



**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

ANNEXE 6.	BUDGET ET FINANCEMENT DES POLITIQUES D’INSERTION	4
ANNEXE 7.	ETUDES COMPAREES.....	94
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
ANNEXE 8.	ACCES AUX DROITS SOCIAUX DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE	192

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
1. LE FINANCEMENT DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PPSMJ (LES DIFFERENTES FORMES DE TRAVAIL DES PPSMJ)	7
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
2. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'ENSEIGNEMENT DES PPSMJ	21
2.1. La formation professionnelle	21
2.2. L'enseignement	26
3. LE FINANCEMENT DE LA SANTE DES PPSMJ.....	28
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
4. LE FINANCEMENT DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT DES PPSMJ.....	53
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
5. LES FINANCEMENTS RELATIFS AUX AUTRES DOMAINES DE LA REINSERTION	58
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

6. LES FINANCEMENTS DES ACTEURS TRANSVERSAUX FINANÇANT DES ACTIONS DE REINSERTION DES PPSMJ	62
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
7. LES FINANCEMENTS INNOVANTS VIA LES « SOCIAL IMPACT BONDS »	81
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)¹.

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)².

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.

¹ Avis n° 114 (2014-2015) de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2014.

² 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
Total	2 117,4	2 607,7	4 725,1	2 117,4	1 279,1	3 396,5

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 justice³. 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 suivante⁴ :

- 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.

³ Fiche de cadrage (établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP), 18 mars 2015.

⁴ 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'hébergement⁵. 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>
--

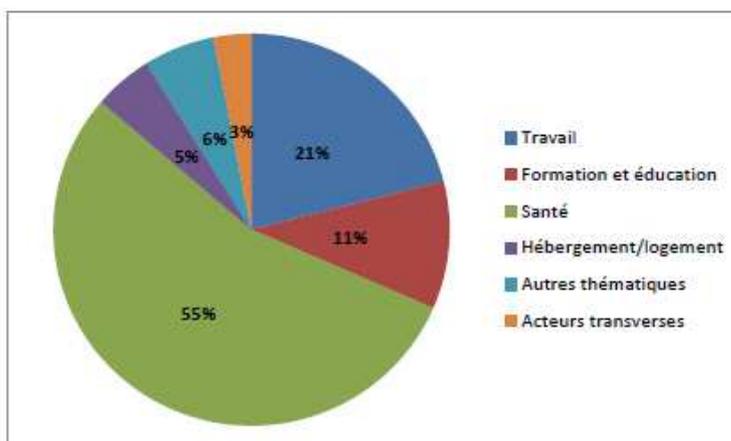
Les données chiffrées de 2014 sont estimées constantes pour 2015 étant donné l'inflation quasi nulle annoncée par l'INSEE : ces estimations sont signalées par la mention « 2015^e » dans la colonne du tableau 2 et les autres chiffres « 2015 » sont des données prévisionnelles.

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.

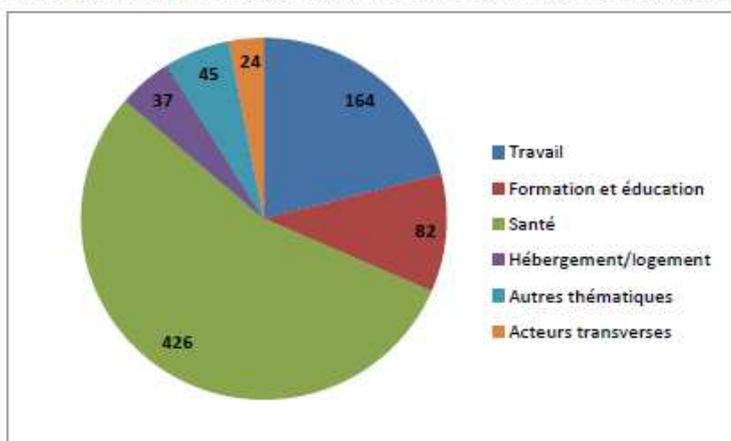
Sur l'ensemble des dépenses de réinsertion, les dépenses de santé représentent un montant estimé à 56 %, le travail 21 % et la formation et l'éducation 11 %. Le logement représente 2 % de l'ensemble des dépenses de réinsertion, ce qui s'explique par le fait que les détenus sont logés en prison et que 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 %.

⁵ 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 MIDECA	GP / GD	MF/MO	MIDECA (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	
Total						777 620 486 €
Total réinsertion FC						135 800 000 €
Total hors réinsertion FC						641 820 486 €

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 rémunérée⁶. 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 travaillées⁷. Le tableau ci-dessous présente une synthèse de la répartition de la masse salariale selon les différentes formes de travail en détention.

⁶ Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

⁷ 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 %
Total métropole	35 191 541	6904	36 837 000	7324	96 %	94 %

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'extérieur⁸. 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'entretien⁹.

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 jour¹⁰.

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).

⁸ : Le travail en milieu pénitentiaire, Rapport annuel d'activité 2014, Bureau du Travail, de la Formation et de l'Emploi (PMJ3).

⁹ Le travail en prison : une démarche citoyenne, Direction de l'administration pénitentiaire, 2012.

¹⁰ 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 €¹¹.

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).

¹¹ 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 2014¹², 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 ».

¹² 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€¹³ 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 »¹⁴. 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.

¹³ Direction du budget, Bureau Justice Médias (8BJM).

¹⁴ 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 comptes¹⁵, 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 2015¹⁶. 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.

¹⁵ Idem.

¹⁶ 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 professionnelle¹⁷.

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/Justice¹⁸. 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 €¹⁹. 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 107²⁰. 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.

¹⁷ Convention cadre nationale de coopération entre Pôle emploi et l'administration pénitentiaire 2013-2015.

¹⁸ 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.

¹⁹ Source Pôle emploi.

²⁰ 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 de justice bénéficient d'un minimum de 915 contrats uniques d'insertion contre 1 170 en 2013. En 2015, les personnes placées sous main de 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 départementaux²¹. 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.

²¹ 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 2014²².

²² 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^{er} janvier 2015 pour l'ensemble des établissements en gestion publique du territoire.

Avant le transfert de compétence à compter le 1^{er} 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^{er} 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^{er} 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^{er} janvier 2016, 28 établissements en gestion déléguée transféreront la compétence de formation professionnelle pour un montant estimé à 8 M€ en 2015²³. 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

²³ 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 2011²⁴. 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 rectorats²⁵.

²⁴ 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.

²⁵ 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 ²⁶ et coût HSE (en €)	Indemnité/ majoration spécifique ens. Pénitentiaire ²⁷	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.) ²⁸	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 % ²⁹	5 992 918
Total					30 437 958

Source : DGESCO B1-2.

²⁶ Coûts budgétaires annuels moyens par catégorie d'emploi retenus par la DAF dans le cadre du PLF 2016.

²⁷ 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 €.

²⁸ 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.

²⁹ 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 territoire³⁰ :

- 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 identifié³¹. 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.

³⁰ Chiffre Clés 2015, administration pénitentiaire.

³¹ 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 pénitentiaire³². 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'hôpital³³. 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.)³⁴.

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 €³⁵. 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

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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 suivants³⁶ :

- 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.

³⁶ 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 spécifiques³⁷ : 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)³⁸. 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 médicotéchniques, 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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 pénitentiaires » 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 pénitentiaires » 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
TOTAL	174 206 997

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 concernés³⁹. 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 Arbust⁴⁰. 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.

³⁹ Guide de contractualisation des dotations finançant les missions d'intérêt général (MIG), 2013.

⁴⁰ 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"> ◆ Loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale ◆ Art. R. 6112-26 du CSP ; ◆ Décret N°94-929 du 27 octobre 1994 ; ◆ Arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées ◆ Circulaire N°45 DH/DGS/DSS/DAP du 8 décembre 1994 ; ◆ Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues.
--

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
TOTAL	9 508 052

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 2015⁴¹, 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

⁴¹ 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
Total	4 872 630	4 872 630	10 043 500	14 916 130	10 225 625	25 141 755	15 245 390	40 387 145	9 953 500	50 340 645	2 500 993	52 841 638	2 416 680	55 258 318

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 €⁴². 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.

⁴² (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 Santé⁴³.

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.

⁴³ 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 mois⁴⁴.

⁴⁴ 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	Réfèrent/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 €

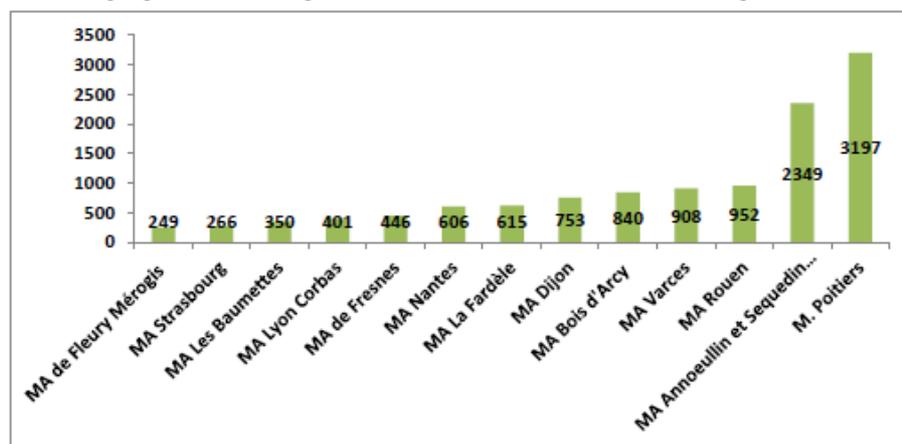
Source : Mission

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
TOTAL	14	9 989 414

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 public⁴⁵ :

- 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.

⁴⁵ <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 récurrence (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
PPR 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
Total		12 578 947

* 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 places⁴⁶.

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).

⁴⁶ 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^{er} 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 »⁴⁷. 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.

⁴⁷ 211 587 € = 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
Total des plans d'actions spécifique au milieu carcéral des 4 fédérations				384 578

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 »⁴⁸.

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)⁴⁹. 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 %.

⁴⁸ PLF 2015 - Extrait du bleu budgétaire de la mission justice, programme 107 administration pénitentiaire.

⁴⁹ 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
Prévention et accompagnement des personnes suivies par l'AP	100	6,39	6,13
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
Sécurité des établissements	117	5,82	4,26
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
Renseignement pénitentiaire	88	10,46	5,96
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
Prise en charge des personnes radicalisées	97	32,12	23,12
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
TOTAL AP	402	59,1	43,0

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 %
TOTAL collectivités territoriales	1 561 688	100 %

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 provenait de l'État (38 %), des communes et établissements publics de coopération intercommunale (21 %), des régions (19 %) 1, 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 probation⁵⁰.

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

⁵⁰ 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
Total missions locales concernées	338/440

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€⁵¹.

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

⁵¹ 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
TOTAL	30	121,6	4 864 000

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 ⁵²
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.

⁵² 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^{er} 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 sociale⁵³. 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€⁵⁴.

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 sociales⁵⁵. 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 ;

⁵³ La politique de prévention de la délinquance en 2014, 8^{ème} rapport au Parlement, juin 2015.

⁵⁴ 81% de 4,7 M€ = 3,807 M€.

⁵⁵ 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 ⁵⁶ ».

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 an⁵⁷. 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 (DIIESES) 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.

⁵⁶ NOR/INT/K/15/04906/J.

⁵⁷ 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 %
TOTAL	28 995 247	100 %

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 associations⁵⁸.

⁵⁸ 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 sportive⁵⁹. 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 €.

⁵⁹ 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 transpyréenne	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
Total	13	426 000	554

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) ;

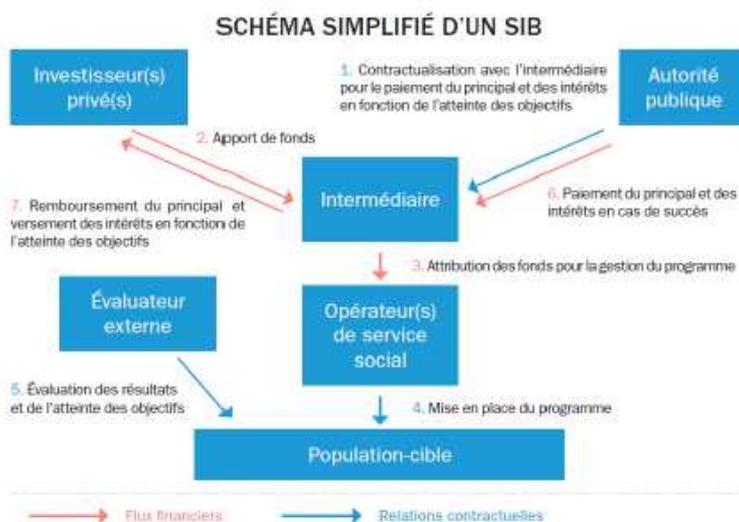
- La rénovation du plateau sportif de Fresnes - Plateau sportif de Nanterre - avec retrait des Barbelés autour du terrain de sport (ils crèvent 2500 ballons par an) à Nanterre avec Yannick Noah, Raymond Domenech et Djamel Bourras ;
- Le centre expérimental Ensemble contre La récédive à St Quentin-Fallavier ; 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

UPFRONT CAPITAL COMMITMENT (USDMM)*	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.	NON-RECOVERABLE GRANTS	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.
	Senior Investors	Subordinate Investors	Recoverable Grants and Investment Guarantees
INVESTOR NAME	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.

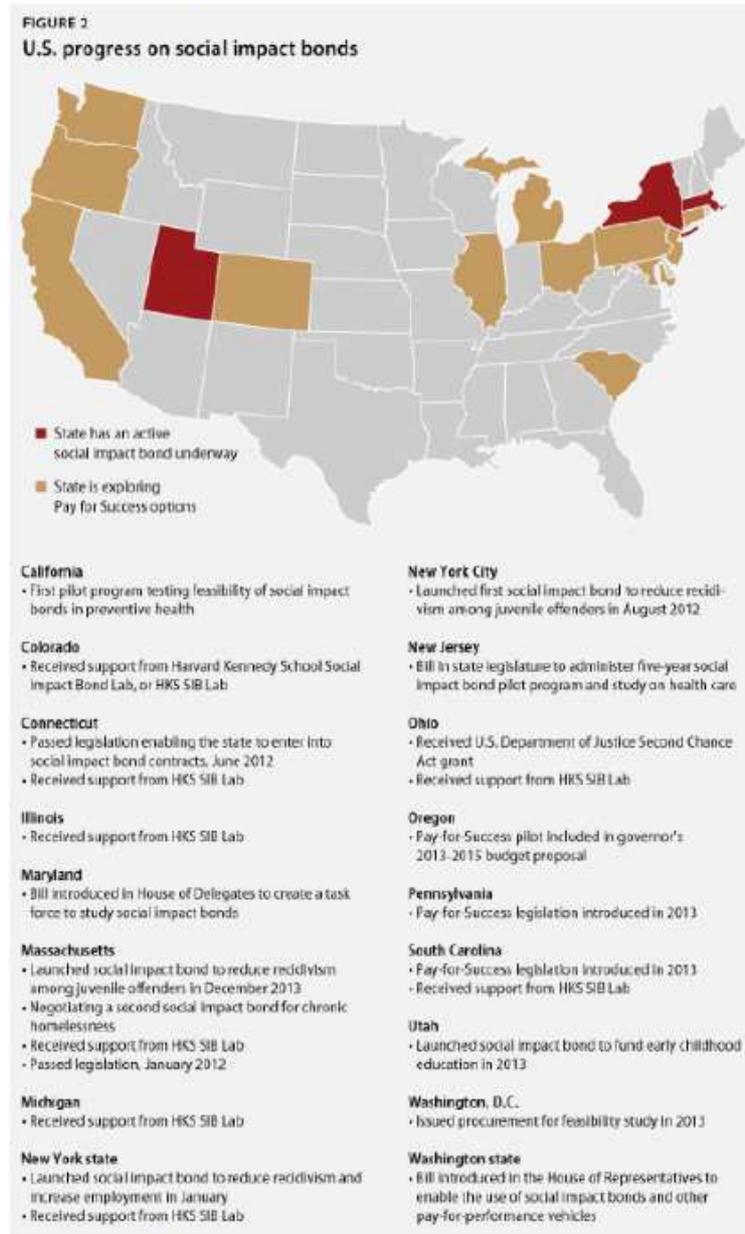
Source : rapport de l'Institut Brookings.

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-Unis⁶⁰ 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^{er} 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.

⁶⁰ 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



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.

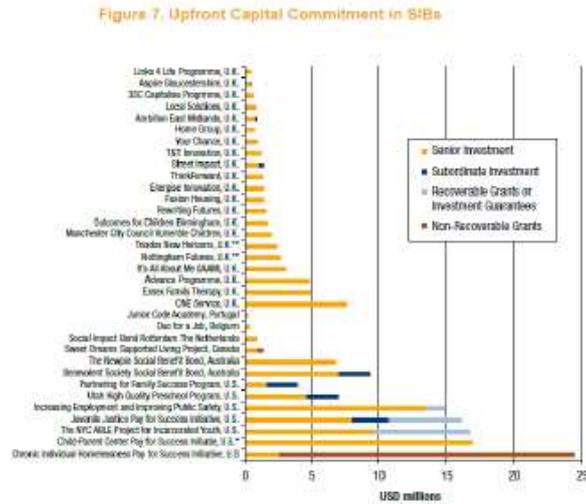
7.1.2. Les projets SIB aux États-Unis sont marqués par une structure permettant de différencier les investisseurs, mais avec des indicateurs de succès frustes, et par un recours systématique à l'intermédiation

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>Objectif : 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>Financement initial : 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>Intermédiaire : 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>Autorité publique : La ville de New York a prévu 9,6 MUSD en cas de succès.</p> <p>Prestataire : Osborne Association et Friends of Island Academy, des associations spécialisées dans les solutions innovantes aux problèmes de réinsertion des prisonniers.</p> <p>Indicateurs de succès : 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
Employment: 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
Recidivism: 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
Transitional Jobs: 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 participants⁶¹. Il s'adressait aux détenus condamnés à une peine inférieure à 12 mois, sélectionnés avant leur sortie de prison.

⁶¹ <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

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*)⁶².

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 indépendants⁶³.

Les programmes *TR* lancés en février dernier en Angleterre et au pays de Galles⁶⁴ 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).

⁶² 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.

⁶³https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341684/peterborough-social-impact-bond-report.pdf

⁶⁴ 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^{er} 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 %.¹

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 2015². 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

¹ 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.

² 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 ¹	81 197 537	18,2	24,1	30,3	21,8	5,6
2013 ¹	80 767 463	18,2	24,0	30,7	21,8	5,4
2012 ¹	80 523 746	18,3	23,9	30,9	21,6	5,4
2011 ¹	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
EN ALLEMAGNE	11
<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
AU DANEMARK	15
<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
EN ESPAGNE	19
<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
AUX ETATS-UNIS	25
<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
AU ROYAUME-UNI	29
<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
EN SUEDE.....	35
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

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^{er} 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 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 prison 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 pénitentiaires 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 danois¹

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

¹ 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^{er} 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 toxicomanie² (« drug courts ») et généraliser les alternatives à la prison³. 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.

² <https://www.whitehouse.gov/ondcp/drug-and-veterans-courts>

³ <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^{er} 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 pénitenciers 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 outils⁴ 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*⁵ : offre un large choix de pistes de réflexion pour financer, penser, mettre en place et évaluer des programmes de réinsertion.
 - o *Using Outcome Information*⁶ : 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 habitant⁷. 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 %.

⁴ <https://csjjusticecenter.org/reentry/issue-areas/performance-measurement/>

⁵ <http://www.cepp.com/documents/Measuring%20the%20impact.pdf>

⁶ <http://www.urban.org/research/publication/using-outcome-information>

⁷ <http://www.hamiltonproject.org/ea-ce>

image/made/assets/eqacr/images/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

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 (HUIS) 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 Agreement⁸. 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...

⁸ <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 conditionnelle⁸, 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.

⁸ <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 Lab¹⁰ ». 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 participants¹¹. 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)¹².

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

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/justice-data-lab>

¹¹ 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

¹² 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 modèle¹² : 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 indépendants¹³.

Les programmes TR lancés en février dernier en Angleterre et au pays de Galles¹⁴ 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.

¹³https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341684/peterborough-social-impact-bond-report.pdf

¹⁴ *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 suédois¹⁵.

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 :

¹⁵ Interlocuteur au Service des prisons et de la probation: Johan Molinder, Head of Section, Registraturén, 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)³.

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*»

³ 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**⁴), au secteur associatif (**Allemagne**⁵), 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 détenus⁶ 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**⁷.

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,

⁴ Au **Royaume-Uni**, 14 établissements pénitentiaires sur un total de 134 sont gérés par des sociétés privées.

⁵ En **Allemagne**, le secteur associatif est principalement actif en milieu ouvert.

⁶ Chiffres 2012, à l'exception des **Pays-Bas** où il s'agit des chiffres 2011.

⁷ 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**⁸, 206 établissements en **Italie**⁹, 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 disponibles¹⁰.

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.

⁸ Le système pénitentiaire américain dépend en grande partie des Etats fédérés pour 90 % des détenus.

⁹ 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.

¹⁰ 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 années¹¹.

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.

¹¹ 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 sanction¹² 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 ordinaire¹³. 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

¹² Généralement plus douce que celle qui serait encourue dans le cadre d'une procédure classique.

¹³ 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 pénale¹⁴ (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

¹⁴ 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 auteur¹⁵. 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 infraction¹⁶. 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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**¹⁷, l'emprisonnement peut être fixé pour une durée non déterminée. Au **Canada**, c'est le cas pour les délinquants «dangereux¹⁸». 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**¹⁹, 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

¹⁷ Où il est immédiatement exécutoire.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 similaires²⁰. 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 carcéral²¹.

²⁰ 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.

²¹ 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 fermé²². 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

²² 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 conditionnelle²³.

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 personne²⁴.

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

²³ 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.

²⁴ 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 échéance²⁵.

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*»²⁶.

²⁵ 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.

²⁶ 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.²⁷ 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 «discrétaire tempéré par l'exigence de motivation au regard des conditions posées par la loi»²⁸.

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.

²⁷ 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.

²⁸S'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 peine²⁹. 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 carcéral³⁰.

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 provinces³¹. 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

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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 inuits³². 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 experts³³.

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.

³² La culture inuite et l'inuktitut sont intégrés à toutes les composantes du programme.

³³ 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 an³⁴.

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 soins³⁵. 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 Utrecht³⁶.

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 infractions³⁷. 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.

³⁴ «*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.

³⁵ En cas de non respect de l'obligation de soins, l'intéressé peut être soumis à une TBS avec internement.

