

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Gérard Mojon "Détenue carcérale, des intentions aux chiffres"

Rappel de l'interpellation

Suite au récent rapport de la Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil et au débat qui s'ensuivit, où d'aucuns prétendent que l'Etat en fait trop alors que d'autres sont convaincus qu'il n'en fait pas assez en faveur de la population carcérale de notre canton, il est utile de poser les faits de manière précise.

Au-delà des bonnes intentions des uns et des idées restrictives des autres, des querelles partisans, des convictions de chacun et des cas particuliers récemment relatés par les médias, il est nécessaire de pouvoir disposer d'informations objectives permettant de dresser un bilan détaché de tout élément émotionnel. Les exagérations de quelques cas particuliers récemment relayés par les médias, qui peuvent certes choquer le citoyen lambda, ne doivent en aucun cas porter préjudice ni aux principaux intéressés, ni aux nombreux professionnels qui s'engagent quotidiennement en faveur de la population carcérale.

Dès lors, je souhaite savoir concrètement quelle est, en termes de coûts, l'importance de l'effort consenti par l'Etat de Vaud en faveur des détenus du canton et quelles en sont les composantes principales. Plus que le coût de la seule journée carcérale, c'est le coût complet de l'ensemble du système carcéral et de toutes les activités qui lui sont directement ou indirectement liées, qui doit être analysé.

Je prie dès lors le Conseil d'Etat de renseigner le Grand Conseil sur les questions suivantes :

- 1. Quel montant global, tous types de coûts confondus (non exhaustivement : locaux, agents pénitentiaires, assistants sociaux, mesures de réinsertion, frais médicaux, assistance juridique, services administratifs, etc...), l'Etat de Vaud a-t-il consacré à la population carcérale au cours des cinq dernières années ? Quelles en sont les composantes essentielles ? Dispose-t-on de comparaisons intercantionales y relatives ?*
- 2. Peut-on observer des différences significatives suivant les régimes de détention ou les établissements ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Quel montant global, tous types de coûts confondus (non exhaustivement : locaux, agents pénitentiaires, assistants sociaux, mesures de réinsertion, frais médicaux, assistance juridique, services administratifs, etc...), l'Etat de Vaud a-t-il consacré à la population carcérale au cours des cinq dernières années ? Quelles en sont les composantes essentielles ? Dispose-t-on de comparaisons intercantionales y relatives ?

Le Conseil d'Etat souhaite exposer la situation suivante :

Contexte général

La détention carcérale relève de décisions de justice, qu'elles aient trait à la détention provisoire ou à la condamnation d'une personne en exécution de peine privative de liberté. Le Service pénitentiaire (SPEN) doit exécuter ces décisions, et d'y consacrer les moyens nécessaires, sans quoi l'ensemble du système pénal serait remis en cause. La prise en charge des personnes détenues est règlementée et le canton applique les normes fédérales, intercantionales et cantonales en vigueur.

Les cantons latins ont conclu le Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures dans les cantons latins. La Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution de peines et de mesures (CLDJP) élabore des règlements d'application et adopte des directives et des recommandations en vue d'harmoniser l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures, y compris l'exécution anticipée de celles-ci. La CLDJP fixe les prix de pension des établissements concordataires ; toutefois, le prix ne tient pas compte de l'ensemble des coûts, partant que chaque canton met à disposition des autres cantons ses infrastructures pour procéder à des échanges de détenus ou des placements dans des régimes de détention dont le canton placeur ne dispose pas dans ses propres établissements.

Période retenue

Le changement de système informatique financier, ainsi que l'introduction du MCH2 au 1^{er} janvier 2014 rend difficile la recherche des coûts, sur une période de 5 ans, tel que souhaité par l'interpellateur, auprès des différents services de l'Etat pour cette étude. Une telle recherche n'aurait pas été impossible, mais aurait engendré une charge de travail supplémentaire importante sans qu'il soit avéré à priori que la comparabilité des montants entre les années 2011-2013 (MCH1) et les années 2014-2015 (MCH2) soit possible et pertinente à posteriori. Pour cette raison, les chiffres communiqués ci-dessous ne concernent que les années 2014 et 2015.

Périmètre retenu

Le Service pénitentiaire a été chargé de déterminer le coût global que le Canton a consacré à la population carcérale.

La comptabilité du SPEN ne reflète pas le coût complet du système carcéral. En effet, de par la centralisation de certaines activités dans des services transverses d'une part, et la non facturation entre services de l'Etat de prestations d'autre part, ceci par mesure de simplification administrative, il a été nécessaire de collecter un certain nombre de données auprès d'une dizaine de services, afin d'intégrer leurs coûts et ainsi estimer un coût complet.

Un travail plus en profondeur impliquerait un engagement important en ressources, sans parler de la problématique des outils informatiques qui ne proposent, actuellement, qu'une comptabilité financière, laquelle ne permet pas toujours d'identifier les coûts par activité, comme pourrait le faire une comptabilité analytique. Par conséquent, les données chiffrées ont parfois dû être estimées soit par les services impliqués dans l'étude soit par le SPEN. Toutefois, les résultats publiés ci-dessous donnent une image assez proche de la réalité et un ordre de grandeur acceptable du coût global de la population carcérale. La marge d'erreur ne devrait pas dépasser 1 à 2%.

Les coûts de la procédure, ainsi que les coûts après libération (libération conditionnelle) n'ont pas été intégrés. Les coûts de l'Office d'exécution des peines (OEP) ainsi que le coût des placements des mesures pénales adultes en institutions sont compris.

L'étude porte uniquement sur la détention adultes en l'absence de recul suffisant sur la détention des mineurs (données non représentatives).

