	7 %		
Réincarcération	9 %	23 %	11 %	7 %	100 % <sup>38</sup>	12 %	28 %		
Hospitalisation sous contrainte ou libre			6 %						
Autre établissement médico-social	9 %								
Abandon de chambres									
Exclusion			35 %						

Source : Enquête CHRS Mission.

#### 8.2.4.1.1. Sur l'ensemble des CHRS ayant répondu, les personnes sous main de justice sortants de prison représentent un peu plus de 200 places/an

Le questionnaire soumis aux CHRS distinguait d'une part les sorties de prison sèche, d'autre part les aménagements de peine et enfin les mesures de milieu ouvert. Afin d'avoir des comparaisons homogènes avec les données de l'enquête DREES, la mission a distingué au final entre sortants de prison, soit sorties sèches et aménagements de peine et mesures relatives au milieu ouvert, qui ne sont pas a priori incluses dans le public sortant de prison dans l'enquête DREES. Il ressort de l'enquête qu'un peu moins de 200 personnes sous main de justice sortants de prison (hors milieu ouvert) ont été accueillies dans ce type de CHRS, ce qui représente environ 120 places/an.

<sup>37</sup> Non significatif.

<sup>38</sup> Non significatif.

En extrapolant ce résultat à l'ensemble des CHRS, on obtient un ordre de grandeur de 250 places à temps plein occupées par des personnes sous main de justice.

### 8.3. L'écart offre/demande

Au final, en se basant sur l'enquête ES de la DREES, il ressort que 4,6 % des personnes accueillies en CHRS hors urgence sont des sortants de prison, soit **1 082 personnes**, pour une durée de séjour moyenne de cinq mois. A cela, il faut ajouter les sortants de prison accueillis dans les CHRS urgence (63 personnes), dans les centres d'accueils non conventionnés hors urgence (94 personnes), les maisons relais (33 personnes), les centres maternels (4 personnes), soit **1 276 sortants de prison au total**. En ce qui concerne les personnes accueillies en logement conventionnel ALT (1 020 personnes) et en résidences sociales (599 personnes), l'enquête de la DREES ne permet pas d'identifier si la personne sort de l'hôpital psychiatrique ou d'un établissement pénitentiaire<sup>39</sup>.

Ces chiffres ont été rapprochés des données DGCS relatifs aux CHRS accueillant des personnes sous main de justice, soit à titre principal, soit au titre de l'accueil de tous publics. Il ressort de ces chiffres qu'au maximum 1592 personnes sous main de justice ont été accueillies dans des CHRS dédiés et qu'au plus 300 personnes sous main de justice ont été accueillies dans des CHRS accueillant tous publics, soit un total de l'ordre de 1 900 personnes sous main de justice. Certes d'autres types d'hébergement sont possibles mais l'enquête de 2008 montrait qu'ils n'accueillaient qu'un nombre marginal de sortants de prison. Quant aux ALT et aux résidences sociales, les retours terrain ont montré la très grande difficulté d'y obtenir une place pour une personne sous main de justice.

Il y aurait ainsi un écart qu'on peut estimer entre 7 000 et 9 000<sup>40</sup> entre la demande et l'offre de logement pour les sortants de prison. De plus, l'enquête CHRS menée par la mission ainsi que l'enquête de la DREES montrent la très forte porosité entre les catégories SDF et solution précaire : en effet, la sortie du CHRS est souvent une solution non pérenne du type accueil par la famille ou des proches, un autre hébergement d'urgence ou un autre CHRS etc....

<sup>39</sup> Données 2008 de la dernière enquête DREES datant de 2012.

<sup>40</sup> Selon que l'on retient un taux de 5 ou 7 % de sortants SDF, le taux de 5 % étant celui de 2014, les autres années indiquant un taux de 7 %.

## Annexe 10. Prévention et lutte contre les addictions

### LES ADDICTIONS

#### Table des matières

<b>1. LA CONNAISSANCE DE LA PREVALENCE DES ADDICTIONS PARMI LES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE .....</b>	<b>4</b>
1.1. Les liens entre addictions, condamnations et incarcérations.....	4
1.1.1. <i>Les infractions directement liées à la consommation de substances psychoactives.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Les infractions indirectement liées à la consommation de substances psychoactives.....</i>	<i>7</i>
1.2. Il existe des données parcellaires en détention sur les conduites addictives mais aucune remontée numérisée, automatique et exhaustive n'est possible.....	8
1.2.1. <i>Les limites des logiciels de l'Administration pénitentiaire.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Les informations compilées par le personnel médical sont éclatées sur plusieurs supports et dans plusieurs lieux.....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>Une enquête de l'INVS auprès des personnels médicaux montre le besoin d'un dispositif qui existe à l'étranger.....</i>	<i>11</i>
1.2.4. <i>Ce constat a été confirmé par plusieurs autres travaux.....</i>	<i>14</i>
1.3. Les différentes études disponibles.....	15
1.3.1. <i>Les études internationales.....</i>	<i>16</i>
1.3.2. <i>Les études nationales.....</i>	<i>17</i>
1.3.3. <i>Les études locales.....</i>	<i>18</i>
1.3.4. <i>Les projets de certains acteurs.....</i>	<i>19</i>
1.3.5. <i>Les projets d'études à venir.....</i>	<i>20</i>
1.4. La question du secret médical et du partage d'informations.....	20
1.4.1. <i>Le cadre juridique.....</i>	<i>21</i>
1.4.2. <i>Dans la pratique, le secret médical peut être violé en détention tandis que son application stricte peut gêner la communication entre milieu soignant et administration pénitentiaire.....</i>	<i>22</i>
1.4.3. <i>L'équilibre trouvé par la circulaire de 2012 et confirmé par la jurisprudence du Conseil d'Etat.....</i>	<i>25</i>
<b>2. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE PRODUITS STUPEFIANTS EN DETENTION.....</b>	<b>28</b>
2.1. L'investissement en équipements de détections.....	28
2.1.1. <i>L'installation de portiques à ondes millimétriques.....</i>	<i>28</i>
2.1.2. <i>Les tunnels à rayon X.....</i>	<i>29</i>
2.1.3. <i>Les filets anti-projection.....</i>	<i>29</i>
2.1.4. <i>La création d'équipes cynotechniques supplémentaires.....</i>	<i>29</i>
2.2. Le coût de ces mesures.....	29
2.3. La répression de la détention de drogues en détention.....	30
2.3.1. <i>Les fouilles intégrales.....</i>	<i>30</i>

2.4. La lutte contre le trafic, le mésusage de médicaments et les ingestions médicamenteuses en milieu carcéral.....	30
<b>3. LE CADRE JURIDIQUE DES MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES ADDICTIONS DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE .....</b>	<b>31</b>
3.1. Une pluralité des intervenants prenant en charge les conduites addictives.....	31
3.2. Les différentes étapes.....	32
3.2.1. <i>L'entrée en détention : un repérage quasi systématique par l'unité sanitaire mais des modalités de repérage variées.....</i>	<i>33</i>
3.2.2. <i>Le diagnostic et l'accompagnement par un professionnel spécialisé en addictologie : la diversité des intervenants et des pratiques.....</i>	<i>33</i>
3.2.3. <i>La préparation à la sortie menée de manière conjointe par le CSAPA et le SPIP.....</i>	<i>35</i>
3.3. La mise en place d'un pilotage de la prise en charge des conduites addictives afin d'assurer la coordination et la continuité des soins .....	37
3.4. La prévention et la promotion de la santé .....	38
3.4.1. <i>L'information et la formation des détenus.....</i>	<i>38</i>
3.4.2. <i>La politique de réduction des risques .....</i>	<i>39</i>
3.5. La formation des personnels pénitentiaires .....	40
3.5.1. <i>Le dispositif de formation initiale.....</i>	<i>41</i>
3.5.2. <i>Le dispositif de formation continue.....</i>	<i>42</i>
<b>4. LES EXEMPLES DE PRISES EN CHARGE DES USAGERS DE DROGUE DETENUS A L'ETRANGER .....</b>	<b>42</b>
4.1. La prise en charge au Danemark.....	43
4.2. La prise en charge en Grande Bretagne .....	44
4.2.1. <i>Les « mandatory drugs tests» (ou tests urinaires obligatoires et inopinés).....</i>	<i>45</i>
4.2.2. <i>Les CARAT workers.....</i>	<i>45</i>
4.2.3. <i>Des quartiers dédiés aux usagers de drogue au sein des centres pénitentiaires.....</i>	<i>45</i>
4.2.4. <i>Les prisons thérapeutiques.....</i>	<i>47</i>
4.3. La prise en charge en Allemagne .....	48
4.4. La prise en charge aux Pays Bas.....	49
4.5. La prise en charge en Espagne.....	50
4.5.1. <i>Les différents modèles de prise en charge .....</i>	<i>50</i>
4.5.2. <i>Les Unités thérapeutico-éducatives.....</i>	<i>51</i>
4.6. La prise en charge aux USA .....	53
4.7. La prise en charge en Suède.....	54
4.7.1. <i>Les formes de préparation à la libération .....</i>	<i>54</i>
4.7.2. <i>Les programmes et traitement en lien avec les addictions.....</i>	<i>55</i>
4.8. La prise en charge dans les autres pays.....	56
4.9. Les drugs courts à l'étranger .....	56
4.10. Les préconisations de l'OMS.....	57
<b>5. LES PROJETS INNOVANTS .....</b>	<b>57</b>
5.1. Le système d'information sur la santé des détenus en Picardie (OR2S).....	57
5.1.1. <i>La méthode.....</i>	<i>58</i>
5.1.2. <i>Les perspectives d'extension.....</i>	<i>59</i>
5.1.3. <i>Les données issues du registre.....</i>	<i>62</i>
5.2. Le projet de suivi de cohorte de patients du CSAPA.....	66
5.2.1. <i>Le contexte.....</i>	<i>66</i>
5.2.2. <i>Le contenu du projet de suivi d'une cohorte de patients.....</i>	<i>67</i>
5.3. Les programmes de prévention de la récidive.....	67
5.3.1. <i>Des programmes soutenus par la MILDECA.....</i>	<i>67</i>

5.3.2. Mais en nombre limité et non évalués .....	69
5.3.3. Le bilan et l'évaluation du dispositif.....	79
5.4. L'expérience de « Drug Court » à Bobigny .....	79
5.5. Le projet EVACAPA de l'ANPAA 25 pour limiter la récidive en matière de conduite en état alcoolique .....	80
5.6. La création d'une communauté thérapeutique à Bordeaux .....	82
5.7. Le projet de Médecins du monde à Marseille .....	83
5.7.1. Le croisement entre troubles psychiatriques sévères, sans-abrisme et incarcération est bien identifié dans la littérature internationale.....	84
5.7.2. Au niveau international, notamment anglo-saxon, une multiplicité d'initiatives visant à traiter cette situation hors de la prison ont été développées sous le nom de « jail diversion » (près de 560 programmes aux Etats-Unis).....	84
5.7.3. Les constats effectués par Médecins du monde.....	85
5.7.4. Le contenu du programme proposé.....	87
<b>6. LES RETOURS TERRAINS ET LES TRAVAUX D'ANALYSE STATISTIQUES EFFECTUES PAR LA MISSION .....</b>	<b>89</b>
6.1. Les retours et les enquêtes terrain .....	89
6.1.1. Un manque de coordination.....	89
6.1.2. Une prise en charge des pratiques addictives hétérogènes .....	91
6.1.3. Des disparités à l'entrée et à la sortie.....	93
6.1.4. Des disparités dans la préparation à la sortie.....	94
6.1.5. L'évaluation de la prise en charge.....	95
6.2. L'analyse des données remontées par les CSAPA .....	95
6.2.1. L'étude des rapports d'activité des CSAPA en 2011 .....	97
6.2.2. L'enquête RECAP en 2014 auprès des CSAPA.....	102
6.2.3. Les caractéristiques générales des patients consultant en CSAPA du point de vue des antécédents d'incarcération.....	106
6.3. Les données relatives aux statistiques de la justice.....	107
6.3.1. Les différents types de mesures de soins.....	107
6.3.2. La pratique.....	109
6.3.3. Les stages de sensibilisation.....	110
6.3.4. Les différentes mesures et les hypothèses de prononcé de ces mesures.....	111
6.3.5. Les statistiques disponibles.....	111

## 1. La connaissance de la prévalence des addictions parmi les personnes placées sous main de justice

La population pénale est particulièrement touchée par les addictions. L'alcool, les produits stupéfiants et les médicaments psychotropes sont consommés massivement avant l'incarcération et leur utilisation est manifestement poursuivie en milieu carcéral.

### 1.1. Les liens entre addictions, condamnations et incarcérations

Que ce soit en France<sup>1</sup> ou dans les autres pays européens<sup>2</sup>, la prison concentre les usagers de drogues sans empêcher totalement la consommation de stupéfiants<sup>3</sup> en son sein. Cette situation limite l'efficacité des actions de réinsertion et de réduction de la récidive.

Une enquête du Ministère de la santé menée, en France, en 2003, auprès des personnes entrées en prison, a montré que la population pénale « déclare beaucoup plus de consommation de substances psychoactives, d'alcool, drogues illicites, médicaments psychotropes, que l'ensemble de la population » et « pour le quart d'entre elles, des consommations qui se cumulent ».

#### 1.1.1. Les infractions directement liées à la consommation de substances psychoactives

D'après l'enquête de l'observatoire français des drogues et toxicomanie, les condamnations directement liées aux drogues illicites et à la consommation d'alcool représentaient, en 2013 200 000 interpellations pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS), contre près de 157 300 en 2010. Elles ont été multipliées par 50 depuis la loi de 1970. 83% des interpellations concernent des délits d'usage (9% usage revente et 6% trafic), principalement de cannabis : soit un ratio moyen de 3 interpellations pour 1000 habitants âgés de 15 à 74 ans. Le volume d'interpellations représente aujourd'hui moins de 4% du nombre des usagers de cannabis estimé à 4,6 M, loin devant les usagers de cocaïne (450 000) ou de MDMA/Ectasy (400 000).

Tableau 1 : Estimation du nombre de consommateurs de substances psychoactives en France parmi les 11-75 ans

Drogue	Cannabis	Cocaïne	Ectasy	Héroïne	Alcool	Tabac	Psychotropes
Expérimentateurs	17 M	2,2 M	1,7 M	0,6 M	46,9 M	38,2 M	16 M
Dont usagers dans l'année	4,6 M	0,45 M	0,4 M	-	42,8 M	16 M	11 M
Dont usagers réguliers	1,4 M	-	-	-	8,7 M	13,3 M	-
Dont usagers quotidiens	0,7 M	-	-	-	4,6 M	13,3 M	-

Source : OFDT, drogues chiffres clefs, juin 2015

En 2014, les tribunaux ont traité de 102 517 affaires d'usage de stupéfiants, soit 2/3 du volume d'interpellations liés aux ILS. La région parisienne concentre ¼ du contentieux. Le taux de réponse pénale s'est accru de 79 à 97% de 2010 à 2014, avec une baisse drastique du taux d'affaires non poursuivables de 11 à 2% et du taux de classement sans suite de 21 à 5% ; en parallèle les alternatives aux poursuites se sont fortement accrues et représentent les ¾ des

<sup>1</sup> Lukaszewicz, Falissard, Michel, Neveu, Reynaud, Gasquet. *Prevalence and factors associated with alcohol and drug-related disorders in prison : a French national study*. *Subst Abuse Treat Prev Policy*. 2007; (Jan)4; 2:1. Sahajian, Lamothe, Fabry. *Psychoactive substance use among newly incarcerated prison inmates*. *Sante Publique*. 2006 Jun;18(2):223-34. Mouquet. *La santé des personnes entrées en prison en 2003, Études et résultats n 386*, DRESS, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Ministère des solidarités, de la santé et de la famille- 2005.

<sup>2</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/data/2014>

<sup>3</sup> Sannier, Verfaillie, Lavielle. *Risk reduction and drug use in detention: study about the detainees of Liancourt Penitentiary*. *Presse Med*. 2012 Jul;41(7-8):e375-85. doi: 10.1016/j.lpm.2011.12.015

orientations prononcées en 2014 tandis que les poursuites représentent 24% (contre 13% il y a dix ans).

Près de 290 300 infractions de sécurité routière liées à l'alcool ont été constatées en 2011, dont 171 600 délits routiers. Avec près de 152 600 condamnations en 2011, les infractions de sécurité routière aggravées par l'alcool représentent plus de la moitié des condamnations pour infractions en matière de circulation routière et presque un quart de l'ensemble des condamnations en France. Le délit de conduite après avoir fait usage de stupéfiants a été créé en 2003. En 2011, les services de police et de gendarmerie ont enregistré 25 400 délits de ce type, et les tribunaux ont prononcé 16 260 condamnations.

♦ Conduite de véhicule sous l'emprise d'alcool<sup>4</sup> et/ou de stupéfiants<sup>5</sup>

En 2011 les services de police et gendarmerie ont relevé 290 294 infractions pour alcoolémie illégales au volant (60 % délits et 40 % contraventions). La même année ils ont relevé 25 425 délits liés aux stupéfiants (15 fois moins). Les délits liés à l'alcool représentent aujourd'hui 30 % de la délinquance routière, loin devant toute autre infraction au Code de la route. En termes de mortalité routière induite, les décès imputables représentent 31 % pour l'alcool et 13 % pour les stupéfiants. L'alcool est présent dans 10 à 16 % des accidents corporels, 30 à 37 % des accidents mortels (un tiers en 2011, avec 964 personnes décédées) et plus de 50 % des accidents mortels au cours des nuits de week-end. La conduite sous l'influence de stupéfiants est, par ailleurs, très souvent associée à la conduite en état alcoolique, qui constitue, à l'inverse, l'infraction unique dans 80 % des condamnations, les stupéfiants sont présents dans 11,1 % des accidents mortels avec 499 personnes décédées.

En 2011 les tribunaux ont prononcé 152 571 condamnations pour conduite en état alcoolique (dont 1 828 pour blessures involontaires par conducteur en état alcoolique et 187 pour homicide par conducteur en état alcoolique). Les condamnations pour conduite en état alcoolique représentent plus de la moitié des condamnations pour infractions à la circulation routière et près de 25 % du contentieux en France. La conduite en état alcoolique (CEA) est devenue un contentieux de masse qui dépasse désormais le volume des vols et recels et des coups et violences volontaires.

Il faut relever que les condamnations pour CEA ont progressé entre 2010 et 2011 (+ 3,1 %), plus rapidement encore que l'ensemble des condamnations pour infraction à la sécurité routière (+ 2, %) et que ce contentieux se développe en partie du fait de l'augmentation de la récidive, conséquence logique de l'intensification de la répression de l'alcool au volant. Marginales au début des années 1990 (3 %), les condamnations pour récidive de conduite en état alcoolique représentent aujourd'hui près de 16 % des condamnations, ce qui indique que l'intensification de la répression de l'alcool au volant a pour effet d'augmenter le nombre d'interpellation de conducteurs en difficulté avec l'alcool. A noter qu'environ trois-quarts des conduites sous l'emprise de l'alcool sont imputables à des consommateurs non dépendants – c'est-à-dire « non malades » de l'alcool – s'adonnant à des consommations à risque et/ou excessives, de manière épisodique ou répétée.

<sup>4</sup> La conduite en état alcoolique est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 4 500 Euros. Elle se caractérise par la présence dans le sang d'un taux d'alcool pur égal ou supérieur à 0,8 g/litre, ou par la présence dans l'air expiré d'un taux d'alcool pur égal ou supérieur à 40 mg/litre. En 2008, le nombre de conducteurs conduisant avec une alcoolémie supérieure au taux maximal autorisé était évalué entre 1,2 et 3,5 % des conducteurs.

<sup>5</sup> L'étude épidémiologique « Stupéfiants et accidents mortels (SAM) » menée de 2001 à 2003 par une équipe de scientifiques sous la houlette de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), a montré que conduire sous l'effet de l'alcool multiplie le risque d'accident mortel par 8, sous l'effet du cannabis par 2,1, et que l'association alcool-cannabis multiplie ce risque par 14. Une étude complémentaire initiée en 2006 a cependant montré qu'aucun sur-risque d'accident mortel en cas d'alcoolémie faible (c'est-à-dire inférieur au seuil légal) ne pouvait être identifié (Source : OFDT, 2013).

Il est à noter pour les jeunes conducteurs que la limite du taux légal d'alcoolémie autorisé a été récemment abaissée de 0,5 g à 0,2 g par litre (décret n° 2015-743 du 24 juin 2015 relatif à la lutte contre l'insécurité routière). Pour le candidat qui vient d'obtenir son permis de conduire, ce nouveau taux minoré s'applique donc pendant 3 ans (2 ans si la permis a été obtenu suite à une formation en conduite accompagnée). Ce nouveau taux de 0,2 g/l est le même que celui déjà applicable au conducteur d'un véhicule de transport en commun.

- Ivresse publique et manifeste (IPM)<sup>6</sup> : 74 101 infractions pour ivresse publique et manifeste ont donné lieu à des poursuites devant un tribunal de police en 2012 dont 72 475 en France métropolitaine. Jusqu'en 2011, seuls les cas d'ivresse publique et manifeste donnant lieu à une infraction ou une intervention de police- sont comptabilisés. Depuis 2012, ce sont les infractions ayant donné lieu à des poursuites par un tribunal de police.
- Infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS)<sup>7</sup> : usage, détention et trafic. Ici en matière de stupéfiants, l'usage lui-même est délictueux contrairement aux deux infractions précédentes liées à l'alcool pour lesquelles c'est le seul comportement issu de l'usage qui est incriminé.

En 2013, 56 697 condamnations ont été prononcées pour les ILS, deux fois plus qu'il y a dix ans. Les ILS représentent 9,9% des condamnations pour délit (6,1% en 2006). Il s'agit à 59% d'usage illicite (contre 22% en 2002), à 23% de détention-acquisition, à 12% de commerce et de transport et à 4% d'offre et cession. On assiste à un recentrage sur des peines alternatives à la prison (amendes, jours-amendes, TIG) qui représentent les ¾ des sanctions prononcées pour usage illicite. Les compositions pénales sont en hausse (8 549 mesures en 2013 contre 23 en 2004). Les peines de prison fermes ne dépassent pas 3500 condamnations par an, qui peuvent être aménagées. La durée moyenne des peines d'emprisonnement ferme est de 13 mois (5 mois pour l'usage, 11,3 mois pour la détention acquisition et 26,5 mois pour le trafic international).

Les interpellations pour usage de cannabis, en léger recul par rapport à 2009 (-2%, représentent toujours 90% des interpellations pour usage de stupéfiants. Leur nombre a été multiplié par cinq depuis le début des années 1990. En dehors des affaires d'usage, les services de police et de gendarmerie ont effectué 15 302 interpellations pour usage-revente et trafic de cannabis [12].

Le nombre d'interpellations pour usage d'héroïne a été divisé par quatre entre 1995 et 2003, pour augmenter ensuite. En 2010, leur nombre progresse de 2 % par rapport à l'année précédente. Les services répressifs ont également interpellé 3 382 usagers-revendeurs et trafiquants d'héroïne, chiffre en hausse de 14 % par rapport à 2009.

En hausse de 6 % par rapport à 2009, les interpellations pour usage de cocaïne et de crack ont quadruplé depuis 1995. Les interpellations pour usage-revente et trafic de cocaïne et de crack atteignent 2 786 en 2010 [12].

<sup>6</sup> Les auteurs d'ivresse publique et manifeste - ébriété sur la voie publique - représente la deuxième catégorie d'infractions en lien direct avec l'alcool qui fluctue aux environs de 75 000 personnes interpellées chaque année, avec un pic à 89 000 en 2007. Bien qu'elle puisse faire l'objet d'une rétention, l'ivresse publique et manifeste n'est pas un délit mais une infraction relevant d'une contravention de deuxième classe de 150 euros.

<sup>7</sup> Les statistiques judiciaires ne détaillent pas les condamnations par produit. Néanmoins, le cannabis étant en cause dans plus de 90 % des interpellations, les infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) sanctionnées par les juridictions comprennent vraisemblablement une part significative de procédures qui lui sont liées. Les condamnations pour ILS, au nombre de 50 092 en 2011, représentent 9 % de celles prononcées pour un délit. Ces délits se répartissent ainsi : usage illicite (29 202, soit 58 %), détention, acquisition (10 173, soit 20 %), commerce-transport (7 045, soit 14 %), import-export (1 449, soit 3 %), offre et cession (2 107, soit 4 %), aide à l'usage par autrui qui peut comprendre la provocation à l'usage et la facilitation de l'usage (27) et autres (89). Les peines d'emprisonnement ferme ou avec sursis partiel concernent près de 30 % des condamnations pour usage illicite. Source : OFDT, juin 2013).

### 1.1.2. Les infractions indirectement liées à la consommation de substances psychoactives

Il s'agit des infractions commises concomitamment à une consommation ponctuelle ou habituelle de produits psychoactifs sans que celle-ci ne constitue un élément de leur définition sur le plan juridique.

**Les mieux documentées concernent les infractions commises concomitamment à une consommation d'alcool.**

L'étude du CESDIP du début des années 1970 sur le sujet<sup>8</sup> avait estimé la criminalité à connotation alcoolique directe lorsque l'alcoolisme apparaît comme élément constitutif de l'infraction (conduite en état alcoolique, ivresse publique) soit 7% des délits et 3% des contraventions et indirecte lorsque l'auteur est atteint d'alcoolisme chronique, sous imprégnation lors du passage à l'acte ou que le passage à l'acte est motivé par l'alcoolisme soit 19% dont 69% pour les homicides volontaires, 38% pour les crimes et délits contre enfants, 29% pour les coups mortels, coups et blessures volontaires etc... Cette étude a identifié le coût des infractions à connotation alcoolique contre les personnes.

Ces données ne donnent bien évidemment qu'un aperçu de la surreprésentation des consommations de substances psychoactives chez les personnes judiciarisées. **En effet, les condamnations sont statistiquement identifiées par infraction sans mentionner systématiquement le lien entre l'infraction et la consommation d'une substance psychoactive quelle qu'elle soit.**

Selon l'ANPAA, de manière générale, l'on observe une forte prévalence de l'alcool chez les auteurs de violences (violences conjugales, violences familiales, agressions physiques et sexuelles, etc.) :

- 40 % des sujets ayant participé à une bagarre dans un lieu public avaient consommé de l'alcool dans les deux heures qui précédaient, avec un impact d'autant plus important que le niveau d'études était bas ;
- 25 % des auteurs d'agressions hors de la famille et 35 % des auteurs d'agressions au sein de la famille avaient consommé de l'alcool dans les deux heures précédentes ;
- 32 % des destructions intentionnelles étaient précédées d'une consommation d'alcool.
- s'agissant des vols, de l'alcool avait été consommé dans 20 % des cas ;
- l'alcool était présent en 2004 dans près de 70 % des homicides et dans la moitié des cas d'inceste.

Les infractions commises concomitamment à une consommation de stupéfiants sont nettement moins documentées en dehors de celles liées aux ILS et principalement à l'usage et celles liées à la conduite automobile. Il convient de souligner une catégorisation de la délinquance liée à l'usage qui pourrait être considérée de niveau 1 (IPM, usage de cannabis,...) et celle directement liée à la dangerosité pour soi et/ou les autres (CEA,...) ainsi que les violences indirectement liées à la prise de substances qui pourraient être de niveau 2.

S'il n'y a pas toujours de problématique addictive chez les sujets condamnés pour ces délits, cette question concerne une part importante des détenus quel que soit leur délit ou crime. Or, la consommation de substances psychoactives constitue un obstacle sérieux à la réussite de la désistance des délinquants<sup>9</sup>. La drogue et l'alcool peuvent augmenter l'impulsivité et mettre en cause les capacités des délinquants à prendre des décisions rationnelles<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Alcoolisme et coût du crime en France dans les années 1970/1971.

<sup>9</sup> Laub et Sampson ont constaté que l'alcool joue un rôle important dans la persistance de la délinquance. Il peut faire ressortir un sentiment d'impuissance et de perte de maîtrise sur les événements. La consommation de psychotropes a une incidence sur la réussite dans le domaine de l'emploi, la formation.

Il est à noter que les données en matière de lien entre consommation d'alcool et de stupéfiants et les atteintes aux personnes restent indigentes. Il convient d'améliorer la connaissance sur l'importance des liens entre alcool, stupéfiants et violences dans les procédures judiciaires, en procédant à une analyse de procédures terminées dans plusieurs juridictions, ce qui doit permettre ensuite d'adopter un discours d'information et de prévention clair sur ce sujet vers le public, et, en corrélation, une réponse adaptée pendant l'enquête et au moment de l'orientation de la procédure et de l'appréciation des faits. Un groupe de travail formé avec les ministères concernés (justice, intérieur, droit des femmes) a validé le contenu et la méthodologie d'une action de recherche confiée à une équipe de recherche de Grenoble.

## 1.2. Il existe des données parcellaires en détention sur les conduites addictives mais aucune remontée numérisée, automatique et exhaustive n'est possible

### 1.2.1. Les limites des logiciels de l'Administration pénitentiaire

La mission a analysé le dictionnaire de données GENESIS et a noté les champs d'information liés aux addictions. Toutefois, après échange avec la DAP, ces éléments susceptibles de faire l'objet d'indicateurs ne sont pas apparus comme les plus prioritaires à traiter du point de vue des problématiques de réinsertion. Quant à APPI, les difficultés liées au mauvais renseignement n'ont pas permis d'extraire des données à partir de cet applicatif.

### 1.2.2. Les informations compilées par le personnel médical sont éclatées sur plusieurs supports et dans plusieurs lieux

Dans le cadre du plan d'action stratégique 2010-2014 « Politique de santé des personnes placées sous main de justice », l'InVS<sup>11</sup> a établi un état des lieux des connaissances relatives à la santé des personnes détenues et a proposé des pistes pour en améliorer le suivi et à défricher le cadre d'un dispositif de surveillance épidémiologique.

L'étude de faisabilité visait à examiner la possibilité d'étendre la méthodologie de l'enquête Prévacar à d'autres champs thématiques que ceux couverts par cette étude<sup>12</sup> en développant un dispositif de surveillance épidémiologique pérenne, multithématique (incluant notamment les maladies chroniques et la pathologie psychiatrique), basé sur un recueil de données à partir des dossiers médicaux des personnes détenues. Cette étude a reposé sur deux types de recueil complémentaires :

- la réalisation d'entretiens menés auprès des médecins responsables des unités sanitaires des 11 établissements pénitentiaires retenus pour l'étude ;
- l'analyse des dossiers médicaux d'environ 300 personnes détenues tirées au sort au sein de ces établissements.

<sup>10</sup> Leur consommation avant de commettre un délit peut diminuer l'attention et l'inhibition (Cromwell) et potentialiser des tendances impulsives ou violentes. Longshore et al (2011) ont constaté que les personnes qui possèdent une piètre maîtrise de soi consomment plus de psychotropes. Giordani et al ont montré que la consommation de drogue et d'alcool limitait l'accès aux événements de la vie à caractère pro-social. Ils obscurcissent le jugement, entravent les capacités cognitives et conduisent inéluctablement à une diminution notable du niveau général de rationalité de l'individu.

<sup>11</sup> Institut National de Veille Sanitaire

<sup>12</sup> L'enquête Prévacar s'est intéressée à déterminer la prévalence du VIH, du VHC et des traitements de substitution aux opiacés (TSO) au sein de la population carcérale française au moyen d'une méthodologie basée sur un recueil de données à partir des dossiers médicaux des personnes détenues.

Les principaux constats sur les dossiers médicaux sont les suivants : en l'état les dossiers médicaux des personnes détenues ne sont pas directement exploitables dans une perspective de surveillance épidémiologique. En effet, bien que de nombreuses données de santé y soient colligées, l'information disponible demeure encore incomplète et les conditions minimales requises au développement d'un tel dispositif ne sont actuellement pas réunies sur le terrain, comme cela est décrit ci-dessous.

#### *1.2.2.1. L'accès à l'information médicale est dispersé dans différents dossiers et différents locaux*

L'étude de faisabilité a montré que l'accès à l'information médicale est non homogène d'un site à l'autre et dispersé géographiquement (coexistence de plusieurs dossiers situés dans des locaux distincts)<sup>13</sup>. Ce constat de dispersion géographique s'est également vérifié lorsque l'information médicale était informatisée (cela concernait deux établissements sur les 11 visités), chaque type de professionnel procédant à un recueil de données sur des logiciels non communicants, eux-mêmes situés dans des locaux différents. **Ce fait met en exergue la dispersion des données médicales d'un même patient ainsi que la non-informatisation des données ou leur informatisation sur des systèmes non interopérables.**

L'accès à l'ensemble des données sera un point important à améliorer si l'on souhaite développer un dispositif de surveillance épidémiologique à grande échelle (nationale) à partir des dossiers médicaux des personnes détenues.

#### *1.2.2.2. Les dossiers médicaux des personnes détenues ont un contenu propre aux unités sanitaires et ne sont pas standardisés*

L'étude de faisabilité a également montré que l'information médicale disponible dans les dossiers médicaux des personnes détenues était certes substantielle, mais non homogène et non « standardisée ». Bien qu'une consultation médicale d'entrée ait été proposée de façon systématique à tout nouvel arrivant dans les maisons d'arrêt et les établissements pour peine visités<sup>14</sup>, et que la majorité des US (9 sur 11) ait développé une fiche « entrant »<sup>15</sup> pour servir de support au déroulement de cette première consultation, **ces fiches sont propres à chaque US et ne permettent pas de recueil « standardisé » de l'information médicale.** En effet, elles sont le plus souvent structurées, c'est-à-dire qu'elles comportent des rubriques et des encadrés prédéfinis (se rapportant aux antécédents, vaccinations, traitements en cours, etc.), mais leur remplissage est laissé libre, par opposition à une « standardisation », qui supposerait un recueil obligatoire de tous les items y figurant. Par ailleurs, à l'issue de la consultation médicale d'entrée, le suivi ultérieur d'une personne détenue est défini au cas par cas, dépendant du terrain médical et des besoins exprimés par les personnes. Les recours aux soins sont alors

<sup>13</sup> Le dossier somatique est le plus souvent sous format papier et accessible au sein des US mais son organisation et sa structuration restent propres à chaque site. Au-delà d'un socle commun (« observation médicale », « examens biologiques », « examens complémentaires », « comptes rendus d'hospitalisations », « certificats médicaux », « courriers »), le dossier médical somatique peut comporter, selon l'établissement considéré, des sous-dossiers par types de professionnels (infirmier et/ou psychiatre et/ou psychologue, et/ou addictologue, et/ou dentiste, et/ou pharmacien, etc.). Dans d'autres cas, chaque type d'acteur bénéficie d'un dossier propre, en général accessible dans des locaux distincts les uns des autres.

<sup>14</sup> A noter, par ailleurs que la visite médicale d'entrée est prévue réglementairement pour tous les entrants venant de l'état de liberté. Elle est ainsi proposée systématiquement à toute personne incarcérée venant de l'état de liberté tout en étant conditionnée au consentement de celle-ci. Elle se déroule alors dans les plus brefs délais (le jour même ou au maximum dans les 48 heures suivant l'entrée en détention). L'examen d'entrée n'est, en revanche, pas obligatoire à l'occasion d'un transfert entre établissements pénitentiaires, mais la continuité des soins devant être assurée par l'équipe médicale de l'établissement dans lequel la personne détenue est transférée, une telle visite est généralement réalisée pour l'ensemble des arrivants dans l'établissement. En pratique, dans l'étude de faisabilité, seuls 6 dossiers médicaux sur les 306 tirés au sort ne contenaient aucune donnée relative à une quelconque visite médicale d'entrée.

<sup>15</sup> Ce résultat est similaire aux données obtenues dans l'enquête par questionnaire réalisée dans le cadre du volet « attentes et besoin » qui ont montré que 70% des 34 US ayant répondu au questionnaire avaient mis en place un tel outil.

colligés de façon chronologique dans les dossiers médicaux et sous la forme d'observations libres (donc de façon non standardisée).

Développer un dispositif de surveillance épidémiologique d'après les dossiers médicaux des personnes détenues nécessiterait une harmonisation du contenu de ces dossiers et une standardisation des données qui y sont notifiées.

### 1.2.2.3. *L'information médicale contenue dans les dossiers médicaux ne permet pas le calcul de la prévalence des principales pathologies en milieu carcéral*

Au-delà de l'accès aux données et de leur disponibilité sous forme standardisée, l'analyse des 306 dossiers médicaux a permis de déterminer la nature de l'information qui y est *in fine* présente.

Certaines thématiques de santé sont bien documentées dans les dossiers médicaux à l'entrée dans l'établissement (thématiques renseignées dans plus de 70 % des dossiers examinés), notamment celles concernant la consommation de substances psychoactives (tabac, alcool, drogues illicites), le statut pondéral (poids et taille) et les antécédents médicaux et chirurgicaux. Toutefois, le niveau de précision des informations concernant les conduites addictives (information relative à la durée du tabagisme, à la quantité d'alcool bue au cours d'une journée ordinaire, à la consommation d'alcool à risque) est insuffisant pour pouvoir construire des indicateurs utiles au suivi épidémiologique de ces comportements à risques.

Pour les maladies chroniques sélectionnées dans le cadre de cette étude (hypertension artérielle, diabète, dyslipidémie, asthme, broncho-pneumopathie chronique obstructive (BPCO)), leur renseignement dans le dossier médical à l'entrée en détention n'est pas systématique, en l'absence d'une liste à cocher par oui ou par non pour chacune d'elle.

Pour le module « psychiatrique », il est apparu que le recueil à partir du dossier médical somatique était peu approprié (à l'entrée dans un établissement ou au cours du suivi). En effet, le cloisonnement mis en avant par les professionnels de santé entre la prise en charge somatique et psychiatrique trouve une traduction dans les dossiers médicaux : lorsque les équipes de soins somatiques et psychiatriques ne partagent pas le même dossier (en cas de service médico-psychologique régional (SMPR) sur place), aucune synthèse psychiatrique ne figure dans le dossier somatique ; dans le cas contraire (dossiers communs aux équipes de soins somatiques et psychiatriques), les entretiens avec les uns et les autres ont mis en exergue la réticence des psychiatres à écrire des informations précises dans le dossier somatique du patient.

Enfin, concernant les autres thématiques de santé (problèmes ostéo-articulaires, dermatologiques, digestifs, bucco-dentaires et les traumatismes), celles-ci sont, comme pour les maladies chroniques, renseignées au cas par cas, uniquement en cas de diagnostic porté chez le patient. De nombreuses données de santé sont ainsi notifiées dans les dossiers médicaux des personnes détenues, mais elles ne sont pas structurées dans une perspective de surveillance épidémiologique.

Les informations sont présentes en fonction du terrain médical du patient et ne sont pas renseignées de manière systématique dans tous les dossiers médicaux, ce qui ne permet pas de calcul de prévalences. Envisager une surveillance épidémiologique à partir des dossiers médicaux des personnes détenues nécessiterait donc de renseigner davantage ces dossiers et d'adapter le recueil de données en fonction.

Certes l'étude Prévacar, réalisée à partir des dossiers médicaux somatiques, a permis de conclure à la faisabilité d'une surveillance nationale des infections aux VIH et VHC à partir des dossiers médicaux des personnes détenues, mais il importe de souligner que la recherche de la séropositivité des personnes incarcérées est considérée comme une priorité en milieu carcéral, avec un dépistage systématiquement proposé à l'entrée en détention et fréquemment réalisé (résultat des tests présents dans les dossiers dans 72 % des cas pour le VIH et 69 % pour le VHC).

Des chiffres similaires, voire supérieurs, de présence d'information ont été retrouvés dans l'étude de faisabilité présentée dans ce document pour des thématiques également considérées comme prioritaires en milieu carcéral. C'est notamment le cas des conduites addictives, cependant le niveau de précision de l'information présente dans les dossiers médicaux était insuffisant pour espérer mettre en œuvre une surveillance épidémiologique sur cette thématique au moyen des données disponibles.

En conclusion les dossiers médicaux des personnes détenues ne sont pas exploitables, en l'état et à ce jour, dans une perspective de surveillance épidémiologique. Bien que ces dossiers contiennent de nombreuses données sur l'état de santé des personnes incarcérées, il semble nécessaire, si l'on souhaite les exploiter dans le cadre d'un dispositif de surveillance spécifique ou en complément d'enquêtes épidémiologiques, d'engager un travail d'harmonisation et de standardisation des données dans une telle perspective.

### 1.2.3. Une enquête de l'INVS auprès des personnels médicaux montre le besoin d'un dispositif qui existe à l'étranger

#### 1.2.3.1. Les résultats de l'enquête

L'enquête de l'INVS a mis en exergue les raisons de l'utilité d'un recueil de données médicales pour les détenus.

Tableau 2 : Raisons de l'utilité de portée nationale (enquête par entretiens médecins US et enquête par entretiens acteurs)

Connaître l'état de santé de la population carcérale	Comparer l'état de santé de la population carcérale
<ul style="list-style-type: none"> <li>« Mettre à jour les connaissances sur l'état de santé de la population carcérale »</li> <li>« Obtenir une mise à jour des connaissances »</li> <li>« Prendre du recul sur la pathologie en milieu carcéral et avoir une vision globale : des fois on pense à propos d'un cas particulièrement compliqué que c'est un problème important en prison alors qu'en fait à l'échelle de la population carcérale cela représente peu »</li> <li>« Faire un véritable état des lieux des pathologies »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« À la population générale »</li> <li>« À la population générale mais en ajustant sur les facteurs de risques (sur l'âge le sexe et les facteurs socio-culturels et économiques, etc.) pour comparer ce qui est comparable »</li> <li>« À des groupes de population présentant d'autres facteurs de risque : les personnes détenues sont peut-être en meilleure santé que d'autres groupes à risque, comme la population rurale et isolée »</li> </ul>
Déterminer la nature des besoins de la population carcérale	Evaluer l'impact de la détention sur la santé des personnes incarcérées
<ul style="list-style-type: none"> <li>« Mettre en évidence des problèmes particuliers de santé »</li> <li>« Connaître la pathologie mentale en prison »</li> <li>« Mettre en évidence des groupes de population à risque particulier »</li> <li>« Hygiène de vie et pathologies dermatologiques »</li> <li>« Les problèmes digestifs sont fréquents en détention en raison notamment du fait qu'il n'existe pas d'intimité pour l'utilisation des toilettes »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« Déterminer les effets pathogènes de la détention ; analyser l'impact de la détention sur la santé mentale, sur la prégnance de la violence et des agressions (traumatismes) »</li> <li>« Par exemple les longues peines conduiraient à augmenter les maladies cardio-vasculaires en raison en particulier de la sédentarité, de l'alimentation peu saine et du tabagisme »</li> <li>« Apprécier le rôle (positif ou négatif) de la détention sur la consommation de produits psychoactifs (...) la prison pourrait-elle représenter l'opportunité de la mise en oeuvre d'une vraie prise en charge (addictions) »</li> <li>« Produire des données sur les sortants de prison ; en maison d'arrêt il est très difficile de mettre en évidence ce qui se passe entre l'entrée et la sortie ; quel impact sur l'état général, l'alimentation, l'activité physique, le tabac, sur le plan psychologique... »</li> </ul>
<b>Adaptation des politiques publiques (santé, offre de soins, conditions de détention)</b>	

Connaître l'état de santé de la population carcérale	Comparer l'état de santé de la population carcérale
<p>« Pour proposer des pistes d'amélioration de l'offre de soins » « Des données sur la santé mentale permettraient de questionner la politique pénale actuelle (cf. atténuation de la responsabilité pénale) mais aussi pourraient conduire à faire évoluer la politique de suspension de peine pour des raisons psychiatriques »</p> <p>« Des données sur la dépendance et le handicap peuvent conduire à développer une prise en charge en détention plus adaptée (augmenter le nombre en auxiliaires de vie) ; cela peut aussi éclairer la politique pénale et celle relative à la suspension de peine » « Pour les urgences (malaises cardio-vasculaires, personnes vieillissantes, etc.) : absence de boutons dans les cellules pour appeler à l'aide dans les prisons hors plan 1990, il y a une vraie angoisse »</p>	

Source : INVS

Tableau 3 : Raisons de l'utilité à l'échelle des pratiques sur le terrain (enquête par entretiens médecins US)

Connaître l'état de santé de la population carcérale	Comparer l'état de santé de la population carcérale
<p>« Pour caractériser l'état de santé de la population carcérale de l'établissement »</p> <p>« C'est important de savoir les pathologies qu'on a pour l'équipe »</p>	<p>« Pour comparer avec les autres établissements »</p> <p>« Pour qu'on puisse comparer entre les régions »</p> <p>« Besoins d'avoir des données générales sur la santé des détenues pour se comparer à la population nationale, IDF, pour sortir ou lutter contre le discours parano »</p> <p>« Comparer à celle des autres établissements : par exemple j'ai l'impression qu'on a une population plus malade à F. par rapport au reste de la population carcérale. Est-ce vrai ? »</p>
Étayer les demandes de moyens et réponses à des appels d'offre (télémédecine)	Adapter les prises en charge et l'offre de soins au sein des US
<p>« Avec le projet télémédecine, c'est compliqué parce que pour construire le dossier on manque de données statistiques »</p> <p>« Données utiles pour pouvoir pour étayer le montage de projets »</p>	<p>« In fine pour adapter mes pratiques en fonction des données et de l'offre de soins »</p> <p>« Pour adapter les prises en charge : cela va nous permettre de savoir comment apporter les soins aux gens »</p> <p>« Faire du benchmark de prise en charge : savoir si on est moins bon que l'US de R. savoir comment fait R. pour être aussi bon »</p> <p>« In fine pour adapter mes pratiques en fonction des données »</p> <p>« Pour savoir comment travailler notre prise en charge »</p>

Source : INVS

L'enquête INVS a mis en évidence les freins et facteurs favorisant le développement d'un dispositif de surveillance des personnes détenues.

Tableau 4 : Freins au développement d'un dispositif de surveillance de la santé des personnes détenues

Type de frein	Contenu
Le manque de temps à consacrer au recueil	<p>« Le premier facteur limitant serait d'imposer une activité supplémentaire lourde aux équipes travaillant au sein des unités sanitaires sans adapter les moyens humains. »</p> <p>« Le frein principal est à mon avis le temps que réclame le relevé de toutes ces informations. »</p> <p>« Le temps à accorder pour faire le recueil (...), la charge de travail supplémentaire. »</p> <p>« Investissement en temps des médecins dans un dispositif de recueil. »</p>
Le manque de moyens à consacrer au recueil	<p>« L'idée est très intéressante mais en pratique nous avons beaucoup de mal à mettre en place des surveillances de données épidémiologiques car nous manquons de temps de secrétariat pour regrouper les données qui pourraient être recueillies par les médecins et les IDE. »</p> <p>« Problème de la saisie des données qui si elle est faite dans un second temps ne peut pas être »</p>

Type de frein	Contenu
	<p>assumée par les personnels sur place à moins d'une dotation en personnel supplémentaire (secrétaire ou autre...).</p> <p>« Le manque de moyens des unités sanitaires. »</p> <p>« Le coût, les moyens nécessaires à la mise en oeuvre. »</p> <p>« Réduction des effectifs en prison. »</p>
Absence de dossier médical standardisé, commun à l'ensemble des US	<p>« Remplir des données IDENTIQUES dans leur définition d'un établissement à l'autre. »</p> <p>« Homogénéité du recueil : nécessite à mon avis une harmonisation nationale. »</p> <p>« La première façon de faire serait peut-être d'avoir un dossier médical UNIQUE et INFORMATISE dans toutes les US. »</p> <p>« Un recueil à partir du Rim-p mais il y a besoin d'homogénéiser le codage des diagnostics, de développer le contrôle qualité car en l'état le codage est très farfelu, à savoir psychiatre dépendant (donc non homogène au sein d'un établissement) et même non homogène pour un psychiatre. »</p> <p>« Le faible renseignement du dossier somatique par les psychiatres. »</p> <p>« Que le SMPR accepte enfin un dossier partagé informatisé ! »</p>
Absence de dossier médical informatisé	<p>« Absence de dossier informatisé. »</p> <p>« La non-informatisation des dossiers médicaux. »</p> <p>« Les requêtes en seraient d'autant simplifiées et la valeur statistique n'en aurait que plus d'intérêt. »</p> <p>« Pas de dossier informatisé pour faire les requêtes. »</p>
Compatibilité avec celui de l'hôpital de rattachement	<p>« Uniformisation des logiciels informatiques vu que chaque centre hospitalier fonctionne avec son logiciel et souvent inadapté à la pratique de médecine générale telle qu'elle est pratiquée au sein des US. »</p> <p>« Manque d'outils d'informatiques adaptés ainsi que des problèmes de compatibilité avec les systèmes informatiques hospitaliers existant. »</p> <p>« La non-informatisation des dossiers, la compatibilité des systèmes d'exploitation des différents sites. »</p>
Contraintes techniques liées à la fonctionnalité du réseau informatique et à sa maintenance dans les unités sanitaires	<p>État actuel de l'informatisation des unités sanitaires variable. »</p> <p>« L'absence dans la plupart des établissements de système informatisé constituent actuellement des freins au développement d'un dispositif de surveillance. »</p> <p>« L'US est câblée (par la pénitentiaire), mais tous les informaticiens sont à B. (hôpital de rattachement) ; on n'a pas de maintenance ; tous les jours il y a un problème informatique (ordinateur/imprimantes...) ; on a un numéro d'appel, mais ils se déplacent peu ; on a tellement de problèmes qu'il faudrait quelqu'un qui nous soit dédié ; il nous faut d'abord résoudre nos problèmes d'informatique avant le DMP. »</p> <p>« Attention à la maintenance du dispositif informatisé ; l'informatisation est dramatique ici ; on est à distance du CHR, sous-doté en réseau ; on espère une maintenance 24h24 ; tout est compliqué en prison. »</p>

Source : INVS

Tableau 5 : Facteurs favorisant le développement d'un dispositif de surveillance de la santé des personnes détenues

Type de facteur favorisant	Contenu
Faisabilité pour les professionnels	<p>« Prévoir un recueil, simple, rapide, ergonomique, peu demandeur de temps ; il faut définir un module minimal ne demandant pas trop de temps de recueil. »</p> <p>« Un recueil qui s'intègre dans les pratiques : à partir du Rim-P puisque ce recueil est obligatoire. »</p> <p>« Il faut faire des propositions faisables. »</p>
	<p>« Il faut une équipe dédiée et des outils adaptés (2, 3 référents, une équipe pilote) Ça pourrait dynamiser une équipe d'avoir des retours. »</p> <p>« Un réel engagement politique, avec le déploiement de moyens adaptés. »</p> <p>« La volonté politique car la santé des personnes détenues relève de la responsabilité des pouvoirs publics. »</p>

Type de facteur favorisant	Contenu
	« Un volontarisme politique. »

Source : INVS

En outre, il convient de souligner qu'il n'existe aucune étude sérieuse sur la prévalence des addictions en milieu ouvert.

### 1.2.3.2. Les dispositifs à l'étranger

L'enquête INVS a analysé les différents dispositifs de surveillance de la santé des détenus. Ils sont retracés dans le tableau suivant.

Tableau 6 : Dispositifs de surveillance et enquêtes nationales selon les pays

Pays	Dispositifs pérenne de surveillance	Enquêtes nationales ponctuelles et/ou répétées
Australie	Enquête nationale multithématique depuis 2009	HIV, HBV, HVC, comportements à risques (2004, 2007)
Belgique	Recueil standardisé et informatisé multithématique depuis 2010	Maladies infectieuses (1997) Recours aux soins (2005)
Canada	Recueil standardisé et informatisé multithématique depuis 2010 Surveillance des maladies infectieuses depuis 2000	Santé mentale (1998) Santé multithématique (1995) Maladies infectieuses (2007)
Finlande		Santé multithématique (1985, 1992, 2002, 2006) Santé mentale (nd)
France		Santé des entrants (1997 puis 2003) Handicap, incapacités, dépendance (2001) HIV, HCV et TSO (2010)
Italie	Surveillance des toxicomanes et maladies infectieuses (arrêt en 2002)	Santé multithématique (2005)
Pays-Bas	Surveillance de la santé mentale et des addictions (depuis 2003)	
Nouvelle-Zélande	Enquête biannuelle incluant certaines données de santé (depuis 1987)	Santé mentale (1999) Santé globale (2005)
Norvège		Conditions de vie (2003) Santé multithématique (2004, 2005) Recours aux soins (2006, 2009)
Suisse	Surveillance des maladies infectieuses (depuis 2008)	
Royaume-Uni	Surveillance des maladies infectieuses (depuis 2002)	Santé multithématique (1994) Santé mentale (1998) Santé des femmes (2006) Santé et évaluation des besoins (2008)
Etats-Unis	Enquête santé thématique (tous les 5/7 ans depuis 1974)	

Source : *European Journal of Public Health*, Septembre 2014

## 1.2.4. Ce constat a été confirmé par plusieurs autres travaux

### 1.2.4.1. Le rapport Montaigne de 2008

Le rapport « Comment rendre la prison enfin utile » de septembre 2008 de l'institut Montaigne rappelle qu'il a fallu attendre 1986 pour que les soins psychiatriques dispensés aux détenus soient confiés au service public hospitalier et 1994 pour les soins somatiques.

Un SMPR est installé dans chaque région pénitentiaire, soit 26 SMPR pour 192 établissements pénitentiaires. Les SMPR sont responsables du dépistage des troubles psychologiques, des soins courants, de la lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, etc....Chacun dispose d'un quartier d'une vingtaine de lits pour assurer une hospitalisation de jour. Il n'y a pas de permanence psychiatrique la nuit en détention. En cas de crise, les SMPR sont favorables à l'hospitalisation d'office pour éviter un placement en secteur d'isolement qui aggrave l'état du patient. Toutefois, ni l'hôpital de secteur (problème de sécurité) ni l'administration pénitentiaire n'y sont favorables (soupçon de simulation). Aussi les détenus hospitalisés se voient-ils la plupart du temps imposer des entraves et une camisole chimique. De ce fait, les séjours en psychiatrie hospitalière sont brefs et leur effet quasi inexistant. C'est pour apporter une solution à ce problème qu'a été décidée la construction d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Ces unités sont localisées dans les hôpitaux publics mais la sécurité y sera assurée par l'administration pénitentiaire. Les détenus pourront y être hospitalisés d'office sans que soit nécessaire l'intervention du préfet.

**Dans les établissements où il n'existe pas de SMPR, les psychiatres limitent leur prestation à un ou deux entretiens par mois ce qui ne leur permet pas de faire un travail de fond pourtant nécessaire.** Ils deviennent de véritables « dealers » de traitements antidépresseurs et anxiolytiques, destinés à prévenir les suicides et les agressions, donnés par les équipes soignantes des US qui sont surchargées. Cette démarche n'est pas fondamentalement différente de la tolérance de l'administration pénitentiaire vis-à-vis de la circulation de la drogue qui favorise le calme des détenus.

Les améliorations envisageables peuvent être de trois ordres : le développement des techniques d'évaluation de la santé mentale et du dépistage des pathologies psychiatriques des personnes, condamnées ou prévenues, mises en œuvre dans le « sas » d'entrée des arrivants. Une meilleure communication entre les acteurs que sont l'administration pénitentiaire, les médecins de l'UCSA et les psychiatres du SMPR. Aujourd'hui elle n'existe qu'exceptionnellement dans certains établissements et seulement grâce à des bonnes volontés informelles. Il est proposé de créer un dossier médical commun au médecin de l'UCSA et au psychiatre tel qu'il existe dans les hôpitaux.

L'étude de l'institut Montaigne indique que les articles sur l'importance des troubles psychologiques en prison font état de chiffres peu concordants. Madame Christiane de Beaurepaire, directrice du SMPR de Fresnes, fait état de : « ...plus de 25 % de détenus qui souffrent de troubles avérés, Madame Betty Brahmy, chef du SMPR de Fleury-Mérogis, précise : «...états dépressifs graves, 45 %, et troubles psychotiques aigus 27% »/ Elle explique que «...certaines personnes, peut-être déjà fragiles antérieurement à l'incarcération, peuvent ne pas supporter les conditions de la vie quotidienne en prison : surpopulation, promiscuité, absence d'hygiène, rupture des liens affectifs, familiaux, conjugaux, déresponsabilisation, violences, rackets, attente du jugement puis du transfert en établissement pour peines... On observe ainsi des décompensations psychiatriques sur le mode de bouffées délirantes aiguës chez des sujets qui n'avaient jamais été repérés comme malades mentaux à l'extérieur. »

Enfin, il semblerait qu'environ 60 % des détenus prennent des médicaments psychotropes. Ces chiffres signifient que la demande de soins psychologiques est supérieure à la demande de soins somatiques.

#### **1.2.4.2. Les autres rapports**

Le Rapport IGAS/IGSJ de novembre 2015 relative à l'évaluation du plan Santé-justice a retenu les propositions de l'INVS dans sa recommandation n°1.

### **1.3. Les différentes études disponibles**

### 1.3.1. Les études internationales

L'European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction a réalisé il y a 3 ans un référencement bibliographique des études évaluant la prévalence de l'usage de drogues parmi les personnes détenues. Globalement ces études démontrent la concentration des usagers de drogue en milieu carcéral par rapport au milieu libre<sup>16</sup>.

Une analyse des comportements addictifs chez les personnes en milieu pénitentiaire à partir du programme OPPIDUM du réseau des centres d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance a été réalisée en 2008 sur les données recueillies entre 2003 et 2006. 65% des personnes interrogées déclaraient consommer au moins un produit illicite avant leur incarcération (cannabis 45%, cocaïne 24%, héroïne 16%). Mais cette étude recrutait spécifiquement des personnes présentant une problématique addictive. Elle comparait surtout les comportements d'usage de drogues par rapport à la population suivie en milieu libre. Ainsi les personnes détenues interrogées étaient, avant leur incarcération, plus jeunes, moins bien insérées socialement et moins souvent sous traitements de substitution aux opiacés que ceux recrutés en milieu libre. Elles consommaient davantage de produits notamment les benzodiazépines, les produits illicites et ce, de manière plus déviante que les autres sujets<sup>17</sup>.

De son côté, l'INVS a compilé les différentes études internationales existantes. La mission a retenu uniquement les éléments liés aux addictions et à la santé mentale.

Tableau 7: Prévalence des maladies liées à la santé mentale

Etude/référence	Pays	Psychose	Syndrome dépressif
Fazel et Seewald 2012 <sup>18</sup>	Méta-analyse	F 3,9% H 3,6%	F 14,1% H 10,2%
Binswanger et al. 2010 <sup>19</sup>	Etats-Unis (prisons)	F 6% H 4,4%	F 35,5% H 17,4%

Source : INVS

Tableau 8 : Prévalences des addictions

Etude/référence	Pays	Tabac	Alcool	Drogues
Australian Institute of Health and Welfare (2011) <sup>20</sup>	Australie	74%	Usage abusif 58%	Usage abusif : 66%
Binswanger et al 2010 <sup>21</sup>	Etats-Unis	Nd	Usage abusif : F 36,9%, H 47,9% Dépendance : F 18,9%, H 23,3%	Usage abusif : F 59,3%, H 27,7% Dépendance : F 47,7%, H 37,5%
Fazel et al 2006 <sup>22</sup>	Méta-analyse	nd	Usage abusif : F	Usage abusif : F

<sup>16</sup> Lukaszewicz M, Falissard B, Michel L, Neveu X, Reynaud M, Gasquet I. Prevalence and factors associated with alcohol and drug-related disorders in prison: a French national study. *Subst Abuse Treat Prev Policy*. 2007; (Jan)4; 2:1. <http://www.idf.inserm.fr/download.asp?download=stockfile/u669/princart/e7.pdf> Accessed: 2010-05-18.

Sahajian F, Lamothe P, Fabry J. Psychoactive substance use among newly incarcerated prison inmates. *Sante Publique*. 2006 Jun;18(2):223-34.

Mouquet M-C. La santé des personnes entrées en prison en 2003, Études et résultats n 386, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique; Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Ministère des solidarités, de la santé et de la famille; 2005. <http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er-pdf/er386.pdf>. Accessed: 2010-05-18.

Rotily M, Delorme C. L'usage de drogues en milieu carcéral, Drogues et toxicomanies: indicateurs et tendances, OFDT; 1999.

Weilandt C, Rotily M. European network on HIV/AIDS and hepatitis prevention in prison: Annual report to the EC. Marseille/Bonn, ORS/WIAD; 1998.

<sup>17</sup> <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013700609001328>

<sup>18</sup> Données en cours de détention et prévalence chez entrants.

<sup>19</sup> Données en cours de détention

<sup>20</sup> Prévalence chez entrants.

<sup>21</sup> Données en cours de détention.

Etude/référence	Pays	Tabac	Alcool	Drogues
			[10-23,9%], H [17,7-30]%	[30,3-60,4]%, H [10-48]%

Source : INVS

### 1.3.2. Les études nationales

Il ressort des différentes enquêtes menées citées infra, un tiers des entrants en prison déclarent une utilisation prolongée et régulière de drogues illicites ou de médicaments détournés de leur usage habituel au cours de l'année précédent l'incarcération, le cannabis arrivant en tête dans près de 30% des cas. Ce chiffre, rapporté à la consommation régulière de drogues illicites de la population générale (6% de consommateurs réguliers chez les 18/25 ans et 2% des 26/44 ans), montre une surconsommation avérée avant la détention.

Ces consommations de produits stupéfiants pèsent fortement sur l'état de santé des personnes détenues concernées : des pathologies somatiques sont constatées dans une très grande majorité des cas, souvent accompagnées de pathologies psychologiques ou psychiatriques. Les personnes détenues constituent une population à risque au regard des conséquences sanitaires et sociales de l'usage de drogues.

#### 1.3.2.1. L'étude Coquelicot de 2004

Par ailleurs, l'étude Coquelicot menée en 2004 par l'InVS et l'ANRS mentionnait que 12% des usagers de drogues interrogés dans le cadre de l'étude déclaraient s'être injectés des drogues illicites en prison dont 30% déclaraient avoir partagé leur seringue<sup>23</sup>.

#### 1.3.2.2. L'étude DREES de 2003

Une enquête publiée en 2002 sur la santé mentale et le suivi psychiatrique révélait l'existence de pathologies psychiatriques chez près de 55 % des détenus entrants (Coldefy et al., 2002). La symptomatologie décrite par les psychiatres était variée, des troubles anxio-dépressifs et addictifs (chez 55 % d'entre eux) jusqu'aux psychoses (chez près de 20 %). L'enquête montrait en outre que les troubles mentaux observés dans cette population avaient considérablement progressé en quelques années. La fréquence élevée de l'usage nocif et de la dépendance à l'égard de l'alcool et des drogues illicites ressortait également de l'étude, 15 % des incarcérations et un tiers des détentions en maison d'arrêt étant en rapport avec une infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS). Les tendances générales de consommation de produits psychoactifs mettaient en évidence le développement des polyconsommations, la diversification des voies d'administration (augmentation de la fréquence du sniff) et le recours de plus en plus courant aux produits psychostimulants, à la cocaïne et au crack.

La première étude épidémiologique d'envergure<sup>21</sup> menée en 2003-2004 sur la santé mentale en prison a objectivé la prévalence des troubles mentaux en milieu carcéral (Rouillon et al., 2004). Elle indique que 80 % des détenus masculins et 70 % des détenues féminines présentent au moins un trouble psychiatrique, la grande majorité cumulant plusieurs troubles. Les troubles anxieux sont les plus fréquents (plus de la moitié des détenus en métropole en présentent au moins un), devant les troubles thymiques. Parmi les affections repérées, l'étude évoque 40 % de syndromes dépressifs, 33 % d'anxiétés généralisées, 20 % de névroses traumatiques, 17 % d'agoraphobies, 7 % de schizophrénies et 7 % de paranoïas ou psychoses hallucinatoires chroniques. Plus des deux tiers des détenus ont connu des événements traumatiques, précoces,

<sup>22</sup> Données en cours de détention.

<sup>23</sup> [http://www.invs.sante.fr/beh/2006/33/beh\\_33\\_2006.pdf](http://www.invs.sante.fr/beh/2006/33/beh_33_2006.pdf)

divers, nombreux, engendrant une vulnérabilité pour les troubles dépressifs et anxieux. Un quart des détenus de métropole, hommes ou femmes, présenteraient un trouble psychotique. Un risque suicidaire est repéré par le MINI pour 40 % des hommes détenus et pour 62 % des femmes, qui est jugé élevé pour près de la moitié des personnes concernées.

En outre, près de 40 % des détenus incarcérés depuis moins de 6 mois présentent une dépendance aux substances illicites et 30 % une dépendance à l'alcool. L'ANPAA estime que la dépendance à l'alcool concerne 40% des détenus hommes et 20% des détenus femmes, soit sur la base de 80 000 incarcérations par an près de 32 000 personnes en difficulté avec l'alcool dont 16 à 20 000 dépendants.

Les associations de troubles sont fréquentes dans ces populations, essentiellement sous la forme de troubles thymiques et anxieux (3 à 4 détenus sur 10), troubles anxieux et dépendance aux substances ou à l'alcool, troubles thymiques et dépendance, troubles anxieux et psychotiques, chacune de ces associations concernant environ un détenu sur cinq. Selon les populations, 35 % à 42 % des détenus sont considérés par les enquêteurs comme manifestement malades, gravement malades ou parmi les patients les plus malades (échelle de gravité CGI). Pourtant, seulement deux tiers des personnes détenues déclarent avoir consulté avant la période d'incarcération un psychologue, un psychiatre ou un médecin généraliste pour un motif d'ordre psychiatrique.

Cette prévalence importante des troubles psychiques en prison s'explique en partie par la diminution de l'irresponsabilité pénale. La deuxième édition de l'enquête de la DREES sur la santé menée auprès des entrants en 2003 corrobore ces observations. Elle confirme aussi la surreprésentation des addictions en milieu carcéral (Mouquet, 2005). Un tiers des nouveaux détenus déclare une consommation prolongée et régulière de drogues illicites au cours des douze mois précédant l'entrée en prison : cannabis (29,8 %), cocaïne et crack (7,7 %), opiacés (6,5 %), médicaments utilisés à des fins de toxicomanie (5,4 %), autres produits : LSD, ecstasy, colles, solvants (4,0 %). Près de 11 % des détenus déclarant une utilisation régulière de drogues illicites consommaient plusieurs produits avant l'incarcération. Cette fréquence élevée de consommation de substances psychoactives est à relier à la fréquence des incarcérations occasionnées par des infractions à la législation sur les stupéfiants<sup>23</sup> car, à l'exception du cannabis, l'usage déclaré de drogues illicites est marginal dans la population générale.

En prison, un nombre particulièrement élevé de personnes présente des conduites addictives, qu'il s'agisse d'une dépendance aux médicaments, aux drogues illicites, à l'alcool ou au tabac. Une étude sur l'état de santé à l'entrée en prison, actualisée en 2003 et publiée en 2005 par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), annonce que :

- ♦ 33,3% des entrants déclarent une utilisation prolongée et régulière d'au moins une drogue (produits illicites et médicaments utilisés de façon toxicomaniaque) dans l'année précédant l'incarcération ;
- ♦ 31% des entrants déclarent une consommation excessive d'alcool au regard des critères fixés par la direction générale de la santé ;
- ♦ 78% des personnes arrivant en prison fument du tabac et près de 22% d'entre elles consomment quotidiennement plus de vingt cigarettes.

### 1.3.3. Les études locales

#### 1.3.3.1. Le système de veille sanitaire de l'état de santé des entrants en Picardie

Grace à un système de veille sanitaire de l'état de santé des personnes entrant en prison mis en place dans les établissements pénitentiaires de Picardie, l'Observatoire régional de la santé et du social (OR2S) de Picardie publie annuellement un rapport sur les données recueillies. La Picardie compte six établissements pénitentiaires : maison d'arrêt d'Amiens (307 places), de Beauvais (117 places) et de Compiègne (82 places), centre pénitentiaire de Liancourt (636 places dont 384 en centre de détention, 232 en maison d'arrêt, 20 pour le quartier mineur) et de

Laon (395 places dont 200 en centre de détention), et de Château-Thierry (33 places en maison d'arrêt et 101 places en maison centrale).

Le dispositif qui s'applique à tous les détenus entrants (hors maison centrale de Château-Thierry) a été étendu progressivement à tous les établissements<sup>24</sup>. Il est basé sur une fiche épidémiologique élaborée par les US et remplie par le médecin lors de la visite médicale obligatoire suivant l'incarcération. Elle comporte des informations médicales et sociales. Elle fait l'objet d'un traitement grâce à une application sécurisée par Internet.

Les principaux résultats des données recueillies durant l'année 2013 portent donc sur la santé, les dépistages, les conduites addictives et la situation sociale. 1896 fiches arrivant ont été renseignées et analysées sur l'ensemble des établissements pénitentiaires de Picardie. Elles concernaient 94,7% d'hommes adultes, 4% de femmes adultes et 25 mineurs. L'âge moyen de la population étudiée était de 31,8 ans.

Ils montrent qu'à leur entrée en milieu carcéral, un tiers des personnes détenues de sexe masculin prend au moins un traitement et que pour un peu plus de la moitié, des soins dentaires sont à programmer. Un peu moins de deux personnes détenues sur trois ont vu un médecin en consultation au cours des douze mois précédents leur incarcération. Deux cinquièmes des détenus se sont vus prescrire au moins une consultation chez un spécialiste lors de leur arrivée en milieu carcéral, et plus précisément en psychiatrie pour un entrant sur dix.

Un entrant sur trois a déclaré avoir au moins une pathologie somatique connue. La moitié de ces pathologies sont des pathologies broncho-pulmonaires (asthme...) et cardio-vasculaires (hypertension artérielle, arythmie...).

Concernant les pathologies mentales, un cinquième des hommes nouvellement détenus ont eu un suivi psychiatrique antérieur et presque autant suit un traitement psychiatrique.

Plus de cinq nouveaux détenus sur six se déclarent fumeur lors de la visite médicale suivant l'incarcération, et plus d'un sur six ont une consommation excessive d'alcool (plus de trois verres par jour). Près d'un quart a consommé de façon régulière une drogue au cours des douze mois précédents leur incarcération. En grande majorité du cannabis, associé pour près d'un quart d'entre eux à de l'héroïne. Plus de la moitié de la population carcérale a bénéficié de dépistages sérologiques avant l'incarcération. Enfin, quatre détenus sur cinq sont à jour pour le vaccin DTP et pour celui contre l'hépatite B. En 2013, 37,2% des personnes entrant en établissement pénitentiaire déclaraient avoir consommé du cannabis durant l'année précédant leur incarcération, 10,5% de l'héroïne ou opiacés, 6,4% de la cocaïne ou du crack, 3,4% des médicaments détournés. 24% des personnes interrogées étaient des consommateurs réguliers. Ces chiffres étaient semblables à ceux de l'année précédente.

### 1.3.3.2. *L'étude sur la consommation de drogue au sein de l'établissement pénitentiaire de Liancourt*

La seule étude estimant la consommation de drogue à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire français est celle menée à Liancourt en 2012. Il s'agissait de données déclaratives concernant la consommation de drogues avant et pendant l'incarcération. Elle mettait en évidence une poursuite de la consommation de drogues à l'intérieur de la détention, des stratégies de réduction de risque peu efficaces (principalement en rapport avec les traitements de substitution délivrés) et une réticence majoritaire à la mise en place d'un programme d'échange de seringues ou la mise à disposition de feuillets pour le sniff<sup>25</sup>.

### 1.3.4. Les projets de certains acteurs

<sup>24</sup>24 Pré-testé sur les établissements pénitentiaires de Compiègne et Beauvais mi 2010 mi 2011 et étendu aux autres établissements en 2012, Amiens a intégré fin 2012.

<sup>25</sup> [http://www.reductiondesrisques.fr/wp-content/uploads/2012/04/Reduction\\_des\\_risques\\_et\\_usages\\_de\\_drogues\\_en-detention-une\\_strategie\\_inefficace.pdf](http://www.reductiondesrisques.fr/wp-content/uploads/2012/04/Reduction_des_risques_et_usages_de_drogues_en-detention-une_strategie_inefficace.pdf)

La fédération Citoyens et justice a développé un projet de rapport d'activité pour ses associations adhérentes. Le projet communiqué à la mission date du 30 janvier 2007 et s'appliquerait aux associations adhérentes gestionnaires d'une activité de placement extérieur. En ce qui concerne la santé, elle prévoit de renseigner les éléments suivants concernant l'arrivant au premier jour de l'arrivée dans la structure de placement extérieur : problématique alcool, toxicomanie, psychologique ou psychiatrique, maladie, autre. Le rapport d'activité préciserait également le type de suivi santé durant la mesure (interne ou en partenariat), l'accompagnement psychologique (nombre d'entretiens) et si l'accompagnement s'est poursuivi après la mesure : suivi médical interne ou en partenariat.

### 1.3.5. Les projets d'études à venir

A ce jour, aucune étude n'offre des données objectives et actuelles sur la consommation de drogues des personnes détenues particulièrement durant l'incarcération. La connaissance des produits consommés et des modalités de leur consommation est limitée. Les données de la littérature française rassemblent des données déclaratives rarement généralisables à l'ensemble du territoire.

L'ANRS envisage de débiter prochainement une nouvelle étude similaire à Coquelicot en milieu carcéral. Cette étude qui serait réalisée sous la forme d'entretiens structurés pourrait préciser les comportements des usagers de drogues incarcérés.

L'ORS de Picardie poursuit le recueil systématique des données de santé des personnes entrant en milieu carcéral en Picardie. Son projet pourrait utilement être décliné dans d'autres régions.

Parallèlement, dans le cadre du dernier appel à projet du fond de concours MILDECA en 2015, la direction de l'administration pénitentiaire a débuté, en lien avec la faculté de pharmacie Paris Sud et l'observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT), une étude de faisabilité d'analyses toxicologiques des eaux usées des établissements pénitentiaires. La méthode d'analyse des eaux usées permet de générer des données objectives relatives à la consommation de drogues en détention et fournit un aperçu en temps réel des niveaux de consommation de drogues et de l'évolution des tendances à l'échelle locale. Ce type d'étude permet une mesure objective du phénomène d'usage de drogues en milieu fermé et lève les biais de sous-déclaration liés aux enquêtes épidémiologiques. Les mesures sont par définition anonymes. Cette étude mobilisant le Groupe santé publique-environnement (URM 8079 de l'université de Paris sud) sera la première étude européenne de ce type menée en milieu carcéral<sup>26</sup>. Elle permettra de discuter les stratégies de prévention, de dissuasion des usages de drogues ainsi que les besoins sanitaires de ces publics. Deux études décrivent une recherche similaire menée en Australie<sup>2728</sup>.

Par ailleurs, la direction de l'administration pénitentiaire travaille en lien avec l'OFDT afin de définir les études envisageables permettant de mieux appréhender la problématique addictive en détention.

Il n'existe pas d'étude concernant spécifiquement les personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert. Seule l'étude sur les risques de récidives des sortants de prison de mai 2011 fait état d'un taux de récidive d'infractions à la législation sur les stupéfiants de 48%<sup>29</sup>.

## 1.4. La question du secret médical et du partage d'informations

<sup>26</sup> Ce type d'étude a déjà été déployé en milieu urbain.

<sup>27</sup> <http://www.atdc.org.au/wp-content/uploads/2014/09/Monitoring-substance-use-in-prisons-assessing-the-potential-value-of-wastewater-analysis.pdf> Science and Justice 54/2014 p. 338-345 et <http://dx.doi.org/10.1016/j.jsj.2014.06.006> Challenges and opportunities in using wastewater analysis to measure drug use in a small prison facility.

<sup>28</sup> <http://dx.doi.org/10.1016/j.jsj.2014.06.006>

<sup>29</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/cahierd%27etude36.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/cahierd%27etude36.pdf)

La déontologie médicale constitue l'un des éléments identitaires commun à l'ensemble des professionnels de santé. Ceux-ci témoignent généralement d'un attachement très marqué au respect de ces principes. L'éthique soignante correspond à une pratique de la médecine dans des conditions précises (choix du médecin, consentement du patient).

La prison constitue, toutefois, un lieu d'exercice spécifique où certaines règles peuvent perdre leur sens initial. Les pratiques professionnelles sanitaires doivent dès lors être réévaluées à l'aune des contraintes du milieu carcéral. Cette question du secret médical au sein des prisons a pris une acuité particulière avec l'apparition du SIDA et la présence de nombreux séropositifs dans un univers carcéral où les pratiques homosexuelles sont courantes, et avec les hépatites virales. Le personnel de surveillance revendique constamment une connaissance des risques (réels ou supposés) auxquels ils sont exposés au contact (parfois très physiques) avec les détenus.

#### 1.4.1. Le cadre juridique

La loi du 18 janvier 1994 constitua une réponse au problème du secret médical qui était difficilement préservé dans l'ancienne organisation de la médecine pénitentiaire. Elle a permis un changement des pratiques, notamment par l'arrivée du personnel hospitalier doté d'une culture médicale où le respect du secret professionnel est essentiel. La réforme de la médecine pénitentiaire consacre en effet l'autonomie du personnel médical, seul détenteur des informations relatives à la santé des détenus. Depuis, les personnes détenues bénéficient de l'obligation au secret qui pèse sur l'équipe soignante, comme toute autre personne prise en charge par un professionnel de santé, quel que soit le contexte (article L1110-4 CSP).

L'amélioration de la place du secret médical en prison est visible à deux niveaux :

- ♦ Le respect du colloque singulier (absence de tierce personne durant la consultation) est tout d'abord exemplaire des effets de ce changement de statut<sup>30</sup>. Celui-ci semble être devenu la règle générale dans tous les établissements : « Les discours des professionnels sont unanimes sur ce point. Si les surveillants sont encore parfois présents pendant des soins, ce n'est qu'avec le consentement ou à la demande des professionnels de santé eux-mêmes<sup>31</sup> ». Cette amélioration témoigne de la territorialisation de l'espace de santé et de l'autonomisation du personnel soignant à l'égard du personnel pénitentiaire.
- ♦ Le dossier médical constitue un second indice de l'évolution des pratiques. Relevant précédemment du dossier pénitentiaire, il s'agit désormais d'un dossier médical hospitalier à part entière. Placé sous la seule responsabilité de l'établissement de santé et conservé dans les locaux de l'UCSA, ce dossier n'est accessible qu'au personnel soignant, garantissant ainsi la confidentialité des données médicales enregistrées sur les détenus et facilitant la relation de confiance entre le détenu et le soignant.

Selon Yves Rabineau, magistrat détaché à l'IGAS, les progrès réalisés en France dans la protection du secret médical peuvent être comparés à l'organisation des soins en Italie où le personnel pénitentiaire est dépendant vis-à-vis du personnel pénitentiaire. Les conditions du colloque singulier ne sont pas toujours respectées, car même si c'est le cas la plupart du temps, la situation est toujours laissée à la libre appréciation du surveillant dont le soignant peut

<sup>30</sup> Au cours des années 1980, les professionnels de santé très mobilisés, appuyés par le Conseil national de l'ordre des médecins, avaient déjà obtenu que les surveillants n'assistent plus aux consultations, car leur présence était contradictoire avec le principe du colloque singulier. Néanmoins, localement, il restait encore des établissements - notamment les plus petites maisons d'arrêt - où des médecins et des infirmiers se voyaient imposer la présence d'un surveillant par un directeur d'établissement. Lorsque les professionnels faisaient valoir qu'ils étaient des médecins et des infirmiers, tenus au respect de principes déontologiques, ils se voyaient souvent rétorqués qu'ils agissaient dans un milieu particulier - comme en attestait leur statut - et qu'ils devaient en conséquence accepter les contraintes de ce milieu. Milly Bruno, *Soigner en prison*, op.cit., p.109

<sup>31</sup> Milly Bruno Soigner en prison, op. cité p. 109

difficilement refuser la présence : « Il y a eu une circulaire du ministère de la Justice pour demander au surveillant d'évaluer la situation. Parce que c'est vrai que ça dépend beaucoup des conditions. Par exemple si manifestement le détenu semble très en colère ou semble dangereux alors c'est difficile de dire au surveillant de s'en aller ».

Dans ce pays, l'opposition entre les personnels soignants et pénitentiaires est manifeste en cas d'hospitalisation du détenu. La présence des surveillants pendant les soins est alors laissée à la « discrétion » du chef de l'escorte qui demeure entièrement responsable de la sécurité du détenu et des personnels et s'estime en mesure d'imposer aux soignants leur présence pendant les soins, comme le souligne un commandant de la police pénitentiaire de Rebbibia penale à Rome: « Ça peut donc nous arriver d'avoir un mauvais rapport avec les infirmières et parfois même avec les médecins [...] et dans ce genre de cas, je les rappelle à l'ordre [...] Je leur dis qu'elles sont infirmières et qu'elles doivent faire leur métier d'infirmière et nous laisser faire le nôtre ». Le respect du secret professionnel n'est également pas respecté au sujet du dossier médical auquel ont accès les personnels pénitentiaires. Les dossiers médicaux pénitentiaires de la prison de Rebbibia sont marqués de symboles, comme l'explique le responsable du Sert, destinés à identifier les détenus toxicomanes et séropositifs, allant ainsi à l'encontre du principe de non-discrimination<sup>32</sup>. Le personnel de surveillance semble considérer que l'accès au dossier médical est indispensable en cas d'intervention sur un détenu séropositif afin de ne pas exposer le personnel à des risques connus des soignants : « C'est indispensable parce que si j'ai besoin de connaître quelque chose sur un détenu je dois pouvoir consulter des dossiers médicaux. Par exemple si un détenu s'ouvre une veine alors j'ai besoin avant d'intervenir de savoir s'il est séropositif ». Le secret médical n'est donc pas respecté en Italie. Cette situation s'explique par la non-application de la récente réforme de la médecine pénitentiaire mais surtout par une culture où le personnel médical est faiblement autonome et où les règles pénitentiaires prédominent sur les principes éthiques.

#### 1.4.2. Dans la pratique, le secret médical peut être violé en détention tandis que son application stricte peut gêner la communication entre milieu soignant et administration pénitentiaire

##### 1.4.2.1. Les violations du secret

La conciliation des principes éthiques avec les contraintes du milieu carcéral demeure cependant problématique, comme en témoigne les difficultés à respecter le secret médical en détention. En effet, les principes éthiques du Code de déontologie, qui ont été formulés dans le cadre d'une pratique médicale en milieu libre, peuvent s'avérer inadaptés en prison et rencontrent dès lors certaines limites dans leur application.

##### 1.4.2.1.1. Liées à la présence des personnels de surveillance

La présence des personnels de l'escorte lors des consultations ou examens médicaux ne permet pas d'assurer le droit au secret médical selon l'avis du CGLPL du 16 juin 2015 publié au Journal officiel du 16 juillet 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé<sup>32</sup>.

Le CGLPL recommande que les consultations médicales se déroulent hors la présence d'une escorte et que la surveillance soit indirecte (hors de vue et d'oreille du patient détenu). Par ailleurs, de trop nombreuses extractions médicales sont rendues nécessaires du fait du faible nombre de spécialistes intervenant en détention. A cet égard, le CGLPL préconise un renforcement de la présence de spécialistes au sein des unités sanitaires mais aussi qu'une réflexion soit menée afin que les personnes détenues remplissant les conditions légales bénéficient de permissions de sortir pour se rendre seules dans un établissement de santé.

<sup>32</sup> NOR : CPLX1516614V

De plus, le CGLPL rappelle la nécessité de prévoir des procédures d'accueil et des lieux spécifiques dans les établissements de santé afin de ne pas exposer les personnes détenues sous escorte à la vue du public regroupé dans les salles d'attente et de mettre fin chez les professionnels de santé à un sentiment d'insécurité justifiant des demandes de surveillance constante, incompatibles avec le respect du secret médical.

#### *1.4.2.1.2. Liées au pastillage des dossiers*

Selon un magistrat détaché à l'IGAS, la méthode du pastillage des dossiers médicaux, permettant au personnel de surveillance, par la pose de pastilles de couleur sur les chemises des dossiers médicaux, de savoir qu'un détenu est toxicomane ou séropositif, sans accéder au contenu du dossier couvert par le secret médical est une forme de violation du secret médical.

#### *1.4.2.2. Les atteintes au secret médical*

##### *1.4.2.2.1. Liées à un impératif de sécurité*

C'est par exemple le cas lorsque l'impératif de sécurité prime sur les règles éthiques. Une psychologue de l'unité d'hospitalisation pour détenus de Lyon-Sud reconnaît que le principe du colloque singulier est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre depuis qu'une tentative d'évasion particulièrement violente a eu lieu, ce qui a remis les exigences de sécurité au premier plan : « Et c'est vrai que depuis, l'accès au patient est devenu très difficile. On ne peut pas ouvrir plus de deux portes à la fois. Alors qu'avant... J'ai été pendant huit années en entretien enfermé avec le détenu. Alors que maintenant il faut laisser la porte ouverte ».

Les soignants sont d'ailleurs parfois les premiers à se sentir menacés et ne pas exiger le respect du secret médical, comme c'est souvent le cas à l'occasion de l'hospitalisation du détenu : « Il y a encore plein de consultations où les médecins n'osent pas dire aux policiers de sortir car ils ont peur d'être agressés par le détenu ».

##### *1.4.2.2.2. Liées à la configuration des locaux*

Le respect du colloque singulier est également lié à la configuration des locaux qui rendent plus ou moins praticable la conciliation des principes éthiques et des règles de sécurité.

##### *1.4.2.2.3. Liées aux règles de fonctionnement du milieu carcéral*

Les règles de fonctionnement du milieu carcéral rendent, selon plusieurs soignants, irréalisable le respect du secret médical qui apparaît comme « illusoire » ou une « vaste supercherie ». Cette opinion est, tout d'abord, celle des personnels sanitaires intervenant de façon ponctuelle en prison. L'intervention des Consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG), par exemple, ne permet pas de respecter la confidentialité de l'état sérologique des détenus comme en témoigne le constat déabusé d'un médecin réalisant des vacations aux prisons de Lyon : « C'est un peu compliqué en prison et pour moi c'est un peu illusoire mais enfin... ». Cette position est également partagée par des médecins hospitaliers rattachés aux UCSA après la loi de 1994. Deux difficultés rendraient impraticable l'anonymat des informations médicales au reste de la détention<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> La gouvernance de l'ingérable: Quelle politique de santé publique en milieu carcéral ?  
par Eric Farges Université Lumière Lyon 2 - 2003

La prison est d'abord un monde clos où chaque mouvement de détenu est contrôlé par le personnel pénitentiaire qui a facilement connaissance des problèmes de santé du détenu : « *L'anonymat en prison c'est une vaste supercherie, c'est n'importe quoi [...] Parce que personne n'est anonyme en prison. Le surveillant, il sait exactement où va n'importe quel détenu, n'importe quoi [...] Le surveillant de l'UCSA, lui, il le sait à peu près qui a l'hépatite et le Sida puisque les médecins qui s'occupent de cela viennent à certains jours et ils appellent une liste de détenus spécialement pour ce médecin* ».

#### 1.4.2.3. La levée du secret médical par les détenus eux-mêmes

Les détenus, ensuite, n'ont pas toujours cette préoccupation du secret médical et sont souvent les premiers à faire part à leurs codétenus, voire à des surveillants, de leurs problèmes de santé : « Il n'y a aucun détenu qui nous demande "Qu'est-ce que vous allez en faire de ces examens?". Le gars il s'en fout que ce soit anonyme ou pas [...] Quand cela se sait en détention, c'est que le détenu l'a dit lui-même à son codétenu ou à un surveillant un jour de déprime »<sup>606</sup>(C). Ce problème concerne en particulier la sérologie à VIH puisqu'il est souvent dans l'intérêt d'un détenu révélé séronégatif au test VIH de communiquer au reste de la détention le résultat de son examen pour éviter ainsi tout acte de discrimination<sup>607</sup>(C). Bien que le personnel soignant assure la confidentialité des informations, la non-connaissance de la séropositivité des détenus est de fait rarement respectée. Cette difficulté souligne la contradiction entre les principes déontologiques et les règles du milieu carcéral où le respect du secret médical peut parfois être « contre-productif » :

*« Quand un détenu se fait dépister sa séropositivité au VIH et qu'il est négatif, et bien c'est la première chose qu'il exhibe aux autres détenus et c'est très important d'être séronégatif quand on est détenu car si vous êtes séropositif, vous êtes un pédé et [...] cela implique de nombreuses discriminations [...] Nous, on fait en sorte que le dossier médical ne soit pas accessible [...] et ça vous donne la mesure du problème. Les médecins sont formés dans le respect de certaines règles et la garantie du secret médical est presque contre-productive dans un certain nombre de cas ».*<sup>2</sup>

Paradoxalement d'ailleurs, les plaintes reçues par la mission santé pénitentiaire de l'IGAS à propos du secret médical en prison ne sont pas celles de détenus qui se plaignent de sa violation, mais de détenus qui réclament vainement l'accès à leur dossier médical afin de justifier auprès de l'administration de la réalité des affections qu'ils revendiquent.

Le respect du secret médical serait illusoire en détention. C'est pourquoi ce principe cardinal ne pourrait pas s'y appliquer de façon aussi intransigeante que dans la pratique médicale courante. La notion de secret médical devrait alors être redéfinie en fonction des contraintes du lieu d'exercice, tel que le constate un psychiatre du SMPR de Lyon : « En théorie, il n'y absolument rien qui peut être dit à l'administration concernant le diagnostic. En réalité, c'est un secret de Polichinelle et on dit beaucoup de choses [...] Parce qu'en détention, tout se sait [...] Les diagnostics et les traitements sont presque semi-publics ».

#### 1.4.2.4. L'application trop rigide du secret professionnel peut gêner la communication entre soignants et les autres acteurs.

De façon plus générale, la coexistence de deux cultures professionnelles distinctes rend parfois inadapté le respect de règles jugées pourtant valides. En prison le « psy » fait l'objet de trois types de demandes : celle du juge d'application des peines (JAP) qui souhaite un travail de fond pour éviter la récidive, celle de l'administration pénitentiaire qui souhaite que le calme règne dans les murs et, quelquefois, celle du détenu qui souffre. Le traitement du détenu dépend de trois structures, l'administration pénitentiaire, l'US et le service psychiatrique de l'établissement. Or ces trois acteurs communiquent mal entre eux, voire pas du tout. Dans la majorité des établissements, le médecin ne connaît ni le dossier judiciaire, ni le dossier psychiatrique du détenu qu'il doit soigner. Le psychiatre connaît le dossier judiciaire mais pas le dossier médical, le directeur de la prison ignore les dossiers médicaux et psychiatriques. Il faut

bien entendu que le secret médical soit sauvegardé mais, à l'heure actuelle, ce secret est trop souvent invoqué pour justifier les rivalités de pouvoir qui existe entre les intervenants.

- Il existe en effet des tensions et des incompréhensions, notamment dans la prise en charge de personnes atteintes de handicaps, dont l'origine se situe pour partie dans l'impossibilité dans laquelle se trouve actuellement le personnel médical de communiquer avec le personnel de surveillance sur les données médicales et l'incapacité qui en résulte d'avoir une approche pluridisciplinaire sur des situations particulières qui le mériteraient.
- En outre, il a été confié au personnel de surveillance un rôle direct dans la prise en charge de la santé des détenus, qui suppose de considérer qu'il doit pouvoir accéder, chaque fois que l'équipe soignante le juge nécessaire et dans l'intérêt du détenu, à des données médicales personnelles.
  - Ainsi l'intermédiaire d'un surveillant est-il nécessaire pour qu'un détenu puisse accéder aux soins, notamment se rendre en consultation dans l'UCSA. Certains médecins se plaignent de ce " filtre ", qui ne prend pas suffisamment en compte l'état de santé du détenu. Les surveillants auraient moins tendance à relativiser la nécessité d'une consultation s'ils étaient au fait de la pathologie du demandeur.
  - De plus, il est confié au personnel de surveillance le soin d'évaluer l'état de santé des détenus et d'apprécier si l'état apparent d'un détenu justifie une consultation à l'UCSA à l'initiative de l'administration, alors même que le détenu n'en exprimerait pas la demande. Il apparaît là encore indispensable que l'équipe soignante soit en droit de signaler les détenus qui doivent faire l'objet d'une surveillance particulière, d'en préciser les motifs et de révéler les signes cliniques qui doivent mettre en alerte.
  - Quant aux établissements ou services pénitentiaires plus particulièrement dédiés à la prise en charge de personnes malades, en particulier ceux qui sont réservés aux personnes atteintes de troubles psychiatriques, dans de telles structures, une parfaite connaissance par le personnel de surveillance des pathologies rencontrées est incontournable, tant pour sa propre sécurité physique que pour sa contribution, souvent déterminante, à l'activité thérapeutique.
- Les extractions pénitentiaires pour consultation hospitalière sont un autre sujet de difficulté, l'administration étant dans l'incapacité de mesurer le caractère d'urgence de ces consultations, qui sont souvent reportées ou annulées pour des raisons d'effectifs, sans considération de la gravité de l'affection justifiant la demande médicale.

La prise en charge d'un patient impose au quotidien une intervention pluridisciplinaire qui suppose en effet un partage d'informations de manière à ce que le travail social prenne en compte la situation médicale et les perspectives d'évolution de la personne concernée.

### 1.4.3. L'équilibre trouvé par la circulaire de 2012 et confirmé par la jurisprudence du Conseil d'Etat

#### 1.4.3.1. Les textes et la circulaire de 2012 sur le partage d'informations

En détention, l'échange d'informations est l'une des clés de la réussite de la prise en charge de la population pénale. Cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des acteurs puisse disposer de l'intégralité des données concernant une personne détenue. Il convient par conséquent de trouver un juste équilibre entre le partage d'informations opérationnelles et la préservation d'un indispensable secret, notamment médical.

Dès l'instant où plusieurs services publics interviennent dans un même lieu (l'établissement pénitentiaire), il est important d'organiser un cadre normatif prévisible et intelligible afin de

limiter à la fois le développement de pratiques locales et le risque de marchandages permanents. Il relève principalement du pouvoir du législateur de fixer les grands principes du travail en réseau et d'un éventuel partage du secret.

En 2009, le législateur est ainsi intervenu pour tenter de clarifier les relations entre les différents intervenants en détention. La section 7 de la loi pénitentiaire (n° 2009-1436) alterne entre rappel de principes généraux (respect du secret médical à l'article 45, qualité et continuité du soin en détention à l'article 46...) et adaptation aux contraintes carcérales des droits du patient (liste des personnes titulaires d'un permis de visite pouvant s'entretenir avec le détenu en dehors de la présence du personnel pénitentiaire inscrite à l'article 49...). Le pouvoir réglementaire ne peut y déroger, tout au plus peut-il en préciser le sens et proposer des structures permettant de travailler en commun.

L'article 48 de la loi de 2009 dispose notamment que « ne peuvent être demandés aux médecins et aux personnels soignants intervenant en milieu carcéral ni un acte dénué de lien avec le soin ou la préservation de la santé, ni une expertise médicale ». Cet article vient clairement rappeler que bien qu'intervenant en détention, les professionnels de santé ne sont pas à la disposition de l'administration pénitentiaire et que leurs missions sont exclusivement d'assurer la prise en charge sanitaire de la population incarcérée.

Cependant, leur présence au sein de l'établissement en fait des interlocuteurs importants, autant pour les personnels responsables de la surveillance de la détention que pour ceux chargés de la resocialisation des détenus. Les personnels des services de santé disposent d'informations indispensables au bon déroulement du séjour. Pour cette raison, des rencontres régulières ont été organisées par le décret n° 2010-1635 du 23 novembre 2010 dans le cadre de la commission pluridisciplinaire unique (CPU).

La mise en œuvre concrète de l'ensemble de ces dispositions n'a pas toujours été facile tant les pratiques professionnelles divergeaient d'un établissement à l'autre. Les tensions entre certains professionnels de santé et personnels pénitentiaires se sont notamment cristallisées autour de l'échange d'informations et la participation à certaines rencontres pluridisciplinaires.

Le 21 juin 2012, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires sociales et de la santé ont rédigé une circulaire commune de onze pages (DGS/MC1/DGOS/R4/DAP/DPJJ/2012/94) « relative aux recommandations nationales concernant la participation des professionnels de santé exerçant en milieu carcéral à la commission pluridisciplinaire unique prévue par l'article D. 90 du code de procédure pénale ou à la réunion de l'équipe pluridisciplinaire prévue par l'article D. 514 du même code et au partage d'informations opérationnelles entre professionnels de santé et ceux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ».

La circulaire contestée précise que cette commission, présidée par le directeur de l'établissement pénitentiaire, « a pour objectif une connaissance partagée de la situation globale d'une personne détenue tout au long de son parcours de détention ». « Les professionnels de santé - représentant des équipes soignantes de l'unité de consultations et de soins ambulatoires ou du service médico-psychologique régional désigné par l'établissement de santé de rattachement - sont invités à y participer en fonction de l'ordre du jour et apportent des éléments permettant une prise en charge plus adaptée des patients détenus grâce à une meilleure articulation entre les professionnels, dans le respect du secret médical. Suivant le principe du partage d'information au sein de ces instances, ils peuvent également être destinataires d'informations de la part des autres professionnels présents et qui seront utiles à la prise en charge thérapeutique de leurs patients ». [...] L'ordre du jour de chaque CPU « comporte la liste exhaustive des personnes détenues dont la situation sera évoquée afin de permettre à l'équipe soignante de préparer ces réunions et notamment d'informer les personnes détenues concernées de l'échange d'informations envisagé ».

La formulation de la circulaire est habile car elle n'instaure pas une obligation de partage de l'information. Elle crée uniquement un espace d'échange de savoir. En insistant sur

l'importance de l'ordre du jour nominatif, obligation est faite au directeur de respecter le cadre qu'il s'est lui-même fixé, mais surtout cela doit permettre à l'équipe soignante de préparer en amont (et avec le détenu consentant) la manière dont les informations personnelles seront communiquées. En procédant de la sorte, la circulaire ne porte pas atteinte au principe du secret médical.

#### *1.4.3.2. La jurisprudence du Conseil d'Etat*

L'OIP a introduit un recours contre cette circulaire en estimant qu'elle contenait des dispositions normatives allant à l'encontre des principes législatifs et a donc demandé au juge administratif de l'annuler.

Dans un arrêt n° 362681 du 22 octobre 2014, le Conseil d'Etat a admis ces modalités de partage d'information et rejeté le recours de l'OIP: « Considérant qu'en prévoyant qu'un représentant de l'équipe soignante intervenant dans l'établissement pénitentiaire assiste, en fonction de l'ordre du jour, à une commission réunissant les différents intervenants concernés par la détention des personnes condamnées et susceptible d'être consultée sur la situation de ces dernières, notamment dans un objectif de meilleure prévention du suicide, ou puisse être associée, en tant que de besoin, à l'équipe pluridisciplinaire réunissant des représentants des différents services intervenant auprès des mineurs incarcérés afin d'assurer leur collaboration et le suivi individuel des mineurs détenus, le pouvoir réglementaire n'a pas prévu que pourrait être demandé aux médecins et aux personnels soignants intervenant en milieu carcéral un acte dénué de lien avec les soins ou avec la préservation de la santé des personnes détenues ou une expertise médicale ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les articles D. 88 à D. 92 et D. 514 du code de procédure pénale méconnaîtraient l'article 48 de la loi du 24 novembre 2009 et que la circulaire attaquée réitérerait ainsi une règle illégale doit être écarté ».

Le Conseil d'Etat rappelle d'ailleurs, à partir du considérant 5, que si le secret médical doit impérativement être respecté, celui-ci ne doit pas conduire à placer le détenu dans une situation contraire à ses intérêts. C'est par conséquent l'équipe soignante seule qui devra, en amont de toute rencontre avec l'administration pénitentiaire, décider de la manière dont elle souhaite communiquer des informations respectueuses du secret. Ce partage d'information est parfois nécessaire lorsqu'il s'agit d'adapter le régime de détention à l'état de santé ou au handicap du patient (art. 22 et 46 de la loi de 2009). Cela devra systématiquement se faire avec l'accord exprès du détenu. En dehors du signalement de certaines maladies contagieuses qui imposeraient des mesures sanitaires particulières (et même une formation des surveillants), la commission peut être amenée à discuter de la situation des patients devant bénéficier d'appareils médicaux, d'auxiliaires de vie. La question de stockage de médicaments en cellules est aussi problématique car les logiques soignantes et surveillantes ne sont pas toujours compatibles.

C'est surtout le problème du signalement de certains patients qui est le plus sensible sans lever le secret médical ou stigmatiser le patient. Il est certes possible de signaler qu'un patient-détenu mérite une surveillance ou une attention particulière, mais l'organisation de ce suivi suppose de parler un langage commun. L'administration pénitentiaire doit accepter que le secret médical puisse lui être opposé, mais dans le même temps il faut que le personnel soignant accepte de partager des informations, dans l'intérêt du patient, du soin et du suivi judiciaire.

#### *1.4.3.3. L'évolution prévue dans le projet de loi santé publique*

Le projet de loi santé publique a prévu une évolution du dispositif général : l'article 22 ouvre la voie au partage des informations entre les professionnels « soignants » et les autres professionnels qui interviennent dans la prise en charge du patient, notamment le personnel social et médico-social. C'est une disposition indispensable qui mettra un terme à l'hypocrisie actuelle

Le projet prévoit cependant que la communication entre l'équipe soignante et des professionnels non soignants doit faire l'objet d'un consentement préalable de la personne concernée, à la différence du secret partagé entre soignants, réputé avoir été confié par le patient à l'ensemble de l'équipe soignante. En l'état du texte adopté par le Sénat le 6 octobre, ces dispositions sont toujours dans le projet. Elles devraient donc être définitivement adoptées.

Plusieurs associations se sont émues de l'impact de cette évolution législative sur le secret médical en prison, puisque le personnel pénitentiaire, en ce qu'il assure le suivi social des détenus, pourrait être concerné.

C'est une évidence s'agissant du personnel social chargé de préparer la réinsertion des détenus, qui doit prendre en compte l'état de santé et l'ensemble des informations personnelles éventuellement connues de l'équipe soignante pour bâtir un projet d'insertion pertinent. C'est plus discutable s'agissant du personnel de surveillance, quoiqu'il puisse être raisonnablement soutenu que ce personnel a également un rôle social et qu'il importe que la prise en charge du détenu au sein même de l'établissement prenne en compte, le cas échéant, l'état de santé et les problématiques de soins dans l'organisation de la vie en détention.

La restriction posée par le projet de loi (l'accord du patient pour la communication de données couvertes par le secret médical à des intervenants non soignants) ne devrait pas être un frein en prison, car les détenus sont en général peu soucieux du secret médical, et font même preuve d'une grande indiscretion quant à leurs maux, surtout lorsqu'ils considèrent, à tort ou à raison, que ceux-ci peuvent leur permettre d'obtenir un traitement de faveur de la part de l'institution pénitentiaire.

## 2. La lutte contre le trafic de produits stupéfiants en détention<sup>34</sup>

Suite au plan de sécurisation des établissements annoncé le 3 juin 2013, la garde des Sceaux a permis la mise en place et le renforcement des procédures, des techniques et des systèmes appropriés afin de lutter contre la détention, le trafic et la consommation de produits stupéfiants en milieu carcéral.

Cette lutte se traduit par des contrôles pour l'accès aux parloirs mais également, en matière immobilière, par l'installation de filets anti-projection, de systèmes de vidéosurveillance des espaces extérieurs et de portiques à ondes millimétriques permettant la détection de substances prohibées. D'autre part, le glacis extérieur permet de limiter l'approche des individus et donc l'envoi de projectiles à l'intérieur de l'établissement.

### 2.1. L'investissement en équipements de détections

La lutte contre l'introduction et la présence en détention de produits illicites et des stupéfiants est une priorité de l'administration pénitentiaire qui s'appuie sur différents dispositifs reconnus comme moyens indispensables pour assurer la sécurité des établissements pénitentiaires et limiter les trafics de toute nature en détention. Ces dispositifs ont notamment été inscrits dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et la toxicomanie 2013-2015.

#### 2.1.1. L'installation de portiques à ondes millimétriques

Au sein des établissements pénitentiaires, la plupart des équipements de détection installés dans les établissements pénitentiaires ne permettent, sur les personnes, que la seule détection de masses métalliques.

Aussi a-t-il été décidé, dans le cadre du plan de sécurisation présenté par la garde des Sceaux en juin 2013 et qui s'est poursuivi sur l'année 2014, de procéder à l'équipement d'établissements en portiques de détection à ondes millimétriques, permettant de visualiser, à l'écran, la présence

<sup>34</sup> Source DAP

d'objets métalliques, plastiques, liquides, semi-liquides, en papier, y compris lorsque ils sont dissimulés entre les vêtements et la peau de la personne contrôlée.

Dans le but de limiter le trafic de substances illégales en détention, dix portiques à ondes millimétriques ont ainsi été installés sur cette période dans des établissements pénitentiaires les plus sensibles: quatre portiques à ondes millimétriques dans les centres pénitentiaires de Lannemezan (2011), Réau, Annoeullin et Valence et 6 portiques à ondes millimétriques dans les maisons centrales de St Maur, Moulins, Clairvaux, Arles, Condé-sur-Sarthe et Vendin. Le coût moyen d'un portique à ondes millimétriques est de 165 000€.

### 2.1.2. Les tunnels à rayon X

Aux entrées piétons des établissements, des tunnels à rayons X visent à détecter plus finement l'ensemble des objets et matières laissées avec les affaires personnelles des visiteurs soumis au contrôle d'accès. Ces contrôles sont régulièrement renforcés par des opérations régulières de police judiciaire organisées en étroite collaboration avec les parquets pour contrôler les visiteurs à l'occasion de leur venue aux parloirs. Environ 150 opérations de ce type sont réalisées aux parloirs de différents établissements pénitentiaires chaque année.

### 2.1.3. Les filets anti-projection

L'installation de filets anti-projection : des filets anti projection sont régulièrement installés dans les établissements en cours de construction comme dans les plus anciens et contribuent à limiter l'entrée de substances stupéfiants en détention. A noter que la nouvelle politique immobilière intègre des mesures architecturales qui limitent considérablement les projections de produits notamment par la création d'un glacis de trente mètres autour de l'établissement. Le coût moyen d'un filet anti-projections est de 180 000€ et le coût moyen d'un dispositif de vidéosurveillance des espaces extérieurs de 250 000€.

### 2.1.4. La création d'équipes cynotechniques supplémentaires

Les équipes cynotechniques sont amenées à intervenir, principalement en établissement pénitentiaire, sur des missions de contrôle de locaux réalisées soit suite à la survenance d'incidents ou à la découverte de produits, soit dans le cadre d'opérations de fouilles programmées. Au regard de l'activité croissante et positive de l'équipe cynotechnique de Paris, une deuxième équipe basée à Toulouse a été créée en 2011, sur le ressort territorial du sud de la France. Deux unités cynotechniques ont été implantées en 2014 sur directions interrégionales de Rennes et de Lyon les afin d'intensifier le contrôle des locaux.

## 2.2. Le coût de ces mesures

Tableau 9 : Coût des mesures

Année	DPT 2013		RAP 2014		LI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Unité (€)						
Dispositifs anti projection	4 870 000	837 587	17 483 598	17 799 254	7 809 969	11 494 360
Bases cynotechniques			1 200 000	220 535		1 000 000
Portiques à ondes millimétriques	645 800		322 800	807 000	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>5 515 800</b>	<b>837 587</b>	<b>19 006 398</b>	<b>18 826 789</b>	<b>7 809 969</b>	<b>12 494 360</b>

Source : Document de politique transversale lutte contre les drogues et toxicomanies juin 2015

### 2.3. La répression de la détention de drogues en détention

La détention, le trafic et la consommation de produits stupéfiants sont strictement interdits en prison, comme à l'extérieur<sup>35</sup>.

#### 2.3.1. Les fouilles intégrales

Les fouilles intégrales, dont la réalisation est strictement encadrée par la loi pénitentiaire (art 57 et circulaire du 14 avril 2011), permettent d'assurer le contrôle pour lutter contre la détention et le transport de produits stupéfiants dans les établissements.

### 2.4. La lutte contre le trafic, le mésusage de médicaments et les ingestions médicamenteuses en milieu carcéral

Chaque année, deux suicides sont en moyenne constatés au sein des établissements pénitentiaires à la suite d'une absorption médicamenteuse et plusieurs centaines de tentatives de suicides par ingestion médicamenteuse sont répertoriés, selon un recueil déclaratif des incidents EMS/DAP (2012 : 2 suicides/625 tentatives, 2011 : 1 suicide/726 tentatives, 2010 : 2 suicides/851 tentatives, 2009 : 2 suicides/838). Il convient, pour le ministère de la Justice, comme pour le ministère en charge de la santé d'associer leurs efforts afin de réduire le trafic, le mésusage, le détournement ainsi que le nombre de suicides ou de tentatives de suicide par absorption massive de médicaments. Par ailleurs, la réflexion ne doit pas se limiter au seul champ du mésusage ou de l'ingestion médicamenteuse et intégrer les questions relatives à la polyconsommation. Les phénomènes de circulation de médicaments non prescrits par les équipes médicales doivent également être intégrés dans la problématique.

Si le détournement des substances médicamenteuses doit être pris en compte, il convient également de lutter contre le trafic de médicaments frauduleusement introduits au sein des prisons.

Une réflexion interministérielle conjointe a conduit à s'interroger sur les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre le trafic de médicaments, prescrits ou introduits dans les prisons, les ingestions médicamenteuses (causant ou non le décès de la personne détenue), le mésusage, le détournement et la polyconsommation. Une attention particulière doit être portée à l'échange d'information entre professionnels sanitaires et pénitentiaires permettant une prise en charge individualisée des personnes détenues bénéficiant de prescriptions médicamenteuses ou ayant été repérées comme consommatrices ou polyconsommatrices en dehors d'un cadre médical.

Les propositions pour le plan de lutte contre les drogues et toxicomanies 2013-2015 sont les suivantes :

- Affiner l'état des lieux des données disponibles concernant le trafic de médicaments et leur mésusage. Prévoir une enquête sur les intoxications médicamenteuses (INVS) en complément de l'action 1.3 du plan d'actions stratégiques santé ;
- Améliorer la transmission d'information entre le ministère de la Justice et le ministère en charge de la santé sur ces aspects : s'assurer de l'information systématique des unités sanitaires des extractions de personnes détenues pour absorption massive de médicaments, améliorer le partage d'information entre les équipes soignantes et les

<sup>35</sup> Le fait « d'introduire ou de tenter d'introduire au sein de l'établissement des produits stupéfiants, de les détenir ou d'en faire l'échange contre tout bien, produit ou service », d'introduire ou de tenter d'introduire au sein de l'établissement, de détenir, sans autorisation médicale, des produits de substitution aux stupéfiants ou des substances psychotropes, ou d'en faire l'échange contre tout bien, produit ou service » constituent une faute passible de 20 jours de cellule de discipline (portée à 30 jours en cas de violence). La consommation de produits stupéfiants, de produits de substitution aux stupéfiants, de psychotropes ou de substances de nature à troubler le comportement constituent une faute du second degré, passible d'un enclassement en quartier disciplinaire de 14 jours.

Par ailleurs, des poursuites judiciaires peuvent être engagées et entraîner, le cas échéant une nouvelle condamnation pénale des détenus concernés.

personnels pénitentiaires lors de la découverte de stockage de médicaments, prescrits ou non par l'unité sanitaire, et des suites qui y sont données ;

- Améliorer l'information et la formation des personnels : rappeler au personnel soignant ainsi qu'au personnel pénitentiaire les règles en matière de distribution des médicaments ;
- Prévenir les effets du mésusage des médicaments et améliorer la prise en charge des personnes détenues : étudier les conditions d'un suivi systématique par l'unité sanitaire des personnes détenues ayant fait l'objet d'un signalement de consommation non médicalisée de médicaments, rendre effectives les permanences de soins en fin de semaine au sein des établissements pénitentiaires ;
- Poursuivre l'information des personnes détenues par l'intermédiaire d'actions d'éducation pour la santé portant sur la consommation médicamenteuse, les risques portant sur la consommation et le mélange des médicaments, leur mésusage ou leur détournement, notamment par l'utilisation de messages de prévention sur les canaux internes des établissements ainsi que par support papier (flyers, affiches, etc.).

Ces propositions devaient se traduire par un travail conjoint entre le ministère de la Justice et le ministère en charge de la santé afin de produire un protocole (sous forme de circulaire conjointe) portant sur ce thème.

### 3. Le cadre juridique des modalités de prise en charge des addictions des personnes placées sous main de justice

En milieu carcéral, la prise en charge et la continuité des soins délivrés aux usagers de drogues et d'alcool incarcérés relève du ministère de la santé depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale. Depuis cette loi, la prise en charge de la santé relève du dispositif de droit commun : les personnes détenues doivent pouvoir bénéficier des mêmes prestations que la population générale.

La prévalence des conduites addictives est particulièrement forte au sein de la population pénale. D'après le rapport d'enquête « Addiction et milieu carcéral » de la Fédération Addiction de 2012<sup>36</sup>, plus de la moitié des personnes placées sous main de justice sont poly-consommatrices. Une dernière estimation chiffrée indique qu'en 2003, 30 % des entrants présentent une consommation excessive d'alcool, un tiers déclarent une utilisation prolongée de drogues illicites au cours des 12 derniers mois et un quart rapportent une consommation d'au moins deux substances psychoactives parmi le tabac, l'alcool et les drogues.

Une part importante des personnes placées sous main de justice présentent des comorbidités. La triple compétence à la fois psychiatrique, somatique et addictologie est donc nécessaire et l'abord simultané de ces problématiques semble indispensable. Dans ce contexte, les personnes placées sous main de justice se trouvent face à plusieurs interlocuteurs notamment l'unité sanitaire pour les soins somatiques, le service médico-psychologique régional (SMPR) pour les soins psychiatriques, et le centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, (CSAPA) pour l'accompagnement addictologique. La diversité des acteurs et le manque de coordination peuvent entraver la lisibilité et l'efficacité de la prise en charge des conduites addictives des personnes placées sous main de justice.

#### 3.1. Une pluralité des intervenants prenant en charge les conduites addictives

Au cours des années 2000, l'organisation du traitement des addictions des personnes placées sous main de justice reposait sur une certaine diversité d'intervenants : les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), les unités de consultation et de soins ambulatoires (UCSA, devenues unités sanitaires en 2013) et les centres de soins spécialisés aux toxicomanes (CSST, devenus CSAPA en 2009).

Dans ce contexte, la note interministérielle DGS/DHOS/DAP/MILDT du 9 août 2001 relative à l'amélioration de la prise en charge sanitaire et sociale des personnes détenues présentant une dépendance aux produits illicites ou licites ou ayant une consommation abusive, invite les services pénitentiaires et sanitaires intervenant dans l'établissement à examiner les besoins de soins et à définir une organisation des services pour y répondre de façon efficace et coordonnée. Ce schéma d'organisation, formalisé dans un « protocole de prise en charge des détenus présentant un problème d'abus ou de dépendance » doit clarifier le rôle de chacun pour satisfaire cinq objectifs :

- Le repérage des situations d'abus et/ou de dépendance (outil diagnostic grille mini grade en référence à la MINI<sup>37</sup> adaptée pour repérer les troubles associés à l'usage de substances psychoactives ;
- Proposer une prise en charge adaptée ;
- Développer la prévention ;
- Favoriser les aménagements de peine (prévoir le cadre socio-médical) ;
- Préparer la sortie.

Face à la multiplicité des acteurs et au manque de lisibilité qu'elle implique, plusieurs actions ont été lancées afin de clarifier le rôle des différents intervenants dans la prise en charge des conduites addictives.

Tout d'abord, le plan santé justice 2010-2014 pour les personnes placées sous main de justice comporte, dans son axe 3 « accès aux soins », la mesure 12 intitulée « améliorer la prise en charge des addictions et s'assurer de la continuité des soins » en application du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et la toxicomanie 2008-2011. Il s'agit de redéfinir une organisation pertinente garantissant une prise en charge adéquate pour les différents types d'addiction. Pour ce faire, plusieurs rencontres se sont tenues, rassemblant des intervenants issus de la DGS, la DGOS, la DAP, la MILDECA et des professionnels de terrain œuvrant dans les prisons et dans les structures spécialisées en addictologie.

Un schéma organisationnel tirant parti de la présence des différents acteurs œuvrant sur le terrain (moyens propres à la prison, équipes de liaison et associations locales) et vérifiant le maillage géographique va être proposé par voie de circulaire, afin le cas échéant d'organiser les moyens de combler les manques. En conséquence, les textes portant sur le pilotage de la prise en charge des addictions seront revus et adaptés afin que la coordination de cette activité soit confiée aux UCSA (sauf dans le cas où un accord local attribue cette tâche à d'autres intervenants sanitaires locaux).

Dans cette perspective, une instruction DGS/MC2/DGOS/R4/2010/390 du 17 novembre 2010 relative à l'organisation de la prise en charge des addictions en détention a précisé les modalités de coordination et d'organisation de la prise en charge des addictions en détention et clarifié les rôles des différents intervenants au niveau local. La prise en charge des personnes détenues ayant un problème d'addiction comprend différentes missions qui peuvent nécessiter l'intervention de professionnels issus de différentes équipes, voire de différents établissements sanitaires et médico-sociaux.

### 3.2. Les différentes étapes

Ainsi, la circulaire n° DGOS/DSR/DGCS/DSS/DAP/DPJJ2012/373 du 30 octobre 2012 prévoit la prise en charge de différentes pathologies et notamment la prévention, le repérage et la prise en charge des conduites addictives. La prise en charge globale doit permettre le dépistage, le diagnostic et la définition d'un projet de soins coordonnant le suivi du sevrage, le suivi psychologique, la prescription et le suivi du traitement de substitution. Elle peut nécessiter l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire. Les principaux temps sont le repérage, le diagnostic, la définition d'un projet de soins et la préparation à la sortie.

<sup>37</sup> Mini International Neuropsychiatric Interview

### 3.2.1. L'entrée en détention : un repérage quasi systématique par l'unité sanitaire mais des modalités de repérage variées

Le repérage des personnes ayant des problèmes d'addiction doit être effectué par les intervenants en unités sanitaires. L'organisation de cette phase de repérage se fonde sur l'instruction du 17 novembre 2010 relative à l'organisation de la prise en charge des addictions en détention. Ce repérage doit s'effectuer lors de la visite médicale d'entrée obligatoirement proposée. Une visite médicale des arrivants est organisée systématiquement par l'unité sanitaire au sein des établissements pénitentiaires, destinée à repérer, dès le début de l'incarcération, les consommations abusives, les mésusages ou les dépendances aux substances psychoactives. Elle doit intégrer « un bilan de santé relatif à la consommation de produits stupéfiants, d'alcool et de tabac ».

À l'issue de la phase de repérage, si nécessaire, une orientation de la personne détenue est réalisée vers des professionnels de santé. L'orientation dépend du cas d'urgence :

- En cas d'urgence notamment lors de symptômes de sevrage, la personne est orientée vers la DSS pour prescription et, si l'unité sanitaire est fermée, la personne est redirigée vers le SAMU ;
- En dehors des cas d'urgence, un entretien d'accueil DSS est prévu avec un infirmier, psychologue, médecin et/ou DSP (protocole le week-end). Il s'agit d'effectuer un repérage a minima grâce à une grille instruction, un test urinaire via bandelette ou test biologique et repérage plus complet par questionnaire. En cas de consommation de plus de 100 mg, un électrocardiogramme doit être réalisé.

Si le professionnel a l'accord du patient, le patient est, ensuite, orienté de manière immédiate grâce à une fiche de liaison vers professionnels spécialisés ou CSAPA référent qui est en charge de l'évaluation, définition du projet de soins, accompagnement. À défaut de professionnels spécialisés, la personne est mise sous TSO (poursuite ou initiation). Si le patient ne souhaite pas être en charge, le personnel l'informe sur la réduction des risques et donne les coordonnées des intervenants à contacter.

### 3.2.2. Le diagnostic et l'accompagnement par un professionnel spécialisé en addictologie : la diversité des intervenants et des pratiques

À l'issue de la phase de repérage, le diagnostic d'un projet de soins doit être réalisé par un professionnel spécialisé en addictologie. Le diagnostic inclut la définition d'un projet de soins adapté, si besoin spécialisé, accessible dans le cadre de la détention qui intègre le suivi du sevrage, la prescription et le suivi de traitements de substitution, la prise en charge des comorbidités somatiques et psychiatriques et le suivi psychologique. La phase de diagnostic inclut des prescriptions médicales notamment les TSO. La phase de diagnostic inclut également l'établissement d'un bilan social sur la situation administrative, pénale et socio-éducative de la personne avant l'incarcération. Ce bilan social peut être réalisé par un professionnel soignant ou le CPIP.

Comme prévu par l'instruction du 17 novembre 2010, la prise en charge du diagnostic est assurée par un professionnel en addictologie. Selon les besoins du patient et les organisations locales de l'offre de prise en charge, le professionnel en addictologie peut être :

- Un professionnel du CSAPA (soit d'un CSAPA pénitentiaire pour les 16 établissements pénitentiaires dotés de CSAPA en propre soit d'un CSAPA extérieur habilité à intervenir en milieu carcéral dit « CSAPA référent ») ;
- Un médecin addictologue intervenant dans l'établissement ;
- À défaut, un professionnel d'une équipe de liaison du centre hospitalier de rattachement de l'unité sanitaire (ELSA).

Les personnels des CSAPA jouent donc un rôle important dans la phase de diagnostic. Créés par la loi du 2 janvier 2002, les CSAPA sont des établissements médico-sociaux qui s'adressent aux

personnes ayant des problèmes de consommation de substances psychoactives licites ou non, voire d'addictions sans substance. Ils sont gérés soit par un établissement de santé, soit par une association. Ils remplacent les centres de soins spécialisés aux toxicomanes (CSST) et les centres de cures ambulatoires en alcoologie (CCAA) en les réunissant sous un statut commun. En 2015, seize établissements pénitentiaires disposent d'un CSAPA en propre qui dépend de l'établissement de santé de rattachement.

Publié en octobre 2012, le plan d'action stratégique 2010-2014 pour les personnes placées sous main de justice prévoyait la désignation par les ARS, avant le 31 décembre 2011, de CSAPA référents intervenant en milieu pénitentiaire. Ces 200 CSAPA référents sont dotés d'un demi-ETP de travailleur social chargé de coordonner la continuité des soins.

De manière générale, les CSAPA se caractérisent par leur proximité (antennes), leur pluridisciplinarité (professionnels de santé et travailleurs sociaux) et un accompagnement dans la durée<sup>38</sup>. Ils ont quatre missions obligatoires: l'accueil, l'information, l'évaluation médicale, psychologique et sociale et quatre missions facultatives : consultations de proximité, repérage précoce des usages nocifs, activité de prévention de formation et de recherche, prise en charge des addictions sans substance, intervention en direction des personnes détenues ou sortant de prison.

Dans le cadre du plan interministériel 2013-2017 de lutte contre les drogues et conduites addictives, la présence des équipes de liaison et de soins en addictologie (ELSA) a été renforcée dans les établissements où il n'existait pas de consultation en addictologie et où le relais de prise en charge spécialisée ne pouvait être assuré par un CSAPA. Les ELSA sont chargées d'assister les équipes soignantes dans la prise en charge des personnes présentant des conduites addictives. Le projet du plan interministériel 2013-2017 signale que « *l'intervention directe des équipes des ELSA auprès des personnes incarcérées renforcera le suivi addictologique spécialisé en prison, favorisera le travail de préparation à la sortie et participera de la réduction des inégalités sociales auxquelles ces personnes sont tout particulièrement confrontées* ». En 2011 le renforcement des ELSA pour un meilleur accès à une prise en charge des personnes détenues ayant un problème d'addiction a été mis en œuvre : 32 ELSA ont bénéficié d'une vacation médicale hebdomadaire de spécialiste en addictologie supplémentaire, pour un montant total de 0,256 M€ intégrés dans la MIG des unités sanitaires concernées.

En outre, l'intervention en détention des ELSA, si elle est souhaitée par la direction de l'administration pénitentiaire, devra cependant veiller à ne pas perturber la lisibilité des actions menées jusqu'à présent en détention<sup>39</sup>. Le renforcement des équipes des CSAPA référents sera d'autant plus attendu afin que les éducateurs dédiés coordonnent l'ensemble des interventions en détention.

À titre résiduel, les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction de risques pour usagers de drogues (CAARUD) peuvent localement compléter ce dispositif. Ils agissent habituellement en lien avec le CSAPA et d'autres structures associatives et cherchent à établir un contact avec les usagers au travers d'intervention à l'extérieur du centre. Ils soutiennent les usagers de drogues dans l'accès aux soins, et aux droits. Les personnels des CAARUD ont pour objectif d'aller au-devant des publics usagers de drogue non inscrits dans une démarche de soins. Les CAARUD sont censés intervenir en amont dans un rôle de prévention, ils ont donc un rôle subsidiaire en prison. Le docteur Frédérique Allaire de l'ARS Poitou Charentes souligne toutefois le rôle intéressant que les CAARUD peuvent jouer dans la réduction des risques.

En effet, les CAARUD travaillent de manière coordonnée avec les unités sanitaires pour mettre en œuvre des dispositifs de réduction des risques liés à l'usage de drogues (traitements de substitution, dépistage des hépatites et du VIH).

Dans cette perspective, le plan justice 2010-2014 pour les personnes placées sous main de justice comporte, dans son axe 3 « Accès aux soins » et mesure 12.2 une action « proposer une prise en charge adaptée aux besoins de la personne et développer les traitements de substitution à tous les établissements » prévoyant la révision du guide de bonnes pratiques sur les

<sup>38</sup> « Santé et justice, les sois obligés en addictologie », Fédération Addiction, 2011.

<sup>39</sup> Synthèse prise en charge des conduites addictives en milieu carcéral, 28 août 2015, Direction de l'Administration pénitentiaire

traitements de substitution en milieu carcéral de 2002-2003. Un « guide des traitements de substitution aux opiacés en milieu carcéral » est ainsi publié en 2011.

### 3.2.3. La préparation à la sortie menée de manière conjointe par le CSAPA et le SPIP

« La prise en charge médicale des personnes détenues prend tout son sens si elle s'inscrit dans la durée, c'est-à-dire au-delà du séjour en prison ». La préparation à la sortie recouvre non seulement la sortie de prison mais aussi les transferts d'établissement et les aménagements de peines dont le placement à l'extérieur. Le professionnel référent assure la fonction de mise en relation pour le suivi suite à la libération. Il s'agit d'accompagner la personne dans un parcours intégrant le suivi antérieur si celui-ci existe et permettant de rassembler les conditions pour mettre en œuvre l'accès, le maintien et la continuité des soins en incluant la protection sociale.

Les risques encourus pour la santé individuelle peuvent être prévenus en évitant les ruptures de prise en charge et de traitements. De plus, dans ce contexte, le maintien d'une bonne santé permet d'envisager des conditions d'insertion favorables et une plus grande autonomie. Sur le plan collectif, certaines ruptures thérapeutiques (notamment dans les domaines du VIH, hépatites, tuberculose, addictions, santé mentale) peuvent générer des dommages (transmission et émergence d'infections résistantes au traitement)<sup>40</sup>.

Les CSAPA, et dans une moindre mesure les CAARUD, concourent avec le SPIP à la préparation à la sortie des personnes présentant une addiction. Ils organisent le relai de prise en charge avec leurs structures extérieures.

En vertu de l'instruction du 10 novembre 2001, le personnel du CSAPA de référence doit assurer la fonction de mise en relation avec un partenaire extérieur pour favoriser le suivi nécessaire du patient lors de la libération. Les textes prévoient la création d'un poste d'intervenant pour chaque CSAPA qui sera identifié comme intervenant privilégié de l'établissement. Le CSAPA référent doit améliorer la continuité des soins entre la prison et les dispositifs extérieurs et favoriser la mise en relation du patient avec les partenaires extérieurs. Il sera doté d'un demi-ETP d'éducateur spécialisé pour organiser en priorité la sortie. La visite médicale un mois avant la sortie doit être l'occasion de vérifier que le contact a été établi.

Dans les faits, l'intervention de l'éducateur du CSAPA varie selon la nature des établissements pénitentiaires. Dans les maisons d'arrêt, caractérisées par une forte rotation des effectifs et de nombreux transferts, l'éducateur doit intervenir dès le début de la détention et participer au repérage des pratiques addictives. En établissements pour peine où la rotation des détenus est moindre, l'intervention de l'éducateur est centrée sur le milieu de détention pour préparer la sortie. Les contacts doivent être les plus précoces possibles et se concevoir en tant que de besoin en articulation avec les conseillers d'insertion du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour garantir les conditions de la continuité effective des soins à la sortie.

En effet, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit la compétence du SPIP pour préparer la sortie des personnes détenues. Concernant les soins, le rôle du SPIP est d'amener le probationnaire vers les soins et de vérifier son assiduité grâce au certificat remis par les patients<sup>41</sup>. Il s'agit également de présenter et expliquer les obligations du probationnaire et leur mise en œuvre. Dans ce cadre, le CPIP prépare le premier entretien entre le probationnaire et le soignant. La Fédération Addiction note qu'en général, la qualité de la relation soignant/soigné dépend de la manière dont le travailleur social a au préalable présenté les choses.

Dans cette perspective, le plan santé justice 2010-2014 pour les personnes placées sous-main prévoit dans son axe 3 « organisation des soins », mesure 13 « organisation la préparation et la continuité des soins à la sortie », action 13.3. « mettre en place au sein des établissements pénitentiaires une organisation pour contribuer à la préparation à la sortie » :

- ♦ **Accès aux droits et ouverture des droits des personnes détenues et de leurs ayants-droits :**

<sup>40</sup> Plan santé justice 2010-2014, politique de santé pour les personnes placées sous main de justice

<sup>41</sup> Santé et justice, Les soins obligés en addictologie, Fédération Addiction, 2011

- Structurer les modalités de fonctionnement entre les CPAM, les établissements pénitentiaires, les SPIP et les établissements de santé (Convention de partenariat) et clarifier l'ouverture des droits et les modalités de suivi (Carte vitale attestation...).
- Prévoir et formaliser les modalités de coordination ou concertation des différents partenaires pouvant être impliqués (CPAM, CAF, pôle emploi, conseil général, SPIP, JAP, PJJ, CSAPA, dispositif de soins somatiques et psychiatriques en milieu carcéral, Magistrat, Préfet), le chef de file étant le SPIP pour les majeurs ou les services éducatifs de la PJJ pour les mineurs. Ces modalités devront faire l'objet d'une procédure écrite ;
- Développer des permanences ou la désignation de personnes référentes par les organismes de sécurité sociale et/ou associatifs au sein des établissements pénitentiaires, Prévoir une information des personnels des UCSA sur l'ouverture de certains droits (ALD, CMUC, AAH, AME, ACS...). Pour les personnes en situation irrégulière, initier la demande d'AME et la procédure de régularisation de séjour pour soins le cas échéant. Par ailleurs, il convient de faciliter les démarches de la personne pour l'activation de ses droits sociaux (minima sociaux, assurance maladie et l'aide à la complémentaire santé, Pour la continuité de la couverture maladie : anticiper les dates de sortie dans la mesure du possible pour l'affiliation à la caisse du domicile, proposer l'accès ou le renouvellement de la couverture complémentaire (CMUC ou ACS), l'accès à l'AME pour les détenus en situation irrégulière, renouveler le protocole ALD et le transmettre à la caisse du domicile,
- **Consultation de sortie :**
  - S'assurer de la mise en place pour les condamnés de la consultation de sortie<sup>33</sup> et élaborer un cahier des charges sur les objectifs, le contenu de cette consultation et les modalités de suivi sanitaire après la sortie ;
  - S'assurer d'une délivrance de traitement sur une durée modulable en fonction de la gravité (individuelle et collective) du risque d'une interruption et des garanties de la prise en charge rapide à l'extérieur ;
  - Elaborer une procédure de suivi du dossier médical pour les transferts des personnes jugées à risque (DPS). Les transferts sans transmission du dossier médical peuvent en effet nuire à la continuité des soins. Le choix de l'établissement pénitentiaire revêt à ce niveau une certaine importance.
- **Aspect organisationnel :** Disposer d'un recensement départemental voire régional des structures d'accueil et d'hébergement pouvant être mobilisées pour accueillir des personnes sortant de prison. La mise en place d'un réseau de soins coordonnés notamment pour le suivi des soins somatiques (dont les PASS dentaires nouvellement créées) et psychiatriques doit être recherchée.

Au-delà de l'accès aux droits sociaux, l'absence d'hébergement la sortie est également un facteur de rupture de soins à la sortie. Plusieurs dispositifs de soins résidentiels peuvent accueillir les sortants de prison faisant l'objet de conduites addictives. Il existe, d'une part, des dispositifs de soins résidentiels collectifs notamment :

- Centres d'accueil d'urgence et de transition (CAUT) : de quelques semaines à trois mois le temps de consolider un projet de soins ou d'insertion, réponses tremplin avant l'intégration d'un centre thérapeutique résidentiel, d'un appartement thérapeutique, d'un dispositif sanitaire ou social. Il existe 5 centres de ce type dont 4 sont dédiés aux sortants de prison ;
- Centres thérapeutiques résidentiels (CTR) : prise en charge globale, individualisée, au sein d'une petite unité. Vulnérabilité sociale et psychique et comorbidité ;
- Communautés thérapeutiques (CT) : prise en charge fondée sur le groupe de résidents pairs (35) comme moteur du soin et d'entraide.

De plus, il existe également des dispositifs de soins résidentiels individuels dont :

- Appartements thérapeutiques (AT) : suivi et soutien par le CSAPA, les AT relèvent spécifiquement de l'addictologie ;

- ♦ Appartement thérapeutique de coordination (ATC) : accueillent un public plus large (pathologies chroniques invalidante).

À défaut d'un accueil dans ces dispositifs, des centres de soins de suite et de réadaptation en addictologie et hôpitaux de jour en addictologie sont disponibles.

### 3.3. La mise en place d'un pilotage de la prise en charge des conduites addictives afin d'assurer la coordination et la continuité des soins

Une prise en charge effective des conduites addictives nécessite un pilotage notamment en raison de la multiplicité des acteurs en présence. En vertu de l'instruction du 17 novembre 2010, la fonction de pilotage qui associe différents types de professionnels doit être assurée par un acteur identifié au sein de l'établissement pénitentiaire. Compte-tenu du rôle du personnel de l'unité sanitaire à chacun des stades de prise en charge de la personne détenue et conformément à la mesure (3.6) du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies 2008-2011, il est proposé que ce soit une personne exerçant à l'unité sanitaire (médecin, infirmier, etc.) qui assure cette fonction.

Cependant cette mission peut être confiée par convention à une personne du service assurant les soins psychiatriques dans l'établissement pénitentiaire ou du service médico-psychologique régional, quand il existe.

Un protocole organisationnel local est élaboré sous la responsabilité de la personne désignée et présenté dans le comité de coordination de l'établissement. Ce protocole fera l'objet d'une validation de la part du directeur général de l'agence régionale de santé. Un rapport annuel doit exposer l'activité réalisée dans le cadre de cette nouvelle organisation, notamment sur la base d'indicateurs. Ces indicateurs permettront également le suivi et l'évaluation de l'application de la présente circulaire par le directeur général de la santé et le directeur général de l'offre de soins.

Pour mesurer l'effectivité de la mise en place de cette politique, il convient d'utiliser différents indicateurs :

- ♦ existence d'un bilan addictologique systématique pour chaque entrant (mention dans le dossier médical) ;
- ♦ existence d'un protocole local ;
- ♦ nomination de la personne coordonnatrice (mention dans le protocole) ;
- ♦ nomination du CSAPA référent (mention dans le protocole)
- ♦ réalisation d'au moins deux réunions d'information, de coordination et de suivi de la mise en œuvre du protocole où toutes les structures parties prenantes seront représentées.

En outre, les CSAPA référents sont dotés d'un demi-ETP de travailleur social chargé de coordonner la continuité des soins. Les CSAPA référents recevraient des crédits répartis en fonction du nombre de personnes détenues par établissement. Or, si la direction générale de la santé déclare que le dispositif de CSAPA référent, tel que prévu par le plan d'action stratégique, a fait l'objet d'un développement généralisé, il n'en demeure pas moins que la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'un retour d'information suffisant sur ce sujet. Par deux circulaires relatives à la campagne budgétaire 1 de septembre 2011 et juin 2012, le ministère en charge de la santé a autorisé le versement aux ARS de 3 292 000€. Il conviendrait de s'assurer que les crédits versés par le ministère en charge de la santé ont été à ce jour reversés en intégralité au projet de CSAPA référents. À défaut, des sous-dotations sur le terrain ne manqueraient pas de créer un déséquilibre quant à la prise en charge des usagers de drogue sur le territoire.

Le suivi des CPIP est particulièrement important lors des transferts liés à la surpopulation : le suivi des projets par le CPIP permet d'éviter toute rupture des soins. La liste des personnes susceptibles d'être transférées est proposée par l'établissement à la DISP qui décide du transfert. La liste est communiquée au SPIP pour information et avis (idem avec DSS) : possibilité lui est offerte de formuler une réserve.

### 3.4. La prévention et la promotion de la santé<sup>42</sup>

#### 3.4.1. L'information et la formation des détenus

L'administration pénitentiaire porte une attention particulière à la prévention, en renforçant les actions de promotion pour la santé en direction de ces publics. Elle est membre du groupement d'intérêt public ADALIS (Addictions drogues alcool info service) qui a été placé sous la tutelle de l'INPES depuis janvier 2010. Le GIP ADALIS<sup>43</sup> est un groupement d'intérêt public qui a pour objet la gestion de services d'information, de prévention, d'orientation et de conseil à distance concernant les addictions, avec et sans substances telles que l'alcool, les drogues et les jeux, en coordination avec les autres dispositifs intervenant dans le champ de la téléphonie «santé». Il a développé des services accessibles par téléphone et par Internet, ainsi qu'un répertoire national des structures spécialisées dans les différents domaines de l'addictologie. Ce GIP s'est substitué en 2009 au groupement d'intérêt public « Drogues Alcool Tabac Info Services » (DATIS). Sa création répond à la nécessité d'offrir un service adapté aux enjeux actuels de la prévention et de la prise en charge des addictions, notamment par la prise en compte des addictions sans substances dont celles aux jeux.

La convention constitutive de ce GIP courait jusqu'au 31 décembre 2013. Elle a été reconduite pour deux ans, par une décision de l'assemblée générale du 20 novembre 2013, jusqu'au 31 décembre 2015. A l'heure actuelle, le ministère de la Justice n'est pas informé des orientations prises par les autorités de tutelle concernant le maintien de la structure.

Les actions d'éducation pour la santé organisées en lien avec les autres services de l'Etat au sein des établissements pénitentiaires permettent la diffusion de messages de prévention à destination des personnes détenues sur les thématiques du tabagisme, de l'alcoolisme, des consommations de drogues illicites et du mésusage de médicaments.

Ces actions visent une prévention large de l'usage de drogues. Elles visent notamment à diffuser, par support papier ou par l'intermédiaire de canaux vidéo internes aux établissements des messages de prévention constitués de campagnes de sensibilisation, de films, travaux d'ateliers audiovisuels autour des addictions.

Les canaux vidéo internes permettent de diffuser de l'information sur la vie de l'établissement, sur les activités proposées, sur les dispositifs d'insertion et de préparation à la sortie, ainsi que des programmes culturels et éducatifs dont les droits sont acquis. Les messages de prévention et d'éducation pour la santé y occupent une place prépondérante. Aujourd'hui, les canaux de diffusion interne fonctionnent dans 47 établissements pénitentiaires. Il convient de développer l'information permettant de prévenir et d'informer sur les conduites à risques, dont les toxicomanies. La conception de ces messages peut associer les personnes détenues, dans le cadre d'ateliers. Par ailleurs, il est essentiel de procéder à l'équipement des établissements qui en sont dépourvus pour y inclure les clips et campagnes d'informations sur le sujet.

Le coût relatif à la production de messages de prévention par l'intermédiaire des canaux internes est de 10.000 € par an. L'installation de canaux internes coûte près de 25 000 € par équipement.

Les actions de la DAP ont également pour finalité de mettre en place des actions d'éducation pour la santé afin sensibiliser les personnes sous main de justice, en milieu fermé comme en milieu ouvert, aux conséquences que peuvent entraîner un usage de produits stupéfiants (conséquences sur le plan somatique et/ou psychiatrique, conséquences judiciaires, sociales).

<sup>42</sup> Source DAP

<sup>43</sup> Sont également membres de ce GIP : le ministère chargé de la police nationale, le ministère chargé du budget, le ministère chargé de la santé, la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, le ministère chargé de l'action sociale, le ministère chargé de la famille, l'Association nationale de prévention en alcoologie et en addictologie, la Fédération addictions, la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs, le ministère chargé de l'enseignement scolaire, le ministère chargé de la jeunesse et l'Union nationale des associations familiales.

Ces actions visent enfin à aborder la thématique des addictions par le vecteur culturel, touchant ainsi des publics parfois non accessibles au discours de soin et de prévention.

L'administration pénitentiaire a consacré, par l'intermédiaire de ses directions interrégionales, en 2015 près de 180 000 € au cofinancement des actions de promotion de la santé. Sur ces budgets, 27 403€ ont été consacrés à la thématique de la drogue et les toxicomanies.

Tableau 10 : Crédits d'éducation à la santé pour lutter contre les addictions

Participation de la DAP à la lutte contre les drogues et toxicomanies (en €)	DPT 2013		RAP 2014		LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Education à la santé visant à lutter contre la drogue et les toxicomanies	29 760€	29 760€	27 403€	27 403€	27 403€	27 403€

Source : DAP

Au-delà de ces cofinancements, l'administration pénitentiaire entretient des liens étroits avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). La DAP a notamment participé au référencement des actions d'éducation pour la santé en milieu carcéral piloté par l'INPES en 2013, dans le cadre du plan d'actions stratégiques relatif à la santé des personnes sous main de justice. Dans la continuité, la DAP a participé à la publication d'un référentiel de promotion de la santé en 2014 et suit, en 2015 et conjointement avec l'INPES, un appel à projet visant à financer des actions remarquables. L'administration pénitentiaire suit également, en lien avec l'INPES et sur un financement émanant de la MILDECA, deux projets visant à diffuser par le biais de canaux vidéo internes aux établissements des messages de prévention sur la thématique de la consommation de substances stupéfiantes et de produire des supports d'information portant sur le mésusage de médicaments (actions 2015, en cours de réalisation).

### 3.4.2. La politique de réduction des risques

L'administration pénitentiaire remet aux arrivants des flacons d'eau de javel qu'elle renouvelle gratuitement tous les 15 jours dont l'efficacité n'est pas avérée vis-à-vis de tous les virus.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2012 à l'occasion de la Journée mondiale de lutte contre le Sida, les ministres de la Justice et de la santé annonçaient la création de deux groupes de travail paritaires Justice-Santé dont l'un portait sur la prévention et la réduction des risques en milieu carcéral (RDR). Il était chargé de faire des propositions sur la prévention, notamment des maladies transmissibles et les mesures concrètes à mettre en œuvre pour éviter les contaminations (pilotage opérationnel par le ministère des affaires sociales et de la santé).

Le déroulement du groupe de travail réduction des risques en milieu carcéral s'est déroulé en trois étapes distinctes : une première étape sur les risques liés à la consommation de drogues qui a débuté en janvier 2013 et s'est achevée en juin de la même année (4 réunions), une deuxième étape sur les risques liés à la sexualité qui a débuté en juin 2013 (3 réunions jusqu'à l'été 2015) et une troisième étape sur les risques liés au tatouage, à la coiffure et au piercing (lancement en juin 2014, après avis et étude du Haut conseil de santé publique).

#### 3.4.2.1. Les risques liés à la consommation de drogue

Deux documents sont ressortis de ces travaux : une proposition de cahier des charges pour l'expérimentation d'un Programme d'Echange de Seringues (PES) en détention. Il convient de souligner que ce document constitue, selon la DAP, plus une déclaration d'intention qu'un cahier

des charges proposant une méthodologie construite et un document de synthèse sur la faisabilité d'un PES.

L'article 8 du projet de loi de santé publique prévoit que la politique de réduction des risques en direction des usagers de drogues visant à prévenir les dommages sanitaires, psychologiques et sociaux, la transmission des infections, la mortalité par surdose liés à la consommation de substances psychoactives ou classées comme stupéfiants s'applique également aux personnes détenues selon des modalités adaptées au milieu carcéral. Les modalités d'application de ces dispositions devant être déterminées par décret en Conseil d'État, le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et le ministère de la Justice ont entamé une réflexion autour des modalités d'application de cette future loi de santé à l'été 2015.

La direction de l'administration pénitentiaire insiste pour que l'ensemble des moyens de réduction des risques soient implémentés en milieu carcéral et non les seuls PES. Ces moyens comprennent :

- Les modalités d'information des personnes détenues sur les risques liés à l'usage de drogues
- Les modalités d'accès aux services sociaux, de soins généraux et de soins adaptés
- Les modalités de promotion et distribution des matériels destinés à la réduction des risques
- Les modalités d'organisation des actions de promotion et supervision des comportements à risques

#### *3.4.2.2. Les risques liés à la sexualité*

Cette étape a fait l'objet d'un travail plus consensuel entre les ministères. Des réunions de préparation DAP/DGS ont permis de lever des points de désaccord. La rédaction d'un document finalisé (constats et préconisations) était attendue pour fin janvier 2014. Le ministère en charge de la santé a sollicité la direction de l'administration pénitentiaire en juillet 2015 aux fins que cette dernière apporte ses observations sur un projet de rapport définitif. Ce dernier document devrait donc être rendu à la rentrée 2015.

Le GT a formalisé, dans cette 2<sup>ème</sup> étape, des préconisations portant sur une meilleure mise à disposition des moyens de prévention, une augmentation du recours aux traitements post-exposition, des protocoles médicaux renforcés, la mise en place d'actions et de recherches dans le champ de la sexualité en détention, la modification des cursus de formations des personnels de santé intégrant les comportements à risques liés à la sexualité et l'information des personnels pénitentiaires sur ces mêmes thèmes.

Quelques points de négociation n'ont pas été levés et notamment la question de la multiplication des lieux de mise à disposition des préservatifs par l'administration pénitentiaire (dans le cadre du respect de la confidentialité) et la question de l'évaluation demandée par la DAP du nombre de préservatifs distribués par les associations et les unités sanitaires (la DGS indique ne pas pouvoir collecter ces chiffres).

#### *3.4.2.3. Les risques liés au tatouage, coiffure, piercing.*

La direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'information portant sur les suites données à cette 3<sup>ème</sup> étape de réflexion dans l'attente de l'avis du Haut Conseil à la Santé publique.

### **3.5. La formation des personnels pénitentiaires**

Si la prise en charge et la continuité des soins relèvent du domaine du ministère en charge de la santé, l'administration pénitentiaire met l'accent sur les actions de formations proposées aux personnels dans le repérage des personnes en situation d'addiction (alcool, drogues). Les

formations sont financées pour l'essentiel par la direction de l'administration pénitentiaire, la MILDECA n'accordant plus de crédits pour la mise en place de sessions de formation, sauf lorsqu'il s'agit de projets particulièrement novateurs. Néanmoins, la direction de l'administration pénitentiaire est invitée par la MILDECA à participer à la mise en place des attestations de formation à la prévention des conduites addictives dont pourraient bénéficier certains personnels pénitentiaires.

L'objectif des formations est d'accroître le savoir-faire des personnels, lorsqu'ils se trouvent face aux personnes placées sous main de justice ayant une conduite addictive et de soutenir les professionnels non soignants lorsqu'ils interviennent dans le champ des addictions. Sont notamment étudiées les principales substances et leurs effets, les comportements d'usage, conséquences sociales et psychologiques des conduites addictives. Les liens et réseaux qui permettent une prise en charge optimale sont également analysés, afin de fournir aux professionnels des pistes de travail en commun avec les unités sanitaires, les CSAPA, les autres professionnels intervenant en détention. L'accent est enfin mis sur le rôle du SPIP et les pratiques professionnelles des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation au regard de la thématique des addictions. Un partage d'expérience est réalisé par les participants.

Les formations organisées par l'administration pénitentiaire concernent en moyenne 700 agents par an. Chaque année, les élèves et stagiaires conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation reçoivent 19 heures de formation sur le thème des addictions. Les directeurs des services pénitentiaires ainsi que les lieutenants pénitentiaires reçoivent 9 heures de formation.

En moyenne, près de 300 agents en formation initiale sont sensibilisés au thème des drogues et addictions. Le nombre d'agents formés et la durée des formations consacrées aux addictions sont en constante augmentation depuis 2008.

Tableau 11 : Crédits dédiés à la formation des personnels à la lutte contre les drogues

Participation de la DAP à la lutte contre les drogues et toxicomanies (en €)	DPT 2013		RAP 2014		LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formation des personnels sur la lutte contre la drogue et les toxicomanies	9 400€	9 400€	5 184€	5 184€	7 184€	7 184€

Source : DAP

### 3.5.1. Le dispositif de formation initiale

L'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) intègre des formations ayant pour objectif la prise en charge des usagers de drogue et la lutte contre les conduites addictives (connaissance des produits et législation). Les thématiques suivantes sont dispensées :

- pour tous les publics en formation initiale, thématique « les produits stupéfiants » (formation basique, complétée par les formations suivantes) ;
- pour les directeurs des services pénitentiaires : thématique « prise en charge des conduites addictives en détention » (identification des problématiques, description des cadres de prise en charge, module de 9 heures) ;
- pour les lieutenants : thématique « prise en charge des personnes détenues présentant des conduites addictives » (analyse du rôle du lieutenant, actualisation des connaissances, place du partenariat dans le dispositif module de 9 heures).
- pour les surveillants : thématique « repérer les troubles du comportement » (repérage et signalement) – à préciser.
- pour les DPIIP : thématique « les conduites addictives » (analyser le rôle dans la mise en œuvre du dispositif de prévention et de prise en charge de ce public spécifique module de 9 heures de formation) ;

- pour les CPIP : thématique « les conduites addictives » (identifier les modalités d'intervention du CPIP auprès des personnes placées sous main de justice dépendantes module de 19 heures).

### 3.5.2. Le dispositif de formation continue

Il s'agit de formations organisées par les directions interrégionales : sessions liées à la prévention de la consommation, aux actions de prévention de la récidive qui font appel à des organismes extérieurs et/ou des ressources locales. Elles portent en majorité sur :

- la connaissance des produits stupéfiants, identification, détection des comportements afférents à leur consommation (multi catégoriel) ;
- l'aide à la prise en charge des personnes placées sous main de justice présentant des addictions (à destination des CPIP) ;
- la sensibilisation aux comportements addictifs (comprendre la complexité de la problématique, comment se faire aider par un réseau de professionnels de la santé) ;
- la meilleure connaissance des produits psychotropes et de leurs effets sur le comportement (multi catégoriel) ;
- les inscriptions à des diplômes universitaires en addictologie et les participations à des colloques portant sur la toxicomanie et les addictions ;
- les déplacements en centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie avec visites de structures et échanges avec les personnels y exerçant.

En 2015, l'ENAP a par ailleurs présenté 9 projets au fonds de concours MILDECA portant sur une sensibilisation des élèves aux addictions, en complément des cours « Santé et sécurité au travail » et « Risques Psycho sociaux », dans le cadre d'une action pédagogique « Santé vous bien ». Ces actions de formation sont pilotées et financées par les DISP et, le cas échéant par le fonds de concours MILDECA, lorsque les projets sont novateurs (Cf. supra).

## 4. Les exemples de prises en charge des usagers de drogue détenus à l'étranger

L'ensemble des prises en charge existantes dans les différents pays de l'Union Européenne est référencé sur deux sites de l'UE et du Conseil de l'Europe<sup>44</sup>. Au sein du Conseil de l'Europe, il existe un groupe dit Pompidou en charge de la lutte contre l'abus et le trafic de drogues avec un sous programme drogues et prison. Il constate que les offres thérapeutiques qui ont le plus de chances de donner des résultats et de réduire les rechutes à moyen et à long terme sont **celles qui réussissent à combiner toutes les sources de soutien disponibles, à différents niveaux, dont celui des pairs, de la famille et d'autres personnes jouant un grand rôle dans la vie des jeunes concernés**. Le dénominateur commun d'exemples de bonnes pratiques inclut une grande flexibilité et la possibilité d'une coopération intersectorielle efficace entre les services répressifs, sociaux et de santé.

Une série d'actions sont mises en place dans la quasi-totalité des pays de l'Union Européenne même si l'accès aux traitements de substitutions et aux tests de dépistage des infections sexuellement transmissibles reste variable. Concernant les trois derniers points, les prises en charge sont très différentes et plusieurs pays européens ont développé depuis plusieurs années des actions-programmes médico-socio-judiciaires spécifiques à destination des usagers de drogues.

Ces programmes ont toujours été justifiés par la forte prévalence de consommation de produits stupéfiants avant et pendant incarcération par la population détenue et la nécessité de pouvoir proposer à cette population une prise en charge lui donnant la possibilité d'arrêter sa

<sup>44</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/> et [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/default_fr.asp)

consommation de drogues, tout en facilitant sa réinsertion, sa préparation à la sortie, la diminution du risque de récidive.

Ci-après, sont présentés trois exemples européens et un exemple américain de programmes ayant été mis en place par l'administration pénitentiaire et son autorité de tutelle.

**Au Royaume-Uni**, des traitements de substitution et de désintoxication ainsi qu'un soutien psychosocial sont couramment disponibles. **En Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne et aux Pays-Bas**, il existe des programmes de soins assez variés, lesquels sont proposés dans le cadre de la détention, mais aussi à l'extérieur. Il est intéressant de constater, que dans certains pays, des politiques d'incitation à réaliser un traitement sont proposées aux détenus : réduction de la peine d'emprisonnement à condition de suivre une cure (**Allemagne**) ; dispositifs variés de facilitation de l'accès aux soins (**Royaume-Uni**) ; élargissement des possibilités de traitements (**Pays-Bas**). On remarquera enfin qu'aux Pays-Bas, de façon assez pragmatique, le traitement suivi par le délinquant se doit d'être efficace. Le détenu est investi à titre principal dans la prise en compte de son état de santé. L'admission dans les unités de soin se fait sur la base du volontariat.

#### 4.1. La prise en charge au Danemark

Les délinquants qui, avant d'être incarcérés, étaient sous traitement médical, que ce soit à la buprenorphine ou à la méthadone, peuvent continuer à suivre leur traitement en prison, et ce normalement aux mêmes doses. Dans ces cas-là, le médecin de la prison contacte le centre de traitement – il s'agit le plus souvent de celui de la municipalité où habitait le prisonnier avant son emprisonnement - et conclut un accord pour continuer le traitement.

**Environ 10% de la capacité des prisons danoises est réservée pour les soins dans des unités spéciales, séparées du reste de la prison.** En outre, des soins peuvent être apportés à des détenus qui ne sont pas placés en unités spéciales. **Il existe également des unités pour la motivation et le soutien.** Dans l'ensemble, il y a plus de 50 traitements possibles, y compris des programmes de traitement pour les alcooliques, au sein du système.

Depuis le 1er janvier 2007, le Service des Probations et des Prisons du Danemark a mis en place la « garantie de soins » qui assure le traitement pour les toxicomanes au plus tard 14 jours après la demande du détenu. Une garantie similaire avait déjà été mise en place pour les alcooliques en octobre 2005. En outre, il existe un principe d'équivalence avec l'accès aux soins en milieu libre : les délinquants qui purgent une peine de prison doivent avoir accès aux mêmes soins de désintoxication et dans les mêmes conditions que n'importe quel citoyen, dans la mesure du possible.

Le principe général concernant le traitement de l'addiction à la drogue est de s'assurer que le système carcéral est capable de proposer différentes formes de soins selon des critères différents afin de réussir à combattre l'addiction à la drogue. Cela veut dire que le Service des Probations et des Prisons doit pouvoir proposer des soins ayant pour objectif une totale abstention, mais aussi d'autres types de traitements qui visent plutôt une réduction de la consommation et de l'usage de drogue, également appelés « mesures de réduction des méfaits » et souvent pratiqués avec des traitements médicaux de substitution comme la Méthadone, le Subutex et autres médicaments.

**En vertu de la loi sur l'exécution des peines, le Service des Probations et des Prisons a la possibilité de placer les toxicomanes dans des structures de traitement adaptées, en dehors de la prison, pendant qu'ils purgent leur peine. Ce principe est appelé « le placement § 78 ».** Les structures accueillantes peuvent être des institutions publiques ou privées. Il est très important de souligner que la stratégie nationale concernant ces placements est de toujours s'assurer que tout détenu qui a la possibilité d'être placé en institution § 78 (c'est-à-dire qui ne s'évadera pas, qui n'est pas dangereux ou dont la présence dans une telle structure n'affectera pas le sentiment général de justice) sera bel et bien placé dans une telle institution. Ce n'est qu'une fois que le personnel aura réellement étudié la question d'un tel placement et qu'il aura finalement considéré, pour une raison ou pour une autre, que le

prisonnier doit rester en prison, que l'on réfléchira au traitement que l'on pourra alors lui proposer au sein de la prison.

Il est évident que de très nombreux détenus ne peuvent être placés en dehors d'un établissement pénitentiaire classique. Le service des Probations et des Prisons essaye de faire en sorte que les démarches réalisées entre les murs de la prison soient le reflet des différentes offres de traitements que l'on trouve à l'extérieur. En conséquence, le Service des Probations et des Prisons n'a pas créé ni fabriqué ses propres unités de soins. Au lieu de cela – depuis 1997 – il a intensifié la coopération avec le système de soins classique pratiqué en dehors de la prison, également appelé « Import-Model ».

Cela explique que les établissements, en partenariat avec des institutions spécialisées dans le traitement de la toxicomanie – publiques ou privées – ont des unités de soins au sein même de la prison, où le personnel est constitué de gardiens de prison et de personnels soignants extérieurs. L'objectif est d'offrir toute la palette de l'offre. En conséquence, les unités de soins ont été mises en place en fonction des différentes formes d'usage et selon des méthodes de traitement différentes. Aujourd'hui, il existe des unités de soins avec les méthodes « Minnesota » avec le soutien de professionnels et d'autres unités où des méthodes psychologiques et thérapeutiques sont utilisées. Toutes les prisons suédoises ont au moins une unité de soins.

Certaines prisons ont également mis en place des unités « sans drogue » (ou unités de contrat) qui proposent un emprisonnement dans un environnement calme et sans drogue, accessible aussi bien pour les non-drogueés que pour les toxicomanes. Les détenus ont pour obligation d'en revenir sans avoir fait usage de drogue et sont soumis à un test d'urine l'attestant ; il n'y a aucun traitement en cours dans ces unités, ni aucun soutien d'aucune sorte. Le principe de ces unités est d'essayer d'amener le toxicomane à prendre la décision de s'abstenir de consommer, grâce à un personnel plus nombreux et de meilleure qualité, plus d'activités et à l'influence positive de ses compagnons détenus.

Les prisonniers peuvent également se voir proposer des soins dans une unité normale où il y aura aussi bien des toxicomanes que des non-drogueés. Ce type de traitement est peu intensif et les détenus ont des séances de soins 2 à 3 fois par semaine.

Enfin, il existe des programmes de motivation dans quelques prisons et dans toutes les prisons locales. Jusqu'à ce qu'en 2007, une loi impose la garantie générale de traitement, le Service des Probations et des Prisons assurait aux détenus des prisons locales qui suivaient les programmes qu'ils seraient placés dans de vraies unités de soins après avoir purgé leur peine.

Il existe des foyers, sortes de centres de réhabilitation entre la prison et la liberté. Un de ces sept foyers est pour les anciens toxicomanes. C'est un foyer sous contrat. Peuvent être placés dans ces foyers, aussi bien les personnes en liberté conditionnelle que les détenus qui ont pratiquement purgé toute leur peine.

#### 4.2. La prise en charge en Grande Bretagne

Il existe un Accord National de Partenariat (National Partnership Agreement) entre le ministère de la Justice britannique et le système de santé britannique (National Health Service – NHS) pour la prise en charge des addictions des détenus.

Le NHS procède désormais par appel d'offres pour tous les services liés aux traitements des addictions dans les prisons et travaille étroitement avec l'agence en charge de la santé publique en Angleterre (Public Health England) et les autorités locales afin d'assurer une continuité dans les soins à la sortie de la détention. Des traitements de substitution et de désintoxication ainsi qu'un soutien psychosocial sont couramment disponibles. Il existe une variété de dispositifs qui permettent de faciliter l'accès à ces traitements dans les prisons selon des fonctionnalités différentes et selon les profils des détenus.

Tous les services du NHS font l'objet d'appels d'offres et sont contractualisés. La durée d'un contrat standard est de 5 ans, avec une possibilité de renouvellement de deux ans. Sur ce modèle à l'échelle nationale, les 10 *Health and Justice host area teams* qui existent en Angleterre gèrent la mise en service des soins: chaque unité peut contractualiser à des échelles variées, et est de plus

en plus amenée à intégrer plusieurs prisons à son groupe. Il y a un mélange de prestataires du secteur public, du secteur privé et d'associations à but non lucratif et de plus en plus d'accords avec des prestataires principaux et des sous-traitants. Hors des soins de santé, les autorités locales sont chargées de contractualiser les soins (« care ») pour les adultes dans les prisons, pour un montant global de 11M£.

Un rapport de la chambre des communes du 10 décembre 2012<sup>45</sup> résume la problématique et la prise en charge proposée. Cette prise en charge aurait permis, entre 1997 et 2010, une diminution de 68% de la consommation de drogues (mesurées par les tests urinaires obligatoires et randomisés), une diminution significative de la récidive depuis 2000 et une diminution d'un tiers des actes délictuels en rapport avec l'usage de drogues. Elle comporte plusieurs axes.

#### 4.2.1. Les « mandatory drugs tests<sup>46</sup> » (ou tests urinaires obligatoires et inopinés)

Depuis 1994, des mandatory drugs tests sont mis en place en milieu carcéral en Grande Bretagne. Entre 5 et 10% de la population d'un établissement pénitentiaire est testé chaque mois (en semaine et le weekend). La population testée est tirée au sort, mais des tests sont également effectués en cas de suspicion de consommation. Aucune contrainte ne peut bien entendu être exercée pour la réalisation de ces tests. Cependant, le refus de la personne détenue de se soumettre à ce test peut engendrer une autre procédure judiciaire. Un test positif entraîne une réponse disciplinaire et une proposition de prise en charge médicosociale.

#### 4.2.2. Les CARAT workers

Depuis octobre 1999, chaque établissement pénitentiaire anglais dispose d'un service dédié aux usagers de drogues : CARAT (Counselling, Assessment, Referral, Advice, Throughcare). Des travailleurs sociaux sont chargés d'évaluer avec la personne détenue sa problématique liée à l'usage de drogues, d'orienter le patient vers des interventions psychosociales (thérapies cognitivo-comportementales, programmes en 12 étapes, communautés thérapeutiques) en fonction des disponibilités de ces services dans l'établissement pénitentiaire, de faire le lien avec les services extérieurs lors de la sortie. Le nombre de CARAT workers par prison n'a pas pu être identifié. Néanmoins, ils étaient de près de 20 ETP (à vérifier) au centre pénitentiaire de Wandsworth accueillant 1300 personnes détenues, en 2009. Ils sont directement employés par les services pénitentiaires

Le coût de ces travailleurs n'est pas négligeable : £24 par heure et £70 par heure pour les entretiens individuels (coût tenant compte du nombre de personnes prises en charge par travailleur et du coût de l'encadrement<sup>47</sup>).

#### 4.2.3. Des quartiers dédiés aux usagers de drogue au sein des centres pénitentiaires

##### 4.2.3.1. Les Drug Recovery Wing

Il s'agit d'une unité accueillant plus de 50 personnes détenues pour une période de 3 mois à 2 ans. Les associations NA et AA interviennent plusieurs fois par semaine pour y animer des groupes. Un système de test de drogues y est organisé (détails non retrouvés et différence par rapport au MDT). Apparemment cette prise en charge ne serait pas correctement évaluée.

<sup>45</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmhaff/184/18409.htm>

<sup>46</sup> PSI 11/2007 - Amendments to MDT contract incorporated into this version of PSO 3601

<sup>47</sup> <http://www.pssru.ac.uk/archive/pdf/dp2855.pdf>

Elle présente pour inconvénients de ne pas prévoir de prise en charge possible pour les petites peines, et pose la problématique du suivi extérieur qui peut faire échouer le travail réalisé à l'extérieur. Le temps de prise en charge doit être suffisant pour permettre le changement, risque d'overdose à la sortie, ne concerne pas les personnes sous traitement de substitution. Il n'y a pas de MDT lors du suivi socio judiciaire extérieur. La prise en charge à la sortie est d'autant plus complexe que le centre accueille une population venant d'un territoire étendu. Pas d'évaluation de l'efficacité d'intervention des NA ou groupe de pairs.

#### 4.2.3.2. Les Drug Intervention Programme : 12 steps ou CBT

Il s'agit d'unités accueillant un petit nombre de personnes (15 à 20) auxquelles qui il est proposé un programme intensif de réflexion autour du comportement addictif et de ses conséquences. Ces programmes durent en général 6 semaines à 6 mois. Un travail de lien avec le milieu extérieur est en général réalisé. Le patient peut poursuivre des activités occupationnelles (travail, éducation).

Ces programmes sont réalisés par des agents employés par l'administration pénitentiaire et des organisations de terrain accréditées par les services correctionnels. Ces programmes sont basés sur des modèles thérapeutiques d'abstinence à la consommation de drogues.

Les avantages sont le travail intensif sur la thématique de l'usage de drogues. Les inconvénients sont les suivants : groupe totalement fermé, travail sur la réinsertion à vérifier. L'étude sur l'efficacité est en attente de réception.

Ci-joint des exemples d'actions mises en place par la charity RAPT<sup>48</sup> (the Rehabilitation for Addicted Prisoners trust) et accrédités par les services correctionnels :

- Programme bridge : programme de 6 semaines sur le schéma du 12 steps programme (personne abstinente). Ce programme est à destination des personnes détenues encourant une courte peine de prison. Ce programme vise à créer un lien avec les structures extérieures existantes (entretiens motivationnels, compétences sociales, réalisation du step...1)
- Programme de traitement de la dépendance à l'alcool : comme pour le programme bridge mais pour les personnes alcoolodépendantes
- Programme de traitement de dépendance aux substances : durée de 16 à 21 semaines, réparti en 3 phases (6 semaines : induction (rencontre NA, thérapies groupes et individuelles, acquisition compétences sociales) - 12 semaines : 5 premières marches sur 12 sept programme - 2-3 semaines : thérapie group et individuelle sur prévention de la rechute). De programme favorise la constitution d'un travail de groupe de support. C'est ce programme qui a démontré une réduction de la récidive<sup>49</sup>.
- Programme de traitement de la dépendance aux substances pour les femmes : adaptation du programme précédent aux femmes incarcérées avec un focus sur les symptômes du traumatisme et sur les liens familiaux).

Enfin, il convient de souligner une initiative récente pilote, mise en œuvre dans le nord-ouest de l'Angleterre, (notamment à la prison de Manchester) qui met l'accent sur la continuité des soins apportés à ceux qui ont des problèmes d'addictions après leur remise en liberté (l'établissement « passer la grille »), ainsi qu'un travail national mené par des pharmaciens dans le but de développer un dispositif spécifique à la prison qui permettrait d'optimiser l'efficacité des médicaments et de réduire les dangers de ceux qui sont en vente et de ceux qui sont « à risques ».

<sup>48</sup> Rapt est actif depuis plus de 21 ans et maintenant présent dans 27 centres pénitentiaires britanniques et prend en charge 20 000 personnes annuellement.

<sup>49</sup> Albert M. Kopak et Al. Effectiveness of the rehabilitation for addicted prisoners trust (RAPt) programme. J Subst Use, 2014.

#### 4.2.4. Les prisons thérapeutiques

Elles doivent être distinguées des communautés thérapeutiques liées aux addictions comme à HMP Garth ou HMP Wymott. Il s'agit d'un environnement permettant d'apprendre pour les détenus et le personnel, amenés à prendre leurs propres décisions. Tout est structuré autour de la thérapie de groupe en petit groupe ou en groupe élargi à toute la communauté. Le travail et l'éducation sont également possibles, ainsi que des thérapies et programmes complémentaires. L'équipe du personnel est pluridisciplinaire : psychologues, thérapeutes, personnel de probation et fait l'objet d'une procédure de sélection.

##### 4.2.4.1. La prison thérapeutique de Grendon

Le Royaume-Uni dispose d'une prison unique en son genre, HMP of Grendon. Elle est implantée près de Aylesbury et a été construite dans les années 60 comme prison psychiatrique expérimentale avec un directeur médecin. Elle relève aujourd'hui des prisons de catégorie B pour des détenus condamnés à des peines d'une durée minimale de deux ans. Sa capacité est de 325 détenus souffrant de troubles de la personnalité. Ses six ailes sont organisées en communautés thérapeutiques autonomes. Les détenus y sont appelés par leur prénom et non par leur numéro.

Le coût moyen de détention est de 48 k€/an par détenu, soit 10k€ de plus que le coût moyen des établissements pénitentiaires de catégorie B (38 k€/an). Ce coût peut se comparer au coût annuel moyen de séjour dans l'hôpital psychiatrique le plus sécurisé comme Broadmoor (250 k€/an).

Les détenus sont volontaires pour y être transférés. La vie en détention est régulée pour partie par les détenus qui ont beaucoup d'autonomie au quotidien et décident collectivement des tâches affectées à chacun. Les groupes de parole ont lieu 3 fois par semaine, ils sont réunis en aile comportant une quarantaine de détenus dispose de son propre psychologue et thérapeute, ses dont les membres se réunissent deux fois par semaine et c'est l'occasion d'un feedback des groupes de parole. Diverses techniques thérapeutiques sont utilisées, comme le psychodrame ou l'art thérapie. C'est la seule prison en Europe à opérer sur une base thérapeutique.

Le taux d'attrition est de 20%, essentiellement au cours des 12 premières semaines de programme d'introduction.

En termes de résultats, le taux de récidive au bout de deux ans des détenus sortant de Grendon (séjour minimum de 18 mois) est de 20% à comparer au taux de récidive moyen des détenus sortants d'autres établissements pénitentiaires. De plus, la prison a le plus bas taux de violence de tous les établissements pénitentiaires du Royaume-Uni. Elle a également le plus bas taux d'usage de drogues et d'automutilations.

##### 4.2.4.2. Les communautés thérapeutiques dans les autres établissements pénitentiaires

D'autres établissements pénitentiaires ont ouvert des communautés thérapeutiques en leur sein, retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 12 : Etat des communautés thérapeutiques au sein du HM prison service (octobre 2004)

Etablissement	Nombre de places	Type d'organisation
HMP Grendon	235, catégorie B hommes	5 communautés et une unité d'évaluation
HMP Dovegate	200, catégorie B hommes	4 communautés, une unité d'évaluation et une unité pour programme intensif
HMP Gartree	23, catégorie B condamnés à la réclusion	1 communauté

Etablissement	Nombre de places	Type d'organisation
	perpétuelle	
HMP Aylesbury	40 places catégorie C hommes	1 communauté
HMP Blundeston	40 places catégorie C hommes	1 communauté
HMP Send	40 places femmes	1 communauté

Source : HM Prison service order Democratic Therapeutic Communities

Le tableau ci-dessous illustre l'emploi du temps hebdomadaire dans une communauté thérapeutique.

Tableau 13 : Etat des communautés thérapeutiques au sein du HM prison service (octobre 2004)

Horaires	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
7h45-8H00	Relais avec le personnel de nuit, petit déjeuner	Relais avec le personnel de nuit, petit déjeuner	Relais avec le personnel de nuit, petit déjeuner	Relais avec le personnel de nuit, petit déjeuner	Relais avec le personnel de nuit, petit déjeuner
8H45-9H00	Briefing avant la réunion de la communauté	Briefing avant la tenue du groupe	Briefing avant la tenue du groupe	Briefing avant la tenue du groupe	Briefing avant la réunion de la communauté
9H00-10H30	Réunions de chaque communauté	Réunion de groupe	Réunion de groupe	Réunion de groupe	Réunions de chaque communauté
10H30-10H45	Feedback des détenus	Temps de restitution du facilitateur	Temps de restitution du facilitateur	Temps de restitution du facilitateur	Feedback des détenus
10H45-12H00	Feedback du personnel, supervision, temps d'évaluation Temps de repos pour les résidents	Feedback du personnel, supervision, Temps de repos pour les résidents	Feedback du personnel, supervision, Temps de repos pour les résidents	Feedback du personnel, supervision, Temps de repos pour les résidents	Feedback du personnel, supervision, temps d'évaluation Temps de repos pour les résidents
Repas					
1 <sup>ère</sup> moitié après midi	Réunion personnel (1h) Programmes pour les détenus	Groupe pour le personnel (1h) Programmes pour les détenus	Supervision individuelle (1 h chacun)	Supervision individuelle (1 h chacun)	Thérapies complémentaires (art thérapie, psychodrame...)
Thé					
2 <sup>ème</sup> moitié après midi	Activités des associations ou de la communauté	Activités des associations ou de la communauté	Activités des associations ou de la communauté	Activités des associations ou de la communauté	Activités des associations ou de la communauté

Source : HM Prison service order Democratic Therapeutic Communities

### 4.3. La prise en charge en Allemagne

En Allemagne, il existe des mesures d'accompagnement social et psychologique, ainsi que des programmes de substitution et/ou traitement de l'addiction variables selon les Länder. . Ceux-ci sont mis en place à l'initiative des établissements pénitenciers ou des autorités du Land. Il existe

des programmes de désintoxication, des thérapies de substitution, de prévention etc. Toutefois, on constate que la santé n'est pas une priorité dans de nombreux Länder (contrairement aux politiques de réinsertion par la formation ou l'emploi par exemple) et que la plupart des programmes sont à l'initiative d'associations ou de centres de recherche (contre les addictions notamment).

En Basse-Saxe, les établissements pénitentiaires disposent d'un service d'accompagnement social et psychologique qui vient en aide aux détenus, ainsi qu'aux condamnés en milieu ouvert. Ce service est à la disposition des détenus bénéficiant d'un programme de substitution. La substitution ne pose aucun problème en détention. Elle est réalisée sous l'autorité du médecin de l'établissement qui administre le traitement de substitution au cours d'une consultation. Hormis l'établissement pénitentiaire pour mineurs, les établissements pénitentiaires de Basse-Saxe ne proposent pas de programme de traitement de l'addiction. En revanche, ils proposent des séances de préparation à un tel programme, auquel les détenus peuvent participer à leur libération.

En Sarre, l'établissement pénitentiaire d'Ottweiler ne propose que rarement un traitement de substitution en milieu fermé. Un tel traitement n'est jamais proposé en réponse à une situation d'addiction. En revanche, si un détenu bénéficie d'un traitement de substitution avant d'être emprisonné, celui-ci sera poursuivi en détention. Et le traitement de substitution est également mis en œuvre en vue d'une désintoxication en début de peine.

**Il convient de relever qu'en application de l'article 35 de la loi relative aux stupéfiants, il peut être mis fin à l'exécution de la peine d'emprisonnement au profit d'une prise en charge thérapeutique destinée à traiter l'addiction. Afin d'éviter une rupture de la thérapie,** ou de diminuer ce risque, les détenus doivent suivre un cours de préparation au programme de traitement de l'addiction. Cela est également exigé par les autorités publiques chargées de financer ces programmes (caisses de sécurité sociale, services sociaux ou caisses de retraite). **On trouve ainsi en Allemagne quelques exemples de programmes contre les ruptures de traitement en sortie de détention.** Les détenus sont par exemple divisés en trois groupes, en fonction de différents critères, dont le degré de risque de rechute. Cette division permet d'analyser et comparer les résultats des programmes de de lutte en fonction des publics cibles.

Dans le domaine de la lutte contre les addictions lors de la détention, le programme le plus emblématique a été celui d'échange de seringues dans sept établissements pénitentiaires allemands. Ce programme pilote a été évalué (faisabilité, degré d'acceptation, efficacité) après deux ans et, suite aux résultats probants, une généralisation dans un grand nombre d'établissements en Allemagne a été mise en place. Ce programme est le fruit d'une collaboration entre tous les niveaux du personnel pénitentiaire, les autorités du Land et des chercheurs spécialisés. Par ailleurs, les prisons ont par exemple choisi des modèles différents pour leurs programmes : une prison des femmes a installé cinq distributeurs automatiques et donc anonymes, mais dans celle des hommes, c'est le personnel de l'orientation qui distribuait les seringues.

#### 4.4. La prise en charge aux Pays Bas

Tout entrant en milieu carcéral bénéficie également d'un test de dépistage de drogue afin de faciliter son orientation socio-sanitaire. Il ne semble pas qu'un système de test régulier et randomisé soit organisé.

##### 4.4.1.1. Les unités de soins dédiées aux addictions en détention

Aux Pays-Bas, un certain nombre d'établissements pénitentiaires disposent d'une unité de soins pour les addictions (*verslavingsbegeleidingsafdeling, vba VBAs*, ou Addiction Counselling Departments). Il s'agit d'unités isolées du reste de la détention dans lesquels sont organisés des programmes d'activités journalières spécifiques : sport, travail et groupe

**de parole.** Le counselling est réalisé par les agents de probation et agents pénitentiaires. Actuellement les Pays Bas ont développé une capacité d'accueil de 465 cellules sur l'ensemble de leur territoire. A noter qu'un traitement obligatoire avec prise en charge dans ces unités peut être décidé par la Cour en tant qu'alternative à la détention ordinaire.

L'admission de ces unités se fait sur la base du volontariat. La motivation du détenu est vérifiée. Le but du séjour dans une unité de soins est la stabilisation et la motivation pour suivre ultérieurement un programme externe à l'établissement pénitentiaire. Il y est fait recours à des tests urinaires systématiques, des groupes de parole et des sessions de conseils. L'administration pénitentiaire est en charge des soins en détention. Dans le cadre d'une réforme en cours sur les programmes de soins médico-légaux, les auteurs d'infractions présentant des problématiques d'addiction seront dirigés vers des soins à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire afin d'accélérer leur réhabilitation et de réduire les risques de récidive.

#### 4.4.1.2. *Les programmes permettant de faire le lien dedans/dehors*

Le « programme pénitentiaire » (*penitentiair programma*) permet aux détenus un retour progressif à la vie en communauté. Les détenus peuvent passer la dernière partie de leur peine à l'extérieur, moyennant un certain nombre de contrôles et de restrictions de liberté. Ce programme peut concerner notamment le traitement d'une problématique d'addiction – mais pas seulement. Les conditions d'accès du programme pénitentiaire sont : être majeur, avoir été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins 6 mois, et avoir un reliquat à effectuer de 4 semaines à un an. Les participants sont tenus de suivre activement un certain nombre d'activités, comme un « parcours professionnel » ou le traitement d'une problématique de santé mentale et/ou d'addiction. Concrètement, ils suivent un programme strict d'un minimum de 26 heures par semaine, une formation, un stage chez un employeur ou un programme de soins. Le programme pénitentiaire va de pair avec la probation. Il dure 6 mois au maximum. Le participant est tenu de se rendre aux rendez-vous fixés et s'expose à défaut à un retour en détention. Dans un certain nombre de cas le programme pénitentiaire peut aller de pair avec une mesure de surveillance électronique.

#### 4.4.1.3. *Les traitements imposés*

Un traitement peut être imposé au cours de la détention. Une loi entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2013 a élargi les possibilités de traitement obligatoire pour les détenus.

Il existe le régime de la TBS «*Terbeschikkingstelling*», (littéralement, «mise sous tutelle judiciaire»), qui est une mesure de sûreté - pouvant éventuellement être combinée avec une sanction pénale - laquelle concerne les délinquants affectés d'un trouble de la personnalité et/ou d'un trouble mental présentant un risque sérieux de récidive. La TBS peut être assortie d'un internement psychiatrique pour une durée minimale de 2 ans, en cas d'infractions graves, ou être une TBS sous conditions, pour une même durée minimale de deux ans, cette seconde modalité l'assimilant à un sursis avec mise à l'épreuve comportant une obligation de soins. La décision de placement sous le régime de la TBS est prise sur le fondement d'une étude de la dangerosité de la personne réalisée par le centre «Pieter Ban» basé à Utrecht.

### 4.5. *La prise en charge en Espagne*

#### 4.5.1. *Les différents modèles de prise en charge*

Le plan d'intervention général en matière de drogue en milieu carcéral comprend 3 axes :

- prévention: information, éducation, motivation, avec formation de « médiateurs de santé »<sup>50</sup> ;
- assistance : réduction des risques, prévention et éducation pour la santé, traitement par méthadone, échange de seringues et kit sniff et pipes ; sevrage/ abstinence, intervention sanitaire : prévention, promotion santé, traitements de substitution, de sevrage et intervention psychosociale : réalisée par une équipe technique du centre pénitentiaire
- réinsertion sociale : travail sur le développement personnel, familial, social et professionnel

Les programmes d'Intervention peuvent se développer en modalité ambulatoire, en centre de jour ou en modules thérapeutiques. En ambulatoire, certains espaces de l'établissement pénitentiaire sont dédiés aux professionnels qui peuvent développer des activités thérapeutiques avec les détenus dans les différents programmes. Ils sont présents dans tous les établissements. S'agissant des interventions en modules thérapeutiques, il s'agit de modules qui hébergent, de façon indépendante du reste de la population en détention, des détenus qui participent au programme intégral. Les objectifs sont de construire un espace socio-éducatif ou thérapeutique où l'intervention multidisciplinaire sera plus efficace.

Ces modules thérapeutiques existent donc sous 3 formes :

- La UTE (unité thérapeutique-éducative), espace sans drogue, promoteur de relations personnelles claires et responsables. Il s'agit de groupes thérapeutiques de détenus, dont la gestion est de la responsabilité exclusive de professionnels du centre pénitentiaire. Elles sont implantées dans 25 établissements pénitentiaires ;
- La communauté thérapeutique intra pénitentiaire. L'Assemblée de Traitement de la communauté thérapeutique exerce les fonctions d'autres organes tels que le conseil de direction et la commission disciplinaire. Elles sont implantées dans 5 établissements ;
- Le module thérapeutique des dépendants aux drogues: l'équipe multidisciplinaire est formée par des professionnels de l'administration pénitentiaire et par des ONG. Ils sont implantés dans 8 établissements ;
- Le module thérapeutique mixte : il prévoit la cohabitation de détenus dépendants avec d'autres types de détenus (malades mentaux, handicapés...). Il est implanté dans 5 établissements.

A noter que les soins auprès des personnes détenues sont organisés, en Espagne, par l'administration pénitentiaire.

#### 4.5.2. Les Unités thérapeutico-éducatives

Développées depuis juillet 1998 les UTE ou unidades terapeuticas y educacion ont commencé dans l'établissement Villabona (où le projet est initialement né en 1994 sous le terme « Espacio libre de drogas »)<sup>51</sup>. Ces unités ont pour but de responsabiliser la personne détenue et la déstigmatiser en favorisant sa réinsertion.

Ces unités à l'intérieur du centre pénitentiaire proposent un fonctionnement spécifique basé sur l'entraide (rencontre d'un détenu appui avant l'entrée dans l'unité qui assure le suivi), le renoncement à la consommation de drogues et à la violence physique. Une équipe pluridisciplinaire (surveillants, soignants, travailleurs sociaux) avec un partage d'information et de fonctions en support des personnes détenues appuis entourant les nouveaux groupes

<sup>50</sup> Personnes détenues formées à délivrer des messages de santé.

<sup>51</sup> Jordi Enjuanes, Faustino García, Begoña Longoria. La Unidad Terapéutica y Educativa del Centro Penitenciario de Villabona, un nuevo modelo penal de reinserción social. Editorial Pedagogía Social Comunitaria y exclusión social. Educación Social et Txus Morata Garcia, Francisco Lopez Jimenez, Jordi Enjuanes Llop. Programa de prevención del consumo de alcohol y otras drogas con alumnos de secundaria en la unidad terapeutica y educativa del centro penitenciario de Villabona. XII Congreso internacional de teoría de la educación. 2011

intégrés à ces unités. La durée totale de séjour dans ces unités n'a pas pu être vérifiée à ce jour. Il semble qu'il n'existe pas de durée limite de temps pouvant être passée dans ces unités.

Tableau 14 : Modalités de fonctionnement des Unités thérapeutiques et d'éducation

Procédures	Contenu
Critères d'inclusion dans l'unité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toute personne suivant un programme à l'extérieur ;</li> <li>• Tout jeune de moins de 21 ans avec ou sans addiction ;</li> <li>• Toute personne qui le demande.</li> </ul>
Procédure d'admission	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réception de la personne par un groupe d'appui, élaboration et signature d'un contrat thérapeutique.</li> <li>• Entrée dans une unité « d'induction » où la personne ne sera en contact qu'avec son groupe thérapeutique de 15 nouveaux arrivants pendant une durée d'un mois. La supervision du groupe étant réalisée par une autre personne détenue « appui » (plus ancienne).</li> </ul>
Motifs d'expulsion (sur proposition d'un membre de l'équipe ou du groupe d'appui)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilisation de la violence verbale ou physique ;</li> <li>• Introduction de drogues ou matériel non autorisé ;</li> <li>• Le non respect d'autres normes établies.</li> </ul>

Source : Mission

Les activités de la personne ayant intégré ces unités suivent le contrat thérapeutique élaboré à l'entrée. Le groupe thérapeutique est la pierre angulaire du dispositif. Il comprend au maximum 15 personnes, 2 membres du groupe d'appui et un ou plusieurs professionnels réalisant :

- un espace de communication dans lequel l'interne va travailler ses compétences sociales
- un espace d'analyse des difficultés rencontrées.
- une source d'appui et de motivation.

Des sessions de groupe thérapeutique sont organisées de manière journalière, toujours en présence du groupe d'appui, et au moins une fois par semaine en présence d'un professionnel. Des tâches de travail sont régulièrement prescrites (éventuellement pour répondre aux difficultés rencontrées). A côté de ce groupe de travail, la personne détenue a la possibilité de suivre une scolarité (dont la participation semble quasi systématique), des activités occupationnelles, des formations extérieures, activités sportives ou de culte, une prise en charge sanitaire (somatique et psychiatrique), un contact avec l'environnement familial.

Tableau 15 : Avantages et inconvénients de ce modèle

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre important de personnes prises en charge (capacité de 300 lits à Villabona) ;</li> <li>• Implication importante des agents pénitentiaires ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etude de résultats limitée : efficacité sur les composantes socio-familiales mais pas sur les changements d'ordre médical ou psychiatrique ;</li> </ul>

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation assez souple : un cadre commun mais possibilité de participer à de nombreux modules ;</li> <li>• Intégration dans un dispositif global non complètement isolé ;</li> <li>• Approche globale et non uniquement concentrée sur une thématique (l'usage de drogues).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de réel contrôle de la consommation dans l'unité : contrôle de consommation de drogues confidentiels</li> <li>• Pas de données sur le suivi ;</li> <li>• Approche globale donc pas de travail intensif.</li> </ul>

Source : Mission

#### 4.6. La prise en charge aux USA<sup>52</sup>

Des communautés thérapeutiques en milieu carcéral existent depuis plus de 50 ans aux USA. Il s'agit d'unités sans drogues avec un système d'influence par les pairs et de thérapie de groupe afin de promouvoir l'abstinence et les comportements pro sociaux. Le principe de ces unités est de créer un environnement sécurisé permettant de recevoir le support d'autres personnes ayant des problèmes identiques. Ces unités préparent la sortie avec l'organisation d'un réel relai à l'extérieur dont dépend l'efficacité du dispositif.

Le traitement dure 18 mois et comprend 3 phases (orientation, premier traitement et préparation à la sortie). Les programmes sont très structurés et comprennent 20h/semaines d'activité en rapport avec l'abus de drogues. Une organisation associative de l'état de Californie assure la préparation à la sortie en lien avec son réseau<sup>53</sup>.

Les communautés thérapeutiques sont extrêmement répandues aux USA, que ce soit en milieu carcéral ou à l'extérieur. Les études retrouvées décrivent une meilleure efficacité des communautés thérapeutiques que les programmes seuls de thérapies cognitivo-comportementales ou de counseling en groupe sur le taux de récurrence. Mais ce résultat est surtout démontré au cours de la première année.

Une étude réalisée au Texas mettait en évidence qu'après 3 ans les patients issus de communautés thérapeutiques et ceux n'ayant pas accédé au programme avaient le même taux de réincarcération. Mais ceux qui avaient bénéficié d'une prise en charge à la sortie avaient un taux de récurrence nettement diminué.

Les effectifs pris en charge restent impressionnants outre-atlantique. Ainsi dans une prison accueillant 7628 détenues, 2000 étaient incluses dans une communauté thérapeutique. On note cependant que l'inclusion dans un traitement de prise en charge des addictions est obligatoire dans toutes les prisons californiennes pour toute personne ayant un historique de prise ou d'abus de drogues. En effet, pour l'état californien, le marché noir et la consommation de stupéfiants sont la principale cause de violences en milieu carcéral. De ce fait, une attention particulière est portée pour empêcher la prolifération de ces produits. Notamment par l'augmentation des contrôles et des fouilles lors des visites. En 2014, l'augmentation des contrôles dans les prisons a conduit à la saisie de 13 kg de marijuana, 1,5 kg de

<sup>52</sup> Wayne N. Welsh, Gary Zajac, Kristofer Bret Bucklen For whom does prison-based drug treatment work? Results from a randomized experiment. *Journal of Experimental Criminology* June 2014, Volume 10, Issue 2, pp 151-177

<sup>53</sup> Sheldon X. Zhang, Robert E. L. Roberts, Kathryn E. McCollister. Therapeutic Community in a California Prison. Treatment Outcomes After 5 Years. *Crime Delinquency OnlineFirst*, published on January 29, 2009 as doi: 10.1177/0011128708327035 [http://www.cdcr.ca.gov/adult\\_research\\_branch/research\\_documents/tc\\_5%20yrs.pdf](http://www.cdcr.ca.gov/adult_research_branch/research_documents/tc_5%20yrs.pdf)

méthamphétamine, et 0,5 kg d'héroïne. Afin d'aider les détenus à lutter contre leurs addictions, l'Etat californien a mis en place le programme In- Prison Substance Abuse Treatment (SAT) dans toutes les prisons de l'Etat. Celui-ci dure 150 jours et permet aux détenus souffrant d'addiction de bénéficier de soutien médical et psychologique pour dépasser leurs addictions.

#### 4.7. La prise en charge en Suède

Une personne condamnée à une peine d'emprisonnement en Suède a droit à une liberté conditionnelle après avoir effectué les 2/3 de sa peine, si cette dernière était d'au moins 30 jours. De plus, il peut être accordé au détenu une remise en liberté anticipée grâce à des mesures de préparation spéciale à la libération. Normalement, cela peut intervenir, au plus tôt, 12 mois avant la date de mise en liberté conditionnelle. Si le prisonnier est considéré comme ayant besoin d'un traitement spécifique, une préparation spéciale à la libération, au sein d'établissements de soins, peut être accordée au moins un an avant la date de liberté conditionnelle.

##### 4.7.1. Les formes de préparation à la libération

En Suède, le Service des prisons et de la probation propose 4 formes de préparation spéciale à la libération, à savoir i) placement en établissement de soins (Stay in Care), ii) séjour dans une maison de transition, iii) pratique de mise en liberté, iv) activité de libération prolongée.

Le placement « Stay in Care » signifie que le détenu est placé dans une structure de soins fermée. Cette mesure peut être accordée à un prisonnier qui nécessite des soins ou un traitement pour sa dépendance à une substance addictive, tant qu'il n'y a pas de risque notable qu'il commette un crime, échappe à l'exécution complète de sa condamnation (tentative d'évasion) ou adopte un comportement déplacé.

Le séjour en maison de transition signifie qu'un prisonnier est placé, sous le contrôle du Service des Prisons et de la Probation, dans une institution qui est désignée pour apporter supervision et soutien spécial aux prisonniers. Un séjour en maison de transition peut être accordé à un prisonnier qui nécessite une supervision ou un soutien spécial s'il n'y a pas de risque notable qu'il commette un crime, échappe à l'exécution complète de sa condamnation, ou se comporte mal d'une quelconque manière. Une maison de transition, en tant que mesure de préparation spéciale, s'adresse donc aux détenus ayant un besoin spécifique de support ou de contrôle facilitant leur remise en liberté : tout en recevant son traitement, il peut travailler ou participer à des cours, des formations ou une activité spécialement adaptée. Il peut également s'agir de prisonniers sans domicile fixe ou qui ne sont pas prêts à rester dans leur maison sur une longue période sans soutien.

Durant la phase préalable au procès, le tribunal ou le procureur peut demander un rapport préalable au procès pour aider le tribunal à appliquer une sanction en cas de condamnation. Pendant l'élaboration de ce rapport, l'agent de probation a une entrevue avec l'accusé. Si, durant cet entretien, il apparaît comme évident que l'accusé abuse de substances addictives, un rapport très approfondi sera fait. Pendant cet entretien approfondi, qui sera réalisé en présence d'arbitres (parmi le personnel), l'éventualité d'une probation est examinée, sous condition d'un traitement contractuel.

Un traitement contractuel doit être compris comme une peine sous surveillance, ce qui implique que le détenu passe un accord avec le tribunal pour suivre le programme de traitement prévu dans le rapport préalable au procès. Les prérequis pour cette surveillance sous condition de traitement contractuel sont les suivants :

1. L'accusé doit avoir conscience de son addiction et être disposé à suivre ce traitement pour changer ses habitudes comportementales,
2. Sa dépendance doit être intimement liée à son comportement criminel.

La peine de supervision sous condition de traitement contractuel peut être accordée pour un crime relevant d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Si le tribunal est en mesure d'appliquer une peine de probation à l'accusé sous condition de traitement contractuel, un programme spécifique de traitement doit être joint au rapport préalable au procès ainsi qu'un accord de collaboration entre la municipalité et le Service des Probations.

Le traitement peut relever, soit de soins en établissements spécialisés, soit de soins en ambulatoire, soit d'un programme de traitement géré par le Service des Prisons et de la Probation, réalisé en partenariat avec des institutions privées ou publiques.

Il est important de noter qu'un plan individuel de déroulement de la peine est mis en place pour chaque détenu, et que toutes les mesures sont prises en accord avec les besoins individuels de la personne.

#### 4.7.2. Les programmes et traitement en lien avec les addictions

Le Service des Prisons et de la Probation suédois assure un certain nombre de programmes de traitements concernant le comportement criminel ainsi que la toxicomanie.

Quatre de ces traitements concernent directement la toxicomanie et les toxicomanes :

- PRISM, Programme de réduction de la toxicomanie individuelle (programme anglais par Priestley & Mc Murran),

C'est un programme individuel qui se fait en 21 sessions de 90 minutes chacune, et qui se fait aussi bien en prison qu'en probatoire au sein du Service des Prisons et de la Probation. Le programme permet aux participants de définir leurs propres objectifs, qui peuvent aussi bien être une abstinence complète ou une simple réduction de l'usage de la drogue. Le programme y encourage toutefois l'abstinence et montrera au participant, au fil du temps et grâce à cette approche, qu'il est impossible de passer de l'addiction complète à un soi-disant contrôle de son usage de la drogue, voire à un usage récréatif de la drogue. Le participant est informé qu'une rechute occasionnelle est normale et ne se traduit pas automatiquement par une rechute totale vers les anciennes habitudes, mais doit plutôt être vue comme faisant partie du processus d'apprentissage. Le programme a également pour objectif de fournir au participant des outils pour faire face à une éventuelle rechute.

- Le programme 12 étapes (programme suédois basé sur les principes des Alcooliques Anonymes).

Le programme en 12 étapes est généralement mis en place au sein d'un groupe et comporte 180 séances, mais il peut également être utilisé de manière individuelle. Il est utilisé en prison. Le programme s'appuie sur le constat que les toxicomanes et les alcooliques ont souvent besoin d'une « puissance supérieure » pour changer leur situation. Ce programme a donc une dimension spirituelle. Cette dimension spirituelle n'est absolument pas rattachée à une religion ou à un dieu en particulier.

- Le programme national de la toxicomanie (NSAP : Programme du service correctionnel canadien).

Le programme national de la toxicomanie se fait soit dans un format d'intensité moyenne de 26 séances, soit en format intensif avec 89 séances. Il est mis en place dans les prisons. Il est basé sur les compétences et aptitudes cognitives qui poussent les participants à examiner chaque élément de leur vie et à développer un programme personnel, concret, détaillé et réaliste pour faire face à leurs situations individuelles de « haut risque ». En faisant cela, le programme a pour objectif d'aider les participants à éviter la rechute mais aussi à gérer une éventuelle rechute, le cas échéant.

- Le programme de prévention des rechutes (programme suédois basé sur le principe de prévention des rechutes par Marlatt & Gordon).

Le programme de prévention des rechutes a deux groupes cibles, l'un des deux concerne l'alcoolisme et l'autre la toxicomanie. Le prérequis pour pouvoir participer à ce programme est que le détenu soit conscient de son problème et veuille réellement modifier ses habitudes liées à son addiction. Le programme de prévention des rechutes vise principalement à être un booster, raison pour laquelle la personne doit avoir déjà participé, et ce sur une période longue, à un des programmes précédents ciblant l'addiction avant de participer à ce programme.

#### 4.8. La prise en charge dans les autres pays<sup>54</sup>

Au Portugal des unités sans drogues sont organisées dans 5 établissements pénitentiaires. Leur organisation n'est pas détaillée. L'intervention de NA ou de groupes de counseling est également organisée. Il existe une unité thérapeutique dans une prison et des modules d'apprentissage aux compétences sociales organisés dans 6 centres.

La Slovénie a organisé des unités de traitement sans drogue à partir de 2004. Ces unités accueillent des détenus ayant validé une phase d'abstinence avec programme motivationnel. Les personnes accueillies acceptent les contrôles urinaires, participent à des groupes de travail et poursuivent d'autres activités durant leur séjour dans ces unités. Un contrat thérapeutique est signé avant l'entrée dans l'unité. Ces programmes sont totalement financés par l'administration pénitentiaire. Les programmes thérapeutiques sont réalisés par des agents pénitentiaires, des éducateurs, des psychologues, des travailleurs sociaux, qui sont spécialement formés. Une supervision mensuelle du groupe est réalisée par un professionnel extérieur.

#### 4.9. Les drug courts à l'étranger

La mission a analysé la littérature étrangère, essentiellement anglo-saxonne sur le drug courts. Les drug courts consistent à offrir aux délinquants qui ont des problèmes de toxicomanie des traitements sous la surveillance des tribunaux et le soutien de services communautaires. Les participants sont dirigés vers le programme par les tribunaux et doivent satisfaire à des critères d'admissibilité (consommation importante, infractions non violentes etc...). Le programme de traitement consiste à participer à des séances thérapeutiques et à se soumettre à des tests de dépistage. Les participants sont invités à comparaître régulièrement devant les tribunaux qui infligent des sanctions ou octroient des récompenses (félicitations, réduction du nombre de comparutions). Les résultats font apparaître des réductions variables du taux de récidive, cette réduction pouvant être substantielle dans certains cas.

<sup>54</sup> Costall P, Brentari C, Chitu A. Drug-free Treatment and other interventions with Drug and Alcohol Users/Misusers in European Prisons : a snapshot. European Network for Drugs and Infections Prevention in Prison. Déc 2006

**Encadré 1 : Exemples de littérature étrangère d'évaluation des Drug courts**

Les tribunaux de traitement de la toxicomanie ont-ils un effet positif sur les taux de récidive ? Division de la recherche et de la statistique Ministère de la justice Canada
Treating High-Risk Offenders in the Community : The potential of drug Court D Koetzle, University of Montreal 2015
Predicting success and failure in juvenile drug treatment court: a meta-analytic review David M Stein Journal of substance abuse
Evaluation of the DC Superior Court Drug Intervention Programs National Institute of Justice April 2000
Therapeutic Community Treatment of an Inmate Population with Substance Use Disorders: post-release trends in re-arrest, re-incarceration and drug misuse relapse A Galassi, 2015
Les communautés thérapeutiques en milieu carcéral J A Inciardi 1996
Effectiveness of the rehabilitation for addicted prisoners trust programme (RAPt) A M Kopak 2013

#### 4.10. Les préconisations de l'OMS

L'OMS a produit une série de rapports sur la santé en prison (Health in prisons chapter 9 Drug use and drug services in prisons chapter 10 Substitution Treatment in prison, Prison and Health chapter 13 Drug use and related consequences among prison populations in European countries and chapter 14 Drug treatment and harm reduction in prison, chapter 14 Alcohol and prisons, chapter 15 Tobacco use in prison settings, Alcohol problems in the criminal justice system).

### 5. Les projets innovants

#### 5.1. Le système d'information sur la santé des détenus en Picardie (OR2S)

La loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale rattache la prise en charge sanitaire des personnes détenues au service public hospitalier qui met en place, dans chaque établissement pénitentiaire, une unité sanitaire chargée de délivrer les soins et de développer des actions de prévention et de promotion de la santé. Elle prévoit également l'organisation d'un système de recueil de l'état de santé des personnes incarcérées (article R.6112-19 du code de santé publique) visant à adapter les dispositifs sanitaires de prise en charge.

Vingt ans après la promulgation de cette loi, le rapport de l'Institut de Veille Sanitaire (InVS) sur les dispositifs de surveillance de la santé des personnes détenues<sup>55</sup>, commandé dans le cadre du plan d'actions stratégiques 2010-2014 « *Politique de santé pour les personnes placées sous main de justice* » par le ministère en charge de la santé rappelait la pauvreté des connaissances sur l'état santé des personnes détenues.

Il préconisait le développement d'enquêtes régulières, le développement d'outils standardisés et informatisés propres au milieu carcéral permettant à long terme de collecter des données issues des dossiers médicaux.

Parallèlement, des acteurs du terrain, ne pouvant se référer qu'aux enquêtes de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé (Dress) menées en 1992<sup>56</sup> et 2003<sup>57</sup>, s'organisaient, particulièrement en Picardie, pour mettre en place un système de recueil pérenne des données sanitaires et sociales des personnes entrant en prison.

<sup>55</sup> Develay A.-E., Verdout C. Dispositif de surveillance de la santé des personnes détenues. Synthèse des connaissances et recommandations. Saint-Maurice : Institut de veille sanitaire ; 2015. 52 p. disponible à partir de l'URL : <http://www.invs.sante.fr>

<sup>56</sup> Mouquet M.-C. La santé des personnes entrées en prison en 2003. Études et résultats. 2005 ; 386 : 1-12.

En 1999 une réflexion est engagée par les Docteurs Éric Régnauld et René Faure à la DRASS autour de la problématique de la connaissance de l'état de santé de la population carcérale en Picardie. Des groupes de travail sont mis en place. Le 30 avril 2003, le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et le ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées ont émis un arrêté de création du traitement automatisé relatif à l'enquête sur la santé des entrants en prison. Le but est de disposer d'informations statistiques sur les facteurs de risque de la population en prison et d'aborder les pathologies existantes à l'entrée de l'établissement pénitentiaire afin de conduire des actions de prévention et de prises en charge adaptées. En 2009, la DRASS fait appel à l'OR2S pour mettre en place un outil de recueil de données sanitaires et sociales en milieu pénitentiaire et finance le projet dans le cadre du partenariat santé/justice. Une fiche épidémiologique à remplir lors de la consultation obligatoire d'entrée en détention pour chaque détenu est élaborée de façon commune entre la DRASS, l'OR2S et les UCSA des prisons picardes. L'outil déjà initié a ainsi été repris par un groupe de travail spécifique associant des professionnels de terrain, en concertation avec la direction interrégionale des services pénitentiaires.

En décembre 2009, la fiche est testée dans les établissements d'Amiens et Liancourt durant une semaine. 47 fiches en version papier sont envoyées en retour. En 2010 une étude est lancée à l'échelle départementale. La mise en place du serveur informatique en mai permettant aux Ucsa de saisir les données via internet avec des identifiants personnels. La fonction « impression » de la fiche est opérationnelle en décembre. Après une période de concertation et d'échanges suivie d'une phase de test en 2011, l'application permettant le recueil a été progressivement implantée dans les différentes unités sanitaires des 6 établissements pénitentiaires picards qui représentent environ 2000 détenus répartis en maisons d'arrêt, centres de détention et maison centrale. De 2011 à 2015 il est ainsi procédé au recueil de données permettant d'étudier la santé des détenus dans les établissements pénitentiaires de Picardie, recueil qui aboutit à la production d'un document. En 2015 est créée la fiche « santé mentale » qui vient approfondir le questionnaire somatique. Sa mise en ligne est prévue le 01/01/2016.

#### 5.1.1. La méthode

L'OR2S développe une application sous forme d'une page web sécurisée avec accès par un identifiant et un mot de passe délivrés aux professionnels de santé qui saisissent les informations relatives à l'état de santé et à la situation sociale de la personne entrant en détention. Cette application intègre les questions et les modalités de réponse d'une fiche standardisée de recueil d'informations qui a été validée par un groupe de travail rassemblant les différents acteurs concernés.

**La fiche aborde sept grandes thématiques : situation socio-économique, antécédents médicaux, conduites addictives, dépistages du VIH, des hépatites et des infections sexuellement transmissibles réalisés avant l'incarcération, vaccinations antérieures à l'incarcération, état de santé actuel du détenu, prescriptions et dépistages réalisés à l'entrée en détention.**

L'examen de la personne entrant en prison par un personnel de santé est systématique. Il est prévu et cadré par les codes de santé publique (R.6112-19) et de procédure pénale (R.57-8-1) et rappelé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Ainsi, à cette occasion, la fiche de recueil d'informations est renseignée anonymement sur l'application informatique par un personnel soignant. Validées par le médecin, les données sont stockées sur un serveur sécurisé habilité de l'OR2S. Une fiche sous un format PDF, mis en page suivant un ordonnancement arrêté par le groupe de travail, intègre les données saisies, cette fiche pouvant être enregistrée localement, voire imprimée et insérée dans le dossier médical du patient. La création de cette fiche permet ainsi d'éviter une autre saisie, ce qui a constitué un élément essentiel d'adhésion des

<sup>57</sup> Mouquet M.-C. La santé à l'entrée en prison : un cumul des facteurs de risque. *Études et résultats* 1999 Jan;4:1-10.

professionnels des unités sanitaires. Ce dispositif permet la récupération de précieuses données jusqu'alors difficilement accessibles.

L'OR2S réalise annuellement une analyse statistique des données. À partir des informations disponibles, le groupe de travail participe à l'élaboration et à la rédaction de la plaquette produite reprenant ces résultats et diffusée aux professionnels impliqués<sup>58</sup>; il se réunit aussi pour adapter le recueil aux évolutions que les professionnels souhaitent voir apporter, ce que l'OR2S transcrit ensuite au niveau de l'application informatique.

A noter que la fiche reprend des éléments sociaux relatifs au logement et à la situation professionnelle. Ainsi, presque une personne sur dix vivait de façon précaire (logée en foyer, chez des amis ou encore sans domicile fixe) avant son incarcération et plus de trois sur cinq étaient au chômage ou sans profession.

**Une fois mis en routine, le recueil de ces données permet d'apprécier la situation socio-sanitaire des nouveaux détenus sur une année mais il permet aussi de montrer les potentielles évolutions d'une année sur l'autre.**

### 5.1.2. Les perspectives d'extension

Le protocole retenu est un dispositif pertinent pour une première approche de la mesure de l'état de santé des détenus entrant en incarcération.

Il permet, à tout instant, de connaître l'état de santé d'une population entrant en détention, tant au niveau des établissements pénitentiaires, que de la région ou partie de celle-ci (où sont situés les établissements pénitentiaires). Outre les comparaisons géographiques et temporelles, le dispositif donne aux acteurs de terrain ainsi qu'aux représentants institutionnels, les informations nécessaires pour adapter les prises en charge sanitaire et sociale offertes à ces populations ce qui permet concrètement d'orienter et d'actualiser les actions de promotion de santé et de prévention.

Il s'agit d'un dispositif acceptable et accepté par les personnels des unités sanitaires. L'application informatique est facile d'utilisation et ne nécessite pas ou peu de formation spécifique. Un guide d'utilisation a été rédigé afin d'explicitier les items et les modalités de leur renseignement. En évitant toute double saisie d'information, son utilisation ne constitue pas un travail supplémentaire mais nécessite cependant un matériel informatique (ordinateur et imprimante) utilisable facilement. Le protocole permet aussi une homogénéisation des informations recueillies lors de l'examen médical, ce qui, outre de nature à garantir une qualité de la prise en charge délivrée, assure une information commune entre les différents établissements.

L'obstacle principal à son utilisation est donc la disponibilité d'un poste informatique relié à internet dans le bureau de consultation. Mais, c'est ce qui est le cas pour les établissements pénitentiaires de Picardie et, de façon plus large, pour la quasi intégralité des unités sanitaires françaises. Son utilisation dépend également de l'investissement des professionnels de santé qui ne peut être encouragé que par le retour des résultats et leur concrétisation au travers la construction concertée d'actions de promotion de santé adaptées. Leur implication dans le dispositif à tout moment est donc essentielle.

**Le coût de développement et de maintenance du dispositif est faible. Sa mise en place a justifié une participation initiale de 25 k€ et le coût de fonctionnement annuel est de 15 k€, financement assuré par l'ARS de Picardie.** Au regard du montant de la Mission d'intérêt général et à l'aide à la contractualisation (Migac) destinée aux financements de l'ensemble des unités sanitaires de Picardie, ce coût est acceptable d'autant que la qualité et l'intérêt des résultats obtenus est incontestable. Pour rappel, les données recueillies concernent la quasi-totalité des personnes entrant et non un échantillon randomisé. Le recueil de données a vocation

<sup>58</sup> Zerkly S et Al. Etat de santé des personnes entrant en établissement pénitentiaire en Picardie. Caractéristiques sanitaire et sociale en 2013, disponible à partir de l'URL : [http://www.or2s.fr/images/Plaq\\_prison\\_2013.pdf](http://www.or2s.fr/images/Plaq_prison_2013.pdf)



Ce dispositif répond ainsi autant aux impératifs de l'article article R.6112-19 du code de santé publique qu'aux préconisations du rapport de l'InVS. Il amène donc à réfléchir aux modalités de son extension à d'autres régions. Ainsi, des groupes de travail réunissant ORS, ARS, Direction interrégionale de services pénitentiaires (DISP) et professionnels des unités sanitaires, devraient prochainement se former en Rhône-Alpes et Alsace/Lorraine afin d'envisager les modalités de son extension dans ces régions, ainsi que de l'implantation de l'application informatique auprès des établissements pénitentiaires de ces deux régions. Ainsi, ces extensions régionales permettront de réfléchir aux possibilités d'un élargissement plus conséquent de ce dispositif, même si la réforme territoriale en cours peut entraîner quelques réorganisations au sein de certaines ARS, voire d'ORS et d'impacter sur le calendrier de mise en place. On peut même envisager à terme un dispositif national décliné dans toutes les régions. Cet article a en tout cas pour objet de démontrer aux ARS (tant dans leur pourtour actuel que dans leurs configurations futures pour celles qui sont concernées par les évolutions de leur territoire) l'intérêt de ce dispositif dans la prise en charge des personnes détenues et l'organisation des politiques régionales de santé publique.

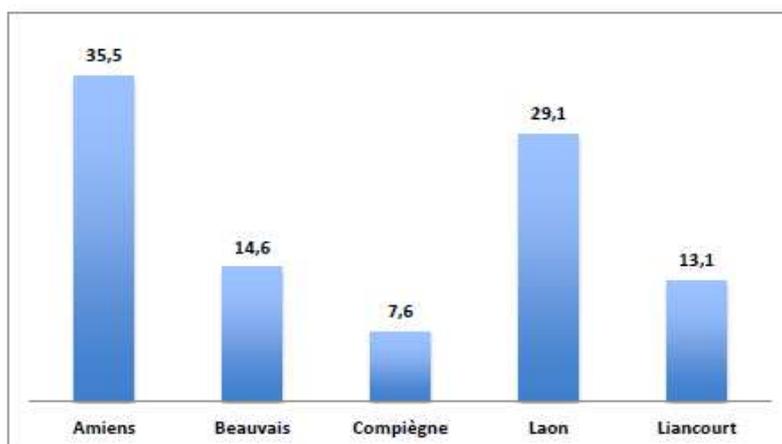
Tableau 17 : Ecran de saisie de la fiche entrants

Source : ORS

Une fois la saisie sur le serveur effectuée, la fiche est imprimable et peut être intégrée au dossier personnel du détenu. Elle comprend toutes les informations saisies sur le serveur et permet ainsi une optimisation du travail en évitant le remplissage d'une fiche manuellement. Un exemple de fiche imprimée figure ci-dessous.

Tableau 18 : Exemple de fiche imprimée

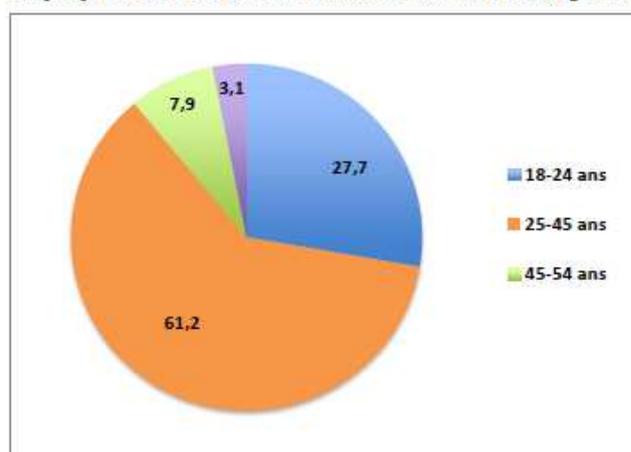




Source : OR2S

En ce qui concerne les caractéristiques sociodémographiques, les entrants sont constitués d'une majorité d'hommes (95,9 % versus 4,1 % de femmes) et l'âge moyen est de 31,4 ans pour les hommes et 33,0 ans pour les femmes.

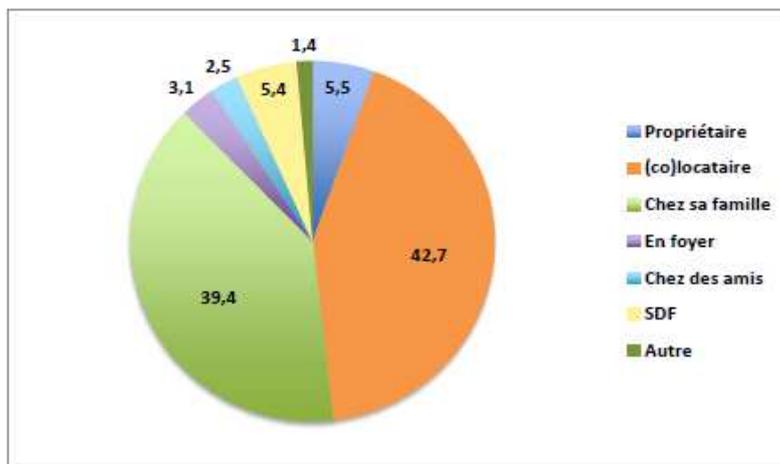
Graphique 1 : Part des détenus masculins selon la classe d'âge, en %



Source : OR2S

Avant l'incarcération, des données relatives à la famille et au logement sont intégrées dans la fiche : 3 détenus sur 5 sont célibataires, 1 détenu sur 2 a des enfants, 2 détenus sur 5 vivaient au sein de leur famille avant leur incarcération, ce qui s'explique par le fait que 3 nouveaux détenus sur 10 ont moins de 25 ans.

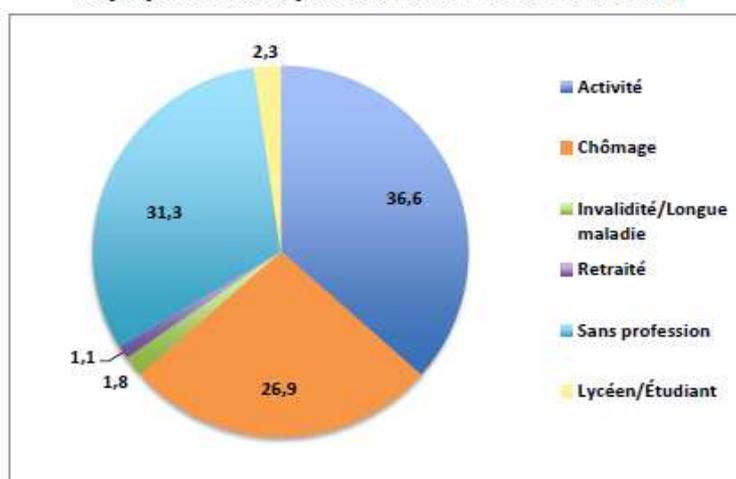
Graphique 2 : Domicile avant incarcération, en %



Source : OR2S

En ce qui concerne l'emploi, plus d'1 détenu sur 3 a déclaré exercer une activité professionnelle au moment de son incarcération. Parmi ceux en activité, il s'agit d'un CDI pour 30,4 %, d'intérim pour 23,1%, d'une autre catégorie pour 20,3 % (*auto-entrepreneur*), d'un CDD pour 19,8 % et d'une formation pour 6,4 %.

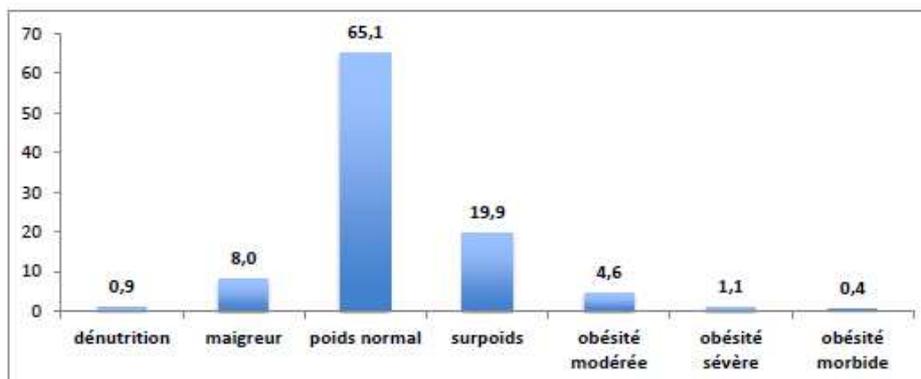
Graphique 3 : situation professionnelle avant incarcération en %



Source : OR2S

Enfin les données concernant l'état de santé sont très riches : pour 3 détenus sur 5 des soins bucco-dentaires sont à programmer, 34,8 % des détenus ont un traitement en cours au moment de leur incarcération. 25,8 % des détenus présentent au moins une pathologie chronique au moment de leur incarcération, 61,6 % des détenus disent avoir consulté un médecin au cours des douze derniers mois, 13,8 % des détenus disent avoir été hospitalisés (hors psychiatrie) au cours des douze derniers mois et plus d'1 détenu sur 4 est en surcharge pondérale (dont 6,1 % sont obèses) comme l'illustre le graphique suivant.

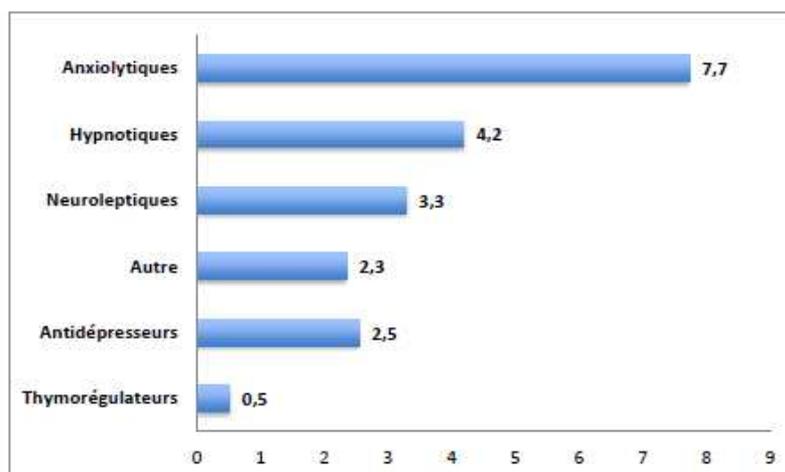
Graphique 4 : Classes d'IMC parmi les entrants en %



Source : OR25

En ce qui concerne la santé mentale, 20,8 % des détenus disent avoir bénéficié d'un suivi psychiatrique antérieur, 16,6 % des détenus disent avoir un traitement psychiatrique en cours au moment de leur incarcération, 5,1 % des détenus disent avoir été hospitalisés en psychiatrie au cours des douze derniers mois et 9,4 % des détenus disent avoir fait une tentative de suicide au cours des douze derniers mois.

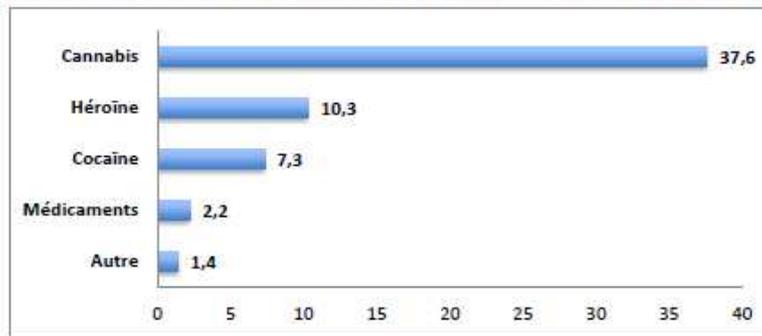
Graphique 5 : Consommation de substances psychotropes au moment de l'incarcération des hommes détenus, en %



Source : OR25

En ce qui concerne les addictions au tabac et à l'alcool, 84,0 % des détenus se déclarent fumeurs, 21,4 % des détenus disent boire quotidiennement de l'alcool, 8,6 % disent avoir bénéficié antérieurement d'une cure de désintoxication à l'alcool et 10,0 % d'un suivi ambulatoire en cours, 28,6 % disent avoir consommé régulièrement de la drogue au cours des 12 derniers mois et 13,3 % de façon occasionnelle. Parmi eux, ils ont consommé du cannabis pour 37,6 %, de l'héroïne pour 10,3 %, de la cocaïne pour 7,3 %, des médicaments (dérivés codéines, amphétamines...) pour 2,2 %, et d'autres produits (LSD, ecstasy...) pour 1,4 %.

Graphique 6 : Consommation de drogues des hommes détenus au cours des 12 derniers mois, en %



Source : OR25

En ce qui concerne les examens médicaux et le dépistage, 45,8 % des entrants ont eu une prescription d'au moins une consultation spécialisée à leur entrée, 42,8 % la prescription d'une consultation généraliste, 18,8 % la prescription d'une consultation en psychiatrie, 35,6 % un passage en urgence et 63,8 % la prescription d'au moins un examen biologique. 61,4 % ont eu la prescription d'au moins un examen biologique pour une infection sexuellement transmissible (VHB, VHC, VIH, TPHA-VRDL, *Chlamydiae*). Quel que soit le virus, les dépistages pour l'hépatite B, l'hépatite C, le VIH et la syphilis ont été effectués par les deux tiers des détenus dans les douze mois précédant leur incarcération (HB : 62,7 %, HC : 62,3 %, VIH : 62,6 %, syphilis : 57,3 %). Les deux tiers des détenus ont au moins un vaccin à jour (parmi les répondants), 81,4 % le sont pour le DTP et 79,2 % pour le VHB.

## 5.2. Le projet de suivi de cohorte de patients du CSAPA

### 5.2.1. Le contexte

En France, les Centres de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA) sont des structures d'accueil et de soin pluridisciplinaires qui ont pour mission de prendre en charge l'addiction à tout produit psychoactif (opioïdes, stimulant, cannabis, alcool...) mais aussi les addictions sans substance.

Dans certains pays comme les Etats-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni, des cohortes de patients suivis dans des structures médico-sociales similaires ont été mises en place. Elles ont permis entre autres de comparer l'efficacité de différents traitements, différentes modalités de prise en charge à moyen et long-terme pour prévenir la consommation de drogues, d'étudier les comportements à risque pour la santé et d'évaluer les bénéfices sociétaux et financiers de la prise en charge.

Les données disponibles sur cette population en France proviennent soit d'études locales avec un nombre limité de patients soit d'enquêtes transversales répétées telle que l'enquête RECAP (REcueil Commun sur les Addictions et les Prises en charge) utilisant les dossiers informatisés des patients suivis en CSAPA.

Devant l'absence d'un tel suivi longitudinal de ces patients, l'OFDT a conduit une étude de faisabilité de la mise en place d'une cohorte de patients suivis en CSAPA à partir des dossiers patients informatisés. Cette étude a montré que la mise en place d'une telle cohorte était pertinente et faisable mais qu'elle nécessitait une adaptation du recueil des données aux questions de recherche et une amélioration de la qualité de ce recueil.

Etant donné l'ampleur d'un tel projet de cohorte de patients vus en CSAPA utilisant les données du dossier informatisé à un niveau national, une phase pilote réalisée dans un échantillon de CSAPA est nécessaire. Cette phase pilote est l'objet d'un appel d'offre.

## 5.2.2. Le contenu du projet de suivi d'une cohorte de patients

### 5.2.2.1. Objectifs de la phase pilote

Sur un échantillon de CSAPA, l'objectif est d'amorcer la mise en place d'une cohorte de patients vus en CSAPA utilisant les données du dossier patient informatisé et de définir les modalités de mise en place d'une cohorte nationale avec une durée de suivi prolongée.

Cette recherche vise à :

- D'une part évaluer le rôle des déterminants liés à la prise en charge (traitements pharmacologiques et non pharmacologiques) de l'addiction aux opioïdes, aux stimulants et à l'alcool et aux déterminants individuels et structurels (caractéristiques du CSAPA) sur :
  - des indicateurs de conduites addictives, à risque et de prévention (consommation des produits psychoactifs, prises de risques, comportements de prévention du risque, dépistage, prévention des rechutes) ;
  - des indicateurs de santé et de bien-être (comorbidités, pathologies associées, rétention en traitement), des indicateurs socio-sanitaires sur l'accès aux soins (prise en charge des pathologies infectieuses et psychiatriques), l'insertion sociale et l'incarcération ;
- D'autre part connaître le devenir des patients après la sortie de prise en charge en CSAPA et comprendre les raisons de cette sortie

### 5.2.2.2. Méthodes et perspectives

Il s'agit d'une étude de cohorte pilote prospective, longitudinale, multicentrique des patients suivis en CSAPA. Vingt CSAPA volontaires seront recrutés. La cohorte sera constituée de tous les patients bénéficiant d'une prise en charge en CSAPA pour une addiction aux opioïdes, aux stimulants ou à l'alcool et acceptant de participer à l'étude. Dans cette phase pilote, il est prévu de suivre 2500 patients sur 1 an. Les données des patients seront collectées à M0, M6 et M12.

Les variables collectées seront celles des dossiers informatisés des patients après standardisation du recueil pour les besoins de l'étude. Une formation auprès des professionnels des CSAPA est prévue afin d'optimiser la qualité du recueil.

En fonction des résultats préliminaires de l'étude, la cohorte sera étendue à d'autres CSAPA et le suivi des patients déjà inclus sera prolongé dans le temps. Par ailleurs la taille de l'échantillon prévue permettra de répondre à des questions de recherche pertinentes

## 5.3. Les programmes de prévention de la récidive

### 5.3.1. Des programmes soutenus par la MILDECA

La commission interministérielle de prévention des conduites addictives (CIPCA) a pour mission, dans le cadre d'un comité de sélection et d'évaluation des programmes, de promouvoir le développement de programmes de prévention répondant à des critères et des recommandations issus de travaux réalisés en France et au niveau international et d'en sélectionner les plus prometteurs pour les faire évaluer par des équipes académiques.

Dans de nombreux cas, le passage à l'acte délinquant est facilité par la consommation de drogues (trafic, perte des inhibitions, etc.). Les actions autour de la prévention de la récidive ont pour but d'informer les usagers de drogue des effets et méfaits des produits illicites, de l'influence de l'entourage, des situations à risque et les stratégies d'évitement. Au-delà de cette information nécessaire, les projets visent à un suivi personnalisé des personnes toxicomanes.

La mise en place des programmes de prévention de la récidive a débuté dans les années 1990 à l'initiative de quelques services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) qui ont ressenti le besoin de faire évoluer leur méthode d'intervention jusqu'alors exclusivement fondées sur l'entretien individuel avec la personne prise en charge. Il s'agit d'une modalité d'intervention des SPIP complémentaire des entretiens individuels.

Les programmes de prévention de la récidive (PPR) ont été mis en place par l'administration pénitentiaire en mars 2008<sup>59</sup>. Ils sont conduits par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Ils visent à apprendre aux personnes sous main de justice, dans un objectif de non réitération, à réfléchir aux conséquences de leur conduite délictuelle ou criminelle, à les amener à mieux se connaître et à mieux se contrôler, à reconnaître et à éviter les situations qui précèdent le passage à l'acte et à leur donner la possibilité de mettre en pratique des comportements pro-sociaux. Ils sont mis en place en milieu ouvert et fermé. Certains sont spécifiques à la problématique de l'addiction.

L'objectif des PPR est de travailler collectivement (groupes de parole) sur le passage à l'acte délictueux, ses conséquences pour la victime et la société et les conditions de sa non-réitération. Ces programmes figurent sous la mesure 13 du plan d'action (élaborer de nouveaux programmes de prévention de la récidive en lien avec les addictions pour les personnes sous main de justice).

La MILDECA finance une partie de ces programmes lorsqu'ils portent sur la problématique des addictions (150 000€ sur trois ans). Les PPR constituent une modalité d'intervention des personnels d'insertion et de probation auprès des personnes placées sous main de justice, complémentaire de la prise en charge habituelle consistant en des entretiens individuels. Ce mode de prise en charge est proposé aux personnes suivies en fonction d'une évaluation de leurs besoins et des modalités de leur passage à l'acte. A cette occasion, une demande de soins peut émerger et être orientée vers les acteurs sanitaires compétents.

Plus précisément, un PPR vise à réunir un groupe de personnes présentant une problématique commune liée au type de délit commis pour faire réfléchir les participants sur les conséquences de leur conduite, les amener à mieux se connaître et leur donner la possibilité de changer de comportement, en s'appuyant sur la dynamique du groupe et sur l'utilisation d'outils pédagogiques. Les thèmes travaillés portent notamment sur le passage à l'acte faisant apparaître une difficulté en matière d'addiction.

Cette démarche criminologique s'inspire de nombreux exemples étrangers (Canada, Ecosse, Angleterre, Espagne) et s'inscrit dans une dimension européenne. Ces programmes se distinguent de la prise en charge thérapeutique assurée par les équipes médicales. L'intervention de l'administration pénitentiaire trouve en effet son fondement dans une condamnation sanctionnant un acte délictueux. Ces programmes sont conçus pour être réalisés en 10 à 15 séances de une à deux heures avec 8 à 12 participants par PPR. Dorénavant, l'animation de PPR fait partie du socle commun de la formation initiale des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. La DAP développe également la formation continue autour de ces programmes.

Le coût d'un PPR est de 3250 € en moyenne. Il existe un coût induit du travail de mise en œuvre et des formations des personnels. Près de 50 000€ ont été consacrés en 2014 à la réalisation de PPR liés aux addictions. Il était prévu en 2013 la réalisation de 30 programmes de prévention de la récidive en lien avec les addictions, et autant en 2014 et 2015.

Les PPR en lien avec les addictions financés par des crédits MILDECA l'ont été soit sur le fonds de concours (dans cette hypothèse, seule la consommation de stupéfiants est visée), soit sur le plan gouvernemental 2013-2015 (sur ces crédits, la thématique alcool pouvait être intégrée).

Tableau 20 : Crédits liés aux PPR addictions de 2013 à 2015

Participation de la	DPT 2013	RAP 2014	LFI 2015
---------------------	----------	----------	----------

<sup>59</sup> Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

DAP à la lutte contre les drogues et toxicomanies (en €)	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PPR visant à la lutte contre la drogue et les toxicomanies <sup>60</sup>	58 794€	58 794€	48 817€	48 817€	50 000€	50 000€

Source : MILDECA

### 5.3.2. Mais en nombre limité et non évalués

Les PPR sont des modalités de prise en charge collectives de personnes placées sous main de justice, axées sur des infractions. Ainsi, dans le cas de figure qui vous intéresse, les PPR n'ont pas vocation à être centrés sur les addictions, mais sur des comportements délictueux, en lien avec une conduite addictive.

Les tableaux suivants recensent ces PPR spécifiques mis en œuvre entre le 01/01/2014 et le 01/09/2015 sur le territoire ou dont la mise en œuvre est prévue entre septembre 2015 et juin 2016.

<sup>60</sup> Financement par l'intermédiaire du fonds de concours MILDECA et du plan gouvernemental de lutte contre les conduites addictives 2013-2017.

Tableau 21 : PPR n lien avec une problématique additive par DISP 2014/2015

SPIP	Antenne	MO/MF	Thème du PPR	Public ciblé	PPR commencés en 2014	PPR commencés en 2015
<b>DISP BORDEAUX</b>						
SPIP 19 Corrèze	Tulle	MO	Délinquance routière	Personnes présentant souvent une problématique alcoolique et/ou de consommation de produits stupéfiants	Février à juillet 2014	
SPIP 19 Corrèze	Tulle	MO	Délinquance routière	Personnes présentant souvent une problématique alcoolique et/ou de consommation de produits stupéfiants		Février à juin 2015
SPIP 40 Landes	Dax	MO	Infractions routières	Personnes condamnées pour des infractions routières dont CEA, conduite sous l'emprise de stupéfiants	Avril à juin 2014	
<b>DISP CENTRE EST DIJON</b>						
SPIP 08 Ardennes	Charleville-Mézières	MO	Alcool et délits routiers	Personnes condamnées pour CEA	Septembre 2014 - janvier 2015	
SPIP-21 Côte D'Or	Dijon	MF	Toxicomanie		Courant 2014	
SPIP-21 Côte D'Or	Dijon	MO	Délits routiers		Courant 2014	
SPIP-21 Côte D'Or	Dijon	MO	Délits routiers		Courant 2014	
SPIP-21 Côte D'Or	Dijon	MO	Alcool	Auteurs de délits commis sous l'emprise de l'alcool	Courant 2014	
SPIP 36-Indre	Châteauroux	MF	Violences commises sous l'emprise de l'alcool	Personnes détenues condamnées pour des faits de violences commises sous l'emprise de l'alcool.	De mars à avril 2014 - 1 séance par semaine pendant 8 semaines	
SPIP-45 Loiret	Montargis	MO	L'alcool et vous	Personnes condamnées pour des infractions commises sous l'effet de l'alcool (pas uniquement délits routiers)	Du 28 mars au 3 octobre 2014	
SPIP 45 Loiret	Montargis	MO	Addictions	Passage à l'acte délinquant en lien avec une consommation excessive d'alcool (violences sur		Mars à juillet 2015

70

				conjoint, CEA en récidive, appels téléphoniques malveillants, menaces de mort sur fond de consommation d'alcool]		
SPIP 58 Nièvre	Nevers	MO	Les conduites addictives et leurs conséquences	Condamnés pour des conduites addictives, sous l'angle du comportement indépendamment du produit consommé (CEA, Stupéfiants, violences sous l'effet de produits) ayant entraîné une condamnation pénale.	Octobre 2014-1 <sup>er</sup> trimestre 2015	
<b>DISP LILLE</b>						
SPIP-27 Eure	Bernay	MO	Conduite sous l'emprise d'alcool ou de stupéfiants	Auteurs d'infractions routières sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants	21 février au 27 juin 2014	
SPIP-59 Nord	Lille	MO	CEA	Auteurs d'infractions routières sous l'emprise de l'alcool	Dernier trimestre 2014	
SPIP-60 Oise	Beauvais	MO	CEA et délits routiers	Auteurs d'infractions routières sous l'emprise de l'alcool	D'octobre à décembre 2014	
SPIP-60 Oise	Beauvais	MO	Addiction	Personnes condamnées pour des infractions commises sous l'emprise d'alcool ou de stupéfiants		De avril à juin 2015
SPIP-60 Oise	Compiègne	MO	Addiction	Personnes condamnées pour des infractions commises sous l'emprise d'alcool ou de stupéfiants		De avril à juin 2015
SPIP-60 Oise	Liancourt	MF	Addiction	Personnes condamnées pour des infractions commises sous l'emprise d'alcool ou de stupéfiants		De avril à juin 2015
SPIP-62 Pas-de-Calais	CP Longuenesse	MF	Addiction/Infractions	Personnes condamnées pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants	Du 6 février au 10 avril 2014	
SPIP-80 Somme	Péronne	MO	Infractions routières	Auteurs d'infractions routières type CEA	D'octobre 2014 à mai 2015	
SPIP-80 Somme	Abbeville	MO	CEA	Auteurs d'infractions routières sous l'emprise de l'alcool		Avril-juin 2015
<b>DISP LYON</b>						
SPIP 01 - Ain	Bourg-en-Bresse	MO	Conduites sous alcool ou stupéfiants			De janvier à mai 2015
SPIP 15 Cantal	Aurillac	MO	Addiction		Courant 2014	
SPIP 43 - Haute-Loire	Le Puy-en-Velay	MF	Alcool et passage à l'acte	Hommes incarcérés à la maison d'arrêt du Puy-en-Velay et condamnés pour conduite sous l'empire d'un état		Mai 2015

71

				alcoolique (CEA) et autre faits sous l'empire d'un état alcoolique,		
<b>DISP MARSEILLE</b>						
<b>SPIP 13</b> Bouches du Rhône	Tarascon	MO	Délinquance routière	Personnes suivies en MO dont l'infraction est en lien avec la thématique		Démarrage 01/04/2015
<b>DISP PARIS</b>						
<b>NEANT</b>						
<b>DISP RENNES</b>						
<b>SPIP 14</b> Calvados	Caen	MO	Infractions routières	PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE ayant commis une infraction routière en lien avec l'alcool avec un faible sens de leur responsabilité, du risque, un rapport à la loi distant ou distendu	Octobre 2014 – juin 2015	
<b>SPIP 14</b> Calvados	Caen	MO	Infractions routières	PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE ayant commis une infraction routière en lien avec l'alcool avec un faible sens de leur responsabilité, du risque, un rapport à la loi distant ou distendu	Octobre 2014 – juin 2015	
<b>SPIP 85</b> Vendée	La Roche sur Yon/Sables d'Olonne	MO et MF	Infractions routières	PPR ouvert aux personnes suivies sélectionnées par l'ensemble des CPIP sur les critères suivants: - en milieu ouvert et en milieu fermé au titre d'une permission de sortir (peine mixte pour évaluation des impacts du groupe de parole en MO) -délits en lien avec des infractions à la sécurité routière -recherche de l'accord de principe de la personne à sa participation au groupe de parole	4 avril à 4 juillet 2014	
<b>DISP STRASBOURG</b>						
<b>SPIP 55</b> Meuse	Montmédy	MF	Délinquance routière sous produits	Personnes condamnées à des délits routiers commis sous l'empire d'un état alcoolique ou de la prise de stupéfiants	D'octobre 2014 à mars 2015.	
<b>SPIP 55</b> Meuse	Saint Mihiel	MF	Délinquance sous l'emprise de l'alcool	Personnes condamnées volontaire, faisant l'objet d'une infraction en lien avec des problématiques addictives.	Du 3/12/2014 au 16/03/2015	

72

<b>SPIP 67</b> Bas-Rhin	CD Oermingen	MF	Infraction à la législation sur les stupéfiants	Personnes détenues volontaires, confrontées à des problématiques addictives et faisant l'objet d'une mesure judiciaire pour infraction sous l'emprise de produit stupéfiant	De décembre 2014 à juin 2015	
<b>DISP TOULOUSE</b>						
<b>SPIP 32</b> Gers	Auch	MO	Les condamnés ayant commis des faits en état de dépendance	Les condamnés ayant commis des faits en état de dépendance (addiction alcool et/ou stupéfiants)	Du 3 octobre 2014 au 14 novembre 2014	
<b>SPIP 32</b> Gers	Auch	MO	Les condamnés ayant commis des faits en état de dépendance	Les condamnés ayant commis des faits en état de dépendance (addiction alcool et/ou stupéfiants)		Du 13 mars au 25 juin 2015
<b>MOM</b>						
<b>SPIP de</b> Guadeloupe	Baie-Mahault	MF	Violences et toxicomanie	Le PPR sera mené au sein du Centre Pénitentiaire de Baie-Mahault. Il s'adresse potentiellement à tous les détenus de l'établissement incarcérés pour des infractions en lien avec les violences armées. Seront ciblés dans ce cadre les auteurs d'atteintes aux personnes mais également les auteurs d'atteintes aux biens (vol avec violence, vol sous la menace d'une arme...)	Du 15 septembre au 22 décembre 2014	
<b>SPIP de</b> La Réunion	Saint Denis	MO	Délits routier en lien avec la consommation d'alcool	Mixte si possible, à défaut uniquement des hommes condamnés dans le cadre d'un SME résidant sur le secteur ouest de l'île.	De février à juin 2014	
<b>SPIP de</b> La Réunion	Saint Denis	MO	Violences et addictions	Hommes condamnés à un SME pour des faits de violence avec identification d'une pratique addictive (résidant sur le secteur Est du ressort du TGI de St Denis)		De février à mai 2015
<b>SPIP de</b> La Réunion	CD Le Port	MF	Violences et addiction	Hommes incarcérés au CDR ayant commis des infractions à caractère sexuel dans le cercle familial ou par une personne gravitant dans l'entourage du cercle familial (voisin...).	De mai à juin 2014	
<b>SPIP de</b> La Réunion	CD Le Port	MF	Violences et addictions	Personnes condamnées pour des faits en lien avec des comportements violents (à l'exclusion des violences		Avril-mai 2015

73

				sexuelles) induits pas les addictions		
SPIP de La Réunion	MA Saint Pierre	MF	Délinquance routière	Toute personne détenue à la maison d'arrêt concernée par un acte de délinquance routière ou lié au véhicule dans son parcours. Le groupe comprendra des personnes ayant des âges variés mais le public de la MA concerné a majoritairement moins de 35 ans.		Mai-juin 2015
SPIP de Guyane	CP Remire Montjoly	MF Quartier femmes	Prévention des ILS	Femmes condamnées pour transport de produits stupéfiants	Du 7 octobre 2014 au 10 février 2015	
SPIP de Mayotte	SPIP Mamoudzou	MO	Les addictions	Probationnaires concernés par l'obligation de soins, dans le déni	De décembre 2014 à juin 2015	
SPIP de Nouvelle Calédonie	Nouméa	MF	Passage à l'acte sous addiction	Auteurs de délits avec problème d'addiction sur la Nouvelle Structure.	A partir de septembre 2014	
SPIP de Martinique	Fort de France	MO	Violences et addictions	Action s'adressant à un groupe de 7 à 10 personnes actuellement suivies dans le cadre d'un SME et qui restent soumises à une obligation de soins		Non précisé

Source : DAP

Tableau 22 : PPR en lien avec une problématique addictive par DISP 2015/2016

SPIP	Antenne	MO/MF	Thème du PPR	Public ciblé	Calendrier de réalisation	Commentaires
<b>DISP BORDEAUX</b>						
SPIP 16 Charente	Angoulême	MO	Violences conjugales	Personnes présentant souvent une problématique alcoolique	Septembre 2015 à juin 2016	
SPIP 16 Charente	Angoulême	MO	Délits routiers	Personnes notamment condamnées pour CEA et/ou problématique liée à l'usage de produits stupéfiants	Septembre 2015 à juin 2016	
SPIP 40 Landes	Mont-de-Marsan	MO	Violences conjugales	Personnes présentant souvent une problématique alcoolique	Octobre 2015 à avril 2016	

74

SPIP 40 Landes	Dax	MO	Infractions routières	Personnes condamnées pour des infractions routières dont CEA, conduite sous l'emprise de stupéfiants	Septembre à novembre 2015	
SPIP 64 Pyrénées Atlantique	Pau	MO	Violence et addiction	Personnes ayant commis des violences sous l'empire de produits stupéfiants	De novembre 2015 à Février 2016	
<b>DISP CENTRE EST DIJON</b>						
SPIP 37 Indre-et-Loire	Tours	MO	Addiction	PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE suivies en milieu ouvert condamnées pour des faits liés à une problématique d'addiction	Septembre 2015 à juin 2016	
SPIP 08 Ardennes	Charleville Mézières	MO	Alcool et délits routiers	Personnes condamnées pour des faits de CEA et suivies en SME ou STIG	Septembre 2015 à juin 2016	
SPIP 58 Nièvre	Nevers	MO	Conduites addictives	Les conduites addictives, sous l'angle du comportement quel que soit le produit consommé amis ayant eu pour conséquence une condamnation pénale.	Septembre 2015 à juin 2016	
SPIP 21 Côte d'Or	Dijon	MO/MF	Alcool dépendance et actes de délinquance	Personnes condamnées motifs liés à consommation d'alcool, en milieu ouvert personne suivies en PSE, SME, SSJ, STIG en MF condamné détenu pour une peine suffisamment longue pour suivre l'ensemble du PPR.	Septembre 2015 à avril 2016	
SPIP 21 Côte d'Or	Dijon	MO/MF	Toxicomanie	Comportements délictueux comportant une prise de toxique ou une dépendance hors CEA simples	Septembre 2015 avril 2016	
<b>DISP LILLE</b>						
SPIP-62 Pas-de-Calais	Arras	MO	Addiction	Personnes condamnées pour des infractions en lien avec la prise de produits toxiques Groupe mixte (hommes / femmes)	A partir de septembre 2015	
SPIP-62 Pas-de-Calais	Béthune	MO	Addiction	Auteurs d'infraction avec problématique d'addiction	2 <sup>ème</sup> semestre 2015	
SPIP 59 Nord	Douai	MO	CEA	Auteurs d'infractions routières sous l'emprise de l'alcool	Dernier trimestre 2015	
SPIP 59 Nord	Cambrai	MO	CEA	Auteurs d'infractions routières sous l'emprise de l'alcool	Dernier trimestre 2015	

75

DISP LYON						
NEANT						
DISP MARSEILLE						
NEANT						
DISP PARIS						
NEANT						
DISP RENNES						
SPIP 29 Finistère	Morlaix	MO	Conduite sous produits	Public mixte suivi en milieu ouvert (SME, PSE, LC, PE) A l'exclusion des infractions à caractère sexuel ou de violences sur personnes au sein de l'environnement proche. Présentant une forte problématique d'addiction	24 nov 2015 - 2 février 2016	Recherche action avec Université de Rennes II Elaboration et mise en œuvre d'un outil d'évaluation des effets de la participation au PPR sur les PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE
SPIP 29 Finistère	Brest	MF	Jeunes multirécidivants faible réceptivité et problématique conduites addictives	PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE jeunes (18 à 26 ans) présentant un niveau d'adhésion relativement faible, rencontrant des difficultés multiples (récidive ou réitération) et connaissant des difficultés en matière de conduites addictives. Public mixte suivi en milieu fermé. A l'exclusion des infractions à caractère sexuel ou de violences sur personnes au sein de l'environnement proche.	27 nov 2015 - 4 février 2016	Recherche action avec Université de Rennes II Elaboration et mise en œuvre d'un outil d'évaluation des effets de la participation au PPR sur les PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE
SPIP 53 Mayenne	Laval	MO et MF	Infraction routière sous l'emprise d'un produit en récidive		10 nov 2015 -22 mars 2016	Recherche action avec Université de Rennes II

76

DISP STRASBOURG						
SPIP 25 /39 Doubs/ Jura	Montbéliard	MO	Délinquance commise sous l'influence de l'alcool		Septembre 2015- Avril 2016	Elaboration et mise en œuvre d'un outil d'évaluation des effets de la participation au PPR sur les PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE SPIP initiateur
DISP TOULOUSE						
SPIP 31 Haute-Garonne	Toulouse	MO	4 PPR (violence, AICS, délit routier, incivilités) avec 1 séquence « addiction » intégrée au Programme	PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE suivis en MO	Septembre 2015 à décembre 2016	Modalité axée sur le concept CONSOMMATEUR : positionné sur une prise en charge collective spécifique autour d'un accompagnement à l'évolution des représentations et à une meilleure gestion des risques
SPIP 31 Haute-Garonne	Seysse	MF	3 PPR (violence, incivilités, Délit routier) avec 2 séquences « addiction » intégrée au Programme	PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE suivis en MF	Septembre 2015 à décembre 2015	Modalité axée sur le concept CONSOMMATEUR : positionné sur une prise en charge collective spécifique autour d'un accompagnement à l'évolution des représentations et à une meilleure gestion des risques
SPIP 81 Tarn	Castres	MO	Délits routiers	Délinquants routiers avec problématique d'addiction	Novembre 2015	

77

MOM						
<i>Martinique</i>	<i>CP Ducos</i>	MF	Délinquance routière	Auteurs d'infractions incluant un délit routier	Du 2 septembre au 16 décembre 2015	

*Source :DAP*

### 5.3.3. Le bilan et l'évaluation du dispositif

Une fiche type de bilan a été prévue pour chaque PPR. Toutefois, le bureau Me2 ne dispose pas de la totalité des bilans des services déconcentrés, et deux exemples de bilan transmis par les directions interrégionales ont été communiqués à la mission (Cf. Bilan PPR MO Réunion Délits routiers-alcool et Bilan PPR Violences et toxicomanie). Ces bilans comportent des données chiffrées d'indicateurs d'activité du programme ainsi que les retours du questionnaire d'évaluation des participants au PPR permettant de mesurer les intégrations faites (intégration de la loi, reconnaissance des faits, contrainte et acte posé sur la victime etc...) mais en permettent pas d'en évaluer totalement son efficacité (effets à long terme).

Une recherche action, financée par la MILDECA et pilotée par la DAP avec l'Université de Toulouse, vient d'être lancée sur les directions interrégionales de Toulouse et de Bordeaux. Il s'agit dans ce cadre d'accompagner sur le plan méthodologique, les personnels en SPIP mettant en place ces programmes et d'évaluer leurs besoins. De plus dans le cadre de la préparation du deuxième plan santé justice, il est envisagé de mettre en œuvre une évaluation d'impact des PPR sur le parcours de prise en charge de la personnes placée sous main de justice avec l'objectif d'adapter les PPR en fonction des résultats de l'étude.

### 5.4. L'expérience de « Drug Court » à Bobigny

A la suite d'une mission d'observation du programme de traitement de la toxicomanie de la Cour du Québec en 2013<sup>61</sup>, la MILDECA et le ministère de la justice ont proposé un projet pilote de prise en charge socio-judiciaire des auteurs d'infractions souffrant d'addiction à l'alcool ou aux drogues. Il s'agit d'un projet expérimental de prise en charge présentencielle des usagers de drogues. La juridiction de Bobigny a donné son accord pour être le siège de cette expérimentation, ainsi que le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) de Seine Saint Denis. Le ministère de la Santé et l'Agence Régionale de Santé (ARS) d'Ile-de-France se sont associés à sa construction avec l'ensemble des acteurs nationaux et locaux, institutionnels et associatifs des champs judiciaires et sanitaires, concernés par le projet, notamment la Fédération Addiction, la Fédération Citoyens et Justice.

Ce projet du TGI prévoit que sous réserve de l'entrée dans un programme strict d'activités 5 heures par jour et 5 jours par semaine, la chambre correctionnelle après déclaration de culpabilité et ajournement du prononcé de la peine, renvoie l'affaire avec une mise à l'épreuve pendant un an. A la fin du délai, le probationnaire comparait devant la chambre qui prononce la peine en tenant compte du déroulement du suivi au vu du rapport adressé au JAP. Dans ce cadre, l'objectif principal du dispositif est la prévention de la commission de nouvelles infractions. Les objectifs intermédiaires sont la réduction de la problématique addictive et la réinsertion, mesurés par l'amélioration du score de l'Index de Gravité de la Toxicomanie (IGT).

Les objectifs spécifiques liés aux méthodes s'inscrivent dans un changement de paradigme et une évolution des pratiques professionnelles concernant les soins contraints : dimension collaborative et empathique du suivi judiciaire basée sur les progrès observés et sur une réponse constructive et adaptée face aux écarts, aux rechutes et à la gestion contrôlée de la consommation ; évolution des partenariats et de l'articulation entre les professionnels du champ judiciaire et du champ médico-social ; ancrage du suivi thérapeutique dans un programme global, intensif et adapté à la situation et aux besoins de la personne.

<sup>61</sup> Les programmes de traitement de la toxicomanie qui ont été observés à Montréal et Vancouver sont articulés autour de l'idée d'une approche globale de la personne et d'une concertation renforcée entre les différents acteurs du programme, notamment ceux de la santé et de la justice.

Pour assurer le respect de ces objectifs, il est prévu que le dispositif soit coordonné par un binôme de professionnels, l'un relevant du secteur médico-social, l'autre de la justice. Il doit s'appuyer sur la spécialisation des acteurs qui le mettent en œuvre de façon à ce que chaque personne soit suivie par des professionnels identifiés (magistrat, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), professionnels médico-psycho-sociaux-éducatifs...).

Les objectifs spécifiques liés aux méthodes seront évalués chemin faisant, dès le début de l'expérimentation, afin d'ajuster les conditions de mise en œuvre du projet à ses objectifs. Cette évaluation d'implantation, appelée recherche interventionnelle, devra permettre de formaliser les processus validés afin d'en assurer la diffusion. Une évaluation d'impact est prévue dans un second temps.

Le projet pilote a été construit en commun avec l'ensemble des services concernés en 2014 et a débuté le 30 mars 2015 par les premières orientations prononcées en audience pour une entrée des probationnaires dans le programme spécifique, qui comporte un suivi comportant au moins 5 heures par jour dans un local dédié avec une équipe médico-sociale spécifique au dispositif rattachée à un CSAPA, une équipe du SPIP de Seine-Saint-Denis et des personnels d'associations proposant des activités culturelles, corporelles et/ou sportives. Dans le projet de Bobigny, la grande complexité des questions de secret partagé, de culture professionnelle commune sur la question des addictions a rendu nécessaire la construction d'un dispositif ad hoc permettant l'accompagnement pluridisciplinaire de la personne et la prise en compte de l'ensemble de ses problématiques et besoins.

L'évaluation de l'articulation entre la justice et la santé dans le contenu des mesures pénales aura pour but d'observer comment les mesures de suivi liées à des problématiques de consommation de substances psychoactives sont mises en œuvre dans les territoires, qu'il s'agisse de mesures pré-sentencielles, d'alternatives aux poursuites ou de peines.

Dans cette perspective, un état des lieux pourra être réalisé concernant les mesures qui sont ou ne sont pas utilisées et mises en œuvre dans les différents ressorts par l'institution judiciaire, parallèlement à un état de lieux des ressources locales en matière de soins, une description des liens entre les acteurs de santé (ARS, structures hospitalières, structures médico-sociales (CSAPA, CAARUD)), et les acteurs judiciaires (parquets, délégués du procureur, juges d'instruction, JAP, juges des enfants, SPIP, associations socio-judiciaires, PJJ), sans oublier de rechercher quelles sont les évaluations des personnes avant la prise de décision judiciaire. Ces liens pourront être analysés quant à leur forme, leur historique, les raisons pour lesquels ils peuvent être peu développés à certains endroits, et leurs modalités financières.

Il paraît opportun de prévoir dans cette étude un volet qualitatif concernant le partage du secret professionnel, l'appréhension de la question des soins sous contrainte par les professionnels de santé, les préalables et conditions jugés nécessaires par les acteurs de santé et de justice, chacun dans sa logique professionnelle, pour pouvoir inscrire la personne dans un parcours de soins (motivation de la personne...) dans le cadre de la peine, l'efficacité de l'injonction thérapeutique qui avait justement été créée pour répondre à ce problème de partage du secret à travers l'intervention du médecin relais.

La MILDECA travaille avec les ministères concernés sur le périmètre et la méthodologie précise de cette évaluation, dont les acteurs devront être définis. Le SPIP de Seine Saint Denis est particulièrement investi dans ce projet et participe à l'animation et l'organisation des activités du programme. La DAP est membre du comité de pilotage de ce projet, installé par la garde des Sceaux le 30/06/2015 et dont la première réunion de travail devrait avoir lieu en octobre 2015.

### **5.5. Le projet EVACAPA de l'ANPAA 25 pour limiter la récidive en matière de conduite en état alcoolique**

A la fin des années 1990, 20 à 25% des conducteurs interpellés pour conduite sous l'emprise de l'alcool récidivent dans les trois ans et la part de l'alcool dans les accidents est de 30%. Il est estimé que le week end et la nuit jusqu'à 30% des conducteurs peuvent avoir une alcoolémie supérieure à 0,5g/l. Longtemps sanction et éducation ont été opposées. Des expériences ont été menées à l'étranger et leur évaluation a montré que les programmes éducatifs étaient plus efficaces pour prévenir la récidive

L'ANPAA a mis en place un programme expérimental innovant, intitulé EVACAPA (Evaluation d'une Action auprès des Conducteurs Ayant un Problème d'Alcool). Ce programme a été proposé de juillet 1998 à janvier 2011 dans le ressort du tribunal de Besançon aux conducteurs arrêtés pour la première fois en état d'ivresse.

La population cible était les primo-délinquants avec pour critères d'exclusion : être récidive au-delà d'une période de réhabilitation, alcoolémie supérieure à 2.5g/l/sang au moment du délit, maîtrise difficile du français (lu, écrit, parlé), ayant causé des blessures ou mort d'autrui dans le cadre de la CEA

Il a concerné 372 conducteurs, dont 65% étaient des buveurs excessifs, 26% des alcoolodépendants et 9% n'avaient pas de problème avec l'alcool. On notera que dans 90% des cas, les conducteurs sous l'emprise de l'alcool concernent des buveurs chroniques. Le taux de récidive constaté pour les personnes condamnées en 1991 pour conduite en état d'ivresse était de 22%. Le programme associait sanction et éducation, était basé sur la multidisciplinarité (tous les partenaires impliqués dans la sécurité routière) et faisait l'objet d'une évaluation/

Les personnes qui acceptaient d'y participer étaient déclarés coupables par le tribunal mais voyaient leur peine ajournée durant un an avec mise à l'épreuve, à charge pour eux de se soumettre durant cette période à un suivi dont les modalités étaient tirées au sort (suivi individuel, 4 entretiens et courriers, suivi collectif avec débats en groupe ou intervention minimale, 2 entretiens). Un contrôle médical était effectué à trois reprises dans tous les cas.

Tableau 23 : Description du contenu du suivi dans les trois groupes

Groupe 1 : stratégie individuelle	Groupe 2 : stratégie collective	Groupe 3 : intervention minimale
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 entretien avec CPIP</li> <li>- 1 entretien avec conseiller en alcoologie ANPAA</li> <li>- 1 visite médicale</li> <li>- 1 entretien avec conseiller en alcoologie ANPAA</li> <li>- 1 entretien avec CPIP</li> <li>- 1 visite médicale</li> <li>- 10 courriers mensuels d'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 séances 2h à semaines d'intervalle dans les 3 mois qui suivent l'ajournement : thèmes justice, sécurité routière et santé</li> <li>- 1 visite médicale</li> <li>- 1 séance 2h au 3ème mois : comportement</li> <li>- 1 séance 2h, 1 mois avant fin d'ajournement : synthèse</li> <li>- 1 visite médicale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>remise d'une liste d'adresses</li> </ul>
document interactif entretiens individuels	document interactif 5 séances collectives	document interactif (40 pages) <sup>62</sup>

<sup>62</sup> L'alcool dans ma vie : bénéfices, équivalences de verres, évaluation du risque santé ; informations pratiques : l'alcool dans l'organisme, les effets de l'alcool sur la santé, alcool et sécurité routière, alcool et justice, test ; l'alcool mode d'emploi : évaluation de la consommation avant et après l'interpellation, les bonnes raisons de boire moins / travail de la motivation/ comment se préparer à boire moins / 10 façons de vous aider à boire moins, alcool et conduite automobile / mode d'emploi

Groupe 1 : stratégie individuelle	Groupe 2 : stratégie collective	Groupe 3 : intervention minimale

Source : ANPAA

Le programme associait les partenaires suivants : ANPAA 25, préfecture, commission médicale préfectorale, tribunal correctionnel et SPIP. L'évaluation portait sur le taux de récurrence à t + 3 ans et le rapport à l'alcool : consommation déclarée, qualité de vie, évolution des paramètres biologiques.

La probabilité de récidiver à trois ans a été divisée par quatre dans le groupe qui a bénéficié du suivi collectif (5,5% contre 11% pour le groupe suivi individuel et 15% pour le groupe contrôle).

Validé par la justice, le programme EVACAPA a été prolongé par ACAPA depuis mars 2005, proposé comme peine complémentaire par l'ANPAA 25 (loi n°2003-495 du 12 mars 2003). Le programme dure 6 mois et s'articule autour de deux axes : un suivi médical alcoologique individuel couplé à cinq modules psycho éducatifs collectifs :

- Le suivi médical individuel : il consiste en une consultation d'entrée de programme avec un médecin, y compris un examen biologique et une analyse clinique (confidentialité des informations) et de fin de programme mettant en évidence la modification du comportement consécutive au travail socio-éducatif, résultats biologiques à l'appui.
- Le suivi collectif : il est constitué de cinq modules<sup>63</sup> de deux heures chacun, par groupe de 12 personnes, dont le coût de 220€/personne est à la charge du participant et vient en déduction de l'amende infligée.

### 5.6. La création d'une communauté thérapeutique à Bordeaux

La prise en charge française principalement orientée, depuis les années 1990, vers la réduction des risques tend parfois à exclure le sevrage et l'abstinence<sup>64</sup> des offres de prise en charge. Depuis le mois d'octobre 2006<sup>65</sup>, des communautés thérapeutiques ou centres thérapeutiques communautaires proposent aux personnes présentant une dépendance à un produit de consolider leur abstinence d'une conduite addictive ou d'une consommation au travers d'une prise en charge en milieu fermé pendant une période d'un à deux ans. Ces centres peuvent avoir le titre d'établissement expérimental CSAPA<sup>66</sup> Pour mémoire, et depuis novembre 2010, un CSAPA référent est nommé dans chaque établissement pénitentiaire<sup>67</sup>.

Il convient de noter qu'un premier projet de communauté thérapeutique avait été développé en 1998 au centre de détention d'Argentan mais des difficultés d'ordre organisationnel propre à l'association portant l'expérimentation n'avaient pas permis le maintien de cette action. Aucun nouveau projet de ce type n'a été développé depuis cette date en France.

<sup>63</sup> Module justice (parquet), sécurité routière (IDSR), effets de l'alcool (ANPAA), alcool et comportement (psychologue), synthèse.

<sup>64</sup> Jauffret-Routside. Réduction des risques. Succès et limites du modèle à la française. *Alcoologie et addictologie* 2011 ; 33(2) :101-110

<sup>65</sup> Circulaire DGS/MILDT/SD6B no 2006/462 du 24 octobre 2006 relative à la mise en place des communautés thérapeutiques.

<sup>66</sup> Article D.3411-1 du code de la santé publique et Le décret du 14/05/2007 relatif aux missions des Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA).

<sup>67</sup> Instruction N°DGS/MC2/DGOS/R4/2010/390 du 17 novembre 2010 relative à l'organisation de la prise en charge des addictions en détention.

Dans ces conditions, un projet pilote doit être mis en place par la DISP de Bordeaux, permettant aux personnes détenues qui souhaitent consolider leur abstinence d'une conduite addictive ayant entraîné une infraction d'accéder à une unité leur ouvrant différents dispositifs de réhabilitation dont l'efficacité a été démontrée. Le projet consiste à créer une unité de réhabilitation pour usages de drogues (URUD). Mené par la communauté thérapeutique de Barsc (un dispositif médico-social d'addictologie) en lien avec le JAP, ce projet d'URUD serait implanté au centre de détention de Neuvic.

Compte tenu de la transversalité de la problématique addiction et des dispositifs déjà existants à destination des personnes usagères de drogue, ce projet promoteur de santé ne peut se concevoir que comme étant pluridisciplinaire<sup>68</sup>, respectueux des compétences de chacun. En proposant un projet axé sur la prévention de la récidive et la réhabilitation dans la collectivité, l'ensemble des partenaires, acteurs de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, sont appelés à contribuer à sa mise en œuvre.

Il est envisagé de créer une unité de réhabilitation pour usagers de drogues (URUD), isolée du reste de la détention (aile ou étage spécifique), pouvant accueillir un groupe ouvert de 20 personnes, volontaires, répondant aux critères d'inclusion (personne adulte condamnée pour une durée de plus de 6 mois, sevrée de toute drogue) et acceptant le test urinaire.

Il serait proposé aux volontaires, après élaboration d'un contrat thérapeutique, de participer à des thérapies de groupe et des entretiens individuels. Toute mesure visant à favoriser la réinsertion serait privilégiée (maintien des liens extérieurs, formation professionnelle, construction d'un projet extérieur, etc...). Les groupes les plus anciens auraient vocation à constituer les personnes support des derniers arrivés. Les suivis socio-éducatifs et médico-psychologique seraient maintenus à la sortie de l'unité<sup>69</sup>.

Educateurs CSAPA, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), agents pénitentiaires, acteurs associatifs (du type Narcotiques Anonymes) pourraient intervenir dans cette unité. Les soins seraient organisés selon les mêmes dispositions que pour les autres personnes détenues.

Le séjour dans l'unité, pour une période de 6 mois se déroulerait en trois phases : induction (motivation, acclimatation au dispositif, reconnaissance de la problématique), réhabilitation (application des phases du *12 steps program*), réintégration (préparation au retour en détention ou sortie). Des sessions de groupe pourraient être organisées 2 fois par jour 5 jours sur 7. Des groupes d'entraide seraient créés et pourraient se réunir deux fois par jour. Le weekend serait consacré aux activités sportives, au maintien des liens familiaux, aux interventions associatives. Une attention particulière serait portée à la préparation à la sortie de l'unité, qu'elle s'opère à l'intérieur ou vers l'extérieur de la détention, impliquant les structures médicosociales et associatives.

### 5.7. Le projet de Médecins du monde à Marseille

Médecins du monde a produit une étude visant à réduire les incarcérations liées à la maladie mentale<sup>70</sup>. Le présent rapport avait plusieurs objectifs : d'une part, étudier, à travers la littérature internationale et nationale, les rapports entre troubles psychiatriques sévères, sans-abrisme et incarcération, d'autre part examiner les solutions alternatives développées au niveau international et national, enfin élaborer à Marseille un diagnostic local sur la question, identifier les problèmes et proposer un dispositif opérationnel visant à les résoudre.

<sup>68</sup> L'addiction à une drogue est une problématique sociétale multi dimensionnelle dont la prise en charge ne peut se cantonner à un seul champ, qu'il soit médical, social, psychologique, sociologique ou judiciaire.

<sup>69</sup> Cette proposition se base sur des éléments issus de la littérature et des expériences françaises et étrangères.

<sup>70</sup> Prisons, grande précarité et maladie mentale : comment réduire les incarcérations ? Médecins du Monde - (C.O Doron)

Ses principaux résultats et recommandations sont les suivants.

**5.7.1. Le croisement entre troubles psychiatriques sévères, sans-abrisme et incarcération est bien identifié dans la littérature internationale<sup>71</sup>.**

Au niveau national, les études laissent suspecter une situation comparable<sup>72</sup> mais il n'existe pas d'étude spécifique sur le sujet. D'où la recommandation d'encourager les études quantitatives et qualitatives interrogeant les liens entre conditions socioéconomiques précaires (et sans-abrisme au premier chef), troubles psychiatriques graves et incarcération. Etudier en particulier les trajectoires de vie des personnes repérées (nombre de réincarcérations, type de condamnations et de procédures).

**5.7.2. Au niveau international, notamment anglo-saxon, une multiplicité d'initiatives visant à traiter cette situation hors de la prison ont été développées sous le nom de « jail diversion » (près de 560 programmes aux Etats-Unis)**

Ces programmes ont plusieurs caractéristiques :

- Ils sont fondés sur une évaluation systématique et revendiquent un meilleur rapport coût/efficacité, évalué sur un ensemble de variables (récidive, amélioration qualité de vie et insertion sociale, soin etc.). On sort du discours idéologique pour entrer dans une « evidence based policy » ;
- Ils rompent avec le modèle de la prison et s'appuient sur une volonté de déflation carcérale affichée par tous les acteurs sur les cas visés (troubles mentaux, sans-abrisme, abus de substance...);
- Ils reposent sur des initiatives locales et des négociations entre acteurs, plus faciles à mettre en place dans le droit anglo-saxon ;
- Ils adoptent une vision totale et séquentielle de la chaîne conduisant de l'interpellation à l'incarcération. Ce qui signifie des interventions de diversion à tous les moments de la chaîne :
  - Réduction des interpellations par développement d'une collaboration police/acteurs de santé mentale ;
  - Abandon ou suspension des poursuites ; ou aménagement de la peine avec engagement dans des programmes alternatifs en milieu ouvert ;
  - Développement de cours spécialisées dans les cas de troubles psychiatriques et précarité, ou de cellules psychiatrie/précarité ;
- Ils impliquent une prise en charge pluri-disciplinaire en milieu ouvert, avec logement individuel ou collectif, travail de réinsertion socio-professionnelle, soins psychiatriques ou des problèmes addictifs si nécessaire.

Ce genre d'initiatives est totalement déficitaire au niveau national. D'où la recommandation de favoriser les expérimentations d'évitement des incarcérations et de prise en charge en milieu

<sup>71</sup> Entre 4 et 15% de troubles mentaux sévères en prison ; env. 15% de sans-abri dans les jails américaines ; un fort croisement entre sans-abrisme et troubles psychiatriques sévères.

<sup>72</sup> 13,2% de psychotiques dans la population sans-abri ; 21,3% dont 7,3% de schizophrénie dans la population carcérale ; une surreprésentation de personnes entre très grande précarité en prison (env. 60%) et des sans-abri (env. 10%).

ouvert pour les populations en grande précarité et atteintes de troubles psychiatriques en France.

Il est facile de voir en quoi cette recommandation s'inscrit pleinement dans la volonté de la ministre de la Justice de développer une culture de la peine qui rompt avec la seule peine de prison et de celle, du ministère de la Santé, de traiter le problème des personnes incarcérées avec des troubles psychiatriques sévères, qui a fait l'objet de multiples condamnations au niveau européen. Mais pour développer ces expérimentations, encore faut-il en déterminer les modalités adaptées à la situation française ; et préciser sur quels problèmes elles doivent intervenir et dans quelles conditions elles seront possibles à appliquer.

### 5.7.3. Les constats effectués par Médecins du monde

1. Il peut y avoir un intérêt, en suivant les recommandations du Conseil de l'Europe, à développer au niveau des formations policières, des modules spéciaux sur les questions de psychiatrie-précarité, qui soient adaptés aux réalités du terrain et permettent un dialogue entre acteurs de la santé mentale, travailleurs sociaux et forces de l'ordre.

Par contre, Médecins du monde affiche pour l'instant une certaine méfiance envers une coopération plus approfondie police/psychiatrie, telle qu'elle existe dans certains pays anglo-saxons. Il importe de travailler sérieusement en amont sur les modalités de cette coopération et les garanties qui permettent de préserver les droits de chaque citoyen.

2. Il semble à cet organisme moins important de développer des alternatives aux poursuites, qui existent déjà et sont surtout utilisées pour augmenter le taux de réponse pénale, que de véritables dispositifs d'évitement des incarcérations, qui se situent donc dans le cadre pénal.

En effet, les alternatives aux poursuites ont plus pour effet d'augmenter la population traitée par une juridiction que de réduire effectivement les populations poursuivies et, possiblement, incarcérées. De plus, les alternatives aux incarcérations elles-mêmes sont souvent une manière d'accroître les populations placées sous-main de justice sans diminuer en fait la population carcérale. On a ainsi constaté ces dernières années une croissance conjointe des placements en milieu ouvert et des incarcérations. Il faut donc veiller à ce que le nouveau dispositif de peine de probation n'ait pas le même effet.

Une des solutions consisterait, comme dans les pays scandinaves, à fixer un plafond ou un objectif de réduction du taux d'incarcération lui-même, ce qui mécaniquement conduirait à un recours accru aux peines alternatives.

3. La création d'une nouvelle peine de probation, au sein de laquelle s'intégrerait parfaitement la prise en charge pluridisciplinaire en milieu ouvert que nous proposons pour les personnes en grande précarité atteintes de troubles psychiatriques sévères, n'a de sens que si on prend en compte les conditions effectives de son recours par les tribunaux.

Le constat fait à partir de la situation marseillaise, et d'études sur la situation lyonnaise ou toulousaine, est sur ce point sans appel : le vrai problème n'est pas tant l'existence ou non d'une peine alternative à la détention, que le fait que la détention est une solution de facilité et un recours culturellement banalisé, en particulier en comparution immédiate.

L'une des questions qui doit être posée est celle de la procédure de comparution immédiate et comment on peut remédier à son effet dramatique quant à l'incarcération quasi-systématique de populations en grande précarité, présentant des troubles psychiatriques plus ou moins avérés, sachant que le Parquet requiert presque systématiquement la détention dans ces cas, et que les

juges se soumettent aux réquisitions du Parquet, soit par défaut, soit par prudence, soit parce qu'ils considèrent qu'au moins, en prison, ces personnes seront soignées et prises en charge.

Plusieurs problèmes apparaissent sur lesquels Médecins du monde propose d'intervenir :

- Un déficit grave d'informations sur l'état psychiatrique des personnes au moment de la comparution.

Contrairement à ce qui se passe aux Assises, l'état psychiatrique de la personne est très rarement évalué, du fait de la rapidité des procédures, des modes d'organisation des examens psychiatriques en garde à vue etc. Cette situation conduit souvent les juges à considérer que la détention (provisoire ou non) sera un moment d'évaluation et de soin des personnes.

Nous recommandons donc d'améliorer le dispositif d'évaluation des troubles psychiatriques sévères avant la comparution. Comme l'ont montré divers rapports, c'est à ce niveau, beaucoup plus que dans une réduction des non-lieux psychiatriques, qu'il faut chercher la cause de la prévalence des troubles psychiatriques sévères en prison.

- Si les magistrats n'adoptent pas les alternatives à l'incarcération dont ils disposent déjà (SME en particulier) sur les populations qui nous concernent, c'est parce que la détention leur apparaît plus commode, plus sécurisante et que la procédure pénale les y invite (art. 144 du CPP, qui pose des exigences de représentation et de réduction du trouble qui, mécaniquement, jouent en leur défaveur).

Vu le temps et des éléments dont ils disposent au moment de la comparution, cela n'est guère surprenant. Il est donc recommandé de monter un dispositif opérationnel, rapidement mobilisable, articulant un logement en milieu ouvert, un travail social, une prise en charge et une évaluation psychiatrique, et offrant des garanties de contrôle judiciaire suffisantes, qui puisse être proposé comme alternative à la détention provisoire en comparution immédiate.

Ce dispositif permettrait, dans les cas signalés comme difficiles, de prendre le temps nécessaire à une évaluation, en milieu ouvert, en disposant du délai de droit qu'il est possible de demander en comparution immédiate. Pendant ce temps, la personne engagerait un premier travail de soin et de réinsertion et serait évaluée, de sorte qu'à l'audience finale, elle pourrait être jugée plus sereinement, avec plus d'éléments, et qu'il apparaîtra (ou non) que des solutions alternatives à la détention sont possibles à mettre en place.

Sans l'adoption d'un tel dispositif, la création d'une nouvelle peine de probation risque de n'être qu'un vœu pieux, ou de ne s'appliquer qu'à ceux à qui, déjà, un SME était susceptible de s'appliquer sans difficulté. Les autres – qui sont ceux qui en auraient le plus besoin – n'en bénéficieront pas.

#### 4. La nécessité d'un plaidoyer rigoureux sur l'évitement des incarcérations

Médecins du monde s'inscrit pleinement dans la volonté de la Ministre de faire en sorte que la prison cesse d'être la forme a priori de la peine, comme si peine était nécessairement égal à peine de prison. Il faut ici souligner qu'il existe toute une culture de la prison et de sa banalisation à déconstruire, en particulier sur les populations qui nous occupent. Contrairement aux pays anglo-saxons, notamment, la conviction que les malades mentaux ou les sans-abri n'ont pas place en prison est loin d'être partagée : on trouve de nombreux psychiatres et juges pour entretenir le mythe selon lequel là, au moins, ils seront pris en charge et qu'ils n'y sont pas si mal. Arguments qui ne se fondent sur rien de solide.

Médecins du monde avance plusieurs arguments :

1. Un argument économique : la prison coûte cher pour une efficacité relative très faible, en particulier dans les cas qui nous intéressent. Des multiples études rigoureuses permettent

d'étayer qu'une prise en charge pluridisciplinaire en milieu ouvert est plus efficace et souvent moins coûteuse.

2. Un argument sanitaire : les effets sanitaires de la prison sont dramatiques en ce qui concerne la morbidité et la mortalité<sup>73</sup> et en matière de santé mentale. Il convient de noter, avec l'ensemble des instances européennes, que les SMPR ne sont pas des institutions de soins adaptées pour les troubles mentaux sévères, mais de simples dispositifs d'appoint. Les conditions de vie en prison, les allers retours prison/hôpitaux psychiatriques, sont autant de conditions d'aggravation des troubles.

3. Un argument social : il s'exerce de fait une discrimination négative envers les populations en grande précarité et/ou atteintes de troubles psychiatriques, en ce qui concerne la prison (inscrite dans l'art. 144 du CPP). Il convient de tout faire pour les replacer dans une situation plus égalitaire de ce point de vue. Le fait de ne pas disposer d'un logement ou d'avoir des troubles psychiatriques ne doit pas devenir un facteur discriminant. De manière plus générale, la surreprésentation des personnes en très grande précarité ou issues des « minorités visibles » en prison signe une vraie rupture du pacte social.

4. Un argument sécuritaire : la prison, dans les cas qui nous occupent, ne réduit pas la récidive, bien au contraire : des études scientifiques sérieuses ont établi, par comparaison de cohortes, que la prise en charge en milieu ouvert réduisait la récidive mieux que la prison, tout en assurant une meilleure réinsertion sociale et prise en charge sanitaire. Ajoutons à cela que les mêmes études établissent que la prise en charge en milieu ouvert, y compris de pathologies mentales couplées à des crimes graves, n'augmente absolument pas l'insécurité dans la population (voir les résultats du programme Nathaniel aux EU).

5. Un argument politique : le laxisme n'est pas du côté de ceux qui cherchent à réduire la récidive par des moyens dont il est établi qu'ils sont plus efficaces et moins coûteux tout en étant plus humains, mais du côté de ceux qui clament sans cesse qu'ils veulent réduire la récidive tout en adoptant des mesures dont il est établi qu'elles l'accroissent et coûtent très cher en étant socialement destructrices. Ajoutons que les infractions ici visées sont des infractions relativement bénignes et où il n'y a souvent pas d'autre victime que l'Etat lui-même.

L'intérêt de l'Etat est plus de réintégrer efficacement les personnes et de réduire leur risque de récidive à moindre coût – humain et économique – que d'infliger des peines inefficaces. Il importe surtout de commencer une pédagogie qui distingue nettement la peine et la peine de prison et qui repose sérieusement le sens de la peine de prison dans diverses situations. Lorsque la peine de prison a été généralisée au XIXe siècle, c'était sur la base de tout un ensemble d'arguments sur son sens et son efficacité ; aujourd'hui, elle relève souvent d'un automatisme mécanique.

#### 5.7.4. Le contenu du programme proposé

Si la mission exploratoire<sup>74</sup> initiale visait à couvrir l'ensemble des différentes étapes du parcours des justiciables : interpellation (garde à vue), déferrement (condamnation), incarcération, sortie de prison. Il a finalement été validé de se concentrer sur la phase pré-sentencielle (avant l'incarcération), sentencielle (prison) et post-sentencielle (sortie de prison dans le cadre d'un aménagement de peine).

Le dispositif envisagé concerne en priorité la phase pré-sentencielle, soit la phase qui part de l'interpellation et va jusqu'à la comparution, la condamnation et l'incarcération de la personne.

<sup>73</sup> La mortalité non-naturelle est entre 3,5 et 10,6 fois plus élevée pour les sortants de prison. Le risque de mort par overdose de 124 à 274 fois plus élevé.

<sup>74</sup> Diagnostic complet disponible dans le rapport de la mission exploratoire

Sur la demande du Ministère de la Justice, le programme a élargi sa mission (sur un nombre restreint de personnes) aux personnes sortant de prison dans le cadre d'un aménagement de peine. Dans un contexte national marqué par la volonté de réduire le recours aux incarcérations, Médecins du monde a identifié un problème spécifique posé par le croisement entre troubles psychiatriques sévères et très grande précarité en prison, les populations sans-chez soi et ayant des troubles psychiatriques graves étant surreprésentées dans la population carcérale. Il semble important de développer des programmes expérimentaux d'accompagnement médico-social alternatif, en milieu ouvert, et plus généralement de réduction des incarcérations, tels qu'ils existent dans de nombreux pays pour ces populations.

A Marseille plus spécifiquement plusieurs problèmes ont été relevés sur lesquels il conviendrait d'agir :

- Une forte méconnaissance réciproque des acteurs de la santé mentale, des acteurs de la rue, du monde judiciaire et policier et donc un maillage faible en termes de partenariat et mutualisation des compétences et des savoirs ;
- Un déficit important dans le repérage des pathologies psychiatriques sévères en garde-à-vue et en comparution immédiate, lié au mode d'organisation adopté pour les examens en garde-à-vue et au mandat affiché (examen de compatibilité avec la garde-à-vue). Il convient de faciliter le repérage à minima des troubles psychiatriques ;
- Un recours quasi-systématique aux incarcérations pour les populations visées à travers la procédure de comparution immédiate. La prison apparaît la solution de facilité et, qui plus est, comme un moyen de prendre en charge et évaluer ces personnes d'un point de vue psychiatrique. Son recours est banalisé. Il est aussi rendu quasi-impératif par la procédure pénale elle-même. Il est nécessaire de trouver un moyen pour permettre un jugement plus équitable et serein dans cette phase, qui s'appuie sur une évaluation et une individualisation sérieuse.

Le projet s'adresse aux personnes, sans chez soi et présentant des troubles psychiatriques sévères (schizophrénie ou bipolarité) multi-récidivistes pour des délits mineurs.

Médecins du Monde propose un dispositif expérimental innovant en deux temps avec une phase 1 de préfiguration (12 mois - Démarrage dès que possible) et une phase 2 de réalisation (du 1er avril 2016 au 31 mars 2019 (36 mois). Cette phase concerne la mise en œuvre du projet en direction des usagers, qui a pour objectif général de contribuer à réduire les incarcérations des personnes, récidivistes ou sortant de prison, atteintes de troubles psychiatriques graves et en très grande précarité à Marseille par la mise en œuvre d'alternatives aux incarcérations en favorisant leur inclusion sociale par un dispositif multi-séquentiel expérimental qui puisse servir d'appui à une politique pénale plus générale d'alternative aux incarcérations et de prévention de la récidive.

Les objectifs spécifiques sont d'ici 3 ans, grâce à des mesures alternatives à l'incarcération, réduire la proportion de personnes en très grande précarité ayant des troubles psychiatriques sévères en prison d'améliorer à toutes les étapes la prise en compte des pathologies psychiatriques graves et de l'extrême précarité dans le processus de décision policier et judiciaire ; de développer un dispositif expérimental d'accompagnement en milieu ouvert qui couple logement individuel, activité d'inclusion sociale, évaluation et accompagnement vers le rétablissement des personnes vivant avec une pathologie psychiatrique sévère et pour lesquelles un contrôle judiciaire est nécessaire ; de proposer aux personnes vivant avec une pathologie psychiatrique sévère sortant de prison un accompagnement individualisé, avec logement, réinsertion socio-professionnelle et soins, en articulation/soutien aux juges d'application des peines et conseillers d'insertion et de probation ; de faire la preuve que ce dispositif peut fonctionner avec des résultats meilleurs que la prison sur diverses variables et aider ainsi à la prévention des récidives et à la réduction des incarcérations pour des populations sanitaires vulnérables et socialement exclues.

La phase de préfiguration est estimée à 12 mois avec un démarrage prévu dès que possible et prévoit le recrutement de un ETP de chargé de financement et un ETP coordinateur de programme / Profil : médecin psychiatre/santé publique.

Durant cette phase, Médecins du monde prévoit de « tester » le dispositif afin de le réajuster le cas échéant avant de généraliser sa mise en œuvre sur Marseille. Pour cela, Il est prévu l'inclusion de 10 personnes maximum sur une durée de 6 mois durant lesquels le projet, tel que prévu en phase 2, sera mis en place. Le budget prévisionnel de cette phase est estimé à 244 992€.

Il s'agit d'un dispositif expérimental d'accompagnement en milieu ouvert qui associe logement individuel, activité d'inclusion sociale, évaluation et accompagnement vers le rétablissement des personnes vivant avec une pathologie psychiatrique sévère et nécessitant un contrôle judiciaire. Un tel dispositif de prise en charge pluridisciplinaire en milieu ouvert est très peu développé aujourd'hui en France.

Une évaluation externe, conduite par un laboratoire de recherche est prévue, de type coût /efficacité et coût social sur la durée totale du projet (3 ans). Elle permettra de mesurer notamment la diminution des récidives, l'insertion professionnelle, la qualité de vie et l'état de santé somatique (rétablissement, problématiques liées aux addictions). Le coût de cette évaluation, estimé à 20% du coût du projet global, n'est pas inclus dans le budget présenté. Cette évaluation fera l'objet d'une recherche de fonds spécifique.

## 6. Les retours terrains et les travaux d'analyse statistiques effectués par la mission

### 6.1. Les retours et les enquêtes terrain

#### 6.1.1. Un manque de coordination

La diversité des acteurs intervenant pour traiter les addictions des détenus est confirmée par l'enquête de 2003 de l'OFDT portant sur 157 établissements dont 108 maisons d'arrêt, 23 centres de détention, 22 centres pénitentiaires et 4 maisons centrales. En effet, 63 % des établissements soulignent un problème de coordination entre les services. En outre, les problèmes identifiés concernent également un effectif estimé insuffisant dans 40 % des établissements.

L'enquête de l'OFDT de 2003 témoigne d'une mise en œuvre partielle des instructions de la note interministérielle de 2001. En effet, à la fin de l'été 2003, 77% des établissements ne disposaient pas de protocole de prise en charge des détenus présentant un problème d'addiction. À l'inverse, près d'un quart des établissements pouvaient se prévaloir d'avoir dûment signé un protocole (soit 23%, équivalant à 36 structures pénitentiaires), tandis qu'un second quart (regroupant 30 établissements) étaient en cours de formalisation. Les raisons invoquées par les structures pour l'absence de protocole sont l'indisponibilité des acteurs, liée à la pénurie d'effectif, l'absence de structures administratives de concertation, des difficultés relationnelles persistantes entre services et la relative incompréhension de l'intérêt du protocole, davantage perçu « comme un travail administratif que comme une aide sur le terrain ». Cette enquête doit être actualisée en 2016 et la mission ne disposait pas des résultats.

Depuis 2010, deux autres enquêtes ont été menées afin d'évaluer l'organisation de la prise en charge des conduites addictives des personnes placées sous main de justice.

La Fédération Addiction a menée, en partenariat avec l'Association des Professionnels de Santé Exerçant en Prison (APSEP) et l'Association des Professionnels des Addictions en milieu Carcéral

(APAC) une enquête en 2012. Selon les résultats de cette enquête (154 répondants pour 109 établissements pénitentiaires soit 57 % des établissements pénitentiaires), il apparaît notamment que :

- 60 % des établissements répondants ont désigné un professionnel chargé d'assurer la coordination de la prise en charge des addictions ;
- Pour 50 % des répondants, il existe une instance de concertation entre les différents acteurs pour la coordination des soins des addictions selon près de la 50 % des répondants.
- Un repérage addiction est effectué dans les 2/3 des cas lors de la visite médicale d'entrée - où la consommation d'alcool est quasi systématiquement interrogée - et une proposition de rencontrer un professionnel spécialisé est émise dans les 2/3 des cas

Une autre enquête de l'Observatoire des Structures de Santé des personnes Détenues (OSSD) a été engagée pour appréhender l'évolution de l'accompagnement et de la prise en charge des addictions pour les personnes sous main de justice, notamment inscrite dans le plan addiction. L'enquête cherche également à évaluer le caractère effectif de la mise en œuvre de l'instruction du 17 novembre 2010. Un questionnaire - élaboré conjointement par la DGS et la DGOS - a été mis en ligne sur l'OSSD. Les réponses de 122 unités sanitaires ont été recueillies courant 2014 (taux de réponse de 70 %) :

- 90 % des répondants réalisent systématiquement un bilan addictologique. Les outils de repérage pour ce faire sont cependant assez variés ;
- Moins d'une unité sanitaire sur deux (43 %) a un protocole formalisé au moment de l'enquête, le plus souvent mis en place en 2013. A noter toutefois qu'un nombre équivalent d'établissements (42 %) déclarent une mise en œuvre prochaine.
- Dans ¼ des unités sanitaires, un coordonnateur est identifié. Il s'agit d'un médecin le plus souvent. Dans les ¾ des EP, ce coordonnateur exerce dans l'établissement de référence de l'unité sanitaire ; une fois sur cinq, il exerce dans l'établissement psychiatrique de référence. Le recours à un coordonnateur d'un autre établissement est rare.
- Pour la majorité des répondants, un CSAPA a été désigné et une ELSA intervient dans 1/3 des US.

On observe que l'instruction commence à porter ses fruits, l'organisation est de plus en plus formalisée au niveau local, avec cependant une montée en charge progressive, variable d'un établissement pénitentiaire à l'autre<sup>75</sup>.

L'expérience prouve que le coordonnateur addiction constitue un interlocuteur unique, identifié par les personnes détenues, qui prend en charge non seulement la détection, l'information et l'orientation des usagers de drogues mais permet également de servir de relais entre la détention et les différents dispositifs de prise en charge<sup>76</sup>. La prise en charge des personnes sous main de Justice à leur sortie par les CSAPA-milieu libre est d'autant plus efficace que les personnes détenues ont pu être prises en charge efficacement durant le temps de détention.

Consciente des difficultés de coordination des différents acteurs intervenant dans la prise en charge des usagers de drogue, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) travaille actuellement à l'élaboration d'une convention nationale avec l'association Fédération Addiction<sup>77</sup>. La Fédération Addiction, créée en 2011 et issue de la réunion de l'Association

<sup>75</sup> Éléments de la DGOS, pour la réunion du 1<sup>er</sup> septembre, moyens et organisations de la prise en charge des addictions en milieu pénitentiaire.

<sup>76</sup> L'accompagnement des personnes placées sous main de justice vers les dispositifs visant à l'accompagnement et à la prévention des addictions. Note DAP/PMJ/PMJ2/Pôle santé – version du 18 juin 2015

<sup>77</sup> Synthèse prise en charge des conduites addictives en milieu carcéral, 28 août 2015, Direction de l'administration pénitentiaire

Nationale des Intervenants en Toxicomanie et Addictologie (ANITA) et la Fédération des Acteurs de l'Alcoologie et de l'Addictologie (F3A), rassemble plus de 700 structures médicosociales dont plus de 70 % des CSAPA et l'ensemble des communautés thérapeutiques françaises. Elle dispose de délégués bénévoles intervenant dans 14 régions françaises.

Ainsi, la Fédération Addiction anime actuellement dans la région Aquitaine des réunions visant à favoriser la coordination des acteurs sanitaires et judiciaires autour de la prise des personnes placées sous main de justice. Elle est également impliquée dans la formation des professionnels en Côté d'Or où la délégation régionale a mis en place un module de formation en addictologie des CPIP.

Tenant compte de ces expériences locales, la DAP souhaite que la convention nationale avec Fédération Addiction, en cours de rédaction, vise à favoriser localement, en cohérence avec les orientations de politique publique, des actions pluridisciplinaires réunissant les intervenants pénitentiaires, judiciaires et sanitaires ayant en charge les personnes placées sous-main de justice et présentant une problématique addictive.

### 6.1.2. Une prise en charge des pratiques addictives hétérogènes

La diversité d'intervenants (SMPR, USMP, CSAPA) pour prendre en charge les addictions des détenus peut être source de difficultés en termes de coordination et de pilotage et générer des pratiques hétérogènes.

#### 6.1.2.1. Selon les addictions

**En sus des disparités entre les établissements, la qualité de la prise en charge varie selon le type d'addictions.** Alors que 90 % des détenus sont des fumeurs, les actions de prise en charge d'une dépendance tabagique sont rares. À contrario, la prise en charge de l'abus et de l'usage nocif d'alcool a connu des progrès remarquables : 102 établissements pénitentiaires permettent l'accès à une consultation spécialisée contre 2 en 199.

#### 6.1.2.2. Selon les établissements pour l'accès aux TSO

**Les modalités de prise en charge des conduites addictives sont hétérogènes d'un établissement pénitentiaire à un autre,** comme le note notamment le plan d'actions stratégiques 2010-2014, politique de santé des personnes placées sous main de justice.

Six sources principales permettent de documenter l'évolution de l'offre de substitution aux opiacés en milieu carcéral, les deux premières émanant directement des services du ministère de la santé.

- La première source est issue des enquêtes menées par la DREES, en 1997 puis en 2003, dans la totalité des 134 maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires. Elle fournit la proportion d'entrants déclarant un traitement de substitution en cours par méthadone ou par Subutex lors de la visite médicale d'entrée.
- La deuxième source s'appuie sur les enquêtes sur l'accès aux traitements de substitution en milieu carcéral régulièrement menées par la direction générale de la santé et la direction des hôpitaux du ministère de la Santé (DGS / DHOS), entre 1998 et 2004, un jour donné, auprès des médecins responsables d'UCSA, de SMPR ou des secteurs de psychiatrie générale.
- La troisième résulte du système d'information RECAP (REcueil Commun sur les Addictions et les Prises en charge) mis en place depuis 2005 par l'OFDT. Le recueil de données porte sur les patients venus chercher de l'aide auprès des structures de soins aux toxicomanes

intervenant en prison : il intègre donc uniquement les 16 maisons d'arrêt pourvues d'un CSAPA intra-carcéral (Centre de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie, ex-CSST ou ex-CCAA, ainsi rebaptisé depuis 2008), qui était auparavant désigné sous l'appellation d'« antenne toxicomanie », représentant un quart de la population pénale.

- La quatrième source est une enquête spécifique, conduite en 2006 auprès des UCSA et des SMPR, à la demande de la DHOS, de la DGS et de la MILDT qui ont missionné l'OFDT pour réaliser une évaluation d'impact de la circulaire du 30 janvier 2002 ouvrant à tout médecin exerçant en établissement de santé la possibilité de proposer un traitement de substitution à base de méthadone aux toxicomanes dépendants aux opiacés : cette enquête a intégré un volet hospitalier mais aussi un volet pénitentiaire.
- La cinquième source, complémentaire, est l'inventaire des mesures de réduction des risques infectieux réalisé en 2010 auprès de l'ensemble des établissements pénitentiaires français dans le cadre du programme ANRS-PRI2DE (Programme de Recherche et Intervention sur la Prévention du Risque Infectieux en milieu Pénitentiaire). Cet inventaire explorait, à travers un questionnaire adressé à l'ensemble des Chefs de Service d'UCSA et SMPR, l'existence et l'accessibilité aux mesures de réduction des risques infectieux (dont eau de Javel, traitements de substitution aux opiacés, préservatifs, prophylaxie post-exposition, dépistage, information-éducation-communication, mais aussi l'existence de soins dispensés pour des pratiques à risques potentiellement liées à l'usage de drogues). Parmi les 171 établissements pénitentiaires auxquels un questionnaire a été adressé, 103 ont retourné des informations complètes, couvrant 69% de la population incarcérée au moment de l'enquête.
- Enfin, une sixième source pourra être mobilisée prochainement : l'enquête PREVACAR, mise en place en juin 2010 par la DGS et l'InVS, permettra de produire, en 2011, les premières données de prévalence du VIH, du VHC et des TSO en milieu pénitentiaire représentatives au niveau national, grâce à la mise en oeuvre d'un plan de sondages. L'enquête comprend également un volet sur l'offre de soins, exploité en 2010, qui permet de décrire l'offre de TSO disponible dans les établissements pénitentiaires, l'offre de soins et le dépistage du VIH et de l'hépatite C, ainsi que l'offre de vaccination de l'hépatite B : les résultats de ce 2<sup>ème</sup> volet seront présentés ici. L'enquête prévoit par ailleurs d'analyser les caractéristiques sociodémographiques des personnes incarcérées bénéficiant d'un TSO, dans un échantillon de 2 000 personnes détenues dans 27 établissements pénitentiaires tirées au sort pour être interrogées par questionnaire.

La délivrance de TSO est illustrative de la diversité des pratiques. Déjà, l'accès au TSO n'est pas garanti dans tous les établissements mettant à mal le principe d'équivalence des soins avec l'extérieur affirmé par la loi du 18 janvier 1994. Depuis 1996, la substitution s'est imposée comme traitement des personnes dépendantes aux opiacés. Selon les enquêtes DGOS/DGS réalisées dans la totalité des établissements en mars 1998, novembre 1999, décembre 2001 et février 2004 concernant les traitements de substitution aux opiacés en milieu carcéral, le nombre des personnes incarcérées en bénéficiant est en constante augmentation<sup>78</sup>. On passe ainsi de 2 % de personnes détenues ayant un traitement de substitution à 6,6 %.

Par contre, le déséquilibre entre les deux traitements persiste avec une forte majorité de prescriptions de buprénorphine haut dosage (de 85 %-15 % en 1998 on passe à 80 % - 20 % en 2004) et ceci malgré la circulaire DGS/DGOS n° 2002/57 du 30 janvier 2002 relative à la primo prescription de méthadone® en établissement de santé qui a constitué une avancée permettant aux médecins intervenant en milieu pénitentiaire d'initialiser ce traitement.

Toutefois, l'accès aux traitements de substitution en milieu carcéral n'est pas homogène sur le territoire ne respectant pas les dispositions réglementaires visant à assurer aux personnes détenues la même offre de soins qu'en milieu libre. Certaines unités sanitaires offrent de

<sup>78</sup> Plan santé justice 2010-2014, politique de santé pour les personnes placées sous main de justice.

manière large une substitution aux opiacés par la buprénorphine haut dosage et la méthadone®, d'autres ne proposent que la buprénorphine haut dosage. Enfin certains lieux de soins ne proposent aucune initialisation de traitement de substitution. Les indications des traitements de substitution sont bien codifiées. Leur prescription obéit à des règles précises en particulier pour la méthadone®. D'après l'enquête de la Fédération addiction de 2012, 22 établissements sur les 109 ayant répondu posent un problème avec l'acceptabilité des TSO. Ces établissements réfractaires sont en majorité des maisons d'arrêt. On constate une hétérogénéité des pratiques (refus de principe des TSO et interruption, poursuite de traitements initiés à l'extérieur mais pas de prescription de nouveaux traitements, poursuite et initiation de nouveaux traitements). L'accès au traitement et le suivi médical sont compliqués par le fonctionnement carcéral. Le traitement est dispensé durant les heures de permanence sanitaire mais il n'existe pas de contrôle de la prise au-delà de la distribution ce qui génère un double risque : usage détourné du produit à des fins de trafic (subutex) et un surdosage qui peut être fatal (méthadone). Certaines maisons d'arrêt ont développé une stratégie différenciée : par exemple, à Béthune, les professionnels de santé distribuent des piluliers de subutex de moins de 8 mg.

### 6.1.2.3. Selon les établissements pour la diversité de l'offre de soins

De manière plus générale, on note une diversité de la qualité de la prise en charge des conduites addictives. D'après l'enquête de la Fédération Addiction de 2013, une prise en charge globale c'est-à-dire médico-psycho-sociale est proposée dans près de la moitié des établissements pénitentiaires. L'enquête souligne en générale un déficit en matière de prise en charge socio-éducative, déficit décrit dans la plan d'action stratégique qui prévoit le renforcement de ce type d'intervention par la dotation d'un mi-temps supplémentaire pour le travailleur social. Dans 23 % des établissements pénitentiaires, la prise en charge des addictions est assurée uniquement par un ou plusieurs dispositifs intramuros. On observe une marge de progression au regard des préconisations du plan stratégique qui prévoit la nomination d'un CSAPA extérieur de référence par établissement de référence par établissement pénitentiaire pour contribuer à la prise en charge spécialisée si besoin et à la préparation à la sortie.

Le rapport de la Fédération Addiction de 2012 « Santé et justice, les soins obligés en addictologie » préconise la mise en place des protocoles de fonctionnement entre une équipe SPIP et CSAPA. Le rapport incite à la recherche la concordance des objectifs de sécurité publique et de santé sans confondre les interventions sanitaires, sociales et répressives.

### 6.1.3. Des disparités à l'entrée et à la sortie

#### 6.1.3.1. Des disparités de repérage à l'entrée

Si les conduites addictives semblent intégrées dans le bilan de santé effectué à l'arrivée, le rapport d'enquête de la Fédération Addiction de décembre 2012 montre que les objectifs et les modalités du repérage varient.

Le repérage est effectué le plus souvent par un infirmier de l'unité sanitaire (cité par 77 % des répondants) ou par un médecin généraliste (cité par 69 % des répondants), d'autres professionnels sont également cités notamment les médecins psychiatres, psychologues et travailleurs sociaux. Les outils utilisés pour effectuer le repérage varie également entre les établissements. Si 17 % des établissements pénitentiaires utilisent fréquemment ou régulièrement des tests urinaires lors du dépistage, 26 % des établissements pénitentiaires déclarent ne jamais les utiliser.

Ainsi, l'enquête témoigne la nécessité de protocoliser et d'harmoniser le recueil d'informations sur les pratiques addictives. En outre, l'enquête souligne la nécessité de prévoir l'organisation des modalités de transmission des informations entre professionnels notamment, en cas de transfert administratif d'un détenu, assurer le transfert de son dossier médical.

#### 6.1.4. Des disparités dans la préparation à la sortie

Malgré les textes relatifs à la préparation de la sortie, l'enquête de la Fédération Addiction de 2012 témoigne que des progrès sont encore possibles : près d'un quart des professionnels indiquent qu'il n'existe pas de préparation à la sortie. Ces professionnels interviennent autant dans les US que dans les CSAPA. Cependant, dans près de la moitié des établissements où les structures ont répondu, les réponses ne sont pas identiques : il semble donc qu'au sein même d'un établissement, les différents intervenants n'aient pas la même représentation de ce que contient la préparation à la sortie.

À la sortie, un contact avec la structure de relais n'est pas pris systématiquement ou régulièrement pour près de la moitié des professionnels. Les raisons semblent être majoritairement d'ordre organisationnel résidant principalement dans un manque d'articulation et de communication entre les intervenants. 44 % des professionnels n'organisent pas de rencontre entre le détenu et la structure de prise en charge de l'extérieur au moment de la préparation à la sortie.

De plus, la continuité des soins est liée à l'accès des droits sociaux et au logement. D'une part, les risques à la préparation à la sortie se situent autour de la poursuite des droits sociaux notamment les délais d'instruction par CAF et CPAM. La préparation à la sortie doit anticiper les procédures et leurs délais. L'ordre de réalisation des démarches administratives doit être le suivant : extrait d'acte de naissance, aide financière pour l'achat timbre fiscal et photos d'identité, délai d'obtention d'une CNI, d'un titre de séjour, droits à l'assurance maladie, base, ouverture compte bancaire, inscription Pôle emploi, déclaration fiscale, demande de RSA.

Par exemple, dans le Centre pénitentiaire Bordeaux Gradignan, une collaboration avec CPAM a été mise en œuvre de telle sorte que l'on peut obtenir une CMU C en une semaine. Au centre pénitentiaire de Mont de Marsan, un référent de la CPAM intervient en détention. De même, le CSAPA du Griffon de l'association ARIA à Lyon a développé un dispositif permettant d'instruire le dossier RSA en détention dès la sortie (établissements de Lyon Corbas, Villefranche sur Saône, St Quentin Fallavier). D'après l'enquête de la Fédération addiction de 2013, 80 % des professionnels de l'intra-muros peuvent instruire des dossiers d'ALD et d'AHH. Concernant la CMU-C, il est possible d'instruire les dossiers pour seulement près de la moitié des professionnels de l'intra-muros et 15 % de l'extra-muros.

Cependant, les structures sont souvent saturées ou inadaptées. La sectorisation des partenaires associatifs et institutionnels freine toute mobilité avec d'importants délais d'attente. À titre illustratif, dans la région de Nantes, l'association trait d'union propose un accompagnement des sortants de prison et des sans-abris dans une maison de retraite pour trois mois. Dans le centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan, un travail est mené avec les structures réticentes à accueillir d'anciens détenus, les DSP accompagnant les détenus visites les structures d'accueil et les centres de soin.

Concernant l'hébergement, la MIDECA et la DGS ont financé, dans le cadre d'un appel à projets national en 2010, 7 programmes dont 3 dispositifs d'accueil court et d'accès rapide (CAUT ou CTR sortants de prisons) et 3 projets de consultation avancées de CSAPA en CHRS. L'OFDT a publié en avril 2014 une synthèse de nouvelles mesures d'accueil des sortants de prison financées par cet appel à projet de la MIDECA/DGS. Elle préconise une meilleure inscription des unités d'accueil court et d'accès rapide dans le schéma d'organisation de la sortie, la diversification de l'offre d'hébergement et augmentation de cette offre et la facilitation des démarches administratives.

### 6.1.5. L'évaluation de la prise en charge

Il n'existe aucune évaluation de l'efficacité de la prise en charge des détenus. Au vu de l'analyse statistique des patients des CSAPA (cf. infra), dont 40% présentent un passé carcéral, il semblerait que cette politique ne soit que très peu efficace pour le sevrage.

Le constat d'absence d'évaluation est confirmé par l'ANPAA. Sur 63 CSAPA A.N.P.A.A. intervenant en milieu carcéral, 34 bénéficient de cette reconnaissance de CSAPA référent ainsi que de moyens ad hoc (0,5 ETP). Les principaux objectifs sont de s'assurer qu'un projet de soins adaptés aux problématiques addictives est mis en place par l'Unité sanitaire, préparer au mieux la sortie, en partant du projet de soins mais en abordant également les problématiques d'hébergement, de droits sociaux, d'insertion etc. en lien avec le SPIP, et organiser au mieux la continuité des soins en addictologie.

Il n'existe pas encore d'évaluation globale de ce dispositif récent. L'A.N.P.A.A. a constitué un guide des pratiques professionnelles faisant état de pratiques diverses mais d'objectifs très concordants. Les pratiques s'adaptent aux ressources et aux contraintes locales, une intervention ne pouvant être la même dans une maison d'arrêt (séjours courts) de 50 places que dans un centre pénitentiaire.

## 6.2. L'analyse des données remontées par les CSAPA

En termes de soins, 38 000 personnes sont prises en charge en raison de leur consommation de cannabis dans les CSAPA ou autre structures (hôpitaux, médecine de ville) et plus de la moitié des personnes vues pour un problème de consommation de cannabis dans les CSAPA sont adressées à la justice suite à une interpellation pour usage.

Les usagers problématiques de drogues (par voie intraveineuse ou usages réguliers d'opiacés, cocaïne ou amphétamines) sont estimés à 280 000. La file active des CAARUD est estimée à environ 70 000 personnes en 2012, dont 27% ne disposent d'aucun revenu et 57% d'un revenu social uniquement. 54 000 personnes sont prises en charge dans les CSAPA en raison de leur consommation d'opiacés et 170 000 personnes ont reçu un TSO en 2012.

**Afin d'estimer le nombre de personnes placées sous main de justice suivies par les CSAPA, la mission dispose de deux sources de données transmises par l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT).**

D'une part, une première source de données extraites des **rapports d'activités des CSAPA** à destination des tutelles transmis annuellement à la DGS, qui les retransmet à l'OFDT pour traitement. Les CSAPA remplissent chaque année un rapport d'activité décrivant de façon globale les caractéristiques des personnes accueillies. Ce rapport de synthèse distingue l'activité des CSAPA ambulatoire, celle des dispositifs d'hébergement gérés par des CSAPA et celle des CSAPA en milieu pénitentiaire. Seules les données concernant les interventions en milieu pénitentiaire sont compilées pour obtenir une synthèse présentée dans la première partie ci-dessous. Les données utilisées sont celles extraites des rapports d'activités de 2011, les données sur les années suivantes ayant été transmises avec beaucoup de retard par la DGS à l'OFDT. Les données 2014 ne sont pas encore disponibles. Il convient de souligner qu'il s'agit de la première année pour laquelle l'annexe sur les personnes incarcérées a été demandée aux CSAPA. Il est donc possible que les données soient minorées parce qu'une partie des CSAPA n'était pas encore organisée en 2011 pour remonter les informations afférentes à cette annexe.

D'autre part, une deuxième source de données issues de **l'enquête transversale RECAP** (Recueil Commun sur les Addictions et les Prises en charge) imposée par l'Europe et basée sur les dossiers des patients suivis en CSAPA. RECAP est un recueil de données continu sur les patients venus chercher de l'aide auprès des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Il s'appuie sur les systèmes d'information en place dans les

structures spécialisées (gestion informatisée des dossiers de patients) et sur un noyau minimum commun de questions à utiliser par tous les intervenants du champ des addictions. Les structures restent bien entendu libres d'ajouter des questions ou de décomposer les réponses dans RECAP pour obtenir le niveau de détail correspondant à leurs besoins propres. Dans la pratique, elles disposent de leur propre logiciel de gestion (majoritairement ProGis).

La mise en place de RECAP a demandé au préalable une adaptation des logiciels et des fiches d'accueil utilisées par les différentes structures (les informations nécessaires pour configurer les fichiers extractions à transmettre à l'OFDT sont disponibles dans le document " spécifications techniques " mis en ligne). Cette phase a été réalisée en 2004. Cette étape franchie, les données anonymes sur les patients entrés en contact avec la structure au cours de l'année sont exportées une fois l'année achevée, vers un fichier à transmettre à l'OFDT.

L'Observatoire élabore une synthèse nationale à partir de ces données ainsi qu'une fiche par structure répondante permettant de comparer des indicateurs clefs du centre à ceux de la France entière (sur les caractéristiques des patients uniquement). Afin de permettre une restitution la plus rapide possible, l'OFDT demande que les données lui soient transmises au mois d'avril de l'année suivante au plus tard. Le projet RECAP a été soumis à la CNIL qui a autorisé sa mise en œuvre (autorisation N°04-1059).

L'analyse des spécifications techniques de RECAP indique une très grande richesse d'informations. Elles prévoient en effet une centaine de champs d'information, dont de nombreuses données sociodémographiques et de consommation (cf PJ en annexe).

Toutefois, en ce qui concerne l'origine des personnes et notamment des PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE, il n'est pas possible d'identifier celles effectuant une peine en milieu ouvert, sauf à passer par des éléments liés à l'origine de la prise en charge comme le champ 24 origine de la prise en charge qui prévoit trois options liés à une origine judiciaire : justice orientation post-sentencielle, orientation pré-sentencielle et classement avec orientation.

Quant aux PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE en milieu fermé, les items permettant de les identifier figurent dans plusieurs champs d'information liés au logement et à l'entourage (champs 13 et 14) retracés dans le tableau suivant.

Tableau 24 : Items permettant d'identifier les PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE en milieu fermé

1. Rubrique logement actuel	2. Rubrique entourage
1 Durable indépendant	1 Vit seul
2 Durable chez des proches	2 Vit avec ses parents
3 Durable en institution	3 Vit seul(e) avec enfant(s)
4 Provisoire chez des proches	4 Vit avec un conjoint seulement
5 Provisoire en institution	5 Vit avec conjoint et enfant(s)
6 Autre provisoire	6 Vit avec des amis
7 <del>Etablissement pénitentiaire</del> supprimé en 2011	7 Vit en établissement pénitentiaire (modifié en 2012)
8 SDF	8 <del>Vit en institution</del> (modifié en 2012)
9 Ne sait pas	8 Autre
	9 Ne sait pas

Source : Spécifications techniques de RECAP, OFDT

Enfin, le champ 87 le nombre d'incarcérations et le champ 88 la durée totale des incarcérations (en mois) permettent de connaître le passé justice des patients des CSAPA et de retracer un parcours a minima.

Afin d'identifier les interventions des CSAPA auprès des personnes détenues, l'OFDT a procédé à la demande de la mission à une double extraction des données de l'enquête RECAP 2014 :

- Une extraction des réponses des 16 CSAPA implantés en milieu pénitentiaire ;

- Une extraction des seules données liées à la réponse cochée « vit en établissement pénitentiaire » à la question sur l'entourage de l'enquête RECAP.

Notons que le questionnaire RECAP a été conçu par l'Observatoire européen pour décrire la situation du plus grand nombre de personnes accueillies dans les CSAPA : il ne paraît donc pas parfaitement adapté pour les personnes placées sous main de justice.

### 6.2.1. L'étude des rapports d'activité des CSAPA en 2011

En 2011, sur un total de 419 CSAPA, 305 CSAPA ont fait parvenir des rapports d'activités exploitables à la DGS qui les a transmis à l'OFDT : les données utilisées concernent donc 72 % du total des CSAPA. Au sein des 305 rapports d'activités exploitables, 119 rapports de CSAPA indiquent être intervenus en milieu pénitentiaire dont 9 CSAPA implantés en établissements pénitentiaires. On estime donc que 38 % du total des CSAPA ayant un rapport d'activité exploitable sont intervenus en milieu carcéral en 2011 et seulement 28 % du total des CSAPA. Les interventions des CSAPA présentées ci-dessous concernent donc le milieu fermé et les sortants de prison. Les variables présentées font l'objet de taux de réponses allant de 16 % et 82 %.

Tableau 25 : Taux de réponse selon les variables dans les rapports d'activités des CSAPA en 2011

Variable	Taux moyen de réponse (en %)
Nombre de sortants de prison accueillis	100 %
Heure mensuelle d'intervention	82 %
Age	70 %
Addiction prédominante	44 %
Nombre de sortants de prison parmi le total de personnes	62 %
Origine de la prise en charge	71 %
Schéma vaccinal	29%
Dépistage	44 %
Traitement	43 %

Source : Mission.

En 2011, les CSAPA sont intervenus dans 161 établissements pénitentiaires auprès de 14 805 personnes avec une fréquence de 3 381 heures mensuelles d'intervention en prison. Le taux de réponse sur les heures mensuelles d'intervention en prison est de 82 % soit 98 CSAPA ayant répondu sur 119. Par extrapolation, le nombre total de personnes incarcérées vues par des CSAPA est estimé à 20 337 personnes en 2011<sup>79</sup>.

Parmi les CSAPA qui ont vu au moins une personne, le nombre de personnes vues par CSAPA varie entre un minimum de 3 et un maximum de 877, avec un nombre médian de 71. Le nombre moyen de personnes vues par CSAPA est de 49. Les 9 CSAPA avec le nombre le plus important de personnes vues en milieu pénitentiaire sont évidemment des CSAPA implantés en établissements pénitentiaires. Les CSAPA implantés en milieu pénitentiaire sont celui de M.A. de Lyon, M.A. de Nantes, de M.A. de Strasbourg, M.A. de Varcès, M.A. de Rouen, M.A. de Bois d'Arcy, M.A. de Dijon, CSAPA de Sequedin-Annoeullin et CSAPA de Marseille.

Par croisement du nombre de personnes vues en établissement pénitentiaire en 2011 et le nombre d'heures mensuelles d'intervention en milieu carcéral, on peut calculer une durée moyenne de prise en charge par détenu par mois en 2011. Lorsqu'un détenu est suivi par un CSAPA, il est vu en moyenne 24,4 minutes par mois, la médiane étant de 20 minutes. Un quart des personnes suivies bénéficient de 12 minutes ou moins de suivi par mois et trois quart des personnes suivies bénéficient de 30 minutes ou moins de suivi.

<sup>79</sup> (419\*14804)/305

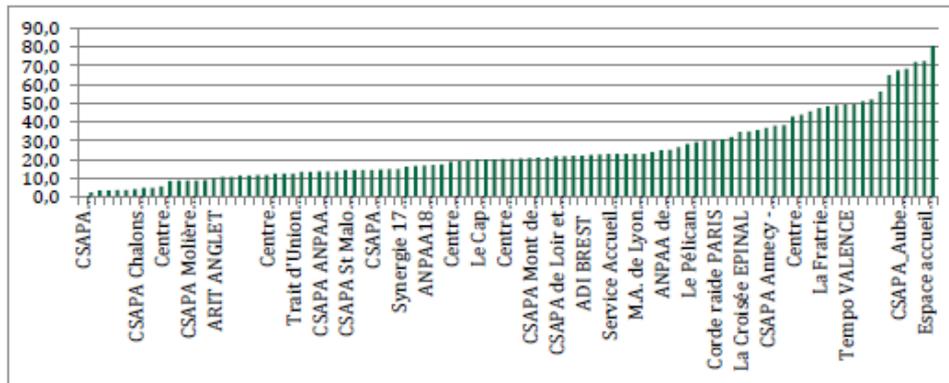
Tableau 26 : Répartition par le quartile des durées de prises en charge par les CSAPA en 2011

Quartile	Valeur
Quartile 1	12,7
Médiane	20,2
Quartile 3	30,5
Quartile 4	80,7

Source : Mission.

Le minimum de temps accordé par détenu par mois est de zéro minute pour le CSAPA d'Annœullin et 1h30 pour le CSAPA de Marseille.

Graphique 7 : Nombre de minutes de suivi par détenu par mois en 2011



Source : Mission.

Concernant le nombre de sortants de prison parmi les personnes vues en établissement pénitentiaire, le taux de réponse est de 62 %. Sur les 68 CSAPA ayant répondu, en moyenne, 46 % des personnes suivies sont des sortants de prison. Un quart des CSAPA prennent en charge moins de 31% de sortants de prison tandis qu'un autre quart des CSAPA prennent en charge plus de 59% de sortants parmi l'ensemble des personnes suivies.

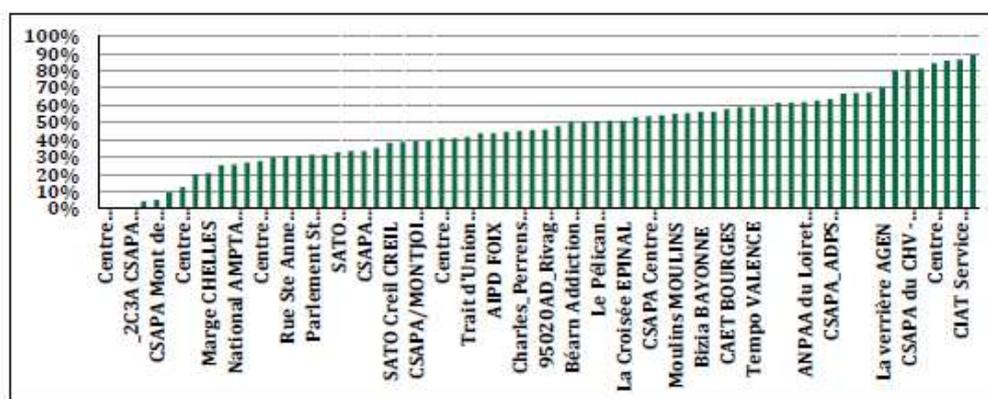
Tableau 27 : Quartiles du ratio de prise en charge de sortants de prisons sur l'ensemble des personnes suivies en 2011

Quartile	Valeur ( en %)
Quartile 1	31%
Médiane	46%
Quartile 3	59%
Quartile 4	89%

Source : Mission.

En 2011, le ratio sortant de prison sur total des personnes suivies est maximum pour le CSAPA de Lille dont 89 % des personnes suivies sont des sortants de prison alors que 3 CSAPA intervenant en milieu carcéral à Albi, Jonzac et Châteauroux n'ont pas accueilli de sortants de prison sur l'année.

Graphique 8 : Pourcentage des sortants de prison parmi les personnes suivies par les CSAPA intervenant en milieu carcéral en 2011



Source : Mission.

La consultation au sein du CSAPA est la première prise en charge en addictologie pour près de 27 % des personnes placés sous main de justice vues en 2011. C'est théoriquement une chance compte tenu de l'importance du taux de prévalence des addictions en détention. Les personnes vues sont à 97 % des hommes ayant en majorité entre 30 et 39 ans. En effet, sur un total de 8 425 personnes, la majorité des personnes suivies a entre 25 et 49 ans dont 35 % des personnes entre 30 et 39 ans.

Tableau 28 : Répartition des âges des personnes suivies en milieu carcéral pour addiction par les CSAPA en 2011 (en %)

Moins de 20 ans	Entre 20 et 24 ans	Entre 25 et 29 ans	Entre 30 et 39 ans	Entre 40 et 49 ans	Entre 50 et 59 ans	60 ans et plus
2 %	16 %	23 %	35 %	18 %	5 %	1 %

Source : Rapports d'activités des CSAPA en 2011.

Sur un total de 8 522 personnes suivies, l'addiction prédominante est l'alcool dans 49 % des cas puis les opiacés dans 24 % des cas, le cannabis dans 15 % des cas et le tabac dans 4 % des situations. Les autres addictions désignent notamment les addictions sans substances telles que les jeux de argent et de hasard qui touchent 16 personnes sur un total de 8 522 en 2011. Le taux moyen de réponse pour les différentes formes d'addiction prédominante est de 44%. Les pourcentages indiqués se rattachent à l'addiction déclarée comme prédominante, mais qui n'est pas nécessairement exclusive. Par exemple, si le tabac est une addiction prédominante dans 4 % des cas, près de 80 % des détenus fument d'après l'enquête OFDT de 2003.

Tableau 29 : Répartition des formes d'addiction au sein des personnes suivies par les CSAPA en milieu carcéral en 2011

Alcool	Tabac	Cannabis	Opiacés	Cocaine, crack	Amphétamine, ecstasy	Médicaments détournés	TSO détournés	Autres	Total
4177	315	1241	2036	335	15	83	204	116	8 522
49 %	4 %	15 %	24 %	4 %	0 %	1 %	2 %	1 %	100%

Source : Rapports d'activités des CSAPA en 2011.

Sur un total de 8 171 personnes, 39 % des personnes ont été suivies à l'initiative du patient lui-même ou potentiellement de ses proches même si cela semble délicat en milieu carcéral, 31 % ont été orientées par les unités sanitaires et 15 % par les SPIP. Les autres personnes ont été orientées vers le CSAPA à l'initiative du SMPR (7 %), des surveillants (1 %) ou d'autres sources (8 %). Le taux moyen de réponse pour l'origine de la prise en charge est de 71%.

**Tableau 30 : Répartition des sources d'orientation vers le CSAPA des personnes suivies en milieu carcéral en 2011**

Initiative du patient ou proches	UCSA	SMPR	SPIP	Surveillants	Autres	Total
3 158	2 500	574	1246	72	621	8 171
39 %	31 %	7 %	15 %	1 %	8 %	100%

Source : Rapports d'activités des CSAPA en 2011.

Sur l'année 2011, 1 412 personnes ont débuté une vaccination dans le cadre de la prise en charge par le CSAPA et 110 personnes ont complété le schéma vaccinal. Le taux moyen de réponse concernant la vaccination est de 29%. En ce qui concerne les dépistages, 1 530 personnes ont bénéficié d'un dépistage gratuit de l'hépatite C et 1 515 d'un dépistage du VIH. En ce qui concerne les traitements, un traitement à base de méthadone a été initié par les CSAPA pour 210 personnes et poursuivi en détention pour 566 patients. Le taux moyen de réponse pour le dépistage est de 44%. Dans la même perspective, un traitement à base de buprénorphine haut dosage (BHD) a été initié par les CSAPA pour 208 personnes et poursuivi en détention pour 652 patients. Le taux moyen de réponse pour les traitements à base de buprénorphine haut dosage (BHD) est de 43%.

Les CSAPA peuvent organiser diverses activités pour la prise en charge par les personnes sous-main de justice. Le taux de réponse est d'en moyenne 29 % sur l'ensemble des données concernant les activités dispensées par les CSAPA en 2011. En 2011, on recense 55 groupes de parole, 10 ateliers d'activités artistiques et 4 ateliers d'activités corporelles. En 2011, 803 patients ont assisté à 413 groupes de parole, 182 patients ont participé à 160 ateliers d'activités artistiques et 63 patients ont participé à 47 ateliers d'activités corporelles.

**Tableau 31 : Répartition des activités dispensées par les CSAPA en 2011**

Caractéristiques de la prise en charge	Groupe de parole	Ateliers d'activités artistiques	Ateliers d'activités corporelles
Nombre de type d'ateliers	55	10	4
Nombre de réunions	413	160	47
Nombre de patients	803	182	63

Source : Rapports d'activités des CSAPA en 2011.

Pour les 44 CSAPA ayant répondu à la question en 2011, 105 groupes d'information ont été mis en place portant notamment sur l'éducation pour la santé et l'éducation thérapeutique soit 2,4 groupes d'information par an par CSAPA. Les 105 groupes d'information ont fait l'objet de 387 réunions touchant 1 689 personnes en 2011.

Sur l'ensemble des 119 CSAPA, 36 ont répondu à la question concernant le nombre d'actes patient par an assuré un médecin généraliste, soit un taux de réponse de 30%. Un acte patient désigne une consultation en face à face avec un intervenant et un patient éventuellement accompagné. Un quart des CSAPA n'ont pas permis aux personnes suivies de disposer d'une consultation avec un médecin généraliste sur l'année 2011. En moyenne, les personnes suivies par les CSAPA en milieu carcéral ont bénéficié de moins d'une consultation avec un médecin généraliste par an (0,99 consultation). La médiane (0,55) étant inférieure à la moyenne (0,99), il existe une forte inégalité concernant l'accès aux consultations assurées par des généralistes dans les CSAPA. Dans les trois quart des CSAPA, les détenus ont bénéficié de 1,48 consultations d'un médecin généraliste par an. Le maximum de consultation généraliste par détenu est de 5,75 par an par détenu dans le CSAPA La Caravelle de Grasse, soit une consultation tous les 2,5 mois.

**Tableau 32 : Répartition des consultations de généraliste par détenu suivi par an dans les CSAPA intervenant en milieu carcéral en 2011**

Quartile	Valeur (nombre de consultation)
Quartile 1	0
Médiane	0,55519481
Quartile 3	1,4862069
Quartile 4	5,75225225

Source : Mission.

Concernant les consultations assurées par des psychologues, 60 CSAPA ont répondu soit un taux de réponse de près de 50%. En moyenne, un détenu suivi par un CSAPA intervenant en milieu pénitentiaire bénéficie de 2,3 consultations de psychologue par an. Un quart des CSAPA ne propose aucune consultation psychologue sur l'année 2011. Inférieur à la moyenne, la médiane est de 1,56 traduisant une dissymétrie dans l'accès aux consultations assurées par des psychologues dans les CSAPA. Le maximum de consultation proposée est de 9,3 consultations psychologue par an par détenu, soit un peu moins d'une consultation par mois par détenu pour le CSAPA « Argile » de Colmar.

Tableau 33 : Répartition des consultations de psychologue par détenu suivi dans les CSAPA intervenant en milieu carcéral en 2011 (en nombre de consultation par an)

Quartile	Valeur ( nombre de consultation)
Quartile 1	0,13
Médiane	1,56
Quartile 3	4,15
Quartile 4	9,27

Source : Mission.

Concernant les consultations par des psychiatres, le taux de réponse est de 21% soit 26 CSAPA ayant répondu sur un total de 119 CSAPA. En 2011, 73% de ces 26 CSAPA ne proposent aucune consultation psychiatrique aux personnes détenues suivies pour addiction. Parmi les 27% de CSAPA restants, la fréquence de consultations varient entre un minimum de 0,24 consultation par an par détenu et un maximum de 5,64 consultations par an par détenu pour le CSAPA d'Aix en Provence en 2011.

En ce qui concerne les actes patients assurés par des assistants sociaux, 34% des CSAPA ont répondu soit 41 CSAPA sur un total de 119. En moyenne en 2011, une personne détenue suivie par un CSAPA intervenant en milieu carcéral bénéficie de moins d'une consultation d'assistants sociaux par an. L'écart entre la moyenne (0,9) et la médiane (0,1) traduit encore une fois une dissymétrie dans l'accès aux soins. Au total, 46% des CSAPA ne proposent pas de consultation par des assistants sociaux sur l'année 2011. Sur les 22 CSAPA proposant des consultations par des assistants sociaux, la moyenne est d'1,74 consultation par personne détenue par an avec une variation entre un minimum de 0,03 consultation par an par personne suivie et un maximum de 7,7 consultations par an par personne suivie pour le CSAPA de Bordeaux.

Concernant les éducateurs spécialisés, 66 CSAPA ont répondu sur un total de 119 soit un taux de réponse de 55%. En moyenne, les personnes suivies par les CSAPA bénéficient de 1,7 consultations par des éducateurs spécialisés sur l'année 2011. 24% des CSAPA ne propose aucune consultation par des éducateurs spécialisés en 2011. Sur les 76% des CSAPA proposant une consultation, les personnes suivies bénéficient en moyenne de 2,3 consultations d'éducateurs spécialisés par an, variant entre 0,1 consultation par an et un maximum de 9,8 consultations par an par personne pour le CSAPA de Foix.

Tableau 34 : Synthèse des « actes » réalisés par catégorie de professionnels dans les CSAPA en 2011

Variable	Médecin généraliste	Psychiatre	Psychologue	Assistant social	Éducateur spécialisé

Variable	Médecin généraliste	Psychiatre	Psychologue	Assistant social	Éducateur spécialisé
Nombre de consultation sur l'ensemble des CSAPA ayant répondu	6 956	2 136	10 527	3 711	10 238
Moyenne de consultation par personne par an	0,99	0,62	2,3	0,9	1,7
Médiane de consultation par personne par an	0,55	0	1,56	0,1	1,3
Taux de réponse	30%	21%	50%	34%	55%

Source : Mission.

Notons tout de même que les comparaisons sur les diverses consultations présentées ci-dessous doivent être prises avec précaution sachant l'on ne dispose par des différentes durées de chacune des consultations.

L'orientation à la sortie de détention peut se faire vers différentes établissements. Pour la variable « orientation à la sortie », le taux moyen de réponse de 39 % soit 46 CSAPA sur un total de 119 CSAPA. Sur les 3 462 personnes orientées à la sortie, 23 % des personnes sont orientés vers des CSAPA intervenant en prison, 36 % vers des CSAPA ambulatoires, 3 % vers des CSAPA avec hébergement, 3 % vers des établissements sanitaires, 5 % vers des médecins de ville, 4 % vers d'autres structures. Pour 25 % des personnes une orientation vers un soin n'a pas été jugée nécessaire.

Tableau 35 : Répartition des orientations des sortants de prison en 2011

CSAPA intervenant en prison	Autre CSAPA ambulatoire	CSA avec hébergement	Établissement sanitaire	Médecin de ville	Autre	Sans orientation (pas nécessaire)	Total
810	1 259	118	114	156	136	869	3 462
23 %	36 %	3 %	3 %	5 %	4 %	25 %	100%

Source : Rapports d'activités des CSAPA en 2011.

## 6.2.2. L'enquête RECAP en 2014 auprès des CSAPA

### 6.2.2.1. Les personnes suivies par les CSAPA implantés en pénitentiaires

Une extraction de l'enquête RECAP de 2014 a été menée sur les CSAPA implantés en milieu pénitentiaire. À titre résiduel, les données incluent 3 ou 4 CSAPA qui ne sont pas implantés en milieu pénitentiaire mais qui ont envoyé, dans le cadre de l'enquête RECAP 2014, un fichier séparé pour les personnes vues en établissements pénitentiaires, fichier ad hoc et distinct de l'annexe intervention en milieu pénitentiaire imposée depuis 2011 dans les rapports d'activité des CSAPA à leur tutelle.

Lors de l'enquête RECAP de 2014, 6 des 16 CSAPA pénitentiaires ont répondu : Baumettes (13), Varcis (33), Strasbourg (67), Lyon (69), Bois d'Arcy (78) et Poitiers (86). Le taux de réponse pour les CSAPA pénitentiaires à l'enquête RECAP 2014 est donc de 37,5 %.

Pour l'année 2014, 3 080 personnes ont été suivies dans les 6 CSAPA pénitentiaires ayant répondu à l'enquête dont 42 % en majorité pour l'alcool, 30 % pour le cannabis, 27 % pour opiacés/cocaïne et 2 % d'addictions sans substance. Par extrapolation sur l'ensemble des CSAPA

pénitentiaires<sup>80</sup>, on obtiendrait 8 213 personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires pour l'année 2014.

**Tableau 36 : Personnes suivies pour addictions par les CSAPA pénitentiaires en 2014**

Ensemble	Opiacés, cocaïne, autres	Cannabis	Alcool	Pas de produits
3 080	819	931	1280	50
100 %	27 %	30 %	42 %	2 %

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

La majorité des personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires ont entre 20 et 49 ans : 30 % de l'ensemble des personnes suivies ont entre 30 et 39 ans.

**Tableau 37 : Répartition des personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires en 2014 par classe d'âge**

Total	Moins de 20 ans	Moins de 18 ans	De 20 à 24 ans	De 25 à 29 ans	De 30 à 39 ans	De 40 à 49 ans	De 50 à 59 ans	Plus de 60 ans
3 086	72	6	578	604	971	648	178	29
100 %	2 %	0 %	19 %	20 %	31 %	21 %	6 %	1 %

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

En ce qui concerne les catégories sociales professionnelles, les personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires sont sans profession/chômeur dans 34 % des cas, des employés dans 30 % des cas et des ouvriers dans 26 % des cas. Le taux de réponse à la question concernant les catégories sociales-professionnelles est de 84 %.

**Tableau 38 : Répartition par CSP des personnes suivies par les CSAPA pénitentiaires en 2014**

Catégories sociales professionnelles (CSP)	Nombre d'individus
Agriculteur	5
Artisan commerçant	172
Cadre profession libérale	20
Profession intermédiaire	24
Employé	789
Ouvrier	685
Retraité	9
Autres Pers sans profession hors retraités et chômeurs	880
TOTAL	2 584

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

Parmi les 2 459 personnes suivies par les CSAPA implantés en milieu carcéral, 46 % des personnes n'ont jamais été pris en charge, 33 % ont déjà été pris en charge mais ne le sont plus actuellement et 21 % sont actuellement suivis.

**Tableau 39 : Niveau de prise en charge des personnes suivies par les CSAPA en milieu carcéral en 2014**

Prise en charge	Nombre
Jamais été pris en charge	1 124
Déjà été pris en charge (mais plus actuellement)	806
Suivi actuellement	529
Total	2459

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

<sup>80</sup> (16\*3 080)/6

Dans 40 % des cas l'origine de la prise en charge provient du patient, dans 17 % des cas d'une obligation de soins, dans 14 % d'un hôpital ou d'une unité sanitaire ou encore des proches, des structures spécialisé en alcoologie, de la justice ou autre.

Tableau 40 : L'origine de la prise en charge des personnes suivies par les CSAPA en milieu carcéral en 2014

Origine de la prise en charge	Nombre de personnes	%
Le patient lui-même	1 086	40,7
Les proches (familles/amis)	80	2,2
Médecin de ville	594	3,0
CSST, assimilé	8	1,3
structures de RDR	2	0,4
Structure spécialisée en alcoologie	2	1,9
Équipe de liaison	42	0,5
Autre hôpital/autre sanitaire	427	14,1
Institutions et services soc	331	3,8
Obligation de soins	74	17,0
Injonction thérapeutique ou autre mesure pénitentiaire	4	4,5
Justice : classement avec orientation	3	2,3
Autre mesure judiciaire ou administrative	5	1,8
Milieu scolaire/Universitaire	2	1,2
Autre	18	5,3
Total	2678	87,4

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

#### 6.2.2.2. Les personnes placées sous main de justice en milieu ouvert et les sortants de prison suivies par les CSAPA

La deuxième extraction de données sur l'enquête RECAP 2014 se fonde sur les réponses dans la fiche RECAP à la section « Entourage » notamment la case « vit en établissement pénitentiaire ». Figurant auparavant dans la section « Logement » de la fiche RECAP, la mention sur l'établissement pénitentiaire figure depuis 2013 dans la section « Entourage ».

D'après le Guide de remplissage du questionnaire pour les structures spécialisées en addictologie<sup>81</sup>, dans le cas des centres qui n'interviennent qu'en milieu carcéral, ce sont les conditions de logement et l'entourage avant l'incarcération qui doivent être décrites pour les personnes vues la première fois. Les données extraites grâce aux réponses « vit en établissement pénitentiaire » ne concernent donc pas les CSAPA implantés en milieu pénitentiaire : elles représentent les réponses des CSAPA intervenant en milieu carcéral hors des 16 CSAPA implantés en établissement pénitentiaire.

Selon l'OFDT, ces données sont moins représentatives que celles concernant l'extraction sur les CSAPA pénitentiaires. En effet, il est possible qu'il y ait des problèmes résultant des changements introduits dans les réponses à cette question en 2013. Il se peut également que tous les CSAPA n'adoptent pas la même optique vis à vis des questions portant sur l'entourage pour les personnes incarcérées. Les données proviennent donc d'un grand nombre de CSAPA intervenant parfois très peu en milieu pénitentiaire.

En 2014, 1 416 personnes ont répondu « vit en établissement pénitentiaire » à la question sur l'entourage dont 37 % déclarant les opiacés et la cocaïne comme addiction principale, 30 % l'alcool, 16 % le cannabis et près de 17 % déclarant ne pas avoir d'addiction principale.

<sup>81</sup> Guide de remplissage du questionnaire pour les structures spécialisées en addictologie, octobre 2013, OFDT

**Tableau 41 : Répartition de la consommation de drogues parmi les personnes suivies par les CSAPA en 2014**

Opiacés, cocaïne, autres	Cannabis	Alcool	Pas de produit n°1	Ensemble
523	229	429	235	1 416
37 %	16 %	30 %	17 %	100%

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

La majorité des personnes prises en charge ont entre 25 et 49 ans avec une forte proportion entre 30 et 39 ans.

**Tableau 42 : Catégorie d'âge des personnes en milieu ouvert et sortant de prisons suivis par les CSAPA en 2014**

Catégorie d'âge	Ensemble
moins de 20 ans	112
moins de 18 ans	47
de 20 à 24 ans	228
de 25 à 29 ans	277
de 30 à 39 ans	439
de 40 à 49 ans	245
de 50 à 59 ans	79
plus de 60 ans	22
TOTAL	1402

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

L'origine de la prise en charge provient dans 41 % des cas du patient lui-même, dans 17 % des cas d'une obligation de soins, 14 % d'un hôpital et d'un service sanitaire, 5 % d'une injonction thérapeutique.

**Tableau 43 : Origine de la prise en charge pour les personnes en milieu ouvert suivies par les CSAPA en 2014**

Origine de la prise en charge	Nombre de personnes	%
Le patient lui-même	503	41
Les proches (familles/amis)	27	2
Médecin de ville	37	3
CSST, assimilé	16	1
structures de RDR	5	0
Structure spécialisée en alcoologie	23	2
Equipe de liaison	6	0
Autre hôpital/autre sanitaire	174	14
Institutions et services soc	47	4
Obligation de soins	210	17
Injonction thérapeutique ou autre mesure pénitentiaire	56	5
Justice : classement avec orientation	29	2
Autre mesure judiciaire ou administrative	22	2
Milieu scolaire/Universitaire	15	1
Autre	66	5
TOTAL	1237	87

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

Avant l'incarcération, 48 % des personnes suivies par les CSAPA en 2014 déclaraient être sans professions (hors retraités et chômeurs), 25 % ouvriers et 22 % employés.

**Tableau 44 : Répartition des personnes en milieu ouvert suivies par les CSAPA en 2014 selon les catégories sociales professionnelles**

Catégories sociaux-professionnelle	Nombre de personnes	%
Agriculteur	2	0
Artisan commerçant	29	2
Cadre Prof Libérale	7	1
Profession intermédiaire	14	1
Employé	287	22
Ouvrier	323	25
Retraité	8	1
Pers sans profession hors retraités et chômeurs	630	48
<b>TOTAL</b>	<b>1300</b>	<b>92</b>

Source : Enquête RECAP 2014, OFDT.

### 6.2.3. Les caractéristiques générales des patients consultant en CSAPA du point de vue des antécédents d'incarcération

Afin d'examiner le passé incarcération des personnes consultant les CSAPA, la mission a examiné les champs 87 relatif au nombre d'incarcérations et 88 relatif à la durée totale des incarcérations (en mois). Ces données permettent de connaître le passé justice des patients des CSAPA et de retracer un parcours a minima.

Tableau 3 : Répartition des personnes suivant dans les CSAPA suivant les antécédents d'incarcération

Antécédents d'incarcération	Cannabis		Opiacés		Alcool	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Total 2011</b>	17 915	100	53 190	100	4 874	100
Oui	6 538	36,5	22 818	42,9	2 129	43,7
Non	11 376	63,5	30 371	57,1	2 744	56,3
<b>Taux de réponse</b>		85,2		82,2		18,7
<b>Total 2012</b>	17 073	100	38 975	100	25 501	100
Oui	6 709	39,3	18 630	47,8	10 429	40,9
Non	10 363	60,7	20 344	52,2	15 071	59,1
<b>Taux de réponse</b>		74,4		79,3		46,7
<b>Total 2013</b>	19 745	100	39 164	100	30 721	100
Oui	7 557	38,3	20 037	51,2	10 863	35,4
Non	12 188	61,7	19 127	48,8	19 858	64,6
<b>Taux de réponse</b>		67,5		74,2		39,9

Sur un taux de réponse variant entre 67 et 85% selon les années, le nombre de réponses positives sur des antécédents d'incarcération varie entre 37 et 39% pour les consommateurs principalement de cannabis. Sur un taux de réponse variant entre 74 et 82% selon les années, le nombre de réponses positives sur des antécédents d'incarcération varie entre 43 et 51% pour les consommateurs principalement d'opiacés. Enfin, sur un taux de réponse variant entre 19 et 47% selon les années, le nombre de réponses positives sur des antécédents d'incarcération varie pour les consommateurs principalement d'alcool varie entre 35 et 44%.

En l'extrapolant à l'ensemble des patients des CSAPA, cela signifie que près de 40% des consommateurs principaux de cannabis, 50 à 60% des consommateurs principaux d'opiacés et 35 à 45% des consommateurs principaux d'alcool ont un passé carcéral.

Tableau 3 : Répartition des personnes suivant dans les CSAPA suivant le nombre d'antécédents d'incarcération

Antécédents d'incarcération	Cannabis	Opiacés	Alcool
-----------------------------	----------	---------	--------

	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Total 2011</b>	3 217		13 967	100		
1 incarcération	1 447		5 349	38,3	1 089	
2 à 3 incarcérations	871	100	3 687	26,4	564	100
4 et plus incarcérations	896	45	4 944	35,4	332	51,8
		27,1			192	30,5
		27,9				17,7
<b>Taux de réponse</b>		49,2		61,2		51,1
<b>Total 2012</b>	3 287	100	11 206	100	5 488	100
1 incarcération	1 456	44,3	4 202	37,5	2 387	43,5
2 à 3 incarcérations	821	25	3 014	26,9	1 492	27,2
4 et plus incarcérations	1 009	30,7	3 989	35,6	1 602	29,2
<b>Taux de réponse</b>		48,9		60,2		52,7
<b>Total 2013</b>	3 511	100	11 581	100	5 125	100
1 incarcération	1 597	45,5	4 094	35,4	2 205	43
2 à 3 incarcérations	912	26	3 135	27,2	1 263	24,6
4 et plus incarcérations	1 002	28,5	4 352	37,6	1 657	32,3
<b>Taux</b>		46,5		57,8		47,2

Non seulement les anciens détenus représentent une part très importante de la population fréquentant les CSAPA, mais leur passé carcéral est important puisque les patients ayant été détenus plus d'une fois représentent plus de la moitié des patients anciens détenus pour les consommateurs principaux de cannabis, 2/3 pour les consommateurs principaux d'opiacés et 60% pour les consommateurs principaux d'alcool.

### 6.3. Les données relatives aux statistiques de la justice

#### 6.3.1. Les différents types de mesures de soins

En matière d'addictions, il existe deux types de mesures : l'obligation de soins et l'injonction thérapeutique. La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'obligation de se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation. Le tableau suivant récapitule les hypothèses dans lesquelles les mesures d'obligation de soins et d'injonction de soins peuvent être prononcées.

Tableau 45 : Hypothèses de prononcé de l'obligation de soins et de l'injonction de soins

MESURE	Obligation de soins	Injonction de soins
Contrôle judiciaire	Oui sans limitation de durée (Article 138 10° du CPP)	Non

<b>Sursis avec mise à l'épreuve</b>	Oui <i>(article 132-45 du CP)</i>	Uniquement lorsque l'injonction de soin a été prononcée avant le 10 mars 2010 si infraction pour laquelle le SSJ est encourue et expertise concluant à la possibilité d'un traitement médical <i>(article 132-45-1 du CP, abrogé)</i>
<b>Ajournement avec mise à l'épreuve</b>	Oui <i>(Article 132-64 du CP)</i>	Non
<b>Sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général</b>	Oui <i>(article 132-54 du CP)</i>	Non
<b>Contrainte pénale</b>	Oui <i>(article 131-4-1 du CP)</i>	Oui si infraction pour laquelle le SSJ est encourue et expertise concluant à la possibilité d'un traitement médical <i>(article 131-4-1 du CP)</i>
<b>Suivi socio-judiciaire</b>	Oui <i>(article 131-36-2 du CP)</i>	Oui si expertise concluant à la possibilité d'un traitement médical <i>(article 131-36-4 du CP)</i>
<b>Placement sous surveillance électronique</b>	Oui <i>(article 132-26-3 du CP et 723-10 du CPP)</i>	Non
<b>Semi-liberté et placement extérieur</b>	Oui <i>(article 132-26 du CP et 723-4 du CPP)</i>	Non
<b>Permission de sortir</b>	Oui <i>(article 723-4 du CP)</i>	Non
<b>Libération conditionnelle</b>	Oui <i>(article 731 du CPP)</i>	Oui si infraction pour laquelle le SSJ est encourue et expertise concluant à la possibilité d'un traitement médical <i>(article 731-1 du CPP)</i>
<b>Libération sous contrainte</b>	Oui <i>(article 720 du CPP)</i>	Uniquement pour la LSC exécutée sous le régime de la libération conditionnelle dans les conditions précisées pour cette dernière <i>(article 720 du CPP)</i>
<b>Surveillance judiciaire</b>	Oui <i>(article 723-30 du CPP)</i>	Oui si expertise médicale concluant à la possibilité d'un traitement médical <i>(article 723-30 du CPP)</i>
<b>Surveillance de sûreté</b>	Oui <i>(article 706-53-19 du CPP)</i>	Oui <i>(article 706-53-19 du CPP)</i>

Source : DACG

### 6.3.1.1. L'injonction thérapeutique (IT)

Le cadre des injonctions thérapeutiques est prévu à l'article L3413-1 à 4 du CSP. Il a été réformé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, précisé par décret du 16 avril 2008, et par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Ces mesures peuvent être prononcées lorsqu'il apparaît que le condamné fait usage de stupéfiants ou fait une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques (élargissement du champ à cette dernière catégorie).

Cette mesure peut être prononcée (depuis 2007) à tous les stades de la procédure, et peut être également une modalité d'exécution d'une peine dans le cadre notamment de SME.

L'injonction thérapeutique consiste en une « mesure de soins ou de surveillance médicale », et est par conséquent assurée par un médecin. De fait, elle instaure une triangulation entre d'une part, l'autorité judiciaire qui informe l'ARS des mesures d'injonctions thérapeutiques, d'autre part, l'ARS qui oriente les usagers sous mesure vers un médecin relais, psychologue ou tout professionnel de santé habilité et enfin, ce professionnel relais qui fait connaître à l'autorité judiciaire son avis sur l'opportunité de la mesure d'injonction thérapeutique.

Le médecin relais (ou, le cas échéant, à une évaluation socio-psychologique par un psychologue habilité ou tout professionnel de santé également habilité par le directeur général de l'agence régionale de santé) est chargé de procéder à l'examen médical, de faire connaître à l'autorité judiciaire son avis motivé sur l'opportunité médicale de la mesure, de la mise en œuvre de la mesure d'injonction thérapeutique, d'en proposer les modalités et d'en contrôler le suivi sur le plan sanitaire (examen à trois et six mois). Si l'examen par le professionnel relais confirme la nécessité de soins pour l'intéressé, le professionnel relais lui fait part des modalités d'exécution de l'injonction thérapeutique et l'invite à choisir un médecin ou un professionnel de l'accompagnement et des soins en addictologie pour le suivi de cette mesure. Il informe l'autorité judiciaire de l'évolution de la situation médicale de l'intéressé. En cas d'interruption du suivi à l'initiative de l'intéressé, ou de tout autre incident survenant au cours de la mesure, le médecin relais en informe immédiatement l'autorité judiciaire. Au terme de l'exécution de la mesure, il détruit l'ensemble des pièces de procédure qui lui ont été adressées. Tenus au secret des informations à caractère personnel des usagers, les professionnels de l'accompagnement et des soins en addictologie ne peuvent pas communiquer d'information nominative à l'autorité judiciaire comme à l'ARS.

L'injonction thérapeutique ne doit pas être confondue avec l'injonction de soin pour les délinquants sexuels (avec médecin coordonnateur, médecin et psychologue traitants) L3711-1 à 5 CSP.

### 6.3.1.2. L'obligation de soins

Il s'agit de l'obligation de se soumettre à des mesures de contrôle, de traitement ou de soins même sous le régime de l'hospitalisation ». Cette mesure peut être prononcée à tous les stades de la procédure pénale : en pré-sentenciel (contrôle judiciaire) ou post-sentenciel (sursis avec mise à l'épreuve), ajournement avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, placement extérieur.

### 6.3.2. La pratique

Les constats faits sur le terrain sont les suivants :

- Les professionnels relais nommés sont inégalement répartis sur le territoire et beaucoup de territoires en sont dépourvus. Les statistiques par ARS ne sont pas disponibles ;
- L'élargissement des mesures d'IT au champ alcool est globalement faible ;
- Parmi les 75 000 usagers ayant fréquenté les CSAPA ANPAA en 2014, 39 % consultent de leur propre initiative ou à la demande d'un proche, 30 % sont orientés par la justice, notamment dans le cadre d'une obligation de soins et 9% sont orientés par la médecine libérale.

A défaut de professionnel relais nommé, le parquet et le SPIP sont tentés de demander aux professionnels de l'accompagnement et des soins en addictologie, principalement aux médecins, de jouer le rôle d'expert (cette tendance existait aussi avant la réforme de l'IT de 2007 = la justice, à défaut d'avoir les moyens de diligenter des expertises, et les SPIP, par manque de moyens, ont régulièrement demandé aux CSAPA d'évaluer le risque de récurrence / dangerosité potentielle d'usager sous mesure de justice : or le risque de récurrence ne s'évalue pas médicalement et l'expertise au service de la justice n'est pas la mission des CSAPA).

A défaut de professionnel relais nommé, plutôt que le prononcé de mesures d'IT, certains tribunaux préfèrent prononcer un stage de sensibilisation aux dangers des stupéfiants ou une obligation de soin « classique » en matière d'alcool... et se développe le souhait de co-construire des stages "alcool" sur le modèle des stages "stupéfiants".

L'intérêt de ces obligations est le coût faible pour la collectivité (dotation globale du CSAPA) et un coût assuré soit par l'usager (stage payant) soit par la dotation globale du CSAPA. Toutefois, il convient de souligner l'hétérogénéité des pratiques et la mise en oeuvre inégale de l'IT, selon les juridictions et la rareté de sa mise en oeuvre pour la « consommation habituelle et excessive d'alcool ».

### 6.3.3. Les stages de sensibilisation

#### 6.3.3.1. Le stage de sensibilisation aux dangers des stupéfiants

Datant de 2007, cette mesure a pour objectif de faire prendre conscience au consommateur des dommages induits par une consommation de produits stupéfiants et d'autre part les incidences sociales d'un tel comportement.

Depuis la loi du 5 mars 2007, le stage de sensibilisation peut être prononcé au titre des mesures alternatives aux poursuites, de l'ordonnance pénale et de la composition pénale ou en peine complémentaire. Elle s'adresse aux usagers de drogues occasionnels ou réguliers non problématiques, majeur ou mineur d'au moins 13 ans.

L'obligation d'accomplir le stage peut aussi être prononcée à titre de peine complémentaire :

- Les usagers pour qui cette mesure est décidée à l'occasion du délit d'usage de produits stupéfiants : il s'agit essentiellement d'usagers de drogues occasionnels ou réguliers mais pas encore problématiques, interpellés sur la voie publique ou identifiés à l'occasion de démantèlement de réseaux locaux.
- Les usagers pour qui cette mesure est décidée à l'occasion d'une infraction autre : c'est le cas notamment pour des faits de violences ou de sanctions prononcées dans le cadre de la lutte contre les violences routières.

Les équipes de l'ANPAA constatent sur le terrain qu'il existe une diversité des gestionnaires (gestionnaires CSAPA, association socio-judiciaire, etc.), une diversité des durées (1 ou 2 jours) une diversité des professionnels animateurs : animateur de prévention, médecin, psychologue, travailleur social et une diversité des coûts (120 € pour un stage public majeur d'un jour porté par ANPAA 54, 230 € pour un stage majeur ou mineur d'un jour porté par ANPAA 32).

### 6.3.3.2. Le stage alcool

Sur un modèle évalué positivement (l'étude pilote EVACAPA portée par l'ANPAA 25 dont l'impact est favorable sur la récidive<sup>15</sup>) ou sur le modèle des stages stupéfiants, se développent les stages alcool, « payant » ou pas, en tant qu'alternative aux poursuites, complément de peine / alternative aux sanctions. Une diversité des professionnels intervenants et l'intervention d'organismes privés peuvent se rencontrer sur le terrain.

Il existe trois types de mesures relatives aux soins : l'obligation de soins, l'injonction thérapeutique et l'injonction de soins, distinctes tant dans leur contenu que dans leur champ d'application.

### 6.3.4. Les différentes mesures et les hypothèses de prononcé de ces mesures

L'injonction thérapeutique peut être ordonnée dans les cas suivants :

- Le procureur de la République peut enjoindre aux personnes ayant consommé de manière illicite des stupéfiants, de se soumettre à une mesure de soins ou de surveillance médicale. L'action publique ne sera pas exercée à l'égard des personnes qui se seront conformés au traitement médical prescrit et l'auront suivi jusqu'à son terme (art L 3423-1 du code de la santé publique).
- Dans le cadre d'une composition pénale (art 41-2 17° du code de procédure pénale).
- Le juge d'instruction, le juge des enfants ou le juge des libertés et de la détention peuvent également astreindre, par ordonnance, les personnes mises en examen pour usage illicite de stupéfiants à subir une mesure de soins ou de surveillance médicale (art L 3424-1 du code de la santé publique).
- La juridiction de jugement peut à titre de peine complémentaire astreindre la personne ayant commis le délit d'usage de stupéfiants à se soumettre à une mesure d'injonction thérapeutique (art L 3424-2 du code de la santé publique). Au demeurant, dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, la juridiction de jugement peut prononcer une injonction thérapeutique à l'encontre de personnes condamnées pour d'autres faits que l'usage de stupéfiants, dès lors que ces dernières apparaissent souffrir d'addictions (article 132-45 3° du code pénal).

### 6.3.5. Les statistiques disponibles

Seules les statistiques relatives aux différentes catégories suivantes sont disponibles :

- aux condamnations prononcées pour inexécution d'une décision ordonnant une injonction thérapeutique (article L.3425-2 du code de la santé publique) ;
- aux mesures d'injonction de soins ordonnées en tant qu'obligation dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire (article 131-36-4 du code pénal et L.3711-1 et suivants du code de la santé publique) ;
- aux mesures d'injonctions thérapeutiques, réservées aux personnes ayant fait usage de stupéfiants ou ayant une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques, prononcées et inscrites au casier judiciaire national, soit à titre de peine en application des articles L.3425-1 et L.3425-2 du code de la santé publique, soit en tant qu'obligation d'une composition pénale en application de l'article 41-2 du code de procédure pénale ;
- et aux mesures d'injonctions thérapeutiques prononcées dans le cadre d'une procédure alternative aux poursuites ayant donné lieu à un classement sans suite (injonctions thérapeutiques "réussies").

Les condamnations pour inexécution d'une décision ordonnant une injonction thérapeutique :

**Tableau 46 : Nombre de condamnation en infraction principale pour inexécution d'une décision ordonnant une injonction thérapeutique**

Infraction	Condamnations infraction principale				
	2010	2011	2012	2013	2014*
Inexécution d'une décision ordonnant une injonction thérapeutique	0	1	3	1	2

*Source : Casier Judiciaire National, données provisoires pour 2014*

Les mesures d'injonction de soins prononcées dans le cadre du suivi socio-judiciaire :

**Tableau 47 : Nombre de mesure d'injonction de soins en tant qu'obligation du suivi socio-judiciaire**

Année	2010	2011	2012	2013	2014*
Mesure d'injonction de soins en tant qu'obligation du suivi socio-judiciaire	499	504	542	551	526

*Source : Casier Judiciaire National, données provisoires pour 2014*

Ces données doivent être considérées avec prudence dans la mesure où elles ne sont pas transmises de manière exhaustive au casier judiciaire national.

Les mesures d'injonction thérapeutique prononcées et inscrites au Casier Judiciaire National

**Tableau 48 : Nombre de mesures**

Année	2010	2011	2012	2013	2014*
<b>Total des mesures d'injonction thérapeutique</b>	386	468	388	560	695
<i>Dont obligation d'une composition pénale</i>	372	408	366	542	676
<i>Dont peine à titre principal</i>	9	25	10	4	7
<i>Dont peine à titre complémentaire</i>	5	35	12	14	12

*Source : Casier Judiciaire National, données provisoires pour 2014*

Les injonctions thérapeutiques prononcées dans le cadre de procédures alternatives aux poursuites ayant donné lieu à un classement sans suite :

**Tableau 49 : Nombre de mesures**

	2011	2012	2013	2014
Nb d'injonction thérapeutique	4 428	3 126	2 802	2 533

Source : SID CASSIOPEE

L'ensemble de ces données apparaît ainsi parcellaire et ne permet pas d'appréhender de manière globale le volume des obligations de soins, des injonctions thérapeutiques et des injonctions de soins prononcées chaque année. Ainsi le système statistique de la justice ne parvient pas à appréhender correctement le phénomène des addictions parmi les PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE.

## PIECES JOINTES

### PIECE JOINTE N°1



## FICHE RECAP – mise à jour juin 2012

(Recueil commun sur les addictions et les prises en charge)

Cette présentation n'a qu'une valeur d'exemple. Cette fiche n'est en pas destinée à être envoyée à l'OFDT.

Sauf indication contraire, chaque item ne donne lieu qu'à une seule réponse.

<b>Type de fiche</b> <input type="checkbox"/> Entrée dans la structure <input type="checkbox"/> Reprise de traitement <input type="checkbox"/> Suivi continu		<b>Date de l'entretien</b> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> J J    M M    A A	
<b>Sexe</b> <input type="checkbox"/> Homme <input type="checkbox"/> Femme	<b>Année de naissance</b> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> ou âge approximatif <input type="text"/> <input type="text"/>	<b>Nombre d'enfants</b> <input type="text"/> <input type="text"/> (pas d'enfants = 0)	<b>Département de domicile</b> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
<b>Catégorie socio-professionnelle</b> <input type="checkbox"/> Agriculteur <input type="checkbox"/> Artisan, Commerçant <input type="checkbox"/> Cadre profession libérale <input type="checkbox"/> Profession intermédiaire <input type="checkbox"/> Employé <input type="checkbox"/> Ouvrier <input type="checkbox"/> Retraité <input type="checkbox"/> Sans profession <input type="checkbox"/> Ne sait pas	<b>Logement</b> <input type="checkbox"/> Durable <sup>82</sup> indépendant <input type="checkbox"/> Durable <sup>1</sup> chez des proches <input type="checkbox"/> Durable <sup>1</sup> en institution <input type="checkbox"/> Provisoire chez des proches <input type="checkbox"/> Provisoire en institution <input type="checkbox"/> Autre provisoire <input type="checkbox"/> <del>Etablissement pénitentiaire</del> (2011) <input type="checkbox"/> SDF <input type="checkbox"/> Ne sait pas	<b>Entourage</b> <input type="checkbox"/> Vit seul <input type="checkbox"/> Vit avec ses parents <input type="checkbox"/> Vit seul avec enfant(s) <input type="checkbox"/> Vit avec un conjoint seulement <input type="checkbox"/> Vit avec un conjoint et enfant(s) <input type="checkbox"/> Vit avec des amis <input type="checkbox"/> Vit en établissement pénitentiaire(2012) <input type="checkbox"/> Vit en institution (2012) <input type="checkbox"/> Autre <input type="checkbox"/> Ne sait pas	

<sup>82</sup> Possibilité de passer au moins les 6 prochains mois dans le même logement.

<p><b>Origine principale des ressources<sup>83</sup></b></p> <p><input type="checkbox"/> Revenus d'emplois</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Retraites ou pensions d'invalidité(2012)</p> <p><input type="checkbox"/> ASSEDIC</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Revenu de solidarité active (RSA)</p> <p><input type="checkbox"/> Allocation adulte handicapé</p> <p><input type="checkbox"/> Autre(s) prestation(s) sociale(s)</p> <p><input type="checkbox"/> Ressources provenant d'un tiers</p> <p><input type="checkbox"/> Autre ressources (y compris sans revenus)</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p>	<p><b>Situation professionnelle<sup>84</sup></b></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CDI ou équivalent (2012)</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CDD de plus de 6 mois (2012)</p> <p><input type="checkbox"/> Activité rémunérée intermittente<sup>84</sup></p> <p><input type="checkbox"/> Chômage</p> <p><input type="checkbox"/> Etudiant, élève, stage non rémunéré</p> <p><input type="checkbox"/> Retraité</p> <p><input type="checkbox"/> Autre inactif</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p>	<p><b>Niveau d'étude</b></p> <p><input type="checkbox"/> N'a pas terminé le primaire</p> <p><input type="checkbox"/> Niveau primaire</p> <p><input type="checkbox"/> Niveau diplôme national du brevet<sup>85</sup></p> <p><input type="checkbox"/> Niveau BEP, CAP</p> <p><input type="checkbox"/> Niveau Bac</p> <p><input type="checkbox"/> Niveau Bac +2</p> <p><input type="checkbox"/> Niveau au-delà Bac +2</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p>
<p><b>Origine de la prise en charge actuelle</b></p> <p><input type="checkbox"/> Le patient lui-même</p> <p><input type="checkbox"/> Les proches (famille ou amis)</p> <p><input type="checkbox"/> Médecin de ville</p> <p><input type="checkbox"/> Structure spécialisée en toxicomanie</p> <p><input type="checkbox"/> Structure de réduction des risques</p> <p><input type="checkbox"/> Structure spécialisée en alcoologie</p> <p><input type="checkbox"/> Equipe de liaison</p> <p><input type="checkbox"/> Autre hôpital ou autre sanitaire</p> <p><input type="checkbox"/> Institution ou service social</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Justice, orientation post-sentencielle</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Justice, orientation pré-sentencielle</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Justice, orientation avec orientation administrative</p> <p><input type="checkbox"/> Autre mesure judiciaire ou administrative</p> <p><input type="checkbox"/> Milieu scolaire ou universitaire</p> <p><input type="checkbox"/> Autre</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p>		<p><b>Prise en charge liée à l'usage de substances psychoactives</b></p> <p><input type="checkbox"/> Jamais pris en charge</p> <p><input type="checkbox"/> Déjà pris en charge mais pas actuellement</p> <p><input type="checkbox"/> Suivi actuellement</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p> <p><b>Année de la première prise en charge liée à l'usage de substances psychoactives</b></p> <p><input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p>
<p><b>Traitement de substitution aux opiacés en cours<sup>86</sup></b></p> <p>(prescription médicale)</p> <p><input type="checkbox"/> Non</p> <p><input type="checkbox"/> Oui, méthadone</p> <p><input type="checkbox"/> Oui, buprénorphine haut dosage (BHD)</p> <p><input type="checkbox"/> Autre (sulfate de morphine, codéine)</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p> <p><b>Si oui, depuis quelle date</b></p> <p><input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p> <p>J J    M M    A A</p>	<p><b>Autre(s) traitement(s) en cours<sup>4</sup> (prescription médicale)</b></p> <p><input type="checkbox"/> Oui</p> <p><input type="checkbox"/> Non</p> <p><input type="checkbox"/> Ne sait pas</p> <p><b>Si oui, le(s)quel(s) ? (plusieurs réponses possibles)</b></p> <p><input type="checkbox"/> Acamprosate</p> <p><input type="checkbox"/> Naltrexone</p> <p><input type="checkbox"/> Antabuse</p> <p><input type="checkbox"/> Substitut(s) nicotinique(s)</p> <p><input type="checkbox"/> Antidépresseur(s)</p> <p><input type="checkbox"/> Bupropion</p> <p><input type="checkbox"/> Anxiolytique(s)</p> <p><input type="checkbox"/> Hypnotique(s)</p> <p><input type="checkbox"/> Neuroleptique(s)</p> <p><input type="checkbox"/> Autre(s)</p>	
<p><b>Produits consommés</b> : indiquer les produits consommés au cours des 30 derniers jours qui, selon l'équipe soignante, posent le plus de problèmes au patient et motivent la prise en charge actuelle.</p>		

<sup>83</sup> Au cours des 6 derniers mois.

<sup>84</sup> Au moins 3 mois au cours des 6 derniers mois

<sup>85</sup> Brevet des collèges, ancien BEPC

<sup>86</sup> En cas de mésusage, mentionner la substance dans les produits consommés posant problèmes.

Code produit*	Mode de consommation habituel		Fréquence de consommation (30 derniers jours)		Usage/Dépendance		Age de début consommation
1. <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	1. Injecté 2. Fumé / inhalé 3. Mangé / bu 4. Sniffé 5. Autre 6. NSP	<input type="checkbox"/>	1. Pas plus d'une fois 2. ≤ 1 x par semaine 3. 2 à 3 x par semaine 4. 4 à 6 x par semaine 5. Chaque jour 6. NSP	<input type="checkbox"/>	1. Usage simple 2. Usage nocif 3. Dépendance 4. NSP	<input type="text"/>
2. <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="text"/>
3. <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="text"/>
4. <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="text"/>
5. <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="text"/>
Produit à l'origine de la prise en charge actuelle (si différent du 1 <sup>er</sup> produit consommé ou si pas de produit consommé)							
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="text"/>
Problème de polyconsommation : <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> Ne sait pas							
Nombre de joints cannabis consommés en moyenne par jour (30 derniers jours) <input type="text"/>				Le patient fume-t-il ? <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> Ne sait pas			
Si oui, nombre de cigarettes consommées en moyenne par jour (30 derniers jours) <input type="text"/>							
Utilisation de la voie intraveineuse <input type="checkbox"/> Jamais <input type="checkbox"/> Oui, antérieurement, mais pas au cours de l'année <input type="checkbox"/> Oui, au cours de l'année mais pas les 30 derniers jours <input type="checkbox"/> Oui, au cours des 30 derniers jours <input type="checkbox"/> Ne sait pas Si oui : âge lors de la première injection <input type="text"/>				Partage des seringues <input type="checkbox"/> Jamais <input type="checkbox"/> Oui, antérieurement, mais pas au cours de l'année <input type="checkbox"/> Oui, au cours de l'année mais pas les 30 derniers jours <input type="checkbox"/> Oui, au cours des 30 derniers jours <input type="checkbox"/> Ne sait pas			
Sérologie VIH		Test VIH		Sérologie VHC		Test VHC	
<input type="checkbox"/> Inconnue <input type="checkbox"/> Résultat positif <input type="checkbox"/> Résultat négatif		<input type="checkbox"/> Jamais fait de test <input type="checkbox"/> Déjà fait un test mais pas dans les 12 derniers mois <input type="checkbox"/> Test réalisé au cours des 12 derniers mois <input type="checkbox"/> Ne veut pas répondre <input type="checkbox"/> Ne sait pas		<input type="checkbox"/> Inconnue <input type="checkbox"/> Résultat positif <input type="checkbox"/> Résultat négatif		<input type="checkbox"/> Jamais fait de test <input type="checkbox"/> Déjà fait un test mais pas dans les 12 derniers mois <input type="checkbox"/> Test réalisé au cours des 12 derniers mois <input type="checkbox"/> Ne veut pas répondre <input type="checkbox"/> Ne sait pas	
Vaccination VHB complète <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> Ne sait pas							
Antécédents psychiatriques				Incarcérations Si oui :			

<b>Hospitalisation(s)</b>		<b>Tentative(s) de suicide</b>		<input type="checkbox"/> Oui	Nombre d'incarcérations <input type="text"/> Durée totale d'incarcération <input type="text"/> mois
<b>antérieure(s)</b>				<input type="checkbox"/> Non, jamais	
<input type="checkbox"/> Oui ..... nombre <input type="text"/>	<input type="checkbox"/> Non, jamais	<input type="checkbox"/> Oui ..... nombre <input type="text"/>	<input type="checkbox"/> Non, jamais	<input type="checkbox"/> Ne sait pas	
<input type="checkbox"/> Ne sait pas	<input type="checkbox"/> Ne sait pas	<input type="checkbox"/> Ne sait pas			

<b>* Codes produits</b>	31. Barbituriques	51. Amphétamines	70. Tabac
00. Alcool	32. Benzodiazépines	52. Méthamphétamine	90. Autres produits
11. Héroïne	33. GHB/GBL	53. MDMA et dérivés	91. Jeux d'argent
12. BHD	34. Autres hypno. et tranquillisants	54. Cathinone synthétique	93. Cyber addiction
13. Méthadone	35. Antidépresseurs	55. Autres stimulants	95. Trouble du comportement alimentaire
14. Fentanyl	41. Cocaine (poudre)	61. LSD	97. Autres addictions sans produits
15. Autres opiacés	42. Crack	62. Champi. Hallucinogènes	98. Non renseigné
20. Cannabis	43. Autres dérivés de la Cocaine	63. Kétamine	99. Pas de produit consommé
		64. Autres hallucinogènes	
		80. Colles et solvants	

## PIECE JOINTE N°2



## RECAP

(Recueil Commun sur les Addictions et les Prises en charge)

### Spécifications techniques (Août 2012)

Ce document présente le format du fichier à envoyer à l'OFDT pour l'élaboration des données nationales RECAP. Il fournit les informations nécessaires pour configurer les logiciels<sup>97</sup>.

Les données doivent être transmises dans un fichier plat (format texte) sans séparateur (champs délimités par des largeurs fixes) en respectant les tailles, formats et codes précisés ci-dessous :

<sup>97</sup> Une présentation détaillée des informations à recueillir (noyau commun de questions pour les structures spécialisées en addictologie et guide de remplissage du noyau commun) peut être consultée sur le site de l'OFDT (<http://www.ofdt.fr/ofdtdev/live/donneesnat/recap.html>).

Libellé de la variable	Taille (nombre de caractères)	N° colonne		Codes et formats
		début	fin	
1. Type d'enregistrement <sup>88</sup>	1	1	1	1 Entrée dans la structure 2 Reprise de traitement 3 Suivi continu : situation actuelle
2. Date de la situation <sup>89</sup>	10	2	11	jj/mm/aaaa
3. Nom de la structure en clair	40	12	51	
4. Numéro identifiant de la structure	10	52	61	
5. Numéro identifiant du patient pour l'enquête <sup>90</sup>	12	62	73	
6. Date du début de la prise en charge actuelle <sup>91</sup>	10	74	83	jj/mm/aaaa
7. Sexe	1	84	84	1 Homme 2 Femme
8. Année de naissance	4	85	88	
9. Age approximatif	2	89	90	
10. Nombre d'enfants	2	91	92	
11. Nombre d'enfants à charge	2	93	94	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide)
12. Catégorie socioprofessionnelle	1	95	95	1 Agriculteur 2 Artisan commerçant 3 Cadre, profession libérale 4 Profession intermédiaire 5 Employé 6 Ouvrier 7 Retraité 8 Sans profession (hors retraité et chômeur) 9 Ne sait pas
13. Logement actuel	1	96	96	1 Durable indépendant 2 Durable chez des proches 3 Durable en institution 4 Provisoire chez des proches 5 Provisoire en institution 6 Autre provisoire 7 <del>Etablissement pénitentiaire</del> supprimé en 2011 8 SDF 9 Ne sait pas
14. Entourage	1	97	97	1 Vit seul 2 Vit avec ses parents 3 Vit seul(e) avec enfant(s) 4 Vit avec un conjoint seulement 5 Vit avec conjoint et enfant(s) 6 Vit avec des amis 7 Vit en établissement pénitentiaire (modifié en 2012) 8 <del>Vit en institution (modifié en 2012)</del> 8 Autre 9 Ne sait pas
15. Département du domicile (ou de vie si SDF)	3	98	100	001 Ain à 095 Val-d'Oise, avec 02A Corse-du-Sud 02B Haute-Corse Pour les DOM 971 Guadeloupe 972 Martinique

<sup>88</sup> Cette donnée permet de savoir si il s'agit d'un nouveau patient (code 1), d'un patient connu mais sans contact avec la structure pendant au moins six mois (code 2) ou d'un patient suivi sans interruption supérieure à six mois (code 3).

<sup>89</sup> Date de l'entretien au cours duquel les données sont recueillies (patient entrant) ou actualisées (patient suivi).

<sup>90</sup> Le numéro d'identifiant du patient pour l'enquête, associé au numéro d'identification de la structure, permet à l'OFDT de retrouver les données relatives à une personne souhaitant exercer son droit d'accès aux informations.

<sup>91</sup> Cette date correspond à la date du premier contact entre le patient et la structure.

Libellé de la variable	Taille (nombre de caractères)	N° colonne		Codes et formats
		début	fin	
				973 Guyane 974 Réunion 975 St Pierre et Miquelon 976 Mayotte
16. Origine principale des ressources au cours des 6 derniers mois	1	101	101	1 Revenus d'emplois 2 Retraites ou pensions d'invalidité (modifié en 2012) 3 ASSEDIC 4 Revenu de solidarité active (RSA) (modifié en 2011) 5 Allocation Adulte Handicapé (AAH) 6 Autre(s) prestation(s) sociale(s) 7 Ressources provenant d'un tiers 8 Autres ressources (y compris sans revenus) 9 Ne sait pas
17. Situation professionnelle au cours des 6 derniers mois	1	102	102	1 CDI ou équivalent 2 CDD de plus de 6 mois (modifié en 2012) 3 Activité rémunérée intermittente (au moins 3 mois au cours des 6 derniers mois) 4 Chômage 5 Etudiant, élève, stage non rémunéré 6 Retraité 7 Autre inactif (Au foyer, invalide) 8 Ne sait pas
18. Couverture sociale	1	103	103	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide) 1 Affilié Sécurité Sociale 2 Non affilié Sécurité Sociale 3 Ne sait pas
19. CMU Bénéficiaire de la couverture maladie universelle si affilié sécurité sociale	1	104	104	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide) 1 Oui 2 Non
20. ALD Bénéficiaire de l'affection de longue durée si affilié sécurité sociale	1	105	105	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide) 1 Oui 2 Non
21. AME Affilié à l'aide médicale d'État rénovée	1	106	106	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide) 1 Oui 2 Non
22. Bénéficiaire d'une couverture complémentaire	1	107	107	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide) 1 Oui 2 Non
23. Niveau d'études	1	108	108	1 N'a pas terminé le primaire 2 Niveau primaire 3 Niveau BEPC 4 Niveau BEP, CAP 5 Niveau Bac 6 Niveau Bac+2 7 Niveau au-delà Bac+2 8 Ne sait pas
24. Origine de la prise en charge actuelle	2	109	110	1 Le patient lui-même 2 Les proches (famille ou amis) 3 Médecin de ville 4 Structure spécialisée en toxicomanie 5 Structure de réduction des risques 6 Structure spécialisée en alcoologie 7 Equipe de liaison 8 Autre hôpital ou autre sanitaire 9 Institution ou service social 10 Justice, orientation post-sentencielle (modifié en 2011) 11 Justice, orientation pré-sentencielle (modifié en 2011) 12 Justice, classement avec orientation (modifié en 2011)

Libellé de la variable	Taille (nombre de caractères)	N° colonne		Codes et formats
		début	fin	
				13 (vide) (modifié en 2011) 14 Milieu scolaire ou universitaire 15 Autre 16 Ne sait pas
25. Prise en charge liée à l'usage de substances psychoactives	1	111	111	1 Jamais pris en charge 2 Déjà pris en charge mais pas actuellement 3 Suivi actuellement 4 Ne sait pas
26. Année de la première prise en charge	4	112	115	
27. Traitement de substitution aux opiacés en cours	1	116	116	1 Non 2 Oui, méthadone 3 Oui, buprénorphine haut dosage (BHD) 4 Oui, autre (sulfate de morphine, codéine) 5 Ne sait pas
28. Si traitement de substitution, depuis quelle date	10	117	126	jj/mm/aaaa
29. Autre(s) traitement(s) en cours : Acamprosate ?	1	127	127	0 Non 1 Oui
30. Autre(s) traitement(s) en cours : Naltrexone ?	1	128	128	0 Non 1 Oui
31. Autre(s) traitement(s) en cours : Antaluse ?	1	129	129	0 Non 1 Oui
32. Autre(s) traitement(s) en cours : Substitut(s) nicotinique(s) ?	1	130	130	0 Non 1 Oui
33. Autre(s) traitement(s) en cours : Bupropion ?	1	131	131	0 Non 1 Oui
34. Autre(s) traitement(s) en cours : Anxiolytique(s) ?	1	132	132	0 Non 1 Oui
35. Autre(s) traitement(s) en cours : Hypnotique(s) ?	1	133	133	0 Non 1 Oui
36. Autre(s) traitement(s) en cours : Antidépresseur(s) ?	1	134	134	0 Non 1 Oui
37. Autre(s) traitement(s) en cours : Neuroleptique(s) ?	1	135	135	0 Non 1 Oui

Libellé de la variable	Taille (nombre de caractères)	N° colonne		Codes et formats
		début	fin	
38. Premier produit consommé au cours du mois passé	2	136	137	00 Alcool 11 Héroïne 12 Buprénorphine haut dosage (BHD) 13 Méthadone 14 Fentanyl 15 Autre opiacé 20 Cannabis 31 Barbiturique 32 Benzodiazépine 33 GHB/GBL 34 Autre hypnotique ou tranquillisant 35 Antidépresseur 41 Cocaine (poudre) 42 Crack 43 Autres dérivés de la Cocaine 51 Amphétamine 52 Méthamphétamine 53 MDMA ou dérivé 54 Cathinone synthétique 55 Autre stimulant 61 LSD 62 Champignons hallucinogènes 63 Kétamine 64 Autre hallucinogène 80 Colle ou solvant 70 Tabac 90 Autre produit 91 Jeux d'argent (modifié en 2011) 93 Cyber addiction (modifié en 2011) 95 Trouble du comportement alimentaire (modifié en 2008) 97 Autre addiction sans produit (modifié en 2011) 98 Non renseigné 99 Pas de produit consommé
39. Mode de consommation habituel (1 <sup>er</sup> produit)	1	138	138	1 Injecté 2 Fumé / inhalé 3 Mangé / bu 4 Sniffé 5 Autre 6 NSP
40. Fréquence de consommation (1 <sup>er</sup> produit)	1	139	139	1 Pas plus d'une fois au cours des 30 derniers jours (occasionnellement) 2 Une fois par semaine ou moins 3 Entre 2 et 3 fois par semaine (modifié en 2012) 4 Entre 4 et 6 fois par semaine (modifié en 2012) 5 Chaque jour 6 NSP
41. Usage/dépendance (1 <sup>er</sup> produit)	1	140	140	1 Usage simple (modifié en 2011) 2 Usage nocif 3 Dépendance 4 NSP
42. Age de début de consommation (1 <sup>er</sup> produit)	2	141	142	
43. Deuxième produit consommé au cours du mois	2	143	144	Voir n°38
44. Mode de consommation habituel (2 <sup>ème</sup> produit)	1	145	145	Voir n°39
45. Fréquence de consommation (2 <sup>ème</sup> produit)	1	146	146	Voir n°40
46. Usage/dépendance (2 <sup>ème</sup> produit)	1	147	147	Voir n°41
47. Age de début de consommation (2 <sup>ème</sup> produit)	2	148	149	Voir n°42
48. Troisième produit consommé au cours du mois	2	150	151	Voir n°38
49. Mode de consommation habituel (3 <sup>ème</sup> produit)	1	152	152	Voir n°39
50. Fréquence de consommation (3 <sup>ème</sup> produit)	1	153	153	Voir n°40
51. Usage/dépendance (3 <sup>ème</sup> produit)	1	154	154	Voir n°41
52. Age de début de consommation (3 <sup>ème</sup> produit)	2	155	156	Voir n°42
53. Quatrième produit consommé au cours du mois	2	157	158	Voir n°38

Libellé de la variable	Taille (nombre de caractères)	N° colonne		Codes et formats
		début	fin	
54. Mode de consommation habituel (4 <sup>ème</sup> produit)	1	159	159	Voir n°39
55. Fréquence de consommation (4 <sup>ème</sup> produit)	1	160	160	Voir n°40
56. Usage/dépendance (4 <sup>ème</sup> produit)	1	161	161	Voir n°41
57. Age de début de consommation (4 <sup>ème</sup> produit)	2	162	163	Voir n°42
58. Cinquième produit consommé au cours du mois	2	164	165	Voir n°38
59. Mode de consommation habituel (5 <sup>ème</sup> produit)	1	166	166	Voir n°39
60. Fréquence de consommation (5 <sup>ème</sup> produit)	1	167	167	Voir n°40
61. Usage/dépendance (5 <sup>ème</sup> produit)	1	168	168	Voir n°41
62. Age de début de consommation (5 <sup>ème</sup> produit)	2	169	170	Voir n°42
63. Produit à l'origine de la prise en charge (PEC)	2	171	172	Voir n°38
64. Mode de consommation (produit PEC)	1	173	173	Voir n°39
65. Fréquence de consommation (produit PEC)	1	174	174	Voir n°40
66. Usage/dépendance (produit PEC)	1	175	175	Voir n°41
67. Age de début de consommation (produit PEC)	2	176	177	Voir n°42
68. Consommation d'alcool quotidienne : nombre de verres standard d'alcool bus par jour en moyenne au cours du mois passé	4	178	181	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide) une décimale (##.#)
69. Nombre d'ivresses alcooliques au cours des 30 derniers jours	2	182	183	Exploitation abandonnée en 2008 (ne pas supprimer, laisser le champ vide)
70. Consommation de tabac quotidienne : nombre de cigarettes fumées par jour en moyenne au cours des 30 derniers jours	2	184	185	
71. Consommation de cannabis quotidienne : nombre de joints fumés par jour en moyenne au cours des 30 derniers jours	2	186	187	
72. Utilisation antérieure de l'injection	1	188	188	1 Jamais 2 Oui, antérieurement, mais pas au cours de l'année (modifié en 2012) 3 Oui, au cours de l'année mais pas les 30 derniers jours (modifié en 2012) 4 Oui, au cours des 30 derniers jours 5 Ne sait pas
73. Age lors de la première injection	2	189	190	
74. Partage des seringues	1	191	191	1 Jamais 2 Oui, antérieurement, mais pas au cours de l'année (modifié en 2012) 3 Oui, au cours de l'année mais pas les 30 derniers jours (modifié en 2012) 4 Oui, au cours des 30 derniers jours 5 Ne sait pas
75. Sérologie VIH	1	192	192	1 Inconnue 2 Positive 3 Négative
76. Test VIH	1	193	193	Champ modifié en 2012 1. Jamais fait de test 2. Déjà fait un test mais pas dans les 12 derniers mois 3. Test réalisé au cours des 12 derniers mois 4. Ne veut pas répondre 5. Ne sait pas
77.	9	194	202	Vide
78. Sérologie VHC	1	203	203	1 Inconnue 2 Positive 3 Négative
79. Test VHC	1	204	204	Champ modifié en 2012 1. Jamais fait de test 2. Déjà fait un test mais pas dans les 12 derniers mois 3. Test réalisé au cours des 12 derniers mois 4. Ne veut pas répondre 5. Ne sait pas
80.	9	205	213	Vide
81. Vaccination VHB complète	1	214	214	1 Oui 2 Non

Libellé de la variable	Taille (nombre de caractères)	N° colonne		Codes et formats
		début	fin	
				3 Ne sait pas
82. Antécédents psychiatriques : Hospitalisation(s) antérieure(s) (hors sevrage)	1	215	215	1 Oui 2 Non 3 Ne sait pas
83. Nombre d'hospitalisations	2	216	217	
84. Tentative(s) de suicide	1	218	218	1 Oui 2 Non 3 Ne sait pas
85. Nombre de tentatives de suicide	2	219	220	
86. Incarcération(s)	1	221	221	1 Oui 2 Non 3 Ne sait pas
87. Nombre d'incarcérations	2	222	223	
88. Durée totale des incarcérations (en mois)	3	224	226	
89. Comorbidité psychiatrique	1	227	227	Remplissage facultatif (laisser le champ vide si non renseigné) 1 Pas de comorbidité 2 Trouble psychotique ou délirant 3 Trouble anxieux ou dépressif 4 Trouble de la conduite alimentaire 5 Trouble de la personnalité 6 Autre trouble 7 Ne sait pas
90. Champ vide (utilisé par ProGDis uniquement)	1	228	228	
91. Contexte <sup>92</sup>	1	229	229	1 Consultation cannabis 2 CSAPA 3 Consultation cannabis et CSAPA
92. Le patient fume-t-il ?	1	230	230	Champ ajouté en 2008 1 Oui 2 Non 3 Ne sait pas
93. Le patient est-il sous traitement médicamenteux (addiction, affection psychiatrique) ?	1	231	231	Champ ajouté en 2008 1 Oui 2 Non 3 Ne sait pas
94. Autre(s) traitement(s) en cours : Autre(s) ?	1	232	232	Champ ajouté en 2008 0 Non 1 Oui
95. Suivi en établissement pénitentiaire	1	233	233	Champ ajouté en 2011 1 Oui 2 Non 3 Ne sait pas
96. Problème de polyconsommation	1	234	234	Champ ajouté en 2012 1 Oui 2 Non 3 NSP
97. Question facultative à liste 1	2	235	236	1 R1... à... 10 R10 (2011)
98. Question facultative à liste 2	2	237	238	1 R1... à... 10 R10 (2011)
99. Question facultative à liste 3	2	239	240	1 R1... à... 10 R15 (2011)
100. Question facultative à liste 4	2	241	242	1 R1... à... 10 R20 (2011)
101. Question facultative à texte	40	243	283	(2011)

<sup>92</sup> Indique si un patient est vu dans le contexte consultation cannabis ou dans le contexte CSAPA. Un patient reçu dans le cadre de la consultation cannabis est enregistré en codant cette variable 1 ; s'il est reçu dans le cadre d'une consultation en CSAPA, il est codé à 2. Pour les patients vus d'abord dans la consultation cannabis puis dans le cadre du CSAPA, la variable sera codée 3.

<b>Annexe 11.</b> Insertion professionnelle : formation, accès à l'emploi et travail
--

<b>1. FORMATION PROFESSIONNELLE : UNE DECENTRALISATION PUSSEE. ....</b>	<b>222</b>
1.1. LA FORMATION : UN ELEMENT STRUCTURANT DE LA REINSERTION.....	222
1.2. LA REGION, ACTEUR CENTRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, SELON LA LOI DU 5 MARS 2014.....	223
1.3. LE DISPOSITIF D'ACCUEIL D'INFORMATION ET D'ORIENTATION ISSU DE LA LOI DU 5 MARS 2014 RELATIVE A LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	224
1.3.1. <i>Les missions locales</i> .....	224
1.3.2. <i>Pôle emploi</i> .....	227
1.3.3. <i>Le conseil en évolution professionnelle</i> .....	227
1.3.4. <i>La formation professionnelle des personnes détenues</i> .....	227
1.3.4.1. Bilan de la formation professionnelle en détention <sup>8</sup> .....	228
1.3.4.2. La décentralisation de la formation professionnelle .....	229
1.3.4.2.1. Le dispositif mis en place par la DAP .....	229
1.3.4.2.2. Le point de vue des opérateurs privés .....	231
1.3.5. <i>Protocoles avec des fédérations professionnelles</i> .....	233
1.3.5.1. UIMM .....	233
1.3.5.2. Convention avec le MEDEF .....	235
1.4. AU ROYAUME -UNI .....	236
<b>2. TRAVAIL ET ACCES A L'EMPLOI : LE DIAGNOSTIC ET L'ETAT DES LIEUX .....</b>	<b>238</b>
2.1. LE DROIT APPLICABLE .....	239
2.2. DONNEES QUANTITATIVES.....	240
2.2.1. <i>Les données pour les personnes suivies en milieu ouvert ou sortant de prison</i> .....	240
2.2.2. <i>Les données pour les personnes détenues</i> .....	241
2.3. LE POINT DE VUE DES PERSONNES DETENUES.....	245
2.4. LE SERVICE GENERAL .....	245

2.5. LE TRAVAIL EN CONCESSION ET LES ACTIVITES DU SERVICE DE L'EMPLOI PENITENTIAIRE DE LA REGIE INDUSTRIELLE DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES (SEP-RIEP)	246
2.5.1. <i>Le travail en concession</i>	246
2.5.2. <i>Le service de l'emploi pénitentiaire</i>	247
2.6. L'ACCES A L'EMPLOI DES PERSONNES SORTANT DE PRISON ET CELLES QUI SONT SUIVIES EN MILIEU OUVERT	248
2.6.1. <i>La transition vers le travail à l'extérieur</i>	250
2.6.2. <i>Les contrats uniques d'insertion (CUI)</i>	250
2.7. DROITS A LA RETRAITE	250
2.8. LES OUTILS DE SUIVI ET DE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI EN MILIEU PENITENTIAIRE ...	251
2.8.1. <i>Le programme « entreprendre »</i>	251
2.9. LES OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	251
2.9.1. <i>les obstacles physiques</i>	251
2.9.2. <i>Les obstacles tenant à l'organisation des établissements pénitentiaires</i>	252
2.9.3. <i>Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire</i>	252
2.9.3.1. Des entreprises qui accordent de l'importance à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et sont prêtes à jouer le jeu... mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire	253
2.9.3.2. Un niveau d'information relativement faible sur les dispositifs pour favoriser l'emploi des personnes condamnées	253
2.9.3.3. Des freins assez forts à l'embauche de personnes condamnées	253
2.9.3.4. Les possibilités d'emploi de personnes détenues purgeant actuellement leur peine au sein d'un établissement pénitentiaire sont mieux connues...même si les entreprises manquent beaucoup d'informations	254
2.9.3.5. Des entreprises qui perçoivent un certain nombre d'avantages à la mise en place d'ateliers au sein des établissements pénitentiaires	254
2.10. L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE : UN DISPOSITIF PERTINENT POUR UNE PISTE PROMETTEUSE	254
2.11. LES FACTEURS DE PROGRES	257
2.11.1. <i>La commande publique</i>	257

2.11.2.	<i>Mettre en place des stratégies territoriales de développement de l'emploi, concomitamment à des stratégies de filières ou de niches</i> .....	258
2.11.3.	<i>Mieux reconnaître l'expérience de travail en détention à l'extérieur, articuler et étayer le lien travail et formation</i> .....	261
2.11.4.	<i>Développer un programme d'ampleur appuyé sur le recours au service civique</i> .....	262
2.12.	LES QUESTIONS PENDANTES : NATURE DE LA RELATION DE TRAVAIL ET PASSAGE A LA REMUNERATION HORAIRE .....	265
2.12.1.	<i>la nature de la relation de travail</i> .....	265
2.12.2.	<i>Le passage à la rémunération horaire</i> .....	266
2.12.2.1.	Le constat .....	266
2.12.2.2.	Les contentieux relatifs aux rémunérations .....	269
2.12.2.3.	les questions à résoudre .....	269
2.12.2.3.1.	Offre de travail versus niveau de rémunération .....	269
<b>3.</b>	<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES, NOTES, RECHERCHES ET ETUDES</b> .....	<b>269</b>

## 1. Formation professionnelle : Une décentralisation poussée.

### 1.1. La formation : un élément structurant de la réinsertion.

La loi du 15 août 2014 a apporté une modification à l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009, concernant les objectifs et les méthodes du service public pénitentiaire.

La rédaction actuelle indique : « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.*

*Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion.*

*Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention.*

*Sont associés à ces conventions des objectifs précis, définis en fonction de la finalité d'intérêt général mentionnée au même deuxième alinéa, ainsi que des résultats attendus, et faisant l'objet d'une évaluation régulière. »*

La loi du 24 novembre 2009 a assigné à l'administration pénitentiaire une obligation positive : article 27 : « Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité.

*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. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail. »*

Enfin, la loi du 5 mars 2014, tirant les enseignements des expérimentations dans deux régions, de la décentralisation des actions de formation professionnelle aux personnes détenues a confié aux treize nouvelles régions une compétence pleine et entière en la matière.

### ***Les questions relatives au financement de la formation professionnelle et de l'emploi figurent en annexe consacrée au financement des politiques d'insertion.***

Sans revenir sur l'absence de connaissance des personnes placées sous main de justice du point de vue de leur situation socioprofessionnelle, plusieurs éléments méritent d'être soulignés en introduction.

Tout d'abord, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert, l'âge est un critère connu, qui a conduit l'administration pénitentiaire à adosser, pour une large part, les dispositifs d'insertion professionnelle sur les politiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 18 à 26 ans.

En second lieu, si des données existent, même de manière parcellaire, s'agissant de la situation socioprofessionnelle en milieu fermé, elles ne font pas l'objet d'un recueil ordonné

pour le milieu ouvert. Aussi, est présenté ci-après, pour l'essentiel, un état des lieux concernant les personnes détenues.

Enfin, les politiques et programmes d'accès à la formation et à l'emploi sont établis, cela résulte des points précédents, davantage en termes d'offre de prestations que du point de vue de la demande et des besoins. De ce point de vue, interrogée par la mission, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a établi, dans une note adressée à la mission, quels étaient les obstacles, du point de vue des personnes détenues, à l'accès à une activité en détention, et particulièrement au travail ou à une formation : *« de manière générale, les personnes détenues font état d'une insuffisance de postes de travail au sein des établissements et de la faible offre de formation professionnelle. Elles relèvent également le caractère occupationnel de ces activités. Nombre d'entre elles saisissent le CGLPL en raison du délai écoulé depuis la demande de travail ou de formation professionnelle qu'elles ont pu formuler (délais de plusieurs mois, en l'espèce). Nous recevons de nombreux témoignages de personnes faisant état de l'écart existant entre le salaire qu'elles perçoivent et la réglementation ; certaines engagent des recours contre le DAP à ce sujet. »*

## 1.2. La région, acteur central de la formation professionnelle, selon la loi du 5 mars 2014.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle apporte des transformations profondes à la répartition des compétences entre l'Etat et les régions qui disposent désormais de compétences de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Les nouvelles compétences des régions portent notamment sur la formation des publics spécifiques, tels que les demandeurs d'emplois en situation de handicap et les personnes détenues.

Cette nouvelle étape de la décentralisation s'est accompagnée d'une réorganisation du service public régional de la formation professionnelle et de l'orientation, qui a pour objectif de garantir le droit à l'accès à la formation de tous, en adaptant les qualifications à chaque territoire et en mettant en place des programmes dédiés aux personnes en grande difficulté d'apprentissage et d'insertion. La région est également en charge du **service public régional d'orientation (SPRO)** pour assurer l'orientation des scolaires, des étudiants, des chômeurs, des salariés, des cadres, etc. Dans ce cadre, une nouvelle offre de service commune aux cinq principaux réseaux (missions locales, OPACIF/FONGECIF, Pôle emploi, CAP emploi et l'APEC) de conseils en matière d'orientation et d'insertion, le conseil en évolution professionnelle (CEP), sera délivrée.

Au niveau national, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP)<sup>1</sup> élabore une stratégie nationale coordonnée entre tous les acteurs qui interviennent en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle. La loi permet ainsi à l'Etat, qui reste l'autorité responsable de la politique nationale de l'emploi, à la région et désormais aux partenaires sociaux responsables de la formation des salariés, de travailler ensemble pour le partage de diagnostics, le dialogue pour la coordination des actions et outils de chacun, la mise en commun de financements et l'évaluation régionale, consolidée au niveau national.

Au niveau régional, le Conseil régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) - <sup>2</sup> assure la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région. Il favorise la définition et la mise en œuvre d'une stratégie régionale concertée en matière d'orientation professionnelle, de développement de l'alternance. Cette instance qui adopte le contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP), est co-présidée par le préfet de région et le président du Conseil régional.

### 1.3. Le dispositif d'accueil d'information et d'orientation issu de la loi du 5 mars 2014 relative à la décentralisation de la formation professionnelle

#### 1.3.1. Les missions locales

Les missions locales ont été créées il y a plus de trente ans, par une **ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982**, à la suite du rapport de Bertrand Schwartz en 1982.

Une instance nationale, le Conseil National des missions locales (CNML), placée auprès du ministre en charge du travail et dont les missions ont été modifiées par le décret du 5 août 2015, est chargée de définir un programme national et anime le réseau des 447 missions locales, présentes sur l'ensemble du territoire national avec 5 000 points d'accueil et, selon le CNML, 13 000 professionnels qui accompagnent les jeunes de 16 à 25 ans dans leur recherche d'emploi, tout en les aidant à dépasser les obstacles à leur insertion professionnelle et sociale. Il est chargé de formuler toutes recommandations sur les conditions de mise en œuvre par les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation du droit à l'accompagnement vers l'emploi et du contrat d'insertion dans la vie sociale.

Exerçant une mission de service public de proximité, le réseau, financé par l'État, le Fonds social européen (F.S.E.) et les collectivités locales, est engagé de longue date dans l'accompagnement des jeunes sous main de justice.

Il n'a pas été possible d'obtenir du Conseil National des Missions Locales des éléments de bilan, malgré une demande formulée par la mission conjointe le 02 novembre 2015 et à laquelle il a été répondu le 12/02/2016 pour prendre acte d'un constat de carence de la part de cette instance.

Le système d'information des missions locales, Parcours 3, rénové en 2013, est mis en œuvre dans le cadre d'une délégation de service public, sous la dénomination I-milo. Absents de la co-construction, les services de la direction de l'administration pénitentiaire ne peuvent disposer des informations sur les parcours qu'il recueille.

Une convention signée en 1986, soit il y a trente ans, entre le Ministre de la justice et la délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, prévoyait la mise en place d'antennes des missions locales dans les établissements pénitentiaires, spécialement les maisons d'arrêt, afin de remplir leur fonction d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes. Ce protocole a été renouvelé en 1990<sup>3</sup>.

Ces démarches, expérimentales à l'origine, persistent. Les antennes des missions locales, si elles existent encore dans certains établissements pénitentiaires, n'ont fait l'objet d'aucune véritable consolidation ni d'aucun financement pérenne.

Entre 2009 et 2012, les missions locales ont bénéficié d'un appui des programmes pilotés par le Haut-commissaire à la Jeunesse, Martin Hirsch, qui fait des missions locales l'axe central de l'accompagnement des jeunes quittant l'école à 16 ans sans aucune perspective. A cette fin, elles sont devenues des prescripteurs de contrats aidés. C'est en s'appuyant sur ce dispositif, qu'un certain nombre d'entre elles se sont mobilisées pour l'accueil de jeunes sous main de justice en milieu ouvert et en milieu fermé. Une évaluation de l'action des missions locales en direction de ce public a été conduite sous l'égide de l'association nationale des directeurs de missions locales, visant à recenser le travail conduit par l'ensemble du réseau afin d'appuyer une extension du financement des postes de référents CIVIS/justice, au-delà du périmètre expérimental défini en 2006<sup>4</sup>.

Tableau N°1 : **Développement du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).**

•

Départements	Missions Locales (ML) membres de l'expérimentation	Postes de conseillers CIVIS
Rhône (69) 12 ML	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ML Lyon Insertion</b></li> <li>- ML Vaulx en Velin</li> <li>- <b>ML Plateau Nord Val de Saône - Fontaine sur Saône</b></li> <li>- ML Villefranche sur Saône</li> <li>- ML Intercommunale pour la Formation et l'Insertion de Givors</li> <li>- ML Villeurbanne ML Intercommunale d'Oullins</li> <li>- ML Inter cantonale Bron - Décines - Meyzieu</li> <li>- ML Vénissieux</li> <li>- ML Rhône sud est - Saint Fons</li> <li>- <b>ML Nord ouest Rhône – Tarare</b></li> <li>- ML Mont d'or et Mont du Lyonnais - Tassin La Demi Lune</li> </ul>	5 postes (financement des postes géré par la ML de Lyon)
Seine-Saint-Denis (93) 8 ML	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ML de Pantin</li> <li>- ML de Bobigny</li> <li>- ML de Sevran</li> <li>- ML d'Aulnay</li> <li>- <b>ML d'Epinay sur Seine</b></li> <li>- <b>ML de Saint-Denis</b></li> <li>- ML d'Aubervilliers</li> <li>- ML de Bondy</li> </ul>	4 postes
Essonne (91) 10 ML	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ML Bretigny sur Orge</li> <li>- ML Corbeil Essonne</li> <li>- ML Crosnes</li> <li>- ML Etampes</li> <li>- <b>ML Evry</b></li> <li>- ML Grigny</li> <li>- ML Juvisy sur Orge</li> <li>- ML Les Ulis</li> <li>- ML Massy</li> <li>- ML Saint Michel sur Orge</li> </ul>	4 postes

Val d'Oise (95) 3 ML	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ML Cergy-Pontoise</li> <li>- ML Franconville</li> <li>- <b>ML Sarcelles</b></li> </ul>	4 postes (2 postes à la ML de Sarcelles)
Bouches du Rhône (13) 4 ML	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ML de Marseille</li> <li>- ML de Martigues</li> <li>- ML du Golfe de Fos-Istres</li> <li>- ML du Pays d'Aix – Aix en Provence</li> </ul>	4 postes
Nord (59) 6 ML	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ML du Douaisis – Douais</b></li> <li>- ML de Tourcoing/Vallée de la Lys</li> <li>- <b>ML de la Sambre/Avesnois – Maubeuge</b></li> <li>- ML de Valenciennes</li> <li>- ML de Weppes</li> <li>- ML de Lille</li> </ul>	4 postes
<i>Les Missions Locales ayant participé à l'enquête de l'ANDML sont notées en rouge</i>		

- *Source : étude nationale de l'association nationale des directeurs de missions locales*

Le tableau qui précède montre que 43 missions locales (sur 447, soit moins de 10 % du total) ont conduit des actions en direction des personnes placées sous main de justice. Elles ont engagé à cet effet 25 postes (sur un total de 13 000 agents).

Comme cela a déjà été évoqué, le Conseil national des missions locales a été rendu destinataire par la mission d'un questionnaire qu'il lui était demandé d'adresser aux 447 missions locales. Ce questionnaire visait à disposer d'une cartographie précise des relations entre ce réseau territorial et les établissements pénitentiaires. Notamment, il cherchait à connaître l'existence au cours des cinq dernières années, d'un partenariat formalisé (par exemple par une convention) avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation pour des actions ponctuelles au bénéfice des personnes placées sous main de justice. Il était en outre demandé pour les trois dernières années, action par action, les montants des financements et ETP engagés par chaque mission locale ainsi que les montants et la provenance des éventuels cofinancements (Etat, région, département, Commune, FSE, OM, fondations, autres...). Il était enfin sollicité de définir le niveau de collaboration avec le SPIP et les axes éventuels d'amélioration.

En l'absence d'un tel document, la mission interministérielle n'a donc pu disposer d'éléments d'information de la part du réseau ni de sa tutelle, le ministre du travail : elle ne peut porter une appréciation sur la qualité des relations existantes entre les services extérieurs de l'administration pénitentiaire (établissements et SPIP) et les missions locales. La mission a, cependant, eu connaissance d'initiatives et d'expériences qui, si elles sont intéressantes, généralement évaluées et doivent être encouragées et soutenues, ne peuvent constituer à elles seules une politique.

### 1.3.2. Pôle emploi

Du point de vue des saisines reçues par le CGLPL<sup>6</sup>, les personnes détenues font état de deux difficultés majeures :

- insuffisance des intervenants de pôle emploi dans les établissements et parfois, défaut de remplacement pendant plusieurs mois ;-
- défaut d'information des personnes détenues pour obtenir un rendez-vous avec le conseiller de Pôle emploi.

L'action de Pôle emploi est prévue par une convention nationale signée entre la DAP et la direction générale de Pôle Emploi

### 1.3.3. Le conseil en évolution professionnelle

La loi du 5 mars 2014 a créé une nouvelle offre de service commune aux cinq principaux réseaux de conseil en orientation professionnelle et en insertion (Pôle emploi, les OPACIF/FONGECIF, les missions locales, les CAP emploi, et l'APEC) : le conseil en évolution professionnelle (CEP).

Le CEP sera délivré sur la base d'un cahier des charges national dans le cadre du service public régional de l'orientation et permettra l'accès à un accompagnement renforcé pour l'élaboration d'un projet professionnel individuel, pouvant conduire le cas échéant à la validation et au financement d'un parcours de formation.

Or, des éléments recueillis tant auprès de la direction de l'administration pénitentiaire que lors des déplacements sur le terrain, la mission n'a pas constaté que cette nouvelle offre qui semble pourtant adaptée, notamment en milieu ouvert, figurait dans les préoccupations des acteurs.

### 1.3.4. La formation professionnelle des personnes détenues

Le constat partagé par l'ensemble des acteurs est que l'offre de formation professionnelle est faible au regard des besoins des publics concernés.

Les établissements anciens souffrent d'obstacles structurels au développement de la formation professionnelle (insuffisance de surfaces, plateaux techniques inadaptés). Les établissements plus récents, à gestion publique ou à gestion déléguée font face à des difficultés d'une autre nature : l'offre de formation professionnelle rémunérée n'est pas toujours quantitativement suffisante faute de moyens budgétaires. Les orientations pour le développement de la formation professionnelle des personnes détenues sont connues et s'inscrivent plus généralement dans les orientations générales des pouvoirs publics dans ce domaine : favoriser les formations qualifiantes, comme les CAP ou BEP, plutôt que d'investir dans des formations « occupationnelles », en vue de l'accès à l'emploi des personnes incarcérées, et donc leur réinsertion.

### 1.3.4.1. Bilan de la formation professionnelle en détention<sup>a</sup>

Tableau N°2 : Bilan de la formation professionnelle

	Gestion publique	Gestion déléguée	Expérimentation régionalisation
<b>ACCUEIL DES ENTRANTS ET ACTION DE MOBILISATION SUR PROJET</b>			
Accueil du détenu à son arrivée en détention à l'analyse initiale de la demande en insertion professionnelle avec personnel dédié	<b>Non</b> accueil généraliste	<b>Oui,</b> Objectifs à 90% des entrants en CD et 80% des entrants en MA	<b>Non</b> Pas d'obligation dans le cadre de la convention AP/Région
<b>DEFINITION/EVALUATION D'UN PROJET PROFESSIONNEL INTRA MUROS (EMPLOIS ET FORMATION)</b>			
Plateforme d'orientation parcours en détention et mesures de suivi individualisé avec personnel dédié (conseiller formation, psychologue du travail...)	<b>Non</b>	<b>Oui,</b> Objectifs à 100% des besoins et des demandes	<b>Non</b> Pas d'obligation dans le cadre de la convention AP/Région
<b>ACCES A UN APPRENTISSAGE METIER PAR LA FORMATION</b>			
Plateau de Formation Professionnelle	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>
Tutorat, accompagnement sur poste de travail et renforcement de l'employabilité sur les postes de travail pénitentiaire	<b>Non</b>	<b>Oui,</b> objectifs à 20% des postes en CD et 12 % des postes en MA	<b>Non</b> Pas d'obligation dans le cadre de la convention AP/Région
<b>DEFINITION/EVALUATION D'UN PROJET PROFESSIONNEL DE SORTIE (EMPLOI/FORMATION)</b>			
Plateforme d'orientation préparation à la sortie / définition projet professionnel avec personnel dédié (Conseiller formation, psychologue du travail...)	<b>Partiel</b> (actions spécifiques sur certains établissements sur le plateau de formation)	<b>Oui,</b> objectifs à 100% des besoins et des demandes	<b>Non</b> Pas d'obligation dans le cadre de la convention AP/Région
<b>ACCES A L'EMPLOI DURABLE EN FIN DE PEINE</b>			
Placement à l'emploi en fin de peine avec du personnel dédié : action spécifique et directe de l'opérateur hors appui de Pôle Emploi dans le cadre de sa convention avec le Ministère de la justice	<b>Non,</b> Pas d'action directe du personnel de l'Administration pénitentiaire. Appui de Pôle Emploi	<b>Partiel,</b> Pas d'objectifs contractuels mais dispositifs développés en complément des missions de Pôle Emploi	<b>Non,</b> pas d'action spécifique de la Région Appui de Pôle Emploi

Source : Sodexo

Deux textes réglementaires antérieurs à la loi du 24 novembre 2014 (une circulaire interministérielle du 28 avril 1995, complétée par une note interne à la direction de

JUILLET 2016

I.G.S.J – I.G.A.S. – I.G.F

Mission d'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire

l'administration pénitentiaire du 2 juillet 2003 établissant les grands principes de mise en œuvre et d'organisation de la formation professionnelle dans les services déconcentrés) définissent les orientations de la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires. En revanche, aucun texte n'établit des normes comparables pour le milieu ouvert, qui relève du droit commun.

L'administration pénitentiaire était, jusqu'à la loi du 5 mars 2014, responsable de l'analyse des besoins, de la conception et de la mise en œuvre des programmes de formation en milieu fermé ainsi que de leur suivi et de leur évaluation. Cette responsabilité l'avait conduit à différencier l'offre de formation selon les types d'établissements :

- en maison d'arrêt, en initiant des parcours d'insertion ;
- en établissement pour peines, en favorisant l'accès à la qualification et à la certification pour un retour durable à l'emploi.

Sur le fondement de l'article 9 de la loi pénitentiaire<sup>3</sup>, deux régions (Pays de la Loire et Aquitaine) avaient expérimenté un transfert de la compétence en matière de formation professionnelle et un rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGSJ avait procédé à l'évaluation de cette expérimentation en 2013. Ce rapport estimait que cette décentralisation était positive et identifiait trois principales conditions du succès pour la généralisation :

- un délai nécessaire à l'acculturation réciproque entre les conseils régionaux et l'administration pénitentiaire ;
- des ajustements de la gouvernance, en recommandant la mise en place d'un accompagnement étroit des équipes de l'administration pénitentiaire pour permettre aux professionnels de nourrir un dialogue équilibré avec les équipes du conseil régional ;
- le transfert de compétence de l'Etat aux régions sur la formation dans les établissements en gestion déléguée

Les tableaux suivants retracent le bilan des actions et dispositifs de la formation professionnelle

**Tableau N°3 : Evolution globale des crédits de fonctionnement 2012-2014**

Année	BOP 103 (D GEFP <sup>1</sup> )	FSE	A P / gestion publique	A P /gestion déléguée	Autres crédits <sup>3</sup>	Marché AFPA	Total
2012	6 567 126	4 834 880	1 973 466	23 087 466	1 135 267	3 800 000	41 398 205
2013	6 356 467	4 296 092	1 646 406	26 498 965	624 319	3 800 000	43 222 249
2014	5 762 541	1 890 791	1 907 521	26 7282 47	2 045 243	3 800 000	42 134 343

### **1.3.4.2. La décentralisation de la formation professionnelle**

La décentralisation prévue par la loi du 5 mars 2014 s'est réalisée en deux étapes :

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015 : pour les établissements pénitentiaires à gestion publique ;

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016 : pour les établissements à gestion déléguée à l'exclusion de certains établissements dont les contrats de marché arriveront à échéance le 31 décembre 2017,

#### **1.3.4.2.1. Le dispositif mis en place par la DAP**

Dans le cadre de l'application du 2° du II de l'article 21 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 susvisée relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, la

région « finance et organise la formation professionnelle des personnes sous-main de justice. Une convention conclue avec l'État précise les conditions de fonctionnement du service public régional de la formation professionnelle au sein des établissements pénitentiaires ».

Pour la mise en œuvre et le pilotage des plans régionaux de formation professionnelle et afin que les dispositifs de formation professionnelle proposés aux personnes détenues soient maintenus et développés pour assurer à la fois la cohérence du parcours d'exécution de peine en détention avec les dispositifs de formation proposés dans le cadre du droit commun et une insertion socio-professionnelle à la sortie de détention, la convention conclue entre les conseils régionaux et les directions interrégionales des services pénitentiaires précise les conditions de fonctionnement du service public régional de la formation professionnelle au sein des établissements pénitentiaires.. Elle a ainsi pour objet de :

- préciser les modalités d'exercice de la compétence formation professionnelle ;
- définir les orientations générales de la politique de formation des personnes détenues et les modalités de mise en œuvre des dispositifs de formation et d'insertion professionnelles;
- développer les modalités et les outils de collaboration entre les services de la Région et ceux de l'administration pénitentiaire ;
- prévoir si nécessaire des déclinaisons territoriales spécifiques.

Compte tenu des spécificités des publics détenus et de l'organisation particulière des établissements pénitentiaires, l'accompagnement et le déploiement du transfert de compétences impliquent que les référents formation professionnelle de la Région et de la DISP veillent respectivement à :

- Pour la Région :
  - o intégrer la dimension des enjeux de la formation professionnelle pour une prise en charge opportune des publics détenus, dans la construction du plan régional de formation professionnelle et ses déclinaisons locales au regard, notamment, de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et des dispositions de la loi du 5 mars 2014, ainsi que de celles de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ;
  - o mettre en place avec son interlocuteur désigné au sein de la DISP, des partenariats formalisés avec les différents services de l'AP : DISP, SPIP, établissements... ;
  - o piloter, coordonner et animer au niveau du territoire la politique régionale de formation professionnelle.
- Pour la DISP :
  - o élaborer l'état des lieux des locaux et des équipements de formation et le diagnostic initial qui sera communiqué à la Région lors de la préparation du transfert de compétences puis l'actualiser chaque année ;
  - o soumettre des propositions d'analyses et d'études et contribuer à leur élaboration - accompagner les services de la Région dans la connaissance du milieu pénitentiaire, en particulier concernant les orientations prévues en matière de prise en charge des publics détenus ;
  - o contribuer au suivi de la formation.

Différentes instances sont mises en place pour optimiser les articulations des différents niveaux d'intervention :

- **Le comité local de formation professionnelle (CLFP)**, présidé par la Région ; il est convoqué à l'initiative de cette dernière et composé comme suit :

- o Chef d'établissement ou son représentant ;
- o DFSP/IP ou son représentant ;
- o Représentant de la Région en charge de la formation professionnelle ;
- o Responsables de la formation professionnelle et du travail de la DISP ;
- o Responsable local de la formation professionnelle (établissement en gestion)

- publique) ;
- Représentant de Pôle Emploi et du représentant de la Mission Locale le cas échéant ;
- Responsable local de l'enseignement (Education Nationale) ;
- Représentant du SEP, si le SEP RIEP est présent sur site
- Experts ou personnalités extérieures le cas échéant.

Dans chaque établissement, le CLFP procède à l'analyse des besoins. Il valide le plan local de formation, s'assure de sa mise en œuvre et de son organisation matérielle en fonction des besoins identifiés, des publics (cohérence des actions de formation proposées en tenant compte des parcours d'exécution de peine adaptés aux spécificités et aux besoins des publics visés) et des moyens mis à disposition. Pour ce faire, il étudie les possibilités de mise à disposition des moyens matériels et humains utiles à l'exécution du plan local de formation (PLF), notamment celles relatives à la régulation des mouvements, à la gestion des plannings, et à la mise à disposition des locaux.

**Un comité de pilotage régional** composé, notamment du Président de la Région ou de son représentant et du directeur interrégional des services pénitentiaires ou de son représentant. Le comité de pilotage régional est assisté d'un groupe technique régional, composé des services techniques de la Région et de la DISP. Ce groupe technique peut inviter toute personne utile dans le cadre de ses travaux. Il a pour tâche d'assurer la coordination et le bon fonctionnement des dispositifs de formation.

Le comité de pilotage régional se réunit au moins une fois par an pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan régional de formation, conformément aux engagements des différents partenaires.

Il a également pour mission d'apporter des éléments de réflexion, d'analyse et, le cas échéant, des propositions, au regard des résultats.

Chaque année, la DISP et la Région, sur la base de l'inventaire matériel réalisé par l'Administration Pénitentiaire, examineront les perspectives et feront le point à cette occasion sur les questions d'hygiène et de sécurité.

Selon les termes de la DAP, pour évaluer le « taux de (ré) insertion des personnes ayant suivi une formation », les indicateurs retenus sont les suivants

- nombre de personnes classées au travail en établissement ;
- nombre de personnes ayant bénéficié d'un aménagement de peine ;
- nombre de personnes poursuivant un parcours de formation, en établissement ou à l'extérieur ;
- nombre d'obtention de diplômes ou de titres professionnels en fin de formation ;
- nombre de personnes embauchées en CDD ou CDI à leur sortie de détention. ».

Selon les informations recueillies par la mission, ces indicateurs n'ont pas fait l'objet de modalités de partage et de diffusion sur l'ensemble du territoire national avec les services des conseils régionaux.

#### *1.3.4.2.2. Le point de vue des opérateurs privés*

Les opérateurs privés exerçant les activités de formation, d'orientation et d'insertion professionnelle des personnes détenues sur les établissements à gestion déléguée ont alerté le législateur sur le fait que les compétences transférées n'étaient pas exercées selon les mêmes modalités selon que l'établissement est en gestion publique ou en gestion déléguée, entraînant, selon ces derniers, une distorsion de concurrence. Ils font valoir que les prestations visant à l'acquisition de compétences professionnelles et l'émergence d'un projet professionnel sont la résultante d'un cahier des charges obligatoire dans sa mise en œuvre par les opérateurs privés sur les établissements à gestion déléguée, alors qu'il ne l'est pas pour les établissements à gestion publique.

Le rapport de l'IGAS et de l'IGSJ précité sur les modalités de ce transfert recommandait aux acteurs institutionnels de procéder à une évaluation systémique, établissement par

établissement, afin de mesurer concrètement les masses de l'ensemble de ces dispositifs d'insertion, leur interpénétration les uns dans les autres, leurs contributions et leurs intérêts dans la réinsertion des personnes et donc la lutte contre la récidive. Mais il ne résulte pas des constatations de la mission que cette recommandation ait été suivie d'effets. Ainsi à Strasbourg, le marché évaluation/orientation serait, selon les acteurs interrogés par la mission, un « vrai retour en arrière » puisqu'auparavant, au cours de la phase dite « d'accueil », la totalité des personnes étaient vues, alors que le nouveau marché (bloc 1) ne prévoit pas un accueil systématique de toutes les personnes écrouées. De plus, selon les informations recueillies par la mission, seul l'appel à projet de la DISP de Toulouse prévoit explicitement la possibilité de poursuivre à l'extérieur les actions initiées à l'intérieur.

La mission a également examiné les cahiers des charges de la DISP de Paris qui confirment le diagnostic d'un certain désordre, lié, selon les personnes rencontrées au, « saucissonnage » et à la multiplication des acteurs et qui fait craindre une certaine inefficience des dispositifs.

De plus, la préparation du transfert aux régions s'est accompagnée au cours de l'année 2015 de démarches qui ont été perçues comme discriminatoires par les opérateurs privés. En effet, lors des visites que les services des conseils régionaux ont menées dans les établissements pénitentiaires, notamment pour faire un état des plateaux techniques de formation, il a été rapporté à la mission que l'ensemble des DISP (à l'exclusion d'une seule) n'avait pas autorisé les services de formation des opérateurs privés à présenter l'ensemble de leurs dispositifs en cours.

En outre, les opérateurs privés ont évoqués, faute de mesures transitoires, la nécessité d'anticiper un plan social de licenciement qu'ils évaluent entre 250 et 300 personnes à l'issue du transfert total aux régions, ne connaissant pas les conditions éventuelles d'une reprise des contrats de travail de leurs personnels.

Dans le ressort de la DISP de Toulouse, au 15 décembre 2015, suite à la notification des marchés par les deux régions (Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon) aux organismes de formation et au co-financement des programmes par le FSE, les programmes suivants ont été mis en place :

- **Reconduction des Plans Locaux de Formation** sur les trois établissements de Seysses (centre pénitentiaire) et Muret (31) et la maison d'arrêt de Foix (09) ;
- **Les actions de formations rémunérées** feront l'objet d'une **validation des acquis** (indicateur de performance) soit par titre soit par attestation.

Dans les établissements disposant d'ateliers de production tels que le centre de détention de Muret, des actions de formation devront permettre aux personnes détenues d'acquérir les savoirs faire utiles pour entrer en production chez les concessionnaires.

Encadré Le point de vue d'un opérateur privé (Sodexo) sur la décentralisation de la formation des personnes détenues

La loi prévoit de transférer aux Régions la compétence formation sur les 145 établissements

en gestion publique au 1<sup>er</sup> Janvier 2015 (50% des places de détention), et sur les 45 établissements en gestion déléguée dans un délai de 22 mois, soit au 1er janvier 2016 (50% des places en détention)

L'Etat consacre, selon Sodexo, en moyenne **52** millions d'euros pour le financement de l'insertion professionnelle des publics sous main de justice. La répartition de ces fonds est la suivante :

- Financement des actions de formation, (gestion publique + gestion déléguée) : **31,2** millions d'euros (dont 10 millions pour la gestion déléguée et 21,2 millions pour la gestion publique)
- Financement des actions d'orientation professionnelle (uniquement sur les établissements à gestion déléguée) : **17** millions d'euros,
- Financement de la rémunération des stagiaires : **3,8** millions d'euros (crédits DGEFP).

*Selon les calculs opérés par cet opérateur de gestion déléguée, le ratio « place de détention/formation » a un coût annuel de 350,9 euros, tandis qu'il s'établirait à un coût annuel de 743 euros dans les établissements sous gestion publique.*

*Le nombre d'heures réalisées par l'ensemble des opérateurs en gestion déléguée s'établissait à 1 682 021 heures en 2013 contre un volume total annuel dans les établissements en gestion publique de 3 469 000 heures de stage réalisées.*

*Cet opérateur en conclut que le coût horaire moyen de l'heure stagiaire s'établirait à 5,94 euros dans les établissements à gestion déléguée au lieu de 11,86 euros dans les établissements à gestion publique ; le rapport IGAS IGSJ avançait pour sa part, pour la région Aquitaine, dans le cadre de l'expérimentation un coût horaire moyen de l'heure stagiaire de 8,06 euro et de 7,76 euros pour la région des Pays de Loire.*

### 1.3.5. Protocoles avec des fédérations professionnelles

#### 1.3.5.1. UIMM

Les certificats de qualification professionnelle, réactivés par la loi du 5 mars 2014 par le compte personnel de formation et les nouvelles formes de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) étaient opérationnels en détention bien avant la loi. En effet, ces dispositifs s'inscrivaient déjà dans les grandes orientations de la politique de réinsertion professionnelle des personnes placées sous main de justice conduite par l'administration pénitentiaire. La loi n'innove donc pas de ce point de vue mais elle réaffirme la nécessité de former et de qualifier les personnes afin de sécuriser leur parcours professionnel hors les murs. C'est sous cette orientation que la direction de l'administration pénitentiaire a répondu à une sollicitation de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), soucieuse de répondre à une demande forte d'emplois de la part de ses adhérents.

Pour la direction de l'administration pénitentiaire, le bilan du protocole avec l'UIMM est le suivant :

Sur le ressort de la DISP de Lille, une convention de partenariat a été signée avec l'UIMM Nord-Pas-de-Calais et AZI le 30 juin 2011 pour une durée de 3 ans. Elle porte sur la mise en place du projet de formation Inser MétalJustice au CD de Longuenesse et vise l'obtention de certificats de qualification professionnelle. Des forums emploi sont également organisés avec des entreprises adhérentes. Le bilan final est attendu au 1er trimestre 2016.

Sur le ressort de la DISP de Rennes, le partenariat a été formalisé avec l'UIMM d'Ile et Vilaine et du Morbihan et AZI le 4 février 2014 pour une durée de 3 ans. La convention concerne le projet de formation Horizon Industrie Lorient-Ploemeur. Ce dernier consiste à préparer les personnes détenues du centre de détention de Ploemeur à l'obtention de licences professionnelles de soudure.

Sur le ressort de la DISP de Strasbourg, le partenariat a été formalisé avec l'UIMM de Meurthe et Moselle et A2I, le 3 août 2014 pour une durée de 24 mois. La convention porte sur le projet Horizon Industries au CD de Toul. Ce dernier consiste à préparer les personnes détenues à l'obtention de licences professionnelles de soudure.

Sur le ressort de la DISP de Toulouse, une convention de partenariat a été conclue avec l'UIMM Midi Pyrénées et A2I le 21 avril 2014 portant sur la mise en place du dispositif Actindustrie Justice visant à faciliter l'insertion des personnes détenues vers les métiers de la métallurgie (en PJ). Ce dispositif prévoit la mise en place d'une formation qualifiante des personnes détenues au sein des ateliers du centre de détention de Muret permettant l'obtention de certifications professionnelles en soudure.

Sur le ressort de la DISP de Paris, des contacts sont en cours avec le nouveau délégué départemental de Seine et Marne.

La mission mentionne au titre des partenariats pour l'emploi, la participation de l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM) pour favoriser la transition vers le travail à l'extérieur des personnes placées sous main de justice à un emploi. Sur trois ans, le budget de l'UIMM était de 480 000 € pour 40 actions consacrées aux personnes placées sous main de justice. Bien que participant à des actions de réinsertion professionnelle, l'UIMM n'est pas en mesure d'évaluer à l'échelle nationale le montant des financements dédiés à l'accès à l'emploi des personnes placées sous main de justice. S'il s'agit d'actions de formation, l'objectif est de favoriser un retour à l'emploi facilité dans des secteurs marqués par des difficultés à l'embauche. Le label apposé par l'UIMM sur les certificats de compétences professionnelles doit agir comme une forme de facilitateur dans les processus de recrutement.

***Encadré : le dispositif A2I au CD de Muret***

***Dispositif qualifiant aux métiers de la métallurgie et préparatoire à la sortie***

***Action Soudure Industrielle CQPM n° 042 Centre de Détention de Muret débouchant sur le certificat de qualification professionnelle de la métallurgie.***

***L'évolution constante des activités de production industrielle, de plus en plus automatisées voir informatisées, nécessitent des organisations du travail toujours plus adaptées. Malgré la modestie du coût de la main d'œuvre pénale, les établissements pénitentiaires demeurent exposés à la concurrence des pays émergents.***

***Face à ce constat, l'industrie régionale peine à trouver la main d'œuvre nécessaire à son activité, malgré les 9% de chômage en Midi Pyrénées. Dans le cadre du protocole d'accord national, signé le 28 mai 2008, entre le MEDEF et le ministère de la Justice et des diverses rencontres opérées pour accompagner le développement de l'emploi pénitentiaire, l'Union des Industries et des métiers de la Métallurgie et la DISP de Toulouse ont décidé d'unir leurs compétences avec pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle des personnes placées sous mains de justice et de contribuer à résoudre les difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises des industries technologiques.***

***Le dispositif financé par le fond A2I (Agir pour l'Insertion dans l'Industrie) et baptisé « Actindustrie Justice » a démarré le 2 Juin 2014 et doit permettre :***

*- de préparer les personnes détenues à leur retour dans la vie active dans un secteur porteur d'emplois et ainsi prévenir d'une éventuelle récidive.*

*- aux entreprises, confrontées à une pénurie de main d'œuvre, de repérer des candidats compétents, ayant fait preuve d'aptitudes et de qualités dans l'exercice de leur activité professionnelle en milieu pénitentiaire.*

*Sept détenus du Centre de détention de Muret, formés aux métiers de l'industrie ont obtenu la certification de soudeur industriel (Certificat de Qualification Paritaire de la Métallurgie - CQPM N°42).*

*Un taux de réussite de 80%, salué par l'organisation patronale de l'UIMM. La remise des certifications s'est effectuée le 22 juillet 2015*

*Le plateau technique a été équipé avec le matériel nécessaire, il reste quelques aménagements à faire (tables pour chaque cabine, nettoyage).*

*Concernant le déroulement de la formation, les formateurs s'adaptent au rythme des stagiaires sur la semaine, avec les contraintes de production. Les cours de technologie et théorie sont dispensés par courtes périodes (10 minutes environ) au sein des ateliers. Un livret de compétences « Passeport Formation » a été mis en place pour suivre les évolutions des acquis. Au terme de la formation, un examen final est organisé dans les mêmes conditions qu'à l'extérieur.*

*Les échanges entre le jury de professionnels (qui se rend à l'établissement au préalable afin d'appréhender l'environnement de travail des stagiaires) et chaque stagiaire durent environ 45 minutes. Les stagiaires n'ayant qu'un accès restreint à l'outil informatique, les Compagnons du Devoir proposent de fournir une trame papier, pouvant être complétée avec les formateurs tout au long de la formation et permettant, le cas échéant une présentation du travail lors de l'examen.*

*Une attention particulière est accordée aux personnes ayant des difficultés en lecture et écriture. Les Compagnons du Devoir ont réalisé un article dans « Le Journal des Compagnons du Devoir », mensuel diffusé nationalement auprès de tous les salariés de l'association, les entreprises partenaires, les entreprises versant la taxe d'apprentissage à cette association, et les partenaires institutionnels.*

### **1.3.5.2. Convention avec le MEDEF**

Le partenariat existant entre l'administration pénitentiaire et le MEDEF a été contractualisé le 28 mai 2008. Il a pour objet de faciliter la réinsertion professionnelle des personnes détenues. Les signataires se sont engagés notamment à renforcer la préparation à la sortie des personnes sous main de justice. Des actions locales ont été mise en place : 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

actions menées étant locales, il n'existe pas, au niveau national, de comptes rendus. Il n'existe pas non plus de réunions du comité de pilotage national de ce partenariat, qui semble peu investi du côté de la direction de l'administration pénitentiaire.

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, il n'y a pas eu de comité de pilotage national ces dernières années avec le MEDEF. Par ailleurs, il n'existe pas de bilans disponibles par DISP.

Ce partenaire de la DAP a fait valoir auprès de la mission les efforts importants qui ont été effectués pour sensibiliser, mobiliser et convaincre ses unions départementales. Il est regretté l'absence d'interlocuteurs au niveau central, comme l'absence de réunions périodiques pour faire part des résultats obtenus ou des difficultés rencontrées.

Ont été portés à la connaissance de la mission, quelques exemples de ce partenariat<sup>1</sup>. Les informations recueillies étant trop éparses et insuffisamment mesurées, il est difficile de les évaluer. Toutefois, cette convention de partenariat avec la première organisation représentative des entreprises, regroupant à la fois des fédérations professionnelles et disposant d'un réseau de proximité avec des délégations territoriales, devrait constituer un enjeu stratégique pour la DAP, enjeu qui semble avoir été minoré.

#### **Encadré : l'application de la convention nationale avec le MEDEF à la DISP de Toulouse**

*Le directeur interrégional des services pénitentiaires (DISP) de Toulouse, s'est rendu le 1er février 2012, au Club de la presse de Montpellier pour la signature d'une convention entre la DISP et le MEDEF de Languedoc Roussillon représenté par son délégué général.*

*Cette convention est la déclinaison régionale du protocole d'accord national signé le 28 mai 2008 entre le MEDEF et le ministère de la Justice et des Libertés.*

*Le DISP a souligné l'importance d'un tel accord qui vise à développer avec l'organisation patronale (fédérations professionnelles et Unions territoriales), le partenariat d'entreprises pour mettre en place les relais nécessaires à la sortie sur l'emploi des personnes incarcérées et à l'implantation d'entreprises concessionnaires au sein des établissements pénitentiaires.*

*D'une durée de deux ans, la convention régionale comprend deux axes majeurs :*

- *Un axe d'information et de communication : intervention en milieu carcéral de chef d'entreprises (forums emplois,...), organisation de visites d'entreprises, information sur les offres d'emploi et de formations ;*
- *Un axe économique et social : développement des activités de productions industrielles, de VAE, de parrainage ou de tutorat etc....*

*Cette convention a permis, dans le ressort de la région Languedoc Roussillon, de sensibiliser les entreprises aux missions de l'administration pénitentiaire dans le domaine de l'insertion et de soutenir le développement de différentes actions :*

- *L'organisation de forum Emploi/Formation au sein des établissements pénitentiaires ;*
- *L'élaboration et la diffusion de différents supports d'information sur le travail pénitentiaire (journaux d'entreprises, pages internet etc...).*

#### **1.4. Au Royaume-Uni**

Il existe différents programmes pour former et éduquer les délinquants (*offenders*), les préparer ou les aider à accéder à l'emploi :

<sup>1</sup> Par exemple, cf. *infra* l'application de la convention avec le MEDEF en région Midi-Pyrénées ou la signature le JUILLET 2016

**Le Offender Learning and Skills Service** propose un service d'éducation dans les prisons, cocommandité par la *Skills Funding Agency (SFA)* – une agence du *Department for Business, Innovation and Skills – BIS* – ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences) et le *National Offender Management Service (NOMS)* – Agence exécutive du ministère de la Justice). En 2012, quatre établissements de formation ont été choisis comme fournisseurs de ce service d'éducation, dans le cadre d'un appel d'offre ouvert et concurrentiel.

**Le Virtual Campus (Campus Virtuel)** : dans les prisons, le Campus Virtuel favorise l'accès à des moyens destinés à faciliter la réinsertion des délinquants. Du matériel pédagogique (apprentissage et formation en ligne) permet aux détenus de chercher des emplois adaptés et de développer leur CV. Les intéressés peuvent être aidés dans leurs démarches et dépôts de candidatures par des conseillers du *National Careers Service* (service national d'orientation des carrières). Ce programme opérationnel, disponible dans 95 prisons, en Angleterre et au Pays de Galles, fonctionne sur la base d'un partenariat avec le *NOMS*, la *SFA* et *BIS*. On le trouve également dans cinq institutions pour jeunes délinquants et trois hôpitaux sécurisés. Il est constitué d'un réseau interne d'ordinateurs et de serveurs au sein des établissements concernés, connectés à un contenu externe privé et un serveur de données, via une connexion Internet sécurisée. La gestion des données est effectuée par des utilisateurs habilités, en dehors de la prison via une interface spécialisée (*Management Information System interface*) avec les moyens des télécommunications du ministère de la Justice.

L'un des objectifs clés du Campus Virtuel est d'améliorer les chances de succès pour les détenus qui recherchent une formation complémentaire ou souhaitent retrouver un emploi. Le Campus Virtuel permet notamment l'acquisition d'un outil essentiel, à savoir d'un CV approfondi, pour certains détenus, leur premier CV...

Un large éventail de contenus et d'outils de réinsertion est disponible. Les détenus utilisent le Campus Virtuel pour étudier du niveau élémentaire jusqu'à l'obtention d'un diplôme d'études supérieures. Le Campus offre notamment la possibilité d'accéder aux « *Open University's introductory level Openings courses* », formation s'adressant à des apprenants ayant peu de connaissances ou d'expérience dans les études. Par ailleurs, les cours délivrés par la *City and Guilds of London (C&G)* et la majorité des cours de la *Oxford, Cambridge and Royal Society of the Arts (OCR)* sont accessibles par ce biais. *Le Offender Learning and Skills Service (OLASS)* examine et met à jour en permanence ce large éventail d'apprentissages, de formations et de matériel éducatif, qui sont contrôlés, mis à jour ou retirés dans un cycle de six mois.

Les délinquants peuvent ainsi développer les compétences dont ils auront besoin et de créer des liens avec les employeurs avant leur sortie de prison.

Le Campus Virtuel fournit aussi des informations concernant quelque 80 000 postes vacants et permet aux détenus, via un système de messagerie sécurisé, d'échanger avec les conseillers et tuteurs pertinents afin de candidater sur un poste. Un détenu libéré peut continuer accéder au Campus Virtuel via un portail intégré dédié intitulé « *Bring On Potential* » (BOP).

L'interface de gestion des données du Campus Virtuel permet un travail collaboratif sur chaque dossier, entre le personnel pénitentiaire et les éducateurs. Le système permet également au personnel de faire appel à d'autres partenaires, tels que les agents de probation et les associations locales de soutien (*community support organizations*).

L'emploi des détenus : le travail en prison offre aux détenus la possibilité d'acquérir une expérience et des compétences dans des domaines variés, tels que: textile, ingénierie, menuiserie, impression, vente au détail, blanchisserie industrielle, exploitation agricole, centres d'appel, services d'assemblage etc. Ces produits et services sont généralement fournis à l'échelle industrielle pour répondre à la demande interne, comme par exemple la fabrication de vêtements et de literie pour une utilisation au sein de l'administration pénitentiaire elle-même. Cependant, grâce à une approche concertée avec d'autres administrations, le travail est de plus en plus effectué pour le compte d'autres ministères, notamment le ministère de la Défense. Cela comporte des avantages importants, non

seulement pour les contribuables, mais aussi pour les détenus qui acquièrent des compétences professionnelles fondamentales, gages de réinsertion et donc de prévention d'une récidive future.

La « **Temporary release from prison** », mise en liberté conditionnelle<sup>4</sup>, qui permet à un détenu de s'absenter de son établissement fermé pendant une courte période (le plus souvent en fin de peine ou à l'approche d'une libération conditionnelle), pour rentrer chez lui, exercer un emploi rémunéré ou volontaire fait partie des options mises en avant par le Collège ; il s'agit de faciliter la réintégration dans la communauté par la reconstruction d'un lien social et l'anticipation de mesures pratiques (recherche d'un logement, inscription à une formation, constitution d'une épargne etc.). L'action comporte un volet à destination des toxicomanes auxquels il est de surcroît proposé un soutien psychologique durant cette période de mise en liberté conditionnelle.

De son côté, le ministère de la Justice veille à ce que, après la remise en liberté des détenus, un noyau d'employeurs leur offre des possibilités d'emploi. Ceci est particulièrement encouragé par le *Employers' Forum for Reducing Re-offending (EFFRR)*, une association d'employeurs engagés en faveur de l'emploi d'ex-détenus, et comptant parmi ses rangs certaines des plus grandes entreprises du Royaume-Uni. Des événements de « networking » cherchent à accroître la visibilité du groupe et à partager les bonnes pratiques parmi ses membres. Un avantage clé de l'*EFFRR* est qu'il s'agit d'un réseau entre pairs (qui permet aux entreprises de s'adresser à d'autres entreprises et, par le mentorat et le soutien, d'encourager de nouvelles entreprises à les rejoindre). Des précisions peuvent être obtenues en cliquant sur le lien ci-dessous<sup>2</sup>.

Le *NOMS Co-financing Programme* offre également une aide aux anciens détenus en recherche d'emploi. Financé par l'Union européenne, ce programme vise à accroître les possibilités d'emploi, d'éducation ou de formation pour les délinquants au sein de la prison où dans la « communauté », à l'extérieur des établissements pénitentiaires. Il vise les délinquants auxquels un soutien ciblé serait particulièrement bénéfique et en les aidant à accéder aux dispositifs existants. L'accent est mis sur les personnes condamnées à une peine inférieure à 12 mois, les femmes, les minorités ethniques, et les personnes souffrant d'un handicap.

## 2. Travail et accès à l'emploi : le diagnostic et l'état des lieux

Une abondante littérature administrative a examiné ces dernières années le thème du travail en prison<sup>3</sup>.

Parmi celle-ci on peut citer un avis du Conseil économique et social (CES) de 1987 consacré au travail en prison qui retenait deux propositions portant plus particulièrement sur le travail en détention :

- améliorer en priorité les conditions de travail et la formation professionnelle (proposition

---

<sup>3</sup> Sénat :

19 juin 2002 : prisons : le travail à la peine. (rapport d'information) par M. Paul Loridant au nom De La Commission Des Finances.

juillet 2012 : bilan de l'application de la loi pénitentiaire dressé par Nicole Borvo Cohen-Seat et de Jean-René Lecerf au nom de la commission des lois et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (rapport n°629 (2011-2012),).

Conseil économique et social :

- Travail et prison Rapporteur/Intervention : Jean TALANDIER Adopté le : 09/12/1986

- Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France Section des Affaires sociales Rapporteur Donat Decisier Adopté le : 22/02/2006

Cour des comptes

- rapport public thématique le service public pénitentiaire : « prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » Juillet 2010

n° 3) ;

- préciser le statut du détenu au travail pour lui redonner une dignité (proposition n° 4).

Concernant cette dernière proposition, l'avis du Conseil économique et social préconisait un rapprochement progressif avec le droit commun pour les conditions de travail, la rémunération, l'expression individuelle et collective et l'accès à une instance chargée de régler les litiges individuels du travail. En ce qui concerne ce dernier point, la proposition de mettre en place une institution paritaire à l'intérieur des murs à l'instar des Conseils de prud'hommes était une solution originale qui aurait mérité d'être étudiée.

## 2.1. Le droit applicable

Le travail des personnes placées sous main de justice répond à deux situations différentes :

- selon que la personne exécute une peine en milieu ouvert : l'accès à un emploi relève des dispositifs de droit commun, à charge pour la personne de justifier d'une activité professionnelle<sup>4</sup> ;
- selon que la personne est détenue : le travail est alors régi par divers textes, dont certains de portée internationale. En particulier, notamment au sens de l'article 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, la Cour de Strasbourg a pu estimer que : « Le travail obligatoire effectué par le requérant pendant sa détention pouvait donc être considéré comme un « travail requis normalement d'une personne soumise à la détention » selon les termes de l'article 4 de la Convention. Dès lors, il ne constituait pas un « travail forcé ou obligatoire » au sens du même article de la Convention »<sup>5</sup>.

L'article 27 de la loi du 24 novembre 2009 a assigné à l'administration pénitentiaire une obligation positive d'offre d'activité: « Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité.

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. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail. »

L'article 33 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée dispose: « *La participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement d'un acte d'engagement par l'administration pénitentiaire. Cet acte, signé par le chef d'établissement et la personne détenue, énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. Il précise notamment les modalités selon lesquelles la personne détenue, dans les conditions adaptées à sa situation et nonobstant l'absence de contrat de travail, bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail* ».

« *Dans le cadre de l'application du présent article, le chef d'établissement s'assure que les mesures appropriées sont prises afin de garantir l'égalité de traitement en matière d'accès et de maintien à l'activité professionnelle en faveur des personnes handicapées détenues* »<sup>6</sup>

Hormis l'article 33 de la loi pénitentiaire de 2009, les principales dispositions législatives

<sup>4</sup> Article 132-45 La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes : 1° Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; [...]

<sup>5</sup> Voir par exemple CEDH Meier c. Suisse 9 février 2016

<sup>6</sup> 2 Tribunal des conflits, 14 octobre 2013, O. Vincent, n° 3918

relatives au travail des détenus sont les articles 717-3 et 718 du CPP. Outre son troisième alinéa aux termes duquel « les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail », l'article 717-3 du CPP précise dans son second alinéa qu'« au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande ».

Par ailleurs, la rémunération du travail en prison est régie par les deux derniers alinéas de l'article 717-3 du CPP:

*« Les règles relatives à la répartition des produits du travail des détenus sont fixées par décret. Le produit du travail des détenus ne peut faire l'objet d'aucun prélèvement pour frais d'entretien en établissement pénitentiaire.*

*« La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L. 3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ».*

L'article 718 précise pour sa part que : « Les personnes détenues peuvent travailler pour leur propre compte avec l'autorisation du chef d'établissement ».

**Plusieurs dispositions réglementaires régissent** le travail en détention des personnes écrouées et hébergées : l'alinéa 1er de l'article 15 du règlement type des établissements pénitentiaires indique : « la personne détenue adresse sa demande écrite [de travail] au chef d'établissement ». L'organisation du travail des personnes détenues résulte, depuis l'intervention du décret du 23 décembre 2010 précité, des dispositions figurant dans la section première « Du travail des personnes détenues » du chapitre X « Des actions de préparation à la réinsertion des personnes détenues » du Titre II « De la détention » du livre cinquième « Des procédures d'exécution » de la troisième partie « Décrets simples » du CPP. L'article D. 433-1 précise que, « outre les modalités prévues à l'article D. 432-3, alinéa 3, le travail est effectué dans les établissements pénitentiaires sous le régime du service général, de la concession de main d'œuvre pénale ou dans le cadre d'une convention conclue entre les établissements pénitentiaires et le service de l'emploi pénitentiaire » (SEP).

Le troisième alinéa de l'article D. 432-3, auquel renvoie cet article, prévoit que les détenus peuvent être autorisés à travailler pour leur propre compte par le chef d'établissement et aussi pour le compte d'associations constituées en vue de préparer leur réinsertion sociale et professionnelle. Ces associations sont agréées par décision du directeur interrégional des services pénitentiaires. Le travail a lieu dans le cadre de la convention conclue entre les établissements pénitentiaires et le service de l'emploi pénitentiaire.

## 2.2. Données quantitatives

### 2.2.1. Les données pour les personnes suivies en milieu ouvert ou sortant de prison

Il n'existe pas de données générales permettant de connaître, y compris pour les sortants de prison, de manière exhaustive ou par voie d'échantillonnage, les conditions de l'accès ou du retour à l'emploi des personnes sortantes de prison ou suivies en milieu ouvert. (cf. proposition N°1)

## 2.2.2. Les données pour les personnes détenues

Tableau N°4 : **INDICATEUR 1.4 : Pourcentage de détenus à l'intérieur des établissements bénéficiant d'une activité rémunérée**

7

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision Actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)	%	29,5	28,5	29,5	28,5	28	28
Indicateur de contexte: masse salariale des activités de production à l'intérieur des établissements pénitentiaires (en brut)	M€	37,5	37,5	36	36	35	36
Indicateur de contexte : masse salariale du service général (en net)	M€	24	23,9	nd	nd	nd	nd

Sources de données : RAP 2016 statistique établie par les établissements (moyenne de données mensuelles au 1er jour ouvré de chaque mois - RMA)

Pour les différentes formes de travail (service général, concession, SEP RIEP), le tableau récapitulatif suivant peut être établi :

Tableau N°5 : **Tableau récapitulatif des différentes formes de travail en détention**

2014	Service général	SEP/RIEP	Concessions
nombre de détenus classés en moyenne annuelle	8391	983	7132
salaire moyen versé en €	254	532	408
nombre d'heures travaillées moyennes mensuelle	1 082 514	108 388	632 539
nombre total d'heures travaillées	12 990 173	1 300 592	7 590 470

Source : chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2014

En 2014, selon les chiffres clés de l'administration pénitentiaire, 23 423 personnes détenues ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée que ce soit du travail en détention, du travail à l'extérieur pour les personnes écrouées non détenues ou une formation professionnelle rémunérée<sup>8</sup>. Ces activités se répartissent entre le service général (les activités liées à la maintenance de l'établissement pénitentiaire, la restauration, l'hygiène et

<sup>7</sup> Précisions méthodologiques :

Mode de calcul : depuis le PLF 2013, le numérateur comptabilise le nombre de personnes écrouées hébergées (et non plus personnes écrouées), exerçant une activité de travail en détention, au premier jour ouvré du mois et le dénominateur le nombre de personnes écrouées et présentes dans l'établissement au premier jour ouvré du mois.

L'indicateur est la moyenne des douze relevés au 1er jour du mois des rapports mensuels d'activité (RMA) établis par les établissements. L'indicateur est ainsi recentré sur les activités rémunérées (travail et formation professionnelle) à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

Les personnes détenues rémunérées visées sont celles qui occupent un poste au service général ou en atelier de production, ou qui sont stagiaires rémunérés de la formation professionnelle en établissements pénitentiaires.

<sup>8</sup> Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3)

diverses tâches d'intérêt commun, comme la bibliothèque), et le travail au bénéfice d'un secteur marchand, (qu'il s'agisse d'un concessionnaire, de la régie industrielle des établissements pénitentiaires ou d'une activité d'insertion par l'économique).

Le taux d'activité global (qui inclut le travail mais aussi la participation à une action de formation professionnelle rémunérée) reste très faible par rapport aux besoins. Il a fléchi par rapport à l'année 2014 atteignant 34,6 % contre 35,9 % en 2013. Il varie de manière substantielle entre les établissements pour peines (51 %) et les maisons d'arrêt (31,5 %)⁹ au sein desquelles la sous activité est la plus forte.

Au titre du travail (incluant le service général, l'emploi chez les concessionnaires, et le SEP-RIEP), l'administration pénitentiaire enregistre 59 735 540 € de rémunérations brutes versées durant l'année 2014 pour 3 896 885 journées travaillées¹⁰. Le tableau ci-dessous présente une synthèse de la répartition des emplois et de la masse salariale selon les différentes formes de travail en détention.

Tableau N°6 : Répartition de la masse salariale entre les différentes formes de travail en détention

En 2014	Service général	Concession		SEP-RIEP	Total
		Gestion publique	Gestion déléguée		
Masse salariale (en €)		12 042 429	11 942 470		
	24 566 146	23 984 899		6 620 732	55 171 777
ETP		4 146	3 720		
	8 391 (48.6 %)	7 866 (45.7 %)		983 (5.7%)	17 240
Rémunération mensuelle moyenne (en €)	254	242	267	532	NN

*Source* : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

En moyenne, en 2014, les objectifs fixés par les conventions d'objectifs (C.O.B) pour les différentes directions interrégionales (DI) sont atteints à 96 % en termes de masse salariale et à 94 % en termes d'ETP. Cependant, une disparité dans le niveau d'atteinte des objectifs C.O.B de travail existe selon les directions interrégionales. Par exemple, alors que la DI de Strasbourg atteint 100 % de son objectif C.O.B en termes de masse salariale, la DI de Marseille atteint 89 % de son objectif. Cette différence n'est pas expliquée.

Tableau N°7 : ETP par direction interrégionale comparée aux objectifs C.O.B en 2014

Métropole (hors MOM)	E.T.P 2014	Objectif E.T.P 2014	Écart E.T.P/Objectif
DI de Bordeaux	673	733	92 %
DI de Dijon	738	785	94 %
DI de Lille	991	1000	99 %
DI de Lyon	700	751	93 %

⁹ Données issues des chiffres clés de la DAP qui inclut dans le taux d'activité le travail et la formation rémunérée, ce qui entraîne des discordances avec les données détaillées de l'emploi et de la formation

¹⁰ Idem

Métropole (hors MOM)	E.T.P 2014	Objectif E.T.P 2014	Écart E.T.P/Objectif
DI de Marseille	467	506	92 %
DI de Paris	1190	1304	91 %
DI de Rennes	747	795	94 %
DI de Strasbourg	770	812	95 %
DI de Toulouse	628	638	98 %
<b>Total métropole</b>	<b>6904</b>	<b>7324</b>	<b>94 %</b>

*Source* : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

Dans les établissements en gestion déléguée, l'offre de travail est à la charge de l'entreprise titulaire du contrat de gestion, selon des objectifs fixés contractuellement en termes d'heures de travail selon la capacité et le taux d'occupation des établissements. Le non-respect des objectifs contractuels par les gestionnaires implique le versement de pénalités financières proportionnelles à la différence entre le résultat et l'objectif.

Le taux d'emploi diffère du taux d'activités (qui correspond à une obligation légale pesant sur l'administration pénitentiaire) ; **lorsqu'il est rapporté à l'ensemble des personnes détenues, il montre en creux que la part de chômage<sup>11</sup> est plus importante dans les établissements pénitentiaires qu'elle ne l'est dans la population générale.**

La direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas de cet indicateur qui pourrait être pondéré par une adaptation de la notion de chômeur selon la définition internationale adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT)<sup>12</sup>. La détermination de la part de chômage doit être rapportée au nombre de personnes détenues, déduction faite de ceux qui ont une activité rémunérée (16502), pondérée de la structure d'âge de la population.

La mission a ainsi considéré que si le taux de chômage dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pouvait être estimé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 entre 65%, selon qu'étaient comptabilisées les personnes détenues en activité (soit de travail soit d'une formation professionnelle rémunérée<sup>13</sup>), et 75 %, en rapportant le nombre de personnes détenues classées au travail en moyenne mensuelle (service général, RIEP-SEP ou concessions)<sup>14</sup>, il devrait être mis en regard de la structure sociodémographique de la population détenue. Certes, il conviendrait de prendre en considération des paramètres spécifiques, tels que la part des personnes empêchées pour diverses raisons telles celles qui sont bénéficiaires de l'allocation adultes handicapées. Durant la même période, le taux de chômage s'établissait à 9,9 % de la population générale mais atteignait 23,9 % dans la tranche des 16-24 ans., La détermination d'un indicateur national, établi avec l'INSEE pour en assurer la fiabilité, permettrait de connaître avec précision la part de chômage atteinte dans les établissements pénitentiaires et ainsi de pouvoir servir d'appui à des stratégies locales convaincantes. (Les rapports de visite des établissements pénitentiaires effectués par le contrôleur général des lieux de privation de liberté confirment cette tendance, là où elle a été relevée, en la nuanciant selon le type d'établissements pénitentiaires<sup>15</sup>. Ainsi, il a été constaté que les ratios

<sup>11</sup> Au sens de l'INSEE qui distingue le taux de chômage ( pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs), notion différente de la part de chômage qui, elle, mesure la proportion de chômeurs dans la population totale

<sup>12</sup> Selon le BIT, est considéré comme chômeur une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions :- être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ;- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

<sup>13</sup> En rapportant le nombre de personnes en activité en moyenne mensuelle -23 423 - au nombre de personnes écrouées détenues au 1<sup>er</sup> janvier 2015, soit une part de chômage de 64.6 %

<sup>14</sup> 16506 personnes selon la DAP rapportées à 66270 personnes détenues écrouées et hébergées au 1<sup>er</sup> janvier 2015, soit une part de 75.1%.

<sup>15</sup> Rapports de visite des établissements pénitentiaires publiés en ligne sur le site du contrôleur général des lieux de privation de liberté

travailleurs/inactifs pouvaient même être très inférieurs<sup>16</sup>.  
 Au centre de détention de Muret (31), les données sont les suivantes.

Tableau N°8 : **Exemple de l'emploi au centre de détention de Muret**

		2013	2014
Effectif moyen de l'établissement		589	582
<b>Nbre de personnes détenues classées</b>		<b>53%</b>	<b>53.5%</b>
	concessionnaires	227 (38.5%)	228 (39.1%)
	RIEP	62(10.5%)	65 (11.1%)
	Formation	23 (3.9%)	19 (3.2%)
	autres	1 (0.1%)	1
	Part de chômeurs	47%	46.5%

Source (rapport au comité d'évaluation du centre de détention de Muret pour 2014

Il est cependant relevé, dans les rapports de visite du CGLPL, des exceptions significatives, comme à la MC Saint Martin de Ré : "L'offre de travail, exceptionnelle dans un établissement pénitentiaire, permettant à près de 80 % des personnes détenues de bénéficier d'un salaire (60% en mai 2009, lors de la première visite) constitue un atout pour l'établissement qu'il convient de préserver ».

A la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, en janvier 2010 : "Parmi les 35% de la population pénale classée au travail, la majorité (71% d'entre eux) est employée en atelier. Le chômage (jusqu'à 56% au CJD) et l'absentéisme (jusqu'à 33% au D5) restreignent très nettement le nombre de ceux réellement présents à un poste." » (cf. proposition N°2 )

La mise en place d'indicateurs d'emploi permettrait d'avoir une vision précise de la demande d'emploi. S'il est illusoire d'utiliser cet indicateur pour ajuster l'offre en temps réel, en revanche, la variation de la demande donne des indications assez précises sur les revenus, et leur absence ou leur diminution, la difficulté pour les personnes détenues à cantiner, à aider leurs familles à l'extérieur et à indemniser les victimes.

De surcroit, la variation d'emploi peut également être considérée comme un indicateur de gestion d'un risque sécuritaire, une hausse sensible de la part de personnes détenues au chômage, notamment dans un établissement pour peine, étant de nature à accroître les tensions.

La connaissance d'un tel indicateur par les partenaires clés de l'administration peut permettre, de surcroit, d'anticiper des interventions, par exemple en réunissant plus rapidement les CPU dédiées à l'examen des personnes dépourvues de ressources, en actionnant les associations qui peuvent abonder les fonds de secours ou en sollicitant par

<sup>16</sup> Voir notamment les recommandations sur les visites des établissements suivants : MA Reims novembre 2008, MA Nice novembre 2008, CP Mont-de-Marsan octobre 2009, CP Le Havre juillet 2011

anticipation les organismes de formation, malgré la rigidité des dispositifs et l'annualisation de leur programmation.

### 2.3. Le point de vue des personnes détenues

Le Défenseur des droits relève, de la part de ses délégués intervenant en établissement pénitentiaire des difficultés d'accès au travail, « plus particulièrement des difficultés liées à un manque de places pour être classé au travail (le temps d'attente est très long pour obtenir un travail et l'incompréhension des détenus quant au choix du détenu qui obtient le travail, choix qui ne leur paraît pas objectif »<sup>17</sup>.

Selon le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans une note adressée à la mission<sup>18</sup> : « De manière générale, les personnes détenues font état d'une insuffisance de postes de travail au sein des établissements et de la faible offre de formation professionnelle. Elles relèvent également le caractère occupationnel de ces activités. Nombre d'entre elles nous saisissent en raison du délai écoulé depuis la demande de travail ou de formation professionnelle qu'elles ont pu formuler (délais de plusieurs mois, en l'espèce). Nous recevons de nombreux témoignages de personnes faisant état de l'écart existant entre le salaire qu'elles perçoivent et la réglementation ; certaines engagent des recours contre le DAP à ce sujet. [..]

S'agissant des procédures de classement au travail, nous sommes vigilants quant aux personnes dites « prioritaires » telles que celles dépourvues de ressources suffisantes et isolées (sur le plan familial et géographique). Enfin, nous avons déjà saisi des chefs d'établissement relativement aux conditions dans lesquelles avaient été prononcés des déclassements de poste de travail : le constat global est que l'appréciation du 2° de l'article R.57-7-34 du CPP « le déclassement d'un emploi ou d'une formation lorsque la faute a été commise au cours ou à l'occasion de l'activité considérée » est très large, la notion de « au cours ou à l'occasion » étant utilisée de manière particulièrement extensive par les chefs d'établissement. ».

Dans les établissements pénitentiaires, il s'agit très souvent de gérer une pénurie de l'offre de travail, qui peut être examinée aussi bien pour le service général (cf. 2.4 infra) que pour l'emploi en concession ou celui offert par le service de l'emploi pénitentiaire (cf. 2.5). La situation des personnes suivies en milieu ouvert, plus mal connue, n'en mérite pas moins une attention soutenue, le travail demeurant l'un des déterminants de la prévention de la récidive (cf. infra 2.6).

### 2.4. Le service général

Le service général désigne l'ensemble des emplois occupés par des personnes détenues dans des fonctions de maintenance, de restauration et d'entretien des lieux de vie collective en détention. L'administration pénitentiaire propose des travaux aux personnes détenues dans le cadre des activités de fonctionnement de l'administration pénitentiaire telles que la préparation et le service des repas ou l'entretien<sup>19</sup>. Il est régi par l'article D. 433-3 du CPP. Dans chaque établissement, des détenus sont affectés au service général pour maintenir propres les locaux de la détention et assurer différents travaux nécessaires au fonctionnement des services : nettoyage, maintenance des bâtiments, jardinage, cuisine, lingerie, bibliothèque, cantine, coiffure. Toutefois, aucun détenu ne peut être employé aux

<sup>17</sup> Etat des lieux établi par le Défenseur des droits pour la mission

<sup>18</sup> Note de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté pour la mission sur les principaux constats du CGLPL en matière d'insertion. Voir également le rapport annuel du CGLPL pour 2015.

<sup>19</sup> Le travail en prison : une démarche citoyenne, Direction de l'administration pénitentiaire, 2012

écritures de la comptabilité générale, au greffe judiciaire ou dans les services de santé.

En 2014, 8 637 personnes détenues travaillent au service général quotidiennement et près de 24 566 146 € sont versés en salaires. L'emploi au service général représente à lui seul la moitié de l'emploi des personnes détenues écrouées et La rémunération mensuelle nette moyenne y est de 254 € pour trois à sept heures de travail par jour<sup>20</sup>.

Entre 2013 et 2014, le montant d'ETP pour le service général a diminué de - 4 % pour les établissements en gestion publique et stagné pour les établissements en gestion privée, alors que la population écrouée et hébergée a baissé dans une proportion moindre sur cette période.

Parmi les diverses formes de travail des personnes placées sous main de justice, seul le travail au service général représente une dépense pour le programme 107. L'augmentation de l'offre de travail « marchand » devrait donc constituer un axe majeur pour la direction de l'administration pénitentiaire.

Sans mésestimer l'importance du travail au service général pour la réinsertion des personnes détenues, la faible rémunération servie comme la faible qualification des tâches effectuées peuvent être considérées comme moins porteuses dans une perspective de préparation d'une sortie.

Il convient de relativiser là encore cette appréciation au regard des efforts faits par des chefs d'établissement comme par des gestionnaires privés pour articuler l'emploi au service général avec des processus de qualification. Une évaluation générale de ces efforts localisés permettrait d'engager une négociation avec des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui collectent les fonds de la formation professionnelle des entreprises, gèrent et financent les actions de formation et les contrats de professionnalisation.

Cette orientation permettrait de qualifier ce travail à grande échelle et ainsi faire baisser la dépense pour le programme 107, tout en maintenant le volume global des ETP.

## **2.5. Le travail en concession et les activités du service de l'emploi pénitentiaire de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (SEP-RIEP)**

Parmi les autres modalités de travail en détention, deux autres relèvent davantage de l'emploi marchand : le travail en concessions et les activités du service de l'emploi pénitentiaire (SEP-RIEP).

### **2.5.1. Le travail en concession**

Les activités en concessions consistent pour les personnes détenues à travailler dans des ateliers installés dans les établissements pénitentiaires pour le compte d'entreprises privées. L'administration pénitentiaire prête les locaux et affecte les détenus tandis que les concessionnaires apportent le matériel et le savoir-faire.

Les conditions de rémunération et d'emploi des personnes détenues sont fixées par une convention conclue entre l'administration et l'entreprise « en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral et dans le respect du taux horaire minimal fixé à l'article D. 432-1 » (art. D. 433-1).

Le travail en concession représente 5 969 ETP. En 2014, dernière année connue, la masse salariale en concession est de 29 258 919 € pour une rémunération mensuelle nette moyenne de 408 €.

---

<sup>20</sup> Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire en 2015, Direction de l'administration pénitentiaire

Tableau N°9 : **Répartition du travail en concession entre établissements en gestion publique et gestion déléguée en 2014**

Type de gestion	Gestion publique	Gestion déléguée	Total
Masse salariale 2014 (en €)	13 634 836	15 487 089	29 258 919
salaires moyen mensuel	422.7€,	394.55€.	408 €(moyenne)
ETP 2014	2 688	3 271	5969

*Source* : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

### 2.5.2. Le service de l'emploi pénitentiaire

Les personnes détenues peuvent également travailler dans des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), créée en 1951 pour compenser le nombre insuffisant de postes de travail en concession.

Selon ce schéma, l'État emploie directement les personnes détenues à des travaux de production et se charge de l'écoulement des produits. La RIEP, délocalisée à Tulle, est gérée depuis 1998 par le service de l'emploi pénitentiaire (SEP), service à compétence nationale placé sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire. Ce service est chargé en particulier d'organiser la production des biens par les personnes détenues, d'en assurer la commercialisation et de gérer la RIEP. En 2014, le service de l'emploi pénitentiaire a géré 46 ateliers de production implantés dans 23 établissements pénitentiaires recevant majoritairement des personnes détenues condamnées à de longues peines. Ce service intervient dans plus de douze secteurs d'activités différents (confection, menuiserie boissellerie, métallerie, mécanique générale, imprimerie, informatique, numérisation d'archives audiovisuelles, travail à façon, reliure, cuir, exploitation agricole et diverses activités liées aux plans de sauvegarde du patrimoine).

Les ateliers du service de l'emploi pénitentiaire (SEP) ont employé, au cours de l'année 2014, 182 agents qui ont encadré 983 personnes détenues en moyenne mensuelle (4,2 % des actifs rémunérés écroués) pour un total de 1,3 M d'heures travaillées. La rémunération mensuelle moyenne nette par poste de travail, en équivalent temps plein, a été de 532 €.

La régie produit notamment des primo-équipements pour les ouvertures d'établissements pénitentiaires (3,4 M€ en 2015 pour les équipements des établissements de Riom, Valence et Fleury) et le mobilier des nouveaux palais de justice.

Au 1er juillet 2015, 47 ateliers, répartis sur 24 sites pénitentiaires, emploient 1 185 personnes détenues (1047 en 2014), dans les secteurs du métal, de la menuiserie, de la confection, des travaux informatiques, du façonnage, de l'imprimerie et de l'agriculture.

Tableau N°10 : **Répartition du travail dans les ateliers du SEP- RIEP entre établissements en gestion publique et gestion déléguée en 2014**

Type de gestion	Gestion publique	Gestion déléguée
Masse salariale 2014 (en €)	6 377 020	311 157
ETP 2014	995	52

*Source* : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

## 2.6. L'accès à l'emploi des personnes sortant de prison et celles qui sont suivies en milieu ouvert

Comme cela a été indiqué précédemment, les données quantitatives relatives au travail des personnes sortantes de prison ou suivies en milieu ouvert sont défaillantes.

Il n'existe pas de suivi organisé au niveau central ni au niveau des DISP des protocoles mis en place pour permettre un accès à l'emploi ou un retour des personnes sortant de prison ou suivies en milieu ouvert.

L'application du droit commun n'exclut pas la mise en place de passerelles particulières pour faciliter le retour à l'emploi mais leur organisation relève de l'initiative locale.

La mission n'a pas disposé des éléments qui auraient permis une collecte nationale et systématique de ces initiatives, le recensement ci-dessous relevant d'informations recueillies lors de ses déplacements en régions.

### ***Encadré : initiatives menées dans les régions Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon en milieu ouvert***

*Avec la Direccte Midi Pyrénées, un **dispositif d'orientation et de préparation à la sortie (DOPS)**, visant à l'orientation et à l'insertion professionnelle des personnes détenues a été mis en place. Le dispositif est mené conjointement par les acteurs suivants : DISP/ SPIP 31/ Pôle emploi justice du 31, cofinancé par l'Etat et le Conseil Départemental, Pôle Emploi selon le profil de la personne (RSA ou non). Le Dispositif d'Orientation et de Préparation à la Sortie (DOPS) qui a fonctionné en 2015 pour cinq établissements de la région midi Pyrénées se poursuivra en 2016 en concernant tous les établissements pénitentiaires.*

***Avec l'école nationale vétérinaire de Toulouse** : des contrats d'accompagnement vers l'emploi de 6 mois renouvelables jusqu'au maximum de 2 ans permettent une réinsertion professionnelle durable. A ce jour 7 postes de travail sont proposés à des sortants de détention (aménagement de peine ou suivi SME) par convention SPIP, Pôle emploi et le conseil départemental.*

***Dans l'Hérault, le projet Puimisson"** a été mis en place : la congrégation des Moines et Moniales de St Joseph ont signé le 25 septembre 2013 à Puimisson (Hérault) une convention avec la DISP de Toulouse (Section travail DPIP) visant à faciliter l'insertion dans la vie active des publics placés sous-main de justice. Très investie dans l'accueil et l'accompagnement des populations en situation de précarité, la communauté religieuse St Joseph a accepté en avril 2011 de recevoir sur son site, des personnes condamnées par la justice à des peines de travaux d'intérêt général.*

*Souhaitant poursuivre cette collaboration, la communauté a répondu favorablement à la proposition de l'administration pénitentiaire d'introduire au projet de construction du monastère, une clause d'insertion sur le principe des clauses sociales utilisées dans les marchés publics.*

*Les entreprises retenues dans la réalisation de cette construction se sont engagées à réserver un volume d'heures de travail, équivalent à 10% du volume total des heures générées par le chantier, à une action d'insertion professionnelle. L'objectif affiché par les Moines et Moniales est de répondre à une exigence de solidarité et de cohésion sociale en facilitant le recrutement de personnes condamnées. Pour l'administration ce type de collaboration permet d'ouvrir de nouvelles opportunités d'exécution de peine*

*pour la personne placée sous-main de justice en mobilisant les mesures et dispositifs pour l'emploi et de formation professionnelle. L'expérience s'est avérée concluante.*

*Au terme de l'action, les entreprises ont dépassé leurs obligations en réalisant 1 166h d'insertion pour un objectif de 450h fixé à la convention La collaboration des services SPIP, Maison de l'emploi du grand Biterrois (MDEGB) et Pôle Emploi Justice s'est par ailleurs renforcée et étendue à d'autres types d'actions*

*Les partenaires impliqués : La DISP de Toulouse*

*La DR de Pôle Emploi LR*

*La Maison de l'Emploi MDEGB*

*La Mission Locale de Béziers*

*Le SPIP de l'Hérault*

Dans le ressort de la DISP de Toulouse, des projets innovants ont pu voir le jour avec des partenariats multiples :

- Le Chantier Extérieur en partenariat avec les Voies Navigables de France, le conseil régional, Pôle emploi et le CFPPA permet la mise en situation de travail de 8 personnes détenues (CAE/CUI) ;
- Le chantier extérieur Bâti+ sur l'Ariège propose également cette alternative sous forme de 6 postes mais aussi des actions non rémunérées mais permettant une remobilisation vers l'emploi ;
- Placement extérieur INSTEP (8 à 12 places) partenariat Direccte/ FSE etc.... Sur cinq demi-journées par semaine les personnes suivies en milieu ouvert font l'objet d'un accompagnement renforcé avec des professionnels autour du montage d'un projet Professionnel individualisé- Retour à l'emploi.
- ECTI : association avec qui la Fondation FACE a conventionné pour un accompagnement individuel ou en groupe portant sur des démarches de retour à l'emploi, création de microentreprises ....

### ***Encadré : dispositif pour les jeunes de moins de 25 ans***

*Un partenariat actif du SPIP avec les missions Locales de Toulouse de la Haute Garonne mais aussi de l'Ariège notamment dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif Garantie Jeune: il s'agit d'une garantie à une première expérience professionnelle : conclue sous la forme d'un contrat réciproque d'engagements entre un jeune bénéficiaire et une mission locale pour une durée d'un an. L'objectif de l'accompagnement est de créer des liens directs, immédiats et privilégiés entre les jeunes et les employeurs, comme vecteurs du développement de l'autonomie sociale et professionnelle des jeunes accompagnés. Le jeune qui intègre le dispositif est rémunéré (important pour la pérennisation). L'accompagnement est à la fois vers l'emploi mais aussi en accompagnant le jeune dans son emploi.*

Ces projets, selon les entretiens que la mission a pu avoir sur le terrain, nécessitent une bonne connaissance des dispositifs complexes en matière d'aide à l'emploi. Le secrétariat général du comité interministériel pour la prévention de la délinquance (CIPD) a compilé un manuel recensant l'ensemble des dispositifs d'insertion des jeunes ; de tels documents sont également disponibles au Ministère de l'emploi et du travail. Tout en reconnaissant leur importance pour l'insertion des personnes suivies en milieu ouvert, ils sont chronophages pour des résultats parfois limités. La mise en place d'une compétence d'ingénierie de projets dans les DISP permettrait de limiter ces obstacles.

### 2.6.1. La transition vers le travail à l'extérieur

Depuis 1993, une politique conjointe est engagée entre le ministère de la Justice et le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue social pour permettre aux personnes placées sous main de justice d'accéder aux services de droits communs et ainsi de préparer leur réinsertion professionnelle<sup>21</sup>.

Ainsi qu'il est indiqué dans la partie dédiée au budget et au financement des politiques d'insertion, la convention-cadre nationale de collaboration signée en 2010 entre la direction de l'administration pénitentiaire a été renouvelée pour la période 2013-2015. La convention vise en priorité des interventions en milieu fermé : aucun recensement des partenariats locaux existant en milieu ouvert n'est effectué. Des entretiens que la mission a pu conduire en région, il ressort que les partenariats sont davantage fondés sur les capacités de mobilisation des ressources locales par les CPIP dans leurs secteurs d'intervention que sur de réelles relations institutionnelles.

### 2.6.2. Les contrats uniques d'insertion (CUI)

Ainsi qu'il est indiqué dans la fiche dédiée au budget et aux financements des politiques d'insertion, les personnes placées sous main de justice peuvent bénéficier de contrats aidés. En 2015, selon les calculs de la mission, les personnes placées sous main justice bénéficient au minimum d'un total de 392 contrats uniques d'insertion sans que le nombre exact puisse être connu à défaut de croisements de fichiers.

Tableau N°11 : Répartition des contrats CUI de moins de 6 mois par régions et par nature entre 2013 et 2015

	2013			2014			2015		
	CUI CAE	CUI CIE	TOTAL CUI	CUI CAE	CUI CIE	TOTAL CUI	CUI CAE	CUI CIE	TOTAL CUI
	1036	134	1170	802	113	915	239	153	392

Source : Extraction DGEFP 2015.

## 2.7. Droits à la retraite

Le vieillissement de la population détenue pose d'autres questions, notamment celle des droits à la retraite. Cette problématique a notamment été soulevée par le CGLPL. Les courriers reçus par le Contrôleur général et les rapports de visite des établissements

<sup>21</sup> Convention cadre nationale de coopération entre Pôle emploi et l'administration pénitentiaire 2013-2015.

pénitentiaires témoignent des difficultés rencontrées par les personnes détenues pour faire valoir leurs droits à la retraite, en particulier concernant la prise en compte des périodes de travail effectuées en détention<sup>22</sup>.

La direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la sécurité sociale ont décidé d'une information interservices (DISP, CARSAT et établissements pénitentiaires) pour appeler leur vigilance sur le traitement des demandes individuelles de reconstitution de carrières des personnes détenues.

## 2.8. Les outils de suivi et de développement de l'emploi en milieu pénitentiaire

### 2.8.1. Le programme « entreprendre »

Le programme « entreprendre » est un plan national lancé en janvier 2008 par la DAP.<sup>23</sup> Il avait pour objectif d'augmenter le nombre de détenus ayant accès à une activité rémunérée au titre du travail, du service général et de la formation professionnelle. Il concernait 168 établissements, comportait 11 cibles et 28 objectifs portant sur l'organisation du travail, les infrastructures dédiées au travail, la formation du personnel en relation avec les ateliers, l'alternance travail-formation au service général et les relations avec les partenaires économiques. Les thématiques de ce plan concernaient les infrastructures liées au travail, l'organisation du travail, les relations commerciales avec les entreprises, l'hygiène et la sécurité des ateliers et des zones de travail du service général.

Selon la Cour des comptes<sup>24</sup> : « Les premiers bilans de ce plan, qui concerne 168 établissements, ont mis en évidence des résultats disparates d'une DISP à l'autre. Si les mesures consistant à mieux répondre aux attentes des entreprises commanditaires ont eu un certain succès, la mise en place de la journée continue, qui semble surtout motivée par la nécessité de réduire les mouvements en détention, n'a pas reçu partout le même accueil. Ainsi, alors que le plan « Entreprendre » a pu jouer un rôle d'amortisseur aux effets de la crise économique, son efficacité reste encore à démontrer. »

Une seule évaluation a été effectuée pour l'année 2009, montrant notamment que l'alternance travail-formation au service général devait encore être améliorée et que le niveau d'emplois en établissement pénitentiaire ne pourrait venir que du secteur privé.

Le rapport annuel d'activité sur le travail pénitentiaire effectué par la DAP mentionne ce programme pour en présenter les initiatives les plus marquantes. En réalité, seules deux directions interrégionales (Bordeaux et Toulouse) semblent encore s'appuyer sur ce dispositif.

## 2.9. Les obstacles au développement de l'emploi

### 2.9.1. les obstacles physiques

En s'appuyant sur l'examen de quatre-vingt-dix des rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans des établissements pénitentiaires, il ressort que

<sup>22</sup> Cf. note du CGLPL pour la mission

<sup>23</sup> Cf rapport IGF2008-M-087-02 les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé avril 2009

<sup>24</sup> Cour des comptes *Rapport public thématique Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » Juillet 2010*

généralement, les établissements de petite taille ne disposent pas des surfaces nécessaires à l'installation d'ateliers<sup>25</sup> : « Face à l'absence d'atelier et de locaux disponibles, des personnes détenues travaillent en cellule et obtiennent ainsi une rémunération. Leurs conditions de vie ne sont cependant pas satisfaisantes, en raison d'un surembrelement de la cellule et de conditions d'hygiène dégradées. Des solutions pour améliorer cette situation devraient être recherchées. »

La configuration des locaux fait obstacle aux livraisons : portes d'entrée trop étroites, absence de quai de déchargement, etc. De plus, la pénurie engendre des difficultés dans les procédures de classement, obligeant les chefs d'établissement à faire des choix qui ne sont pas dictés par des critères privilégiant nécessairement les processus de réinsertion.

A l'inverse, certains établissements ont orientés l'ensemble de leur organisation autour du travail : « L'établissement dispose d'ateliers qui constituent de véritables unités de production gérées par le service de l'emploi pénitentiaire (SEP) de l'administration pénitentiaire. Elles permettent la réalisation d'un travail qualifiant qui offre des conditions de rémunération supérieures à la moyenne générale des salaires versés aux détenus. » Il est souligné<sup>26</sup> « L'action menée par le chef d'établissement et son équipe pour développer le travail en atelier mérite d'être saluée et encouragée. ».

### 2.9.2. Les obstacles tenant à l'organisation des établissements pénitentiaires

Selon le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans cette grande maison d'arrêt de la région parisienne, il est relevé : « S'agissant des ateliers, du fait des mouvements et du planning des occupations, le taux d'absentéisme des travailleurs est important. Les concessionnaires s'en plaignent. »<sup>27</sup>

S'agissant des procédures de classement au travail, le CGLPL fait le constat global est que l'appréciation du 2° de l'article R.57-7-34 du CPP : « le déclassement d'un emploi ou d'une formation lorsque la faute a été commise au cours ou à l'occasion de l'activité considérée » est très large, la notion de « au cours ou à l'occasion » étant utilisée de manière particulièrement extensive par les chefs d'établissement. »

La situation générale de l'emploi dans les établissements pénitentiaires peut être ainsi caractérisée :

- Une offre de travail faible et insuffisante ;
- Une activité se caractérisant en général par un travail peu qualifié ;
- Un travail donnant lieu à une faible rémunération<sup>28</sup>.

### 2.9.3. Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire<sup>29</sup>

Le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a financé, à la demande de la mission, une étude réalisée par l'institut TNS Sofres auprès d'entreprises et ayant pour objet d'identifier les freins et leviers à l'embauche des personnes placées sous main de justice. Les résultats essentiels de cette enquête d'opinion, réalisée auprès d'un échantillon de 600 entreprises, sont les suivants.

<sup>25</sup> Voir par exemple, le rapport de visite de la MA Chaumont août 2011

<sup>26</sup> Voir par exemple, le rapport de visite de la MA Belfort février 2009

<sup>27</sup> MA Fleury-Mérogis janvier 2010 n°11 (Services communs)

<sup>28</sup> Sur ce dernier aspect voir le chapitre du rapport annuel du CGLPL pour 2011 consacré aux rémunérations.

<sup>29</sup> Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – TNS Sofres pour SGMAP – Janvier 2016

### **2.9.3.1. Des entreprises qui accordent de l'importance à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et sont prêtes à jouer le jeu... mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire**

Près de neuf entreprises sur dix (88%) estiment avoir un rôle à jouer important, voire très important (43%) dans l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi (seniors, jeunes, personnes handicapées, chômeurs de longue durée...).

En termes de secteur, seul le BTP se démarque négativement, mais avec un score qui reste assez élevé (77%). Cette importance accordée à l'insertion vaut de façon massive pour toutes les catégories de personnes éloignées de l'emploi sauf pour celles condamnées, face auxquelles les entreprises sont clairement divisées (seulement 47% estiment qu'il est important que les entreprises agissent en faveur de leur insertion professionnelle).

A noter que les entreprises de plus de 50 salariés sont plus positives sur ce point.

Mais dans un contexte où les perspectives d'embauche pour 2016 semblent modestes pour les entreprises interrogées (à peine un tiers envisagent de recruter), celles-ci sont peu disposées à embaucher des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire (69% n'envisageraient pas d'en embaucher, dont 33% certainement pas).

Les entreprises de plus de 10 salariés et du secteur de l'industrie affichent toutefois des prédispositions plus favorables. Toutes se montrent en revanche plus ouvertes envers les autres catégories de personnes éloignées de l'emploi.

### **2.9.3.2. Un niveau d'information relativement faible sur les dispositifs pour favoriser l'emploi des personnes condamnées**

Un peu moins d'une entreprise sur deux sait que les entreprises ont la possibilité d'embaucher des personnes condamnées en contrat d'insertion (45%). Dans le même temps, elles se déclarent mal informées sur ce sujet (88% au total, dont 64% très mal informées).

D'après les entreprises interrogées, celles qui emploient des personnes condamnées le font principalement pour favoriser leur insertion. L'intérêt en termes d'image est beaucoup moins perçu (42% pour l'ensemble des entreprises).

### **2.9.3.3. Des freins assez forts à l'embauche de personnes condamnées**

Même après une explication sur les possibilités offertes par les contrats d'insertion, deux entreprises sur trois n'envisagent toujours pas d'embaucher des personnes condamnées (66% de réponses négatives).

Le secteur de l'industrie confirme en revanche sa plus grande ouverture (48% vs 34% pour l'ensemble).

Parmi les entreprises qui n'envisagent pas d'employer des personnes condamnées, une sur deux affirme que, même si leurs profils pouvaient correspondre à ses besoins, elle ne souhaiterait pas en employer.

Toutes les mesures proposées pour favoriser l'emploi des personnes condamnées et suivies par les services de justice sont jugées utiles par les répondants, en particulier le fait d'être informé précisément sur les précautions à prendre lorsqu'on embauche ces personnes (89%). Les autres mesures recueillent des scores positifs supérieurs à 75% (accompagnement personnalisé pour faciliter le processus d'embauche, allègement de charges fiscales ou encore accompagnement sur la procédure de recrutement).

Mais globalement, les freins à l'embauche restent bien plus forts que les leviers. Le profil psychologique des personnes condamnées apparaît comme un frein majeur (84% « oui, dissuaderait »), suivi du danger que les condamnés représentent pour les salariés (71%) et des craintes quant à leur fiabilité (69%). En matière de leviers, la volonté d'agir en faveur de

la réinsertion sociale arrive en tête des critères qui pourraient inciter à employer des personnes condamnées et suivies par les services de la justice (71%), suivi par le souhait de donner une seconde chance (65%). Les autres leviers proposés apparaissent comme moins décisifs (bénéficier d'informations sur les précautions à prendre, d'un accompagnement personnalisé de la part de l'administration pénitentiaire ou la promotion de l'image de l'entreprise).

#### **2.9.3.4. Les possibilités d'emploi de personnes détenues purgeant actuellement leur peine au sein d'un établissement pénitentiaire sont mieux connues...même si les entreprises manquent beaucoup d'informations**

On constate une bonne connaissance des entreprises sur la possibilité de faire travailler des personnes détenues purgeant actuellement leur peine en mettant en place des ateliers de production au sein même des établissements pénitentiaires (58%, dont 37% savent bien de quoi il s'agit) – quels que soient le secteur et la taille de l'entreprise.

Mais les répondants s'estiment là aussi très mal informés sur les démarches à effectuer pour mettre en place cet atelier (89% sont mal informés, dont 67% très mal).

D'après les entreprises interrogées, celles qui ont recours à ce type de solution le font surtout pour bénéficier d'une main d'œuvre à bas coût (81%) mais aussi pour favoriser l'insertion sociale des détenus (73%).

#### **2.9.3.5. Des entreprises qui perçoivent un certain nombre d'avantages à la mise en place d'ateliers au sein des établissements pénitentiaires**

Près des deux tiers des entreprises interrogées n'envisagent pas de faire travailler des détenus en mettant en place un atelier de production au sein d'un établissement pénitentiaire (dont 42% « certainement pas »). Elles invoquent très majoritairement le fait que l'atelier de production ne correspond pas à leur besoin (88% d'entre elles). Pour les autres, l'engagement social en faveur de l'insertion (76% parmi les entreprises pourrait avoir besoin d'un atelier) et la valorisation d'une fabrication française (72%) sont les deux principaux leviers perçus. En revanche, les opinions sont plus partagées sur les freins, les frais de fonctionnement apparaissant comme le principal.

### **2.10. L'insertion par l'activité économique : un dispositif pertinent pour une piste prometteuse**

L'article 33 de la loi 24 novembre 2009 entendait rapprocher les dispositifs mis en œuvre en prison du droit commun, avec notamment la possibilité de création d'entreprises d'insertion intra-muros à deux niveaux :

- Des ateliers chantiers d'insertion (ACI) pour des personnes très éloignées de l'emploi ou de l'activité ;
- Des entreprises d'insertion (EI) par l'économique pour des personnes moins éloignées de l'emploi.

A cet effet, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place depuis mai 2014 un dispositif selon ces deux axes.

L'objectif affiché est, par la localisation d'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) dans un établissement pénitentiaire, de permettre le développement des qualifications et l'acquisition d'une expérience professionnelle.

L'objectif quantifié pour l'année 2015 est de créer 70 ETP..

Les ressources prévisionnelles proviennent conjointement de la DAP et de la DGEFP. Elles s'élèvent à 406 252 € pour sept sites pour les entreprises d'insertion et à 1 098 216 € (7

sites) pour les ateliers ou chantier d'insertion (ACI) et leur détail figure dans l'encadré suivant.

Le programme étant en phase de démarrage, il est difficile d'en évaluer l'impact. Plusieurs facteurs positifs tenant au processus mis en place méritent d'être soulignés :

- La démarche de projet associe les bailleurs de fonds (DAP et DGEFP) avec des opérateurs (FNARS qui a mobilisé son réseau) ;
- Des comités de pilotage tripartites se réunissent à intervalles réguliers pour énoncer les difficultés, mobiliser les opérateurs locaux.

Toutefois, la montée en charge peut apparaître faible au regard des besoins (70 emplois prévus en 2015). Le dispositif mis en place repose exclusivement sur des engagements et des financements de l'Etat et il n'est pas apparu que la recherche de partenariats plus diversifiés tant auprès des collectivités locales, par exemple en inscrivant les SIAE dans les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique.

### **Encadré : le développement de structures d'insertion par l'économie à la DISP de Toulouse**

<b>Dispositif expérimental</b>	<b>Phase expérimentale 2015-2017</b>	<b>Public</b>
<p><i>La Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a introduit de nouvelles dispositions dans le déroulement des activités professionnelles en milieu carcéral. L'article 33 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 définit la formalisation de la relation de travail entre l'administration pénitentiaire et la personne détenue (création d'un acte d'engagement) et ouvre la possibilité pour cette dernière dans les conditions adaptées à sa situation et nonobstant l'absence de contrat de travail de bénéficier des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique (L.5132-1 à L.5132-17 du code du travail)</i></p> <p><i>Dans la perspective de la déclinaison de cet article, un groupe de travail (GT IAE) a été installé au niveau national le 23 mai 2014 réunissant la DGEFP, les têtes de réseau de l'IAE (FNARS, Fédération des entreprises d'insertion et Chantier Ecole), Pôle emploi et l'administration pénitentiaire. Les travaux ont permis de finaliser le cadre juridique et les modalités d'intervention de la SIAE en milieu pénitentiaire (organisation du dispositif).</i></p> <p><b>LE CADRE JURIDIQUE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'acte d'engagement ;</li> <li>• Le contrat d'implantation ;</li> <li>• La charte d'accompagnement</li> </ul> <p><b>ORGANISATION DU DISPOSITIF</b></p>	<p><i>Le projet vise à développer en milieu pénitentiaire les principes mis en œuvre par les SIAE, pour augmenter l'employabilité des personnes détenues et faciliter leur retour à la vie civile. Ce type de collaboration dans la prise en charge des personnes placées sous-main de justice doit permettre le développement des qualifications et l'acquisition d'une expérience professionnelle des personnes détenues et le renforcement du lien « dedans dehors ».</i></p> <p><i>En instaurant une continuité dans la prise en charge globale de ses publics, à la sortie de détention, le ? SIAE participe au développement des mesures d'aménagements de peines et à la lutte contre la récidive. La section travail s'est portée candidate auprès de la DAP pour conduire l'expérimentation</i></p> <p><b>LES FINANCEMENTS DGEFP :</b></p> <p><i>Aide au démarrage au titre du FDI 60% de l'aide au poste</i></p>	<p><i>Les personnes détenues condamnées dont le quantum de peine restant à purger est compris entre 6 mois minimum et 12 mois maximum de la sortie de détention avec ou sans expérience professionnelle, éloignées de l'emploi ou rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle.</i></p> <p><i>Les personnes détenues visées sont donc celles dont le cumul des insuffisances de qualification/formation et des problématiques sociales ne permet pas un classement au service général ou auprès d'un concessionnaire « classique » en établissement pénitentiaire.</i></p> <p><i>La démarche implique également que le détenu soit en capacité de poursuivre son travail de réinsertion hors les murs par le biais des mécanismes (bracelet électronique, contrainte pénale) prévus à cet effet.</i></p> <p><b>LE PROJET D'ACTIVITÉ</b></p> <p><i>A l'étude, projet d'implantation d'une activité de fabrication de jus de fruits et de légumes sur le CP Perpignan (Pyrénées Orientales) avec l'entreprise d'insertion A.N.D.R.E.S., association nationale de développement des épiceries solidaires</i></p> <p><i>L'entreprise développe des coopérations en circuits courts entre les structures d'aides alimentaires et les petites exploitations agricoles locales</i></p> <p><b>Site pilote :</b> le CP Perpignan</p> <p><b>Nombre prévisionnel de postes en insertion :</b> 10</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les modalités d'intervention ;</li> <li>• Le pilotage du dispositif ;</li> <li>• Le cahier des charges – propositions</li> </ul> <p><b>LES MODALITES DE FINANCEMENT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation financière DAP et DGEFP</li> </ul>	<p>socle + 5% de modulation</p> <p><u>DAP</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide au démarrage de 3 000€ par projet</li> <li>- Mise à disposition gracieuse d'un espace de production et de bureaux</li> <li>- Non facturation des fluides</li> <li>- Cotisations sociales prises en charge par l'administration (non facturées aux ACI)</li> <li>- Formation des intervenants SIAE</li> </ul>	
--	--	--

### Encadré Expériences d'entreprises

La mission a contribué à la réalisation d'un échantillon d'entreprises ayant une expérience des embauches de personnes placées sous main de justice sur la base d'informations communiquées par la DAP et différentes fondations ou fédérations.

/ **Guilbert Propreté** : plusieurs embauches de sortants de prison, dont certaines d'anciens salariés entrés en détention soit pendant leur contrat, soit après avoir quitté l'entreprise ; le PDG a notamment permis à des personnes détenues de bénéficier d'un aménagement de peine grâce à l'emploi proposé.

/ **Groupe M6** : deux embauches, un recrutement en cours actuellement

/ **Stream Global Services, devenu Convergys** : embauche en début d'année d'un ancien détenu.

/ **Bocca-sacs** : embauche d'un chauffeur-livreur il y a plusieurs années

/ **Rungis Groupement d'Employeurs** : reçoit et traite les candidatures de sortants de prison avant de les orienter auprès des employeurs du marché de Rungis (notamment Bocca-sacs)

/ **SIA Habitat** : plusieurs embauches de sortants de prison

/ **Transport Challenger** : n'embauche que des sortants de prison.

/ **Moët & Chandon** : plusieurs embauches, notamment pendant la période des vendanges

*/ Humando: une entreprise de travail temporaire d'insertion ( ETTI ) filiale du groupe ADECCO.. Les missions temporaires représentent un sas très important pour que nos candidats reprennent pied dans la vie sociale et le monde du travail et ses contraintes.*

*VINCI a créé une structure d'insertion qui s'appelle "VIE" et embauche des personnes sortants de prison.*

Lors des déplacements en région, la mission a pu constater que des initiatives locales conduites dans le champ de l'insertion par l'activité économique, avec une implication des SPIP pour que des personnes sous main de justice en bénéficient, pouvaient être parfois sollicitées dans le cadre de partenariats européens. La caractéristique de ces projets est fréquemment que les acteurs français en sont partenaires sans en être les moteurs. Il n'existe pas à ce jour de recensement ou d'identification consolidée au niveau national de ces programmes européens financés par la DG justice.

L'absence de bilan de ces expériences, en raison d'une difficulté matérielle de collecte d'informations auprès des tous les services déconcentrés, en DISP comme en DIRRECTE, pour croiser les données disponibles dans les différents réseaux de compétence ne permet pas de disposer d'une visibilité sur ces programmes. L'intérêt en serait pourtant évident pour devenir promoteurs d'actions et mobiliser des ressources supplémentaires.

## 2.11. Les facteurs de progrès

### 2.11.1. La commande publique

Dans un rapport de 2006, le Conseil économique et social préconisait : « accroître l'offre de travail pénitentiaire en dotant la RIEP, dans le cadre du statut d'établissement public, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire, enfin faciliter l'accès à la commande publique, actuellement limitée, notamment dans le cadre de l'attribution des marchés publics ; »<sup>30</sup>

Les acheteurs publics sont donc incités à envisager leurs marchés comme facteur d'insertion et à les rédiger en incluant des clauses sociales pouvant cibler les personnes sous-main de justice comme public bénéficiaire de l'action d'insertion.

Le rapport précité de l'IGAS et de l'IGF sur le financement de l'insertion par l'activité économique préconisait d'accroître cette approche de manière significative.

Le guide « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées »<sup>31</sup> de l'observatoire économique de l'achat public précise (p.6) : « Sont également susceptibles d'être visés par une clause sociale les personnes placées sous mains de justice employées en régie, dans le cadre du service de l'emploi pénitentiaire / régie des établissements pénitentiaires (SEP / RIEP) ou affecté à un emploi auprès d'un concessionnaire de l'administration pénitentiaire. ». En pratique, cette forme de reconnaissance de la vocation d'insertion du SEP-RIEP lui permet soit de répondre directement aux marchés publics comportant des clauses sociales, soit d'intervenir comme sous-traitant du titulaire du

<sup>30</sup> Voir le rapport du CES précité

<sup>31</sup> Guide élaboré par l'Atelier de réflexion sur les aspects sociaux de la commande publique des ministères économiques et financiers Version 2.1 - Octobre 2015

marché (les heures de production du SEP-RIEP sont alors valorisées en tant qu'heures d'insertion).

### 2.11.2. Mettre en place des stratégies territoriales de développement de l'emploi, concomitamment à des stratégies de filières ou de niches

**Au Royaume Uni**, les établissements pénitentiaires ont développé ces dernières années une stratégie très offensive pour accroître l'offre de travail en détention. La philosophie sous-jacente de ce réseau d'entreprises, appuyé sur une structure rattachée au ministère de la justice (One to One solutions) est résumée dans cette citation de Sir Richard Branson, le président et fondateur de Virgin : « *plus vous pouvez rendre productives les personnes pendant qu'elles sont en prison, plus elles peuvent apprendre et meilleures sont leurs chances de réussir une fois qu'elles sont libérées* ».

**Au Canada**, CORCAN est un programme de réadaptation clé du Service correctionnel du Canada (SCC)<sup>32</sup>. Il offre aux personnes détenues des possibilités d'emploi et une formation portant sur les compétences relatives à l'employabilité pendant leur incarcération dans des pénitenciers fédéraux et, pendant de brèves périodes, après leur mise en liberté. Cela se fait grâce aux formations professionnelles en cours d'emploi et certifiées par des tierces parties qui sont axées sur quatre secteurs d'activité :

- la fabrication ;
- les textiles ;
- la construction ;
- les services.

En moyenne, chaque jour, 2 000 personnes détenues travaillent dans les ateliers de CORCAN, et, au cours d'une année, plus de 4 000 suivent des formations en cours d'emploi de CORCAN. Les ateliers de fabrication de CORCAN sont dotés d'équipement de pointe, et les instructeurs sont très compétents. CORCAN fournit également aux clients des plans d'aménagement ainsi que d'autres services de conception, de dessin ou d'architecture. Il s'appuie sur un technocentre interne, le Centre national d'ingénierie et de soutien technique (CNIST) qui joue un rôle essentiel dans l'emploi des personnes détenues en leur offrant de l'enseignement et de la formation aux personnes détenues, qui peuvent se servir de leurs nouvelles compétences et expertise pour appuyer les représentants des ventes de CORCAN en répondant aux besoins et exigences du client en matière de conception. Les personnes détenues qui ont terminé avec succès leur stage avec CORCAN au CNIST ont un taux d'emploi de 100 % après leur mise en liberté.

---

<sup>32</sup> CORCAN est un organisme de service spécial (OSS) au sein du Service correctionnel du Canada, ce qui lui permet de fonctionner comme une entreprise tout en respectant les politiques et les règlements du gouvernement. Tous les revenus générés sont utilisés pour financer le programme, c'est à dire pour acheter le matériel et l'équipement dont les personnes détenues ont besoin pour travailler et pour apprendre ainsi que pour payer leur formation.

CORCAN est issu d'une série de rapports qui préconisaient l'augmentation de l'utilisation des produits pénitentiaires par le gouvernement, l'augmentation du volume d'activités de relations publiques concernant les ateliers industriels dans les prisons, et des conditions de travail plus réalistes au sein des ateliers dans les prisons. En 1980, la marque de fabrique CORCAN voit le jour et devient un OSS en 1992, ce qui entraîne :

- une comptabilité analytique plus transparente ;
- une gestion financière proche de celle d'une entreprise ;
- un moyen de former des coentreprises avec le secteur privé
- une plus grande capacité de répondre aux exigences et aux besoins du marché ;
- la possibilité de faire acquérir aux personnes détenues des compétences répondant mieux aux normes du secteur privé.

### ***L'action pilote « éliminer le flou » par CORCAN au Canada***

*CORCAN a mis en valeur une action pilote « Éliminer le flou »: les personnes détenues à l'Établissement Fenbrook en Ontario acquièrent des compétences en lunetterie. Le service a créé en 2012 le seul laboratoire d'optique à la pointe de la technologie au Canada qui soit dirigé par des personnes détenues et construit par elles, en s'inspirant d'un programme semblable aux États-Unis. Il offre actuellement des verres correcteurs à l'ensemble de la région de l'Ontario. Ce laboratoire utilise la technologie de commande numérique par ordinateur, la même qui est utilisée dans les principaux laboratoires au monde, ce qui permet aux personnes détenues de tailler des verres d'une manière rapide et précise. Après avoir reçu une formation sur l'utilisation des dernières technologies, les personnes détenues pourront travailler dans n'importe quel autre laboratoire à la suite de leur mise en liberté et auront les connaissances pour accomplir efficacement les tâches liées à la production de verres correcteurs.*

L'exemple de la zone industrielle installée sur l'emprise du CD de Muret mérite un examen attentif : placée dans l'orbite de croissance de la métropole toulousaine, l'établissement qui dispose de surfaces conséquentes dédiées au travail a su, de longue date, affermir des partenariats structurés avec le cluster local en place autour de l'industrie aéronautique : réalisation de pièces pour Airbus Industries, sous-traitance pour des fabricants de machines-outils, etc.

Cette démarche peut être analysée comme une expérience positive mais isolée et non reproductible en raison du contexte économique local particulièrement favorable. Il serait cependant intéressant d'examiner plus en détail les facteurs endogènes et exogènes qui expliquent cette réussite.

Le traitement des données, la logistique par exemple, sont des secteurs créateurs nets d'emploi à l'extérieur ne nécessitant pas de prérequis en termes de qualifications professionnelles, souvent tentés par la délocalisation de leur activité et qui pourraient par une démarche pro active conduite en lien avec les services qualifiés de l'Etat (Dirrecte) ou des Conseils régionaux, chefs de file du développement économique territorial, être explorés pour développer l'offre d'emploi dans les établissements pénitentiaires.

Depuis plusieurs années, se développent également dans les établissements pénitentiaires, des centres d'appels (voir encadré ci-dessous).

#### ***Encadré° L'exemple des « centres d'appels » :***

*Les difficultés économiques et l'évolution des tendances sectorielles du travail ont amené l'administration pénitentiaire à revoir le positionnement des activités professionnelles proposées en milieu pénitentiaire. Des actions innovantes sont notamment menées pour élargir au secteur tertiaire les possibilités de concession.*

*En juin 2012, la section travail a organisé l'implantation de l'institut de sondage BVA sur le CD de Muret.*

*Une gestion centralisée et sécurisée des enquêtes téléphoniques réalisées à partir de la plateforme.*

<p><i>L'activité de centre d'appels est un secteur porteur que l'administration pénitentiaire entend privilégier et développer</i></p>	<p><i>Deux chefs d'équipes BVA supervise les différentes opérations.</i></p> <p><i>Un plan de charge de 2500 heures de travail en moyenne par mois.</i></p> <p><i>Deux équipes de 12 télé-enquêteurs intervenant en journée et en soirées (jusqu'à 21h) travaillent à la réalisation d'enquêtes et de sondage pour le compte de cette société</i></p>
--	---

S'agissant des centres d'appels, la direction de l'administration pénitentiaire a transmis les éléments suivants :

Sur les trois centres d'appel en détention identifiés par la mission, le centre d'appel porté par l'entreprise MAD Marketing au sein de la Maison d'arrêt des femmes de Versailles, a cessé son activité le 6 juin 2012.

Le CD de Muret a conservé son centre d'appels. Ce dernier est en activité depuis le mois de mai 2012. Il appartient à l'entreprise BVA sondages. Depuis septembre 2015, une équipe d'une quinzaine de personnes détenues exercent le métier de téléopérateur. Auparavant, deux équipes se partageaient le travail. Cette activité se déroule sur quatre jours à raison de 6 heures par jour. Les personnes détenues recrutées bénéficient d'une formation de 15 jours avant d'intégrer leur poste.

Le CD de BAPAUME sur le ressort de la DISP de Lille disposait également d'un centre d'appel porté par l'entreprise MKT qui a mis fin à son activité en juillet 2012.

Le CD de Nantes sur le ressort de la DISP de Rennes détient un centre d'appels créé en 2009 et porté par le SEP/RIEP. 4 personnes détenues occupent des postes de téléopérateurs. L'activité concerne la téléprospection (environ 500 à 1000 appels sortants). Le service commercial du SEP/RIEP est le client principal du centre d'appels notamment afin de développer l'activité des ateliers. Viennent ensuite les DISP de Dijon, Lille et Paris. Le SEP/RIEP envisage de proposer cette prestation aux entreprises du secteur privé.

Le CD de Rennes pour femmes dispose également d'un centre d'appels installé en 2008 et porté par une entreprise privée. 10 femmes détenues travaillent en qualité de téléopératrice. L'activité porte sur la téléprospection et la sous-traitance pour la société Bouygues.

Cependant, cette administration ne dispose pas actuellement de bilans d'activité pour l'ensemble des centres d'appels.

D'une manière générale, la direction de l'administration pénitentiaire a indiqué à la mission que le travail prospectif sur les filières d'emploi en détention n'était pas effectué. L'administration pénitentiaire propose aux personnes détenues volontaires classées des emplois au Service Général, en Production ou au sein des ateliers de la RIEP en fonction des opportunités.

Les concessionnaires installés en détention proposent essentiellement du travail de façonnage dans les établissements pénitentiaires, donc des emplois peu qualifiés.

### 2.11.3. Mieux reconnaître l'expérience de travail en détention à l'extérieur, articuler et étayer le lien travail et formation

Au terme de la mission, il n'est pas ressorti que le lien entre travail et formation tels qu'ils sont développés à l'intérieur des établissements pénitentiaires répondaient principalement à une finalité de préparation à la sortie et visaient à favoriser un retour à l'emploi ou à une formation professionnelle qualifiante. Les objectifs poursuivis répondent davantage à des préoccupations internes, telles que celle de pouvoir assurer un revenu aux personnes détenues pour subvenir à leurs besoins en détention, assister leurs familles à l'extérieur ou dédommager les victimes, voire à assurer l'ordre intérieur. Si ces objectifs ne sont pas contestables, ils mériteraient d'être prioritairement complétés par cette dimension liée à une préparation efficace de la sortie et au final de prévention de la récidive. Des initiatives existent en ce sens, qui méritent d'être valorisées autour du partenariat avec l'UIMM), mais elles ne peuvent à elles seules constituer une véritable orientation structurelle.

Atelier de réparation de Velibs par JC Decaux à la MA de Villepinte : une formation qualifiante tournée vers l'emploi

Dans le cadre de son action au sein de la structure SPILE, Sortir de Prison Intégrer l'Entreprise, JCDecaux a organisé la formation professionnelle de détenus à la maison d'arrêt de Villepinte depuis Janvier 2014. L'objectif était de faciliter le retour à l'emploi de sortants de prison.

*Sept postes de réparation de vélib' ont ainsi été installés par l'intermédiaire de Sodexo Justice Services sous le contrôle et l'autorité de l'administration pénitentiaire.*

*En deux ans, 40 détenus ont successivement été formés à la mécanique cycle. 2000 vélib' par an ont été remis à neuf sur les 55000 réparés en atelier par an. Sur cette même période, deux détenus ont été recrutés en CDI et un en CDD par Cyclocity, filiale de JCDecaux. Leur accueil dans l'entreprise a été basé sur le droit à l'oubli. Le suivi social a été pris en charge par les associations. A ce jour, un des ex détenus est toujours en poste et deux nouvelles embauches sont planifiées en 2016. Concernant les autres sortants de prison, aucune information n'est disponible sur leur activité une fois sortis : il n'est ainsi pas possible de connaître l'utilité de leur expérience acquise à l'atelier.*

*En 2016, l'entreprise souhaite renforcer l'aspect formation en organisant un titre professionnel de mécanicien réparateur cycle, reconnu par le Ministère chargé de l'emploi, plus dense en termes de contenu que le CQP « Mécanicien Cycles ». Par définition, le Certificat de Qualification Professionnelles (CQP) est une certification créée et délivrée par les branches professionnelles et il n'a pas de niveau reconnu par l'Etat qui lui permette d'être pris en compte à l'extérieur de la branche.*

*Néanmoins, certaines branches professionnelles ont souhaité que le niveau de leur certification soit officiellement reconnu. Le « titre professionnel Mécanicien(ne) réparateur (trice) de cycles et motocycles », est inscrit au niveau national et enregistré au RNCP en tant que titre au niveau V (comparable à un CAP). Cette démarche est envisageable sur des temps de détention plus long. Dans cet objectif, l'entreprise prépare le transfert de l'atelier de Villepinte au centre de détention de Liancourt.*

#### 2.11.4. Développer un programme d'ampleur appuyé sur le recours au service civique

L'ambition du Service civique, créé en 2010 et piloté par l'Agence du service civique, est d'offrir aux jeunes l'opportunité de s'engager, de donner de son temps à la collectivité et aux autres. Il vise également, selon ses promoteurs, à renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale, en apportant à des jeunes de 16 à 25 ans, la possibilité, pour une période de 6 à 12 mois, pour une durée hebdomadaire de mission minimale de 24 heures hebdomadaires d'accomplir une mission d'intérêt général reconnue prioritaire pour la Nation, donnant lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État et ouvrant droit à un régime complet de protection sociale financé par l'État.

La direction de l'administration pénitentiaire bénéficie depuis le 20 novembre 2015 d'un agrément (cf. pièce jointe in fine) qui autorise des missions pour accompagner des personnes détenues sous trois thématiques:

- La solidarité;
- Le sport ;
- La culture et les loisirs.

Cet agrément couvre le périmètre des services déconcentrés.

Un dispositif a été mis en place au ministère de la Justice depuis la mi-2015. Les services centraux de l'administration pénitentiaire ont désigné des correspondants qui ont organisé dans les directions interrégionales des services pénitentiaires un réseau de référents chargés d'assurer la promotion de ce dispositif. Mais le « portage » politique ne semble pas avoir été défini au niveau approprié. En outre, les objectifs quantitatifs de ce programme demeurent modestes, alors même que des expérimentations prometteuses ont été mises en place (cf. infra)

De plus, en se limitant aux actions en détention, le dispositif se prive d'un vivier qui permettrait à des personnes jeune suivies ne milieu ouvert de pouvoir ne bénéficier.

Le Président de la République a souhaité qu'en 2016, 150 000 jeunes soient accueillis en Service civique chaque année. Le Ministère de la Justice devrait apporter une réponse plus conséquente à cette volonté.

Le volontaire du service civique perçoit une indemnité de 467 euros **net par mois (573 en fonction de critères sociaux) versée par l'agence du service civique (ASC)**, et une prestation de 106 euros correspondant aux frais de nourriture et de transport versée par les DISP. Les missions sont d'une durée de huit mois, pour une durée minimale de 24h hebdomadaire. Un engagement de Service Civique n'est pas incompatible avec une poursuite d'études ou un emploi à temps partiel. Les volontaires qui travailleraient auprès des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire pourront avoir accès au dispositif de formation continue de la DAP, ainsi qu'à des formations dispensées par les partenaires de l'Agence du service civique (formation à la citoyenneté, premiers secours...etc). Les volontaires seront accompagnés par des professionnels de la DAP pour construire leur projet d'avenir. Il peut être effectué dans 9 grands domaines: culture et loisirs, développement international et action humanitaire, éducation pour tous, environnement, intervention d'urgence en cas de crise, mémoire et citoyenneté, santé, solidarité, sport. **La DAP a proposé des missions en établissement auprès des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans les domaines de la culture, le sport et l'insertion, vecteurs essentiels d'insertion et de socialisation**

### *Objectifs de l'expérimentation*

*Dans le Val d'Oise comme en Gironde, des expérimentations sont en cours pour que des jeunes sous main de justice réalisent une mission de Service Civique. Le Service Civique apparaît en effet comme un outil pertinent pour la lutte contre la récidive au travers d'une insertion sociale des jeunes, tremplin vers une insertion sociale et professionnelle durable.*

*L'objectif est de favoriser la réinsertion sociale et permettre à des jeunes sortant de prison en aménagement de peine (port d'un bracelet de surveillance électronique) d'effectuer une mission de Service Civique. Il doit permettre d'assurer un retour travaillé et progressif à la vie civile et citoyenne.*

*Sur l'ensemble de la population carcérale de la Maison d'Arrêt du Val d'Oise (MAVO), environ 42% des détenus ont entre 18 et 25 ans, et sont de nationalité française.*

*L'expérimentation porte sur une dizaine de jeunes détenus volontaires par an, pour des contrats d'engagement de Service Civique d'une durée de 8 à 10 mois.*

*Une dizaine de jeunes ont pu en bénéficier depuis 2012 dans 5 structures d'accueil différentes, dont les Enfants du Canal et Unis Cité. Cette expérimentation pourrait utilement s'élargir aux personnes condamnées mais non incarcérées afin que la totalité de leur temps d'incarcération soit rendu constructif par ce dispositif lié à l'aménagement de la peine sous la forme du bracelet électronique.*

### *L'expérimentation mise en place*

*Les personnes incarcérées peuvent sortir de détention en aménageant leur peine au profit d'un PSE (description ci-dessous). Cet aménagement de peine est prononcé réaliser un contrat de Service Civique. Un organisme d'accueil agréé pour accueillir des volontaires en Service Civique reçoivent la personne placée permettant ainsi la réalisation d'un parcours d'aménagement de peine.*

### *Description du placement sous surveillance électronique (PSE)*

*Cet aménagement de peine est possible pour des personnes détenues condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans, ou dont le reliquat de peine est inférieur ou égale à deux ans (un an en cas de récidive). Cette mesure soumet le placé à des horaires fixes d'assignation à domicile, établis à l'avance par le magistrat en fonction de son activité (horaires de travail et temps de trajet). Le premier critère de sélection est donc celui de l'hébergement.*

### *Les critères de sélection des personnes placées sur ce dispositif*

*Les critères de sélection sont examinés à la lumière de la mission de Service Civique proposée : infraction commise, compétences, investissement et bon comportement en détention (respect du règlement et des personnels et non commission d'infractions pendant la détention), et motivation pour le projet. Le logement est une condition nécessaire du PSE.*

### *Procédure :*

*Une fois la présélection effectuée par la maison d'arrêt, 3 à 5 candidatures par mission de Service Civique sont proposées à l'organisme d'accueil agréé. Suite à un entretien au sein de la Maison d'Arrêt, cette dernière recrute le candidat qui lui convient le mieux, comme pour le recrutement de n'importe quel autre volontaire en Service Civique.*

*Dès lors que l'intéressé débute sa mission de Service Civique, le SPIP assure un suivi régulier d'environ un entretien par mois. Le suivi consiste en la vérification du respect des obligations liées à la mesure de placement sous surveillance électronique, et à l'évaluation de l'apport du dispositif du Service Civique (évolution du comportement, apport du Service Civique sur la qualité de vie, vie sociale et familiale et professionnelle, apport de nouvelles compétences, évaluation origine sociale, géographique, critères financiers). Un lien régulier est opéré avec l'organisme qui reçoit la personne placée.*

#### *Premier bilan et critères d'évaluation de l'expérimentation*

*Les premiers retours depuis un an sont très positifs de la part de la DDCS comme de la maison d'arrêt. L'engagement de Service Civique s'inscrit ainsi dans le parcours de réinsertion des jeunes, le temps de mission permet un tremplin vers l'autonomie dans un cadre bienveillant.*

*Pour la première fois en 2014, deux volontaires ont été réincarcérés pendant leur mission de Service Civique. La mission a donc pris fin. Le SPIP comme la juge d'application des peines participant au projet ne considèrent pas ces deux réincarcérations comme des échecs pour autant : il faudra envisager les bénéfices apportés par le Service Civique pendant la suite du parcours du jeune. Cet aléa sera de toute manière toujours présent pour ce type de public.*

*Tous les jeunes ont manifesté du stress lié au bracelet électronique (fortes contraintes de respect des horaires) ainsi que des difficultés à se projeter et à envisager l'avenir. Un accompagnement renforcé reste par conséquent indispensable pour ces jeunes pendant toute la durée de la mission, notamment pour accompagner les jeunes dans leur projet d'avenir – les organismes d'accueil ne sont pas outillés pour l'accompagnement de ce type de public.*

*Des contrats d'un an pourraient être nécessaires : il faut au moins 3 mois au jeune pour trouver ses marques dans la structure. L'objectif serait de permettre aux jeunes de poursuivre leur mission à la fin de la mesure de bracelet électronique – à l'heure actuelle, la mission a été calée sur la durée du bracelet. L'intérêt serait de pousser les jeunes à poursuivre leur mission y compris une fois le bracelet retiré. Des jeunes en remise de peine pourraient également bénéficier du Service Civique dans ce cadre.*

*Un partenariat avec l'Ecole de la deuxième chance est envisagé pour la poursuite du programme, afin de permettre aux jeunes d'avoir une remise à niveau, indispensable à leur future recherche d'emploi. Un modèle de formule combinée comme cela a pu être fait avec l'Education nationale semble néanmoins trop complexe dans un premier temps pour des jeunes qui ne sont pas en mesure de gérer trop d'interlocuteurs en même temps (la structure d'accueil, le SPIP, l'E2C).*

*Il est trop tôt néanmoins pour déterminer si le Service Civique a un effet sur la récidive.*

La DAP propose d'accueillir 150 jeunes de décembre 2015 à décembre 2016. Un suivi étroit a été mis en place au sein de l'administration centrale mais les objectifs quantitatifs semblent

faibles. D'autant plus que les premières semaines de déploiement du dispositif ont mis en évidence un dispositif solide de correspondants mobilisés dans les directions interrégionales. Une révision à la hausse de l'objectif fixé devrait être envisagée et les ressources humaines mobilisées au niveau central renforcées.

## **2.12. Les questions pendantes : nature de la relation de travail et passage à la rémunération horaire**

### **2.12.1. la nature de la relation de travail**

En l'absence de contrat de travail, les détenus exerçant une activité professionnelle ne bénéficient pas des protections liées à l'existence d'un tel contrat. L'action collective est prohibée et il n'existe pas non plus de liberté syndicale, ni de participation à la détermination des conditions de travail<sup>33</sup>.

Le travail des détenus relève donc d'un régime dérogatoire.

Dans son rapport de 2006, le Conseil économique et social indiquait vouloir : « rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail. A cet effet, le Conseil économique et social, dans le droit fil de son avis rendu en 1987, préconise l'instauration d'un contrat d'engagement comparable au contrat de travail et auquel serait associé un certain nombre de garanties sociales. De même, en cas de litige relatif au travail, des procédures de recours devraient être mises en place. Il importe enfin de relever significativement le niveau du seuil minimum de rémunération (SMR) et de l'harmoniser»<sup>34</sup>.

Comme le notait le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) dans son rapport pour l'année 2011, « le caractère dérogatoire au droit commun du travail pénitentiaire transparait également dans le terme utilisé pour l'accès à l'emploi en détention : le " classement ". Effectivement, une personne détenue qui souhaite travailler doit en faire la demande, être " classée " au travail par la commission pluridisciplinaire unique (CPU) et être affectée à un poste. Le classement repose sur des critères prévus par les dispositions de l'article D. 432-3 du code de procédure pénale (...).

Cette situation, entérinée à deux reprises par le Conseil Constitutionnel, n'apparaît pas universelle. Tous les pays ne disposent pas de la même approche, s'agissant de la politique générale pénitentiaire à adopter en matière de travail des détenus. On peut citer, à titre préliminaire plusieurs exemples, traduisant des conceptions différentes.

Premier exemple, celui de l'Italie, où le travail est considéré comme l'élément central du traitement pénitentiaire et n'a pas de connotation répressive. Les droits sociaux conférés aux détenus sont très nombreux : le détenu qui travaille devient une personne avec des droits identiques à ceux des travailleurs libres : droit à un salaire, aux congés, aux contributions sociales, aux indemnités en cas d'accident du travail ou de maladie, aux allocations familiales. Les détenus sont affiliés dès leur incarcération aux assurances maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale.

<sup>33</sup> Lola Isidro, « Droit du travail en détention : Les détenus, des travailleurs libres ? », in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 14 mars 2013.

<sup>34</sup> ??

Second exemple, celui de l'Allemagne. En Allemagne, la loi pénitentiaire, en son article 41, oblige les détenus condamnés au travail, ce qui traduit une conception différente du travail en détention, davantage orientée sur la contrainte et qui participe à l'idée de peine. On ne retrouve pas autant de droits sociaux qu'en Italie, et ce alors même que le dispositif de protection sociale est loin d'être négligeable. Une assurance spécifique à l'activité réalisée couvre le risque d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Les détenus au chômage technique gardent 33% de leur salaire.

**Troisième exemple, l'Espagne.** Il existe dans ce pays, à l'instar de l'Italie, de nombreux droits sociaux, lesquels empruntent à la réglementation de droit commun. Cependant, cette réglementation fait quelques fois l'objet d'adaptations liées aux exigences du monde pénitentiaire. *L'Ente Publico par el Empleo y la formacion* (EPEF) fixe les taux de rémunération horaires, lesquels sont proches du salaire minimum interprofessionnel. La durée du travail doit être conforme aux règles de droit commun. Les détenus bénéficient en principe, d'un repos hebdomadaire d'une durée d'un jour et demi sans interruption, du droit aux jours fériés, ainsi que du droit à congés de 30 jours ouvrables rémunérés. Le directeur de l'établissement pénitentiaire dispose d'une certaine marge de manœuvre pour établir le calendrier de travail de chaque détenu. Autre spécificité du droit du travail en matière carcérale : l'organisme gestionnaire du travail en prison ainsi que le détenu travailleur bénéficient de réductions de cotisations à l'assurance chômage.

**Quatrième exemple, au Royaume-Uni,** les détenus disposent d'un système de prestations sociales assez diversifié. Il tourne essentiellement autour d'un système d'assurance : assurance maladie, chômage etc ... Tout détenu demandant à travailler et n'accédant pas à un travail bénéficie d'une indemnité spécifique de chômage versée par les pouvoirs publics d'un minimum de 2,5 livres par semaine.

En matière d'expression collective, **en Italie**, il existe quelques dispositions sur la représentation des détenus dans quelques matières particulières. **Au Royaume-Uni** et **en Espagne**, certaines revendications collectives peuvent, en pratique, être mises en place dans le cadre d'associations ou de commissions. C'est **en Allemagne**, que les droits d'association et de réunion sont les mieux reconnus. **En Italie**, la loi pénitentiaire prévoit des dispositions sur la représentation des détenus pour certaines activités bien délimitées. Par exemple, des représentants des détenus sont prévus pour contrôler la préparation de la nourriture (art. 9 alinéa 6 loi pénitentiaire n°354/1975 par tirage au sort tous les mois), ou pour la gestion des bibliothèques (art. 12). **Au Royaume-Uni**, aucun syndicat particulier ne représente les travailleurs, mais des revendications collectives peuvent être exprimées au sein de la prison et des associations de détenus peuvent être créées. **En Espagne**, en l'absence de réglementation sur la représentation des travailleurs, les détenus peuvent en pratique participer à des commissions au sein desquels ils expriment leurs avis (notamment en matière de rémunération). **En Allemagne**, les droits d'association et de réunion sont reconnus. En mai 2014 a été créé un syndicat de détenus (GG/BO), qui compte environ 600 adhérents répartis dans 45 établissements pénitentiaires.

## 2.12.2. Le passage à la rémunération horaire

### 2.12.2.1. Le constat

Prévue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le passage à la rémunération horaire

constitue un volet de la réinsertion par l'activité professionnelle. La mise en œuvre de la rémunération horaire doit être incluse dans les marchés en gestion déléguée lors de leur renouvellement. À cet effet, 56 M€ en autorisation d'engagement sont prévus dans l'action n° 2 du programme 107 en 2015 pour les marchés arrivant à échéance le 31 décembre 2015.

L'article 717-3 du code de procédure pénale est complété par un alinéa « La rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L.3231-2 du code du travail. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ». Depuis le décret 2010-163 du 23 décembre 2010, un seuil minimum de rémunération (SMR) applicable au travail pénitentiaire est déterminé par la direction de l'administration pénitentiaire et revalorisé en fonction des évolutions du SMIC. Il fixe ainsi à un pourcentage du SMIC le montant de cette rémunération. Le seuil minimum de rémunération a été porté à 4,32 € au 1er janvier 2015.

Tableau N°12 : **Le seuil minimum de rémunération (SMR)**

Type de travail	% du SMIC applicable	
ateliers de production	45 %	
service général	classe 1	33 %
	classe 2	25 %
	classe 3	20 %

Au début 2014, une expérimentation de l'application de la rémunération horaire individuelle a été engagée au sein d'un panel représentatif d'établissements. L'objectif était de mettre en œuvre « en conditions réelles » les attendus de la loi pénitentiaire en matière de rémunération des activités de production afin de pouvoir diffuser les bonnes pratiques lors de la généralisation du dispositif.

Six établissements pénitentiaires ont été retenus.

***: Expérimentation 2014 relative à la rémunération horaire en production***

---

### Expérimentation 2014 relative à la rémunération horaire en production

*Au début 2014, la mise au point d'une expérimentation du passage à la rémunération horaire est menée sur 6 établissements pénitentiaires par l'administration pénitentiaire.*

*Au vu des différents plans d'actions présentés par les établissements, deux sites se distinguent par leur méthode : le centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan (grille de rémunération progressive fondée sur la cadence) et la maison d'arrêt du Mans-le-Croisettes (principe d'un bon travail intérimaire en lieu et place de l'acte d'engagement).*

#### **Centre Pénitentiaire de Bordeaux - Gradignan**

*L'expérimentation a débuté en janvier 2014 au sein des ateliers. À la différence des autres sites pilotes, Bordeaux a décidé de communiquer de manière officielle auprès des détenus et du personnel de surveillance, mais aucun déclassement n'a été prononcé. En revanche, la direction de l'administration pénitentiaire n'a pas souhaité communiquer à l'égard du concessionnaire. Des tableaux de suivi des horaires effectifs sont saisis par un contremaître détenu et alimentent, après contrôle par le responsable local du travail, les fiches de paie. Ces tableaux au format Excel sont ensuite transmis au régisseur. Globalement, le nombre d'heures effectives réalisées par les opérateurs aux mois d'août et septembre 2014, a augmenté suite à une demande plus importante du donneur d'ordres. **L'établissement a mis en place un barème progressif de rémunération fondé sur la cadence qui est incitatif, notamment pour les opérateurs qui n'atteignent pas le seuil minimum de rémunération.***

#### **Maison d'Arrêt Le Mans-les Croisettes**

*Après une réflexion globale sur l'organisation de l'établissement, l'établissement pénitentiaire et GESPA ont remis en service les badgeuses pour le pointage des heures en juillet 2014.*

*Les premières analyses montrent un écart de 12 % entre les heures effectives et les heures de présences aux ateliers. L'établissement a donc instauré avec GEPSA deux temps de pauses fixes durant la séquence de travail. Sur les 68 opérateurs classés au cours des 15 premiers jours de décembre 2014, 15 à 30 % sont en dessous du seuil minimum horaire, cette tranche d'opérateur est considérée comme pouvant être remodelés. **En revanche, 30 % des opérateurs sont nettement en dessous du seuil minimum horaire (environ 2,9 €/heure, soit 30 % du SMIC). Pour ces détenus, GESPA propose une nouvelle orientation en CPU.***

*Le chef d'établissement et GEPSA veulent poursuivre en phase réelle jusqu'à la fin du marché en décembre 2015, leur plan d'action étant fondé sur une autre idée du management des opérateurs notamment grâce à un accompagnement individualisé et un acte d'engagement à durée déterminée. Les opérateurs sont classés à la mission avec une productivité attendue et un revenu garanti respectant le seuil minimum horaire. S'ils ne suivent pas les cadences demandées de manière répétées (3 missions), ils ne sont pas reclassés mais orientés vers d'autres activités.*

*Source* : Synthèse concernant l'expérimentation 2014 « rémunération horaire en production », Administration pénitentiaire.

Plusieurs hypothèses d'évolution sont envisagées par la DAP, l'ensemble des coûts liés à ces différentes hypothèses n'ayant pas été transmis à la mission :

- Moratoire sur le service général et la production ;
- Moratoire sur la production et mise en œuvre pour le service général ;
- Mise en œuvre pour le service général et la production dans les établissements en gestion déléguée MGD015, contrats dans lesquels le principe de la rémunération horaire avait été inscrit.

S'agissant de la RIEP, pour le passage à la rémunération horaire, la problématique attachée à la RIEP est liée à la nature très particulière de son activité commerciale. En pratique, le passage est effectif dans les ateliers du service de l'emploi pénitentiaire.

### 2.12.2.2. Les contentieux relatifs aux rémunérations

Selon la direction de l'administration pénitentiaire, les cas de contentieux en matière de rémunération du travail se sont multipliés ces dernières années. En effet, depuis la parution de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, des modifications substantielles ont été apportées concernant la rémunération des personnes détenues. Afin de limiter le nombre de recours contentieux, l'administration a pris le parti de traiter par voie transactionnelle les demandes préalables indemnitaires de rattrapage de rémunération qui sont présentées par les personnes incarcérées

Si le montant des transactions était nul en 2012, il s'élève à 24 690 € en 2013, 33 259 € en 2014 et 16 289 € au 30 juin 2015.

Les sommes totales ainsi versées ont été les suivantes (précontentieux et contentieux):

Tableau N°13 : **Sommes versées par la DAP:**

2012	2 298,97 €
2013	53044,94 €
2014	55 218 €
au 30 juin 2015	24052€
TOTAL	134613.61€

Ces montants sont évidemment à mettre en regard de l'ensemble des rémunérations versées.

### 2.12.2.3. les questions à résoudre

Deux approches ont été mises en œuvre pour la comptabilisation du travail effectif :

- le décompte individualisé (manuel ou automatisé – et les coûts afférents) ;
- la déduction d'un temps forfaitaire (pause) par ateliers à partir du moment où les opérateurs sont au travail (avec un ajustement à la marge pour les détenus qui quittent l'atelier durant la séquence de travail).

#### 2.12.2.3.1. Offre de travail versus niveau de rémunération

L'expérimentation a montré qu'une partie non négligeable des personnes détenues classées au travail était très éloignée d'une productivité égale à 45% du SMIC. L'application stricte des dispositions de la loi pénitentiaire les excluraient du champ. L'administration envisage aussi de développer une solution alternative consistant à moduler le seuil de rémunération au regard de l'ancienneté dans le poste (35% du SMIC pour moins de 6 mois de classement).

**Finalement, six ans après l'adoption de la loi pénitentiaire, cette disposition n'est toujours pas à l'œuvre.**

## 3. Références bibliographiques, notes, recherches et études

- *Le travail en prison. Enquête sur le business carcéral*, par Gonzague Rambaud Ed. Autrement, 2010, 186 p., 19 euros.
- **Travail en prison : une loi lacunaire mais pas d'incompétence négative**, *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2015, n° 6, 1200-1202 Roblot-Troizier, Agnès

- Le Conseil constitutionnel et le travail en prison : une occasion manquée ?, *Recueil Dalloz*, 22 octobre 2015, n° 36, 2083-2084 Céré, Jean-Paul
- Évaluation du transfert des services d'emplois dans la collectivité, qui passent de CORCAN aux services correctionnels communautaires (Rapport de recherche R-324). Ottawa (Ontario) : Service correctionnel du Canada. Évaluation du transfert des services d'emplois dans la collectivité (SEC), qui passent de CORCAN aux Services correctionnels communautaires Nolan, A., Power, J., Woods, M. et C. Cousineau (2014).
- 
- *Danemark Measuring the Effect of Probation and Parole Officers on Labor Market Outcomes and Recidivism* Lars H. Andersen • Christopher Wildeman Published online: 18 December 2014 *J Quant Criminol* (2015) 31:629–652 Springer Science+Business Media New York 2014 : les objectifs de l'étude au Danemark en 2002-2009 est d'utiliser un ensemble unique de données pour jumeler l'action des agents de probation et de libération conditionnelle avec leurs « clients » pour identifier les effets de causalité sur les entrées de ceux ci dans le marché du travail et la récidive. L'étude montre que, bien que dans une mesure moindre que le sens commun pourrait le suggérer, les agents de probation et de libération conditionnelle ont un effet sur la dépendance de leurs clients aux programmes de transferts sociaux (environ 10 points de pourcentage) et la récidive criminelle (environ 30 points de pourcentage),

## - Documents joints

### Insertion professionnelle

#### 1- travail emploi



Décision n° NA-000-15-00391-00

**Portant agrément au titre de l'engagement de Service Civique**

**Le Président de l'Agence du Service Civique**

Vu le code du service national, notamment son titre I<sup>er</sup> bis ;  
Vu, avec pièces à l'appui, la demande d'agrément présentée le 20 novembre 2015 par l'organisme intéressé ;

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>**

La DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE dont le siège social est situé 8 rue du Renard 75004 PARIS (N°SIRET : 12001201800111) est agréée, pour une durée de deux ans à compter de la signature de la présente décision, au titre de l'engagement de Service Civique.

La liste des Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires de la Direction mentionnée au premier alinéa bénéficiant, en application de l'article R. 121-36 du code du service national, de l'agrément accordé à celui-ci est annexée à la présente décision.

**Article 2**

Les missions susceptibles d'être accomplies par les personnes accueillies en Service Civique sont les suivantes :

Thème	Numéro	Sous-numérotation	Intitulé
Solidarité	1	A	Accompagner les activités d'insertion en faveur des personnes détenues.
Culture et loisirs	4	A	Accompagnement à la mise en place d'actions culturelles en milieu carcéral.
Sport	5	A	Accompagnement à la mise en place d'activités sportives en milieu carcéral.

En cas de déplacement à l'étranger (hors Union Européenne) et quelle qu'en soit la durée, la Direction agréée doit obligatoirement transmettre à l'Agence du Service Civique les lieux et dates du séjour ainsi que les coordonnées de la structures accueillant les volontaires.

**Article 3**

La Direction de l'Administration Pénitentiaire mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> est autorisée avant le 31 décembre 2015 à engager 104 mois de service et à consommer 13 mois de service selon la répartition indicative détaillée en annexe. Le nombre de mois engagés mentionné ci-dessus ne pourra faire l'objet d'aucun report.

NA-000-15-00391-00

**Annexe 12.** Rapport TNS Sofres sur les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire-SGMAP-Janvier 2016

**Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire**

SGMAP

Rapport de résultats

Janvier 2016



48VN60



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



## Rappel des objectifs de l'étude

Au printemps 2015, le Premier ministre a saisi l'Inspecteur Général des Services Judiciaires (assisté de l'Inspection des Services Pénitentiaires), l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Sociales aux fins de procéder, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, à une mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

Dans ce cadre, la mission interministérielle a demandé à TNS Sofres, avec le soutien du Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), de réaliser une enquête quantitative auprès des dirigeants d'entreprises et DRH afin de :



**Identifier les freins et les leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire**



**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016  
© TNS



2

### Rappel de la méthodologie



**ÉCHANTILLON**

- 600 entreprises du secteur privé.  
Public cible : personne en charge des ressources humaines et de la gestion du personnel (Dirigeant ou DRH)
- Méthode des quotas (taille d'entreprise croisée par le secteur d'activité) et stratification par région.
- Lors de la phase d'enquête, l'échantillon a été raisonné afin de disposer de bases suffisantes dans les différentes strates. Dans le calcul des résultats, les différentes tailles d'entreprises et les secteurs d'activité ont été remis à leur poids réel.



**MODE DE RECUEIL**

- Interviews réalisées par téléphone.



**DATES DE TERRAIN**

- Du 05 au 15 janvier 2016



**DURÉE DU QUESTIONNAIRE**

- 15 minutes



**Auteurs TNS Sofres**  
Guillaume CALINE  
Julie COQUILLE  
Valérie FERNANDES

**SGMAP**  
Vincent LAHUEC  
Stéphan GIRAUD

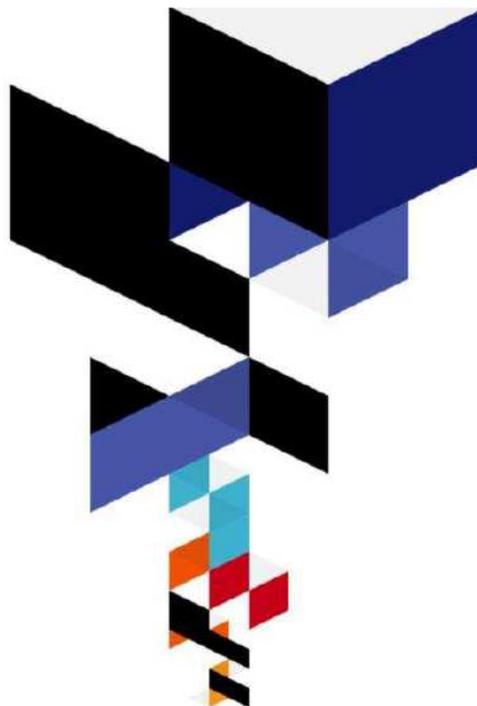
Janvier 2016  
48VN60 | © TNS



**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016  
© TNS



3



## Synthèse



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



### 1. Des entreprises qui accordent de l'importance à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et sont prêtes à jouer le jeu... mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire

Près de 9 entreprises sur 10 (88%) estiment avoir un rôle à jouer important, voire très important (43%) dans l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi (seniors, jeunes, personnes handicapées, chômeurs de longue durée...).

- En termes de secteur, seul le BTP se démarque négativement, mais avec un score qui reste assez élevé (77%).

Cette importance accordée à l'insertion vaut de façon massive pour toutes les catégories de personnes éloignées de l'emploi sauf pour celles condamnées, face auxquelles les entreprises sont clairement divisées (seulement 47% estiment qu'il est important que les entreprises agissent en faveur de leur insertion professionnelle)

- A noter que les entreprises de plus de 50 salariés sont plus positives sur ce point.

Mais dans un contexte où les perspectives d'embauche pour 2016 semblent modestes pour les entreprises interrogées (à peine un tiers envisage de recruter), celles-ci sont peu disposées à embaucher des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire (69% n'envisageraient pas d'en embaucher, dont 33% certainement pas).

- Les entreprises de plus de 10 salariés et du secteur de l'industrie affichent toutefois des prédispositions plus favorables.

Toutes se montrent en revanche plus ouvertes envers les autres catégories de personnes éloignées de l'emploi.



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS

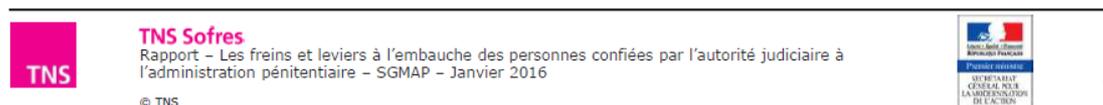


5

## 2. Un niveau d'information relativement faible sur les dispositifs pour favoriser l'emploi des personnes condamnées

Un peu moins d'une entreprise sur deux sait que les entreprises ont la possibilité d'embaucher des personnes condamnées en contrat d'insertion (45%). Dans le même temps, elles se déclarent mal informées sur ce sujet (88% au total, dont 64% très mal informées).

D'après les entreprises interrogées, celles qui emploient des personnes condamnées le font principalement pour favoriser leur insertion. L'intérêt en termes d'image est beaucoup moins perçu (42% pour l'ensemble des entreprises).



## 3. Des freins à l'embauche de personnes condamnées assez forts

Même après une explication sur les possibilités offertes par les contrats d'insertion\*, deux entreprises sur trois n'envisagent toujours pas d'embaucher des personnes condamnées (66% de réponses négatives).

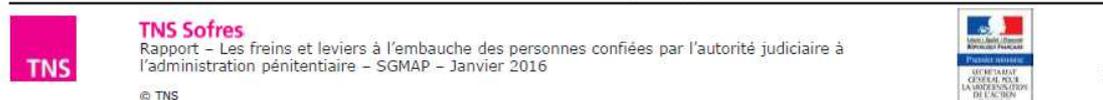
- Le secteur de l'industrie confirme en revanche sa plus grande ouverture (48% vs 34% pour l'ensemble).

Parmi les entreprises qui n'envisagent pas d'employer des personnes condamnées, une sur deux affirme que même si leur profil pourrait correspondre à leurs besoins elle ne souhaite pas en employer.

Toutes les mesures proposées pour favoriser l'emploi des personnes condamnées et suivies par les services de justice sont jugées utiles par les répondants, en particulier le fait d'être informé précisément sur les précautions à prendre lorsqu'on embauche ces personnes (89%). Les autres mesures recueillent des scores positifs supérieurs à 75% (accompagnement personnalisé pour faciliter le processus d'embauche, allègement de charges fiscales ou encore accompagnement sur la procédure de recrutement).

Mais globalement, les freins à l'embauche restent bien plus forts que les leviers. Le profil psychologique des personnes condamnées apparaît comme un frein majeur (84% « oui, dissuaderait »), suivi du danger que les condamnés représentent pour les salariés (71%) et des craintes quant à leur fiabilité (69%). En matière de leviers, la volonté d'agir en faveur de la réinsertion sociale arrive en tête des critères qui pourraient inciter à employer des personnes condamnées et suivies par les services de la justice (71%), suivi par le souhait de donner une seconde chance (65%). Les autres leviers proposés apparaissent comme moins décisifs (bénéficier d'informations sur les précautions à prendre, d'un accompagnement personnalisé de la part de l'administration pénitentiaire ou la promotion de l'image de l'entreprise).

\* Toutes les entreprises peuvent employer une ou plusieurs personnes condamnées, ayant ou non fait de la prison, et suivies par les services de la justice grâce à un « contrat d'insertion unique », qui leur permet en tant qu'entreprise de bénéficier d'aides financières de la part de l'Etat.



#### 4. Les possibilités d'emploi de personnes détenues purgeant actuellement leur peine au sein d'un établissement pénitentiaire sont mieux connues... même si les entreprises manquent beaucoup d'informations

On constate une bonne connaissance des entreprises sur la possibilité de faire travailler des personnes détenues purgeant actuellement leur peine en mettant en place des ateliers de production au sein même des établissements pénitentiaires (58%, dont 37% savent bien de quoi il s'agit) – quels que soient le secteur et la taille de l'entreprise.

Mais les répondants s'estiment là aussi très mal informés sur les démarches à effectuer pour mettre en place cet atelier (89% sont mal informés, dont 67% très mal).

D'après les entreprises interrogées, celles qui ont recours à ce type de solution le font surtout pour bénéficier d'une main d'œuvre à bas coût (81%) mais aussi pour favoriser l'insertion sociale des détenus (73%).

---



**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



8

#### 5. Des entreprises qui perçoivent un certain nombre d'avantages à la mise en place d'ateliers au sein des établissements pénitentiaires

Près des deux tiers des entreprises interrogées n'envisagent pas de faire travailler des détenus en mettant en place un atelier de production au sein d'un établissement pénitentiaire (dont 42% « certainement pas »). Elles invoquent très majoritairement le fait que l'atelier de production ne correspond pas à leur besoin (88% d'entre elles). Pour les autres, l'engagement social en faveur de l'insertion (76% parmi les entreprises pourrait avoir besoin d'un atelier) et la valorisation d'une fabrication française (72%) sont les deux principaux leviers perçus.

En revanche, les opinions sont plus partagées sur les freins. Les frais de fonctionnement apparaissent comme le principal.



- **Au global, comparées aux autres populations fragilisées et éloignées de l'emploi, les personnes condamnées suscitent de réelles réserves de la part des entreprises.**
- **Si plusieurs leviers – surtout d'ordre moral et social – apparaissent, d'une part les freins à l'embauche restent dominants et lourds et d'autre part les entreprises sont peu ou mal informées sur le sujet et les démarches à effectuer.**
- **Concernant les ateliers au sein des établissements pénitentiaires, les résistances, auprès des entreprises dont l'activité serait compatible avec un tel modèle, s'avèrent moins prégnantes.**
- **Une information plus soutenue en direction des entreprises serait vraisemblablement porteuse dans un contexte où elles se disent très mal informées.**

---



**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



9

# 1

Des entreprises qui accordent de l'importance à l'insertion et sont prêtes à jouer le jeu... Mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit de personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire



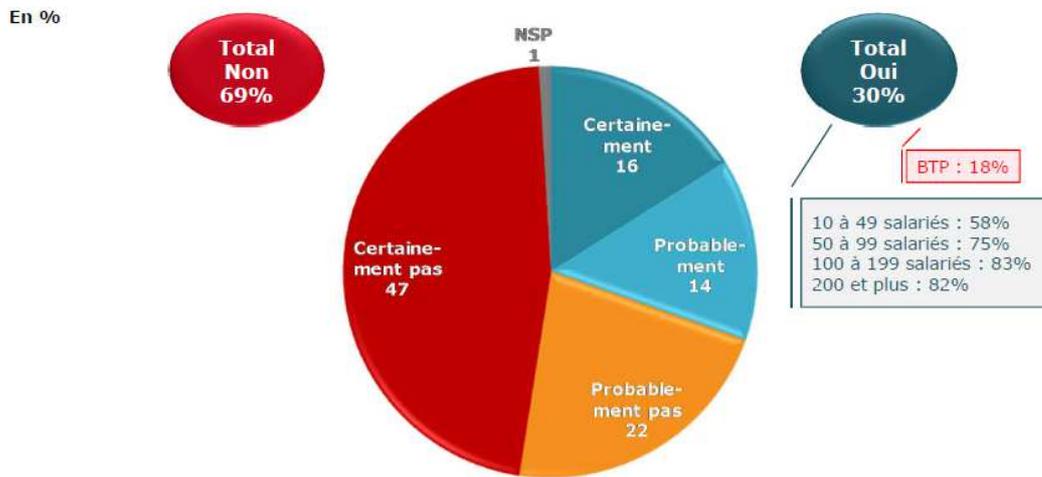
**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



En toile de fond, une politique d'embauche limitée pour 2016 : à peine un tiers des entreprises envisage de recruter



Base : Ensemble (N=600)  
Q1 Pour 2016, envisagez-vous de recruter du personnel au sein de votre entreprise ?

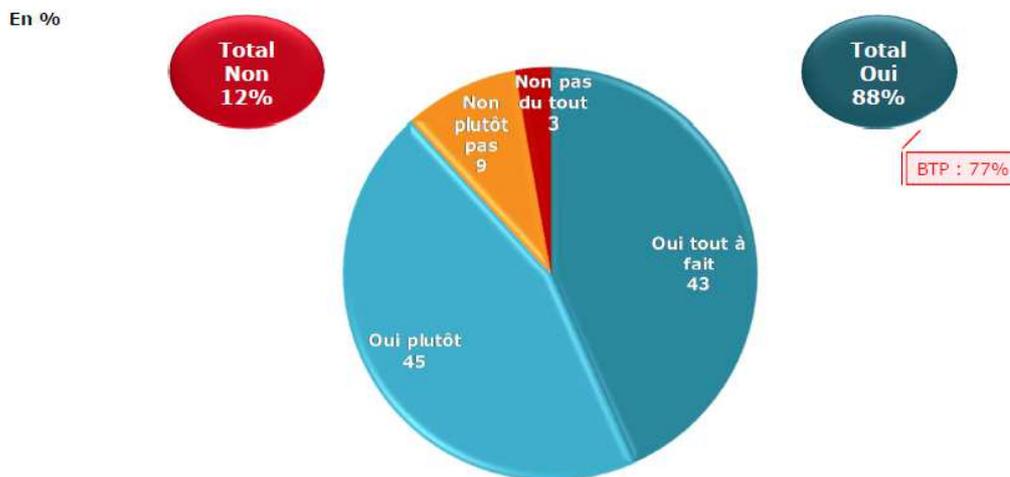


TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016



Les entreprises estiment avoir un rôle à jouer important – voire très important – dans l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi...



Base : Ensemble (N=600)  
Q2 De façon générale, pensez-vous que les entreprises ont un rôle à jouer dans l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi (personnes handicapées, seniors en recherche d'emploi, jeunes...) ?



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016



Cette importance accordée à l'insertion vaut de façon massive pour toutes les catégories de personnes éloignées de l'emploi... sauf pour les condamnés – face auxquels les entreprises sont clairement divisées



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



13

Les entreprises se montrent peu disposées à embaucher les condamnés, tandis qu'elles se montrent plus ouvertes envers des personnes issues de la diversité, des chômeurs, ou encore des jeunes issues des quartiers



TNS Sofres

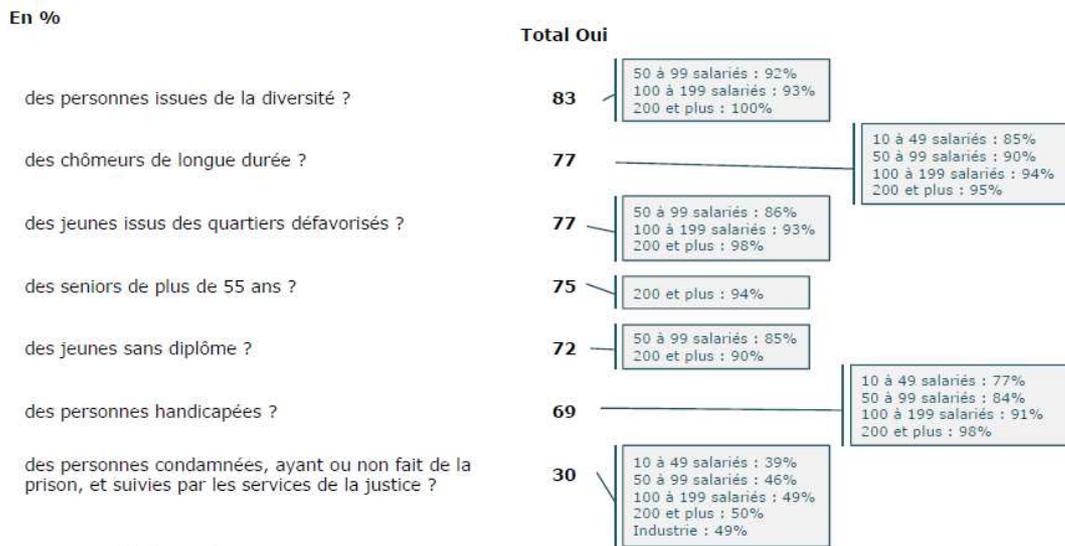
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



14

## Détail par secteur / taille de l'entreprise



Base : Ensemble (N=600)

Q4 Si vous deviez embaucher dans les mois ou les années à venir, pourriez-vous envisager d'embaucher dans votre entreprise...



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



15

## Le rôle des entreprises en faveur de l'insertion vs une action concrète suivie de façon moindre

**En %**

	Envisagerait d'embaucher dans l'entreprise	Importance d'agir en faveur de l'insertion professionnelle	Différentiel « Envisage d'embaucher - Agir »
des personnes issues de la diversité	83	83	=
des chômeurs de longue durée	77	82	-5
des seniors de plus de 55 ans	75	85	-10
des jeunes issus des quartiers défavorisés	72	82	-10
des jeunes sans diplôme	72	88	-16
des personnes condamnées, ayant ou non fait de la prison, et suivies par les services de la justice	30	47	-17
des personnes handicapées	69	91	-22

Base : Ensemble (N=600)

Q3 Plus précisément, pensez-vous qu'il est important que les entreprises agissent en faveur de l'insertion professionnelle...

Q4 Si vous deviez embaucher dans les mois ou les années à venir, pourriez-vous envisager d'embaucher dans votre entreprise...



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



16

## 2

Un niveau d'information relativement faible sur les dispositifs pour favoriser l'emploi des personnes condamnées



**TNS Sofres**

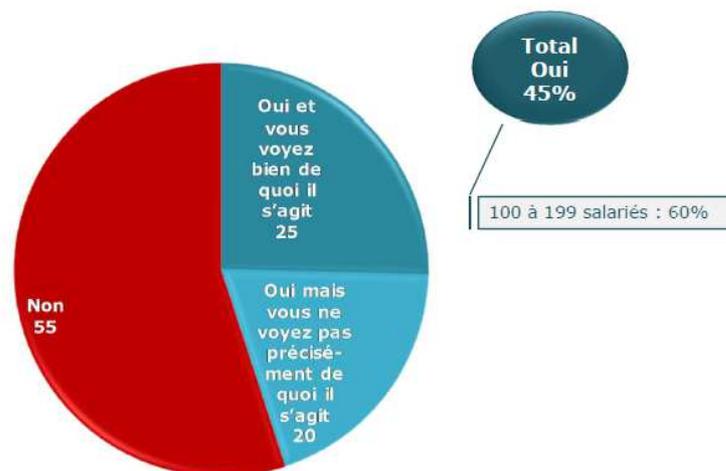
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



Un peu moins d'une entreprise sur deux connaît la possibilité d'embaucher des personnes condamnées en contrat d'insertion – mais une sur quatre déclare bien connaître cette solution...

En %



Base : Ensemble (N=600)

Q5 Savez-vous que les entreprises ont la possibilité d'embaucher des personnes condamnées, ayant ou non fait de la prison, et suivies par les services de la justice en mettant en place un contrat d'insertion ?



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



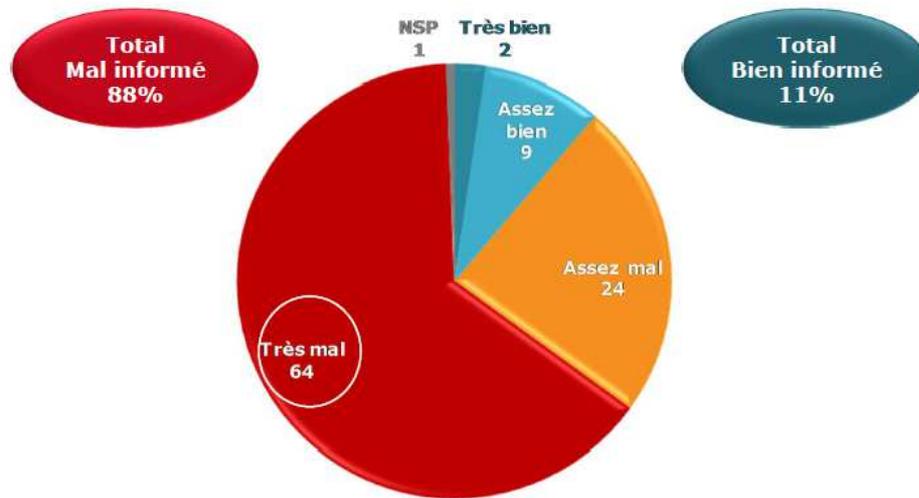
18

... mais elles se déclarent très mal informées sur ce sujet

Question posée après lecture de la consigne suivante :

Toutes les entreprises peuvent employer une ou plusieurs personnes condamnées, ayant ou non fait de la prison, et suivies par les services de la justice grâce à un « contrat d'insertion unique », qui leur permet en tant qu'entreprise de bénéficier d'aides financières de la part de l'Etat.

En %



Base : Ensemble (N=600)

Q6 Diriez-vous que vous êtes très bien, assez bien, assez mal ou très mal informé(e) sur les démarches à effectuer pour employer des personnes condamnées, ayant ou non fait de la prison, et suivies par les services de la justice ?



TNS Sofres

Rapport - Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire - SGMAP - Janvier 2016

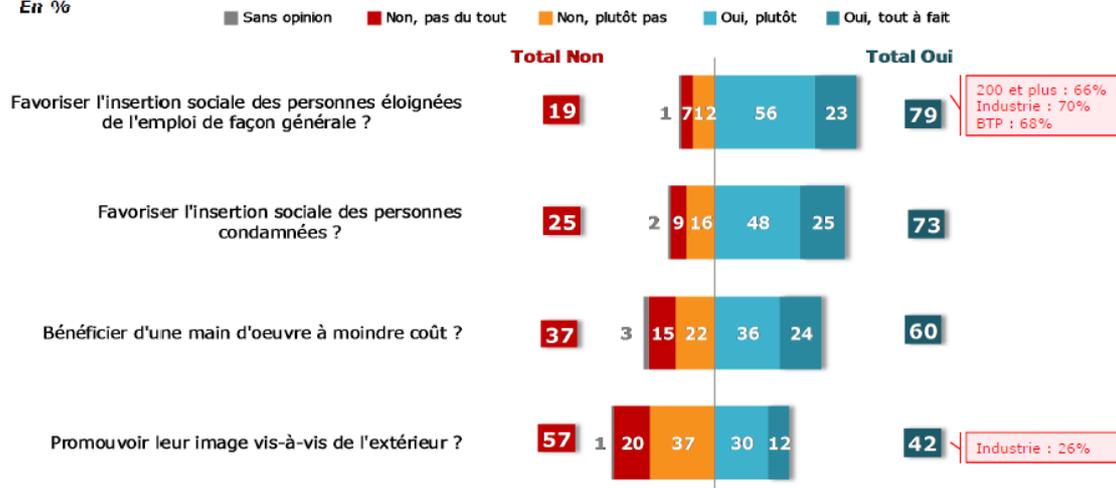
© TNS



19

D'après les entreprises interrogées, celles qui emploient des personnes condamnées le font principalement pour favoriser leur insertion. L'intérêt en termes d'image est beaucoup moins perçu.

En %



Base : Ensemble (N=600)

Q7 D'après ce que vous supposez, les entreprises qui emploient des personnes condamnées et suivies par les services de la justice le font surtout pour...



TNS Sofres

Rapport - Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire - SGMAP - Janvier 2016

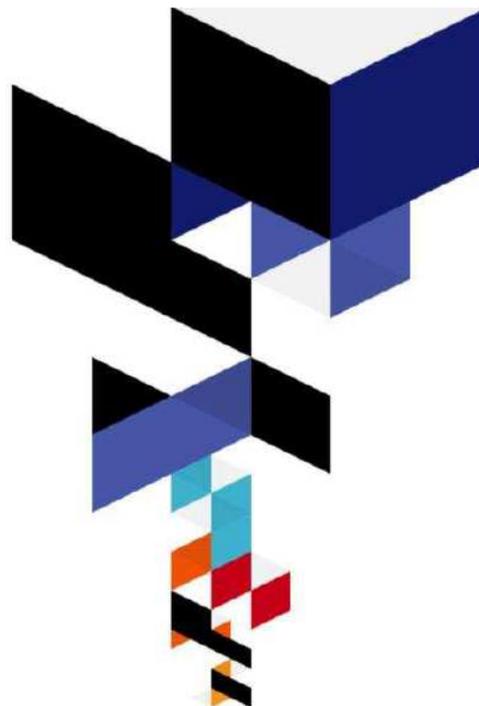
© TNS



20

## 3

## Des freins à l'embauche de personnes condamnées assez forts



TNS Sofres

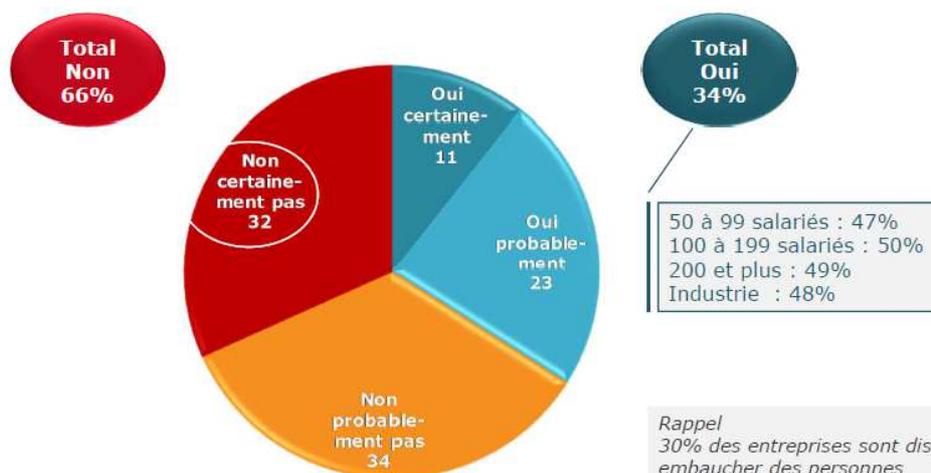
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



Après explication sur les possibilités de contrats d'insertion, les entreprises confirment une ouverture assez limitée en faveur de l'emploi des personnes condamnées

En %



Base : Ensemble (N=600)

Q8 Si vous étiez en situation d'embaucher, pourriez-vous envisager d'employer dans votre entreprise des personnes condamnées, ayant ou non fait de la prison, et suivies par les services de la justice ?



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



22

Parmi les entreprises qui n'envisagent pas d'employer des personnes condamnées, les raisons le plus souvent citées spontanément sont la peur, les problèmes qui peuvent survenir et le passé de la personne condamnée



Base : à ceux qui n'envisagent pas d'employer des personnes condamnées dans leur entreprise (N=341)  
Q9 Pour quelles raisons ?



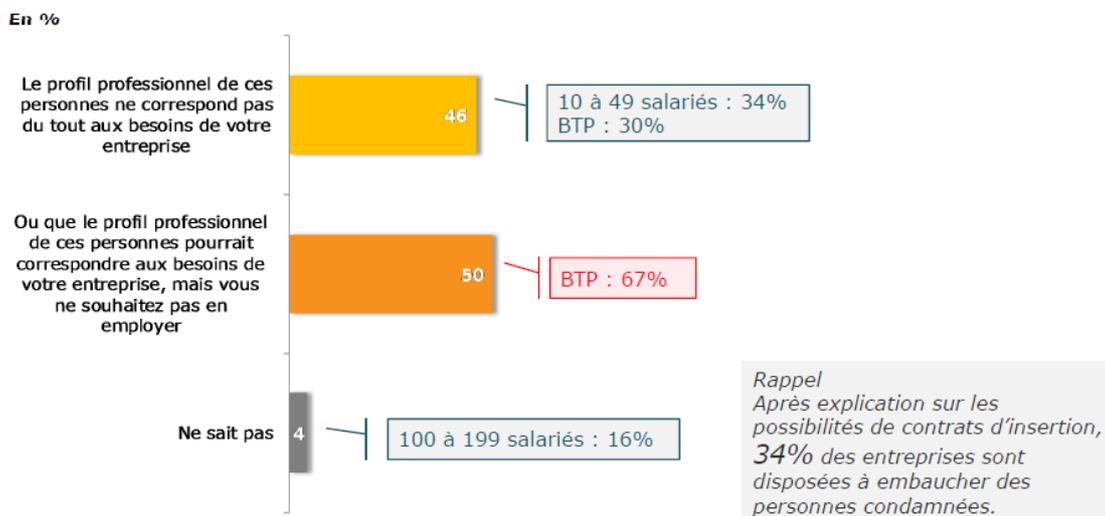
TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



Parmi les entreprises qui n'envisagent pas d'employer des personnes condamnées, une sur deux affirme qu'elle ne souhaite pas en employer – même si leur profil pourrait correspondre à leurs besoins



Base : à ceux qui n'envisagent pas d'employer des personnes condamnées dans leur entreprise (N=341)  
Q10 Plus précisément diriez-vous que...



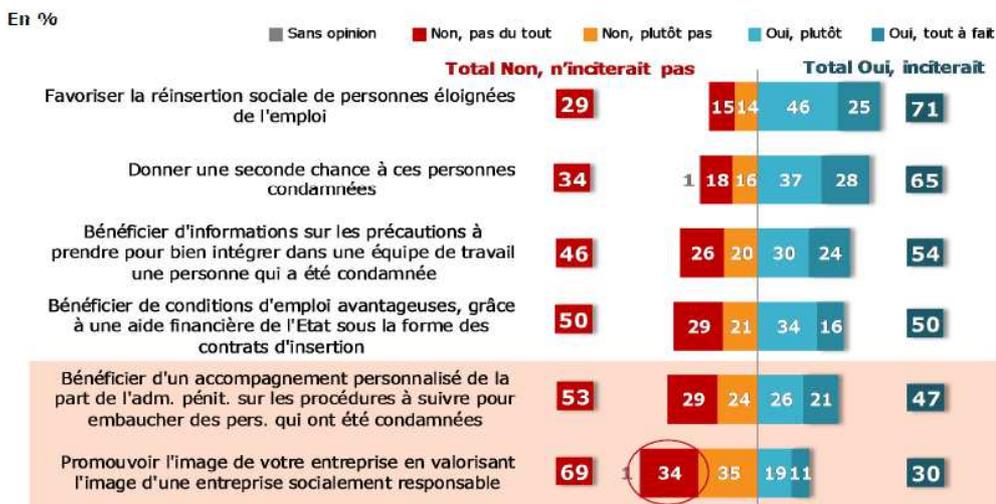
TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



## La réinsertion sociale apparait comme le principal levier pour inciter à employer des personnes condamnées et suivies par les services de la justice



Base : Ensemble (N=600)  
 Q11 Pour chacun des éléments que je vais vous citer, dites-moi s'il pourrait vous inciter à employer au sein de votre entreprise une ou des personnes condamnées et suivies par les services de la justice.



TNS Sofres

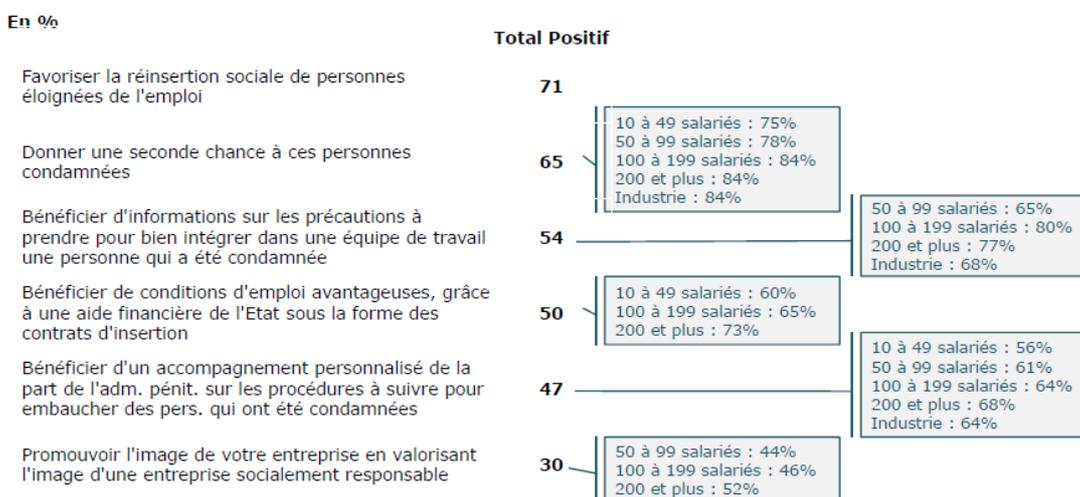
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



25

### Détail par secteur / taille de l'entreprise



Base : Ensemble (N=600)  
 Q11 Pour chacun des éléments que je vais vous citer, dites-moi s'il pourrait vous inciter à employer au sein de votre entreprise une ou des personnes condamnées et suivies par les services de la justice.



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

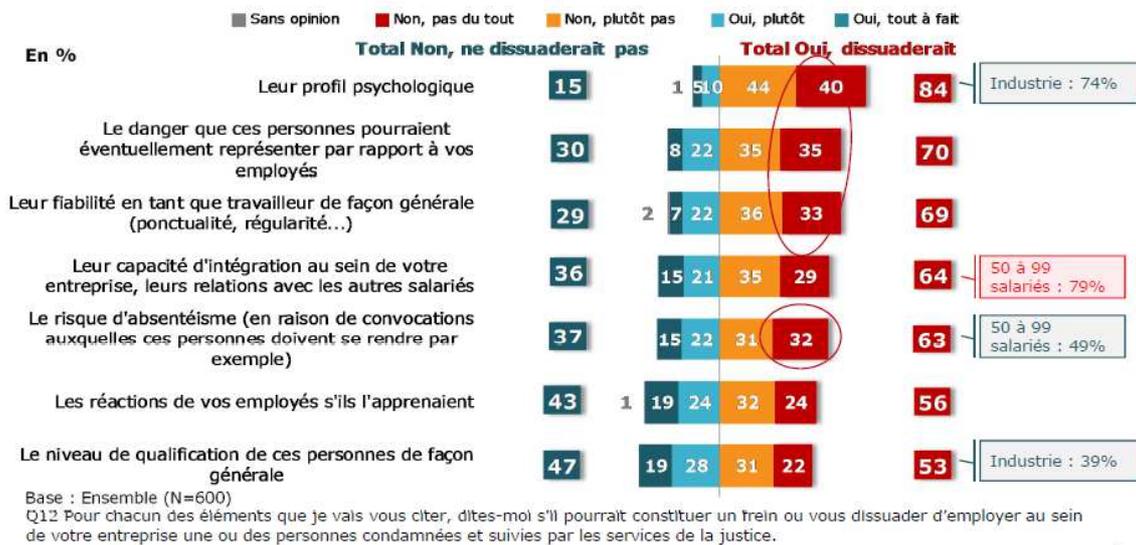
© TNS



26

**Le profil psychologique** est le principal frein à l'embauche, suivi du danger que les condamnés représentent pour les salariés et des craintes quant à leur fiabilité.

Dans l'ensemble, les freins à l'embauche plus affirmés que les leviers



TNS Sofres

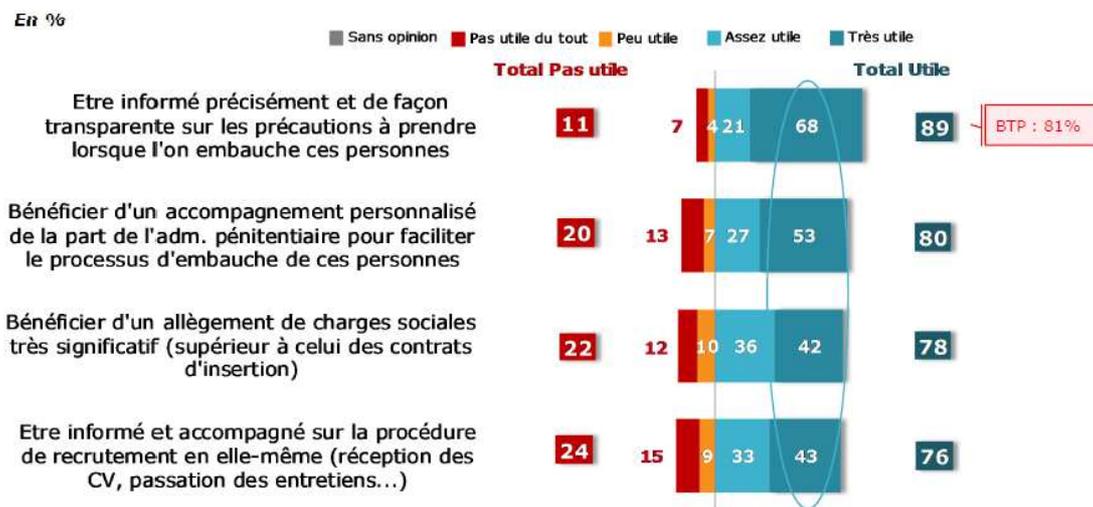
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



27

**Toutes les mesures testées apparaissent très utiles**, notamment le fait d'être informé précisément sur les précautions à prendre à l'embauche de ces personnes, et ensuite l'accompagnement



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



28

## 4

Les possibilités d'emploi de personnes détenues purgeant actuellement leur peine au sein d'un établissement pénitentiaire sont mieux connues... même si les entreprises manquent beaucoup d'informations



**TNS Sofres**

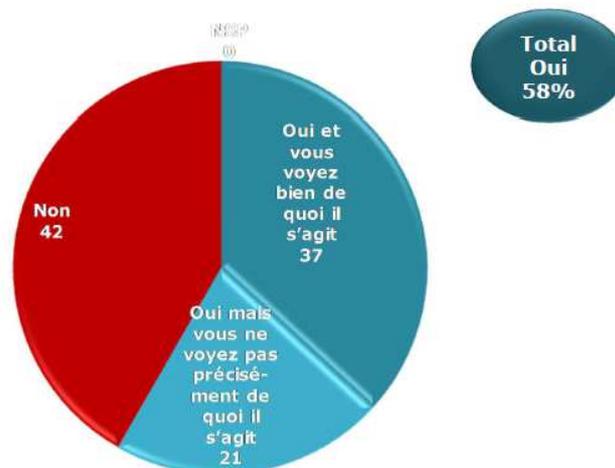
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



6 entreprises sur 10 savent qu'il est possible de faire travailler des personnes détenues purgeant actuellement leur peine en mettant en place des ateliers de production au sein même des établissements pénitentiaires

En %



Base : Ensemble (N=600)

Q13 Savez-vous que les entreprises ont la possibilité de faire travailler des personnes détenues purgeant actuellement leur peine en mettant en place des ateliers de production au sein même des établissements pénitentiaires ?



**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS

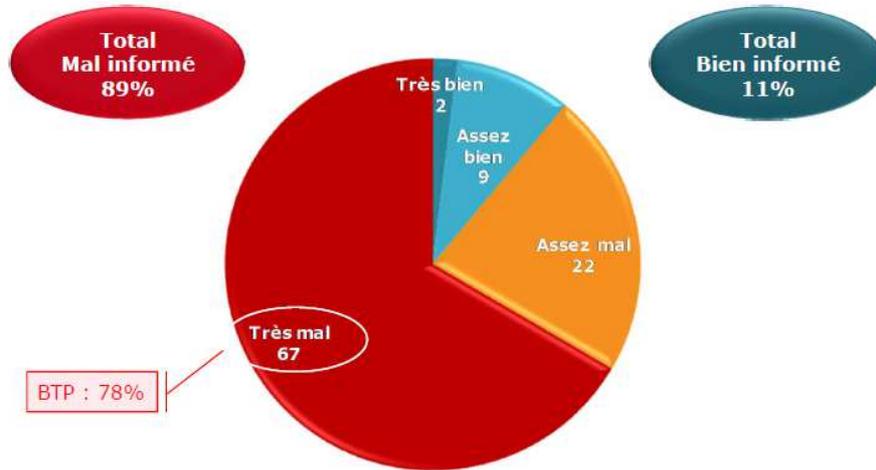


30

### Mais elles s'estiment très mal informées sur les démarches à effectuer pour mettre en place un atelier au sein d'un établissement pénitentiaire

Question posée après lecture de la consigne suivante :  
Toutes les entreprises peuvent faire travailler des personnes détenues purgeant actuellement leur peine en mettant en place des ateliers de fabrication au sein même des établissements pénitentiaires. L'entreprise passe un contrat avec l'établissement pénitentiaire et peut bénéficier d'un salaire minimum inférieur au SMIC.

En %



Base : Ensemble (N=600)  
Q14 Diriez-vous que vous êtes très bien, assez bien, assez mal ou très mal informé(e) sur les démarches à effectuer pour mettre en place un atelier au sein d'un établissement pénitentiaire ?



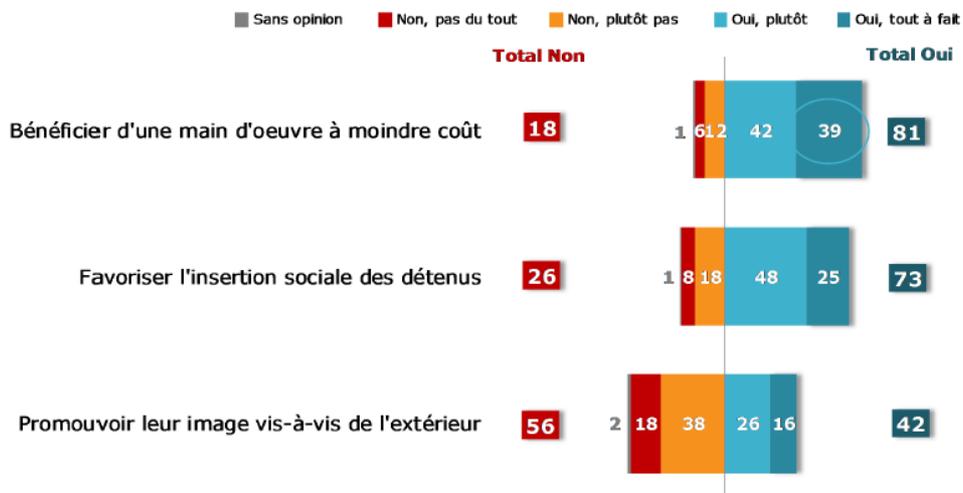
**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016



31

### D'après les entreprises interrogées, celles qui mettent en place des ateliers le font surtout dans une logique économique et dans une moindre mesure pour favoriser l'insertion des détenus

En %



Base : Ensemble (N=600)  
Q15 D'après ce que vous supposez, les entreprises qui emploient des personnes détenues et disposent d'ateliers dans les établissements pénitentiaires le font surtout pour...



**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016



32

# 5

Des entreprises qui perçoivent un certain nombre d'avantages à la mise en place d'ateliers au sein des établissements pénitentiaires



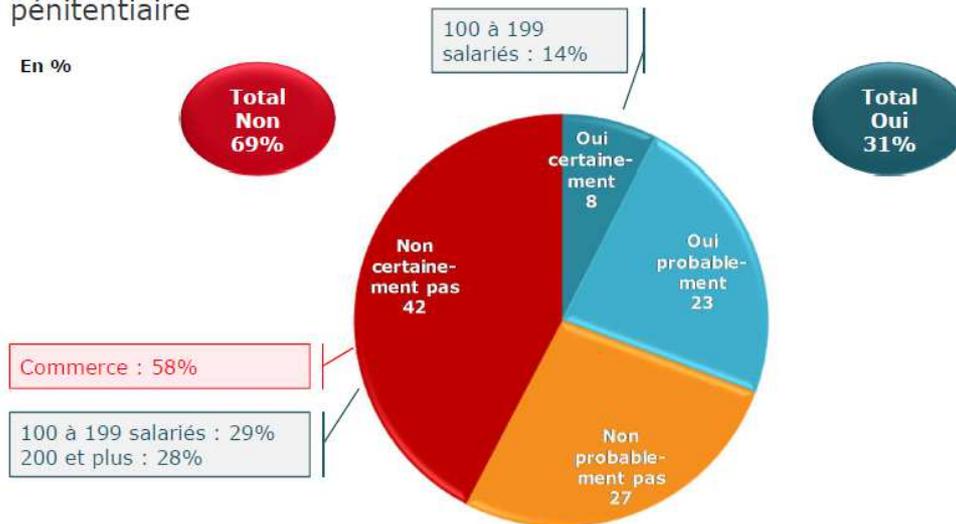
**TNS Sofres**

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



À peine un tiers des entreprises envisagerait de faire travailler des détenus en mettant en place un atelier de production au sein d'un établissement pénitentiaire



Base : Ensemble (N=600)

Q16 Si vous en aviez le besoin, pourriez-vous envisager de faire travailler des détenus en mettant en place un atelier de production au sein d'un établissement pénitentiaire ?



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

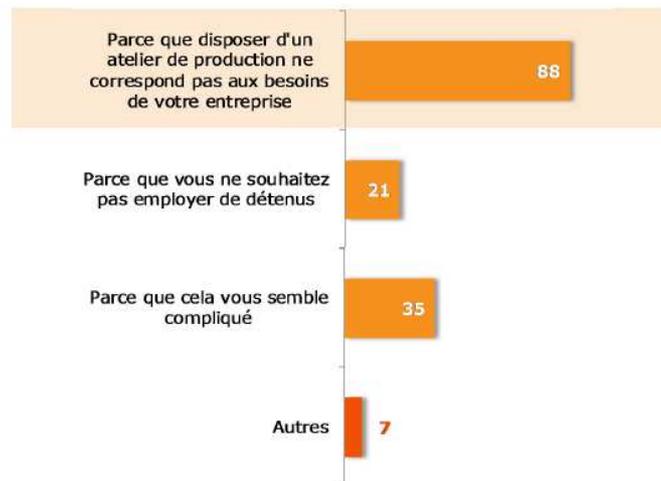
© TNS



34

Pour les entreprises qui n'envisagent pas de mettre en place des ateliers, le principal motif invoqué est le fait que l'atelier de production ne correspond pas aux besoins de l'entreprise

En %



Base : ceux qui n'envisagent pas faire travailler des détenus en mettant en place un atelier de production (N=411)  
Q17 Pour quelles raisons ?



TNS Sofres

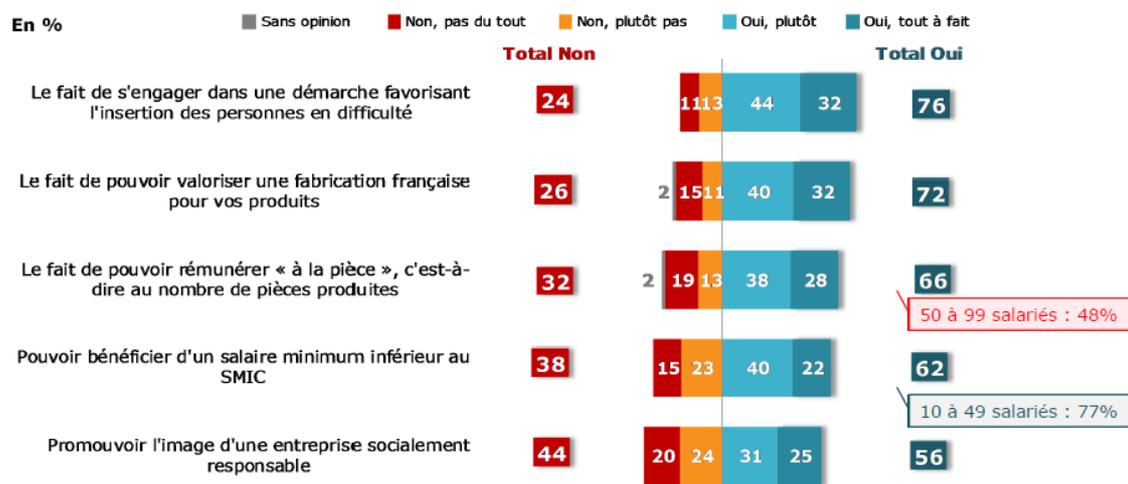
Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



35

Pour les entreprises qui pourraient envisager de mettre en place des ateliers, des leviers à la mise en place d'un atelier assez bien perçus, en particulier l'engagement social en faveur de l'insertion et la valorisation d'une fabrication française



Base : à tous - sauf ceux qui ont répondu que disposer d'un atelier ne correspond pas aux besoins de leur entreprise (N=257)  
Q18 Pour chacun des éléments que je vais vous citer, dites-moi s'il pourrait vous inciter à mettre en place un atelier de production au sein d'un établissement pénitentiaire en employant des détenus :



TNS Sofres

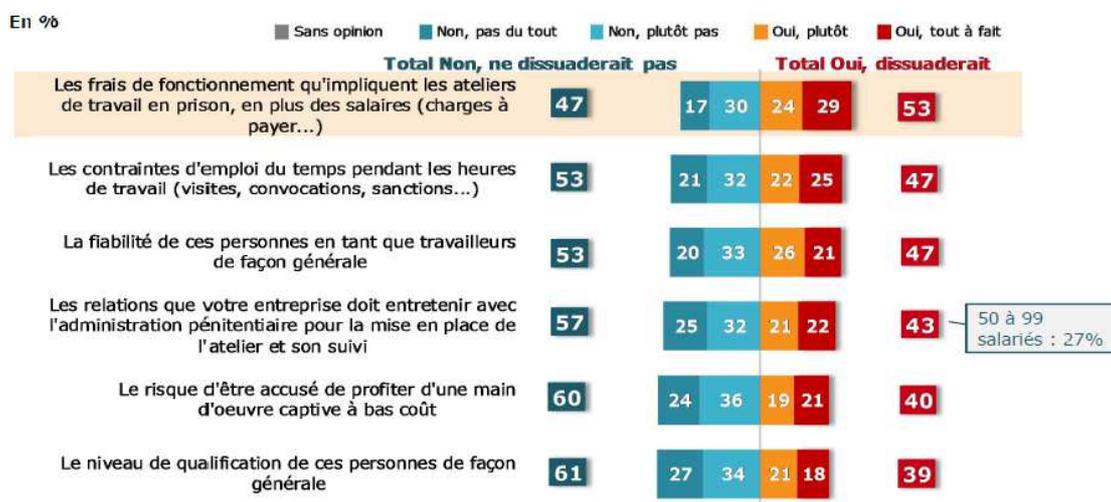
Rapport - Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire - SGMAP - Janvier 2016

© TNS



36

Pour les entreprises qui pourraient envisager de mettre en place des ateliers, des opinions assez partagées sur les freins. Les frais de fonctionnement apparaissent comme le principal



Base : à tous - sauf ceux qui ont répondu que disposer d'un atelier ne correspond pas aux besoins de leur entreprise (N=257)  
Q19 Pour chacun des éléments que je vais vous citer, dites-moi s'il pourrait vous dissuader de mettre en place un atelier de production au sein d'un établissement pénitentiaire en faisant travailler des détenus :



TNS Sofres

Rapport - Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire - SGMAP - Janvier 2016

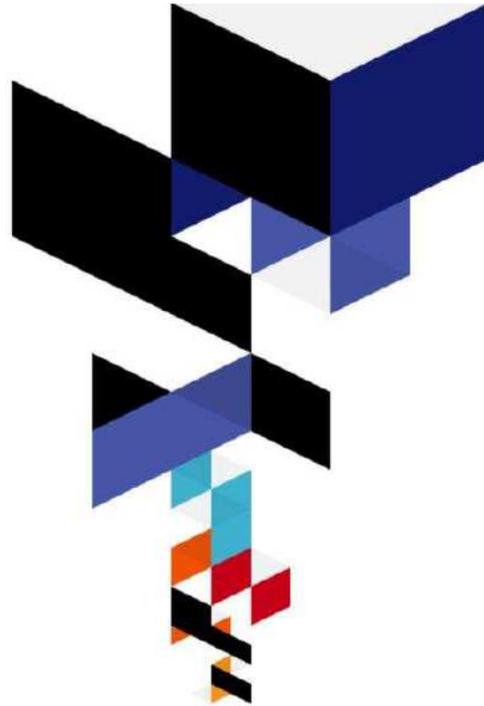
© TNS



37

# 6

## Signalétiques

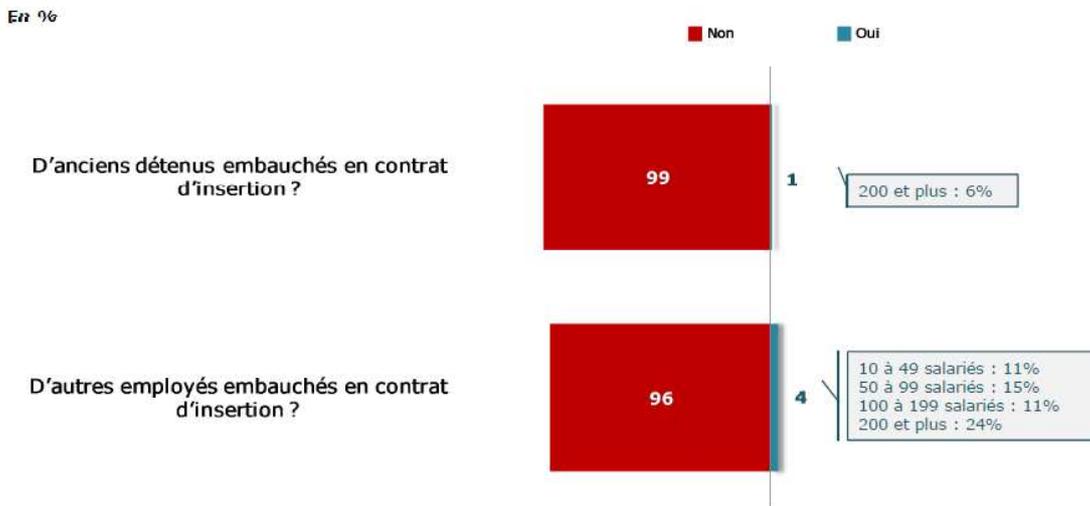


**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l’embauche des personnes confiées par l’autorité judiciaire à l’administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



### Présence de contrats d’insertion au sein de l’entreprise



Base : Ensemble (N=600)  
Q21 Au sein de votre entreprise y a-t-il actuellement...



**TNS Sofres**  
Rapport – Les freins et leviers à l’embauche des personnes confiées par l’autorité judiciaire à l’administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



## Secteur et taille de l'entreprise

En %

Secteur d'activité	Base	Taille d'entreprise				
		1. 1 à 9	2. 10 à 49	3. 50 à 99	4. 100 à 199	5. 200 +
Base	600	202	181	101	69	47
1. Industrie	22%	22%	23%	20%	23%	21%
2. BTP	21%	22%	22%	21%	15%	17%
3. Commerce	17%	15%	17%	14%	23%	23%
4. Transport	8%	7%	8%	10%	10%	6%
5. Services	32%	33%	30%	36%	29%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%



TNS Sofres

Rapport – Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire – SGMAP – Janvier 2016

© TNS



40