³⁶ Voir sur ce point nos développements en 4- Evaluation des facteurs de risque de récidive.

³⁷ 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**)³⁸, les NPS «*National Probation Service*» (**Royaume-Uni**)³⁹, 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**)⁴⁰.

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**)⁴¹.

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 TBS⁴².

4-1-2 Rapports des services de probation (Canada, Italie, Roumanie et Royaume-Uni)

³⁸ 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.

³⁹ 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-.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Ce dernier système d'évaluation est également développé au stade post sentenciel et plus approfondi à ce stade.

⁴² 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 délinquant⁴³.

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

⁴³ 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**⁴⁴ 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'acte⁴⁵.

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 pluridisciplinaire⁴⁶ 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

⁴⁴ Au **Canada**, dès leur entrée en détention, les délinquants sont évalués et un plan d'intervention correctionnel leur est proposé.

⁴⁵ Les condamnés sexuels sont suivis par des psychologues ; les condamnés pour des faits de violence sont pris en charge par des travailleurs sociaux.

⁴⁶ 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.

Annexe 8. Accès aux droits sociaux des personnes placées sous main de justice
--

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.....	195
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	196
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>
3. LE DROIT A L'INFORMATION DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE QUANT A LEURS DROITS SOCIAUX	202
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
4.	LE DROIT A L'OBTENTION DE DOCUMENTS D'IDENTITE	208
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>
5.	LE DROIT A LA DOMICILIATION	214
5.1	LE CADRE LEGAL	214
5.2	DES DIFFICULTES PERSISTANTES.....	216
6.	LE DROIT AUX PRESTATIONS SOCIALES ET FAMILIALES	217
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 2009⁴⁷ 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.

⁴⁷ 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 2012⁴⁸, « *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*⁵. *La perte des minima sociaux pendant leur incarcération fragilise les ressources de nombre de sortants de prison. Ces difficultés se cumulent souvent*⁶. *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 [...]* »⁴⁹, 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 exclusions⁵⁰ qui tend à garantir sur l'ensemble du territoire « *l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux* » et les travaux de la conférence de consensus⁵¹ 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.

⁴⁸ A. Kensey, « Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison ? », Revue du Mauss, La Découverte, 2012.

⁴⁹ Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – 18/09/2014.

⁵⁰ Loi n°98 – 657 du 29/07/1998 relative à la lutte contre les exclusions.

⁵¹ 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 séparés⁵² ; 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 ici⁵³.

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 ».*

⁵² Cf. Annexes n°7 et 9.

⁵³ 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 SPIP⁵⁴ 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.

⁵⁴ 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 peines⁵⁵ (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 CPIP⁵⁶ 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* ».

⁵⁵ Loi n° 2000 – 516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

⁵⁶ 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 SPIP⁵⁷ 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 textes⁵⁸ 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 [...] » ;

⁵⁷ 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 ».

⁵⁸ 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 2014⁵⁹ 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 ;

⁵⁹ 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 préfetures 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 suffisantes⁶⁰), 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 »⁶¹.

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.

⁶⁰ Groupe de travail Etat/Association des Départements de France - 2013

⁶¹ 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 suivi⁶². 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

⁶² 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 dédiés⁶³, 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 2012⁶⁴ 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

⁶³ Quartiers Arrivants (QA)

⁶⁴ Sénat – Rapport d'information « Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité carcérale » - 04/07/2012.

à ses délégués locaux⁶⁵, 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 entreprendre⁶⁶, 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 2014⁶⁷ 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) ;

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 2008⁶⁸ 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

⁶⁸ *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*⁶⁹, 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 antenne⁷⁰ 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 conventionnés⁷¹, 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

⁶⁹ *Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice à l'usage des personnels pénitentiaires - décembre 2014 et juin 2015*

⁷⁰ SPIP de la région parisienne

⁷¹ 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 1998⁷².

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 ville⁷³ 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^{er} 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 reçues⁷⁴ 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.

⁷² Loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits.

⁷³ Circulaire JUSJ0290001C du 12/04/2002

⁷⁴ 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 techniques⁷⁵ 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 1955⁷⁶, 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 relatives⁷⁷ 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 Liberté⁷⁸ est partagé par l'administration pénitentiaire qui, en 2012, a élaboré une circulaire⁷⁹ s'attachant à

⁷⁵ A titre d'exemple, citons le PAD de la MAH de Fleury-Mérogis ou de la MA Lyon – Corbas.

⁷⁶ Décret n°55-1397 du 22/10/1955

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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 difficultés⁸⁰, 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 extraite⁸¹ ne semble avoir fait l'objet d'aucune exploitation par le bureau Mi4 (anciennement PMJ4) ni d'aucun retour aux DISP sollicitées⁸².

⁷⁹ Circulaire DAP du 23/10/2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues.

⁸⁰ Demande adressée par la mission au bureau PMJ2 à la date du 25/08/2015, réponse transmise le 31/08/2015.

⁸¹ Questionnaire Sphinx adressé par le bureau PMJ4 aux DPIPPR en date du 11 juillet 2014.

⁸² 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**⁸³.

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 SDMi2⁸⁴ 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 prestataire⁸⁵, soit parce que les locaux ne se prêtent pas à l'accueil de ce matériel⁸⁶.

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 vigueur⁸⁷. Cependant, cette initiative semble contrevenir aux dispositions législatives qui font

⁸³ Questionnaire SPHINX « Accès aux Droits Sociaux des PPSMJ » adressé aux DISP et DFSPIP par le bureau SDMe en date du 30/09/2015.

⁸⁴ Demande relative à la délivrance de la CNI adressée aux DPIPFR en date du 27/10/2015.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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'identité⁸⁸.

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 dégradé⁸⁹, 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.

⁸⁸ 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. ».

⁸⁹ 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**⁹⁰ 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**.

⁹⁰ 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 préfetures 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 préfetures, 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 préfetures, il ressort des entretiens menés par la mission que ceux-ci sont généralement très distendus, voire inexistants, 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^{er} février 2013**⁹¹ 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**⁹² 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.

⁹¹ Circulaire JUSK1240044C.

⁹² 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 DAP⁹³ 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 domiciliaires 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 Sociale⁹⁴ 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 DALO⁹⁵, 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'errance⁹⁶.

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 urbains⁹⁷.

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^{er} semestre, 477 au 2nd 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.

⁹³ Enquête PMJ2 « Demande de domiciliation pendant la détention » du 13/10/2014 sur les domiciliations établies en 2013 dans les établissements pénitentiaires.

⁹⁴ Rencontre de la mission avec le pôle « Politiques de lutte contre les exclusions et accès aux droits » de l'UNCCAS le 07/09/2015.

⁹⁵ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁹⁶ Confirmant en cela les constats dressés par la FNARS – Enquêtes et observation sociale – avril 2015.

⁹⁷ 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 Sociale⁹⁸ 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.

⁹⁸ 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'Exclusion⁹⁹ 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**¹⁰⁰ 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**¹⁰¹ 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 modalités¹⁰².

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.

⁹⁹ CILE 12/05/2006

¹⁰⁰ Déjà évoqué

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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 conjointe¹⁰³ 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**¹⁰⁴) 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 droits¹⁰⁵.

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 :

¹⁰³ Enquête déjà citée en Ref. 34.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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 2015¹⁰⁶.

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
Total	1 541

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
Total	2 185

¹⁰⁶ 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**¹⁰⁷ 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'objectifs¹⁰⁸ 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.)* »¹⁰⁹. 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.

¹⁰⁷ Déjà cité

¹⁰⁸ Convention d'Objectifs et de Gestion 2013 - 2017

¹⁰⁹ CNAF – Bilan de la mise en place des rendez-vous des droits sur l'année 2014 – p.2