Les journées des détenus placés par d'autres cantons dans les prisons vaudoises ont été déduites, de même que les recettes de pension s'y rapportant. Tous les placements de détenus sous autorité

vaudoise hors canton, résultant de décision de l'OEP, du Ministère public (MP) ou de l'Ordre judiciaire (OJV) sont inclus dans le coût global.

Composantes essentielles des coûts

Les coûts ont été regroupés en 5 catégories comme suit :

Catégorie	Description	Autres services concernés
Frais de personnel	Ensemble des frais de personnel (salaires, charges sociales et formation) des collaborateurs du SPEN, sous déduction de ceux liés aux recettes d'amendes et séquestres	Police cantonale vaudoise (POLCANT) : Personnel des zones carcérales, des transferts et de la brigade d'intervention
Frais d'exploitation	Ensemble des coûts ne figurant pas dans les autres catégories, ainsi que les recettes en lien avec certains coûts : Ventes aux détenus (magasin et automates) et prestations facturées (location TV, PC, etc.) Ventes des ateliers Ventes du du domaine agricole Remboursement dégâts cellules	Direction des systèmes d'information (DSI) : coûts informatiques au prorata du nombre d'utilisateurs du services ainsi que des applicatifs métier du SPEN Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) : amortissement et entretien des véhicules utilisés par le SPEN Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPAL) : assurance incendie du mobilier et matériel (contenu)
Bâtiments	Amortissement sur une durée de vie de 50 ans calculé sur la valeur ECA des bâtiments Frais de maintenance, de rénovation effectifs Assurance incendie immobilière	Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPAL)
Frais de détention et de surveillance	Frais de détention des personnes placées hors canton Frais de surveillance (yc système de vidéo-surveillance) dans les prisons et les zones carcérales, gardes sécurisées et transferts Rémunération et activités des détenus Déduction des recettes perçues pour les personnes placées par d'autres cantons dans les prisons vaudoises	POLCANT : surveillance ZC, transferts, escortes et brigade d'intervention MP : placements hors canton, gardes sécurisées et transferts OJV : placements hors canton, gardes sécurisées et transferts
Frais médicaux et réinsertion sociale	Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires (SMPP) Frais médicaux non pris en charge par les assurances : franchises, quote-parts, subsides LaMal, personnes sans couverture de soins Placements des mesures pénales en EMS/institutions Revenu d'insertion (RI) des personnes placées en détention provisoire y ayant droit Formation en exécution de peines (FEP) des détenus Fondation vaudoise de probation (FVP), coûts en milieu carcéral et arrêts domiciliaires uniquement	Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) : pension des EMS qui accueillent des art. 59 Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM) : subsides LaMal des personnes incarcérées Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) : RI des personnes en détention avant jugement suivies par la FVP Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) : frais médicaux des personnes incarcérées POLCANT : frais médicaux dans les ZC

Coûts globaux consacrés à la population carcérale et prix moyen journalier 2014 et 2015

Les états financiers du SPEN ont été retraités : le produit des amendes, des séquestres dévolus à l'Etat, ainsi que les frais de personnel en charge du recouvrement des amendes et du traitement des séquestres ont été retirés. La part de la subvention à la FVP qui concerne le milieu ouvert (libération conditionnelle, suivi ambulatoire) a été retranchée. Les coûts de l'ensemble des bâtiments du SPEN (amortissements, maintenance, rénovation, assurance, etc.) ainsi que la part des coûts liés à la détention d'une dizaine de services ont été intégrés.

Catégorie de coûts	2014	2015
Frais de personnel	56'642'630	59'615'779
Frais d'exploitation	10'010'491	10'887'678
Bâtiments	5'653'306	4'941'796
Frais de détention et de surveillance	18'287'078	22'753'374
Frais médicaux et de réinsertion	19'185'120	19'143'486
Total	109'778'625	117'342'112
Nombre de journées de détention	369'208	387'779
Prix moyen journalier	297.34	302.60

2. Peut-on observer des différences significatives suivant les régimes de détention ou les établissements ?

La majorité des cantons suisses ne dispose pas d'une comptabilité analytique leur permettant de déterminer le coût de la prise en charge des personnes détenues par régime de détention. C'est le cas de tous les cantons latins.

Historiquement, à plusieurs reprises ces 15 dernières années, la CLDJP, qui fixe les prix de pension des établissements concordataires, a souhaité connaître le prix de pension par régime de détention. Plusieurs groupes de travail (GT) ont été mis sur pied, en 2005, puis en 2010, et à nouveau en 2014.

Les discussions menées au sein du GT ont permis d'identifier de nombreuses disparités entre les cantons, malgré l'utilisation du plan de compte MCH2. Ces différences sont dues à l'organisation des tâches de chaque canton. Certains coûts sont à la charge des instances judiciaires, de l'autorité de placement, d'autres de l'établissement de détention. Certains coûts sont centralisés dans des services transverses et pas toujours identifiables à chaque service (bâtiments, informatique, frais médicaux, aide sociale, etc.).

Ces GT ont permis de déterminer un prix différencié par régime sans toutefois obtenir un coût complet. Le dernier GT constitué en 2014 n'a pas encore remis ses conclusions. Un chiffrage est actuellement en cours dans plusieurs établissements latins, dont les Etablissements pénitentiaires de la plaine de l'Orbe (EPO), et les résultats devraient être connus fin 2017. Cette étude permettra de disposer de comparaisons intercantionales au sein du Concordat latin.

Les deux concordats alémaniques ont également admis que le prix de pension ne correspondait pas au coût réel d'une journée de détention. A titre indicatif, en 2016, une journée en détention provisoire est facturée entre 167 et 213 francs, alors qu'une journée d'exécution d'une sanction pénale dans l'unité psychiatrique d'un établissement fermé de haute sécurité se facture entre 372 et 775 selon le concordat et l'établissement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 novembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean