Ateliers
RENOV'LIVRES S.A.
2002

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DMINISTRATION

ÉNITENTIAIRE

Rapport annuel d'activité

1996

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Rapport annuel d'activité

1996

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Rapport annuel d'activité 1996

à Madame le garde des Sceaux
Ministre de la Justice

direction de l'Administration pénitentiaire
Sous-direction de la Communication, des Études et des Relations internationales

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Rapport annuel d'activité 1996

à Madame le garde des Sceaux
Ministre de la Justice

direction de l'Administration pénitentiaire
Service de la Communication, des Études et des Relations internationales

Avant-propos

L'Administration pénitentiaire a poursuivi en 1996 les réformes de fond engagées dans le cadre de la loi de programme pour la Justice. S'appuyant sur des moyens humains renforcés, obtenus au titre des deux premières années d'exécution de cette loi, elle a lancé des réflexions sur des sujets majeurs tels que l'exécution des décisions de justice, l'organisation des services pénitentiaires, les missions des agents. Elle a ainsi lancé un train de mesures internes destinées à accompagner l'exécution de la loi de programme. La plupart de ces réformes ou projets de réforme sont d'ailleurs fondés sur des initiatives locales, des idées ou propositions antérieures à la loi.

L'orientation générale est claire : faire du service public pénitentiaire une administration où les alternatives à l'incarcération deviennent une réalité plus forte, où le suivi individuel des détenus soit plus dynamique, les tensions sociales apaisées et où la déconcentration, le fonctionnement en réseau prennent le pas sur les modes de gestion habituels, qui restent parfois trop hiérarchisés et contraignants. Parce qu'elles touchent aux bases réglementaires et légales qui régissent l'organisation et le fonctionnement des services, aux métiers et aux pratiques professionnelles, elles vont modifier en profondeur les habitudes et la culture de l'institution.

Si les personnels pénitentiaires ont déjà prouvé leur capacité à réussir des transformations importantes et à assumer des situations difficiles, ils ont aussi clairement exprimé leur volonté d'être davantage impliqués dans les processus de réforme de l'institution. Ils en sont aujourd'hui les acteurs : les réformes en cours sont conduites dans une large concertation, tant à l'échelon central que régional. L'élaboration des dossiers stratégiques repose sur des méthodes participatives ouvertes à l'ensemble des responsables des services pénitentiaires, la réflexion sur tous les dossiers de fond s'associe les professionnels du terrain.

L'effort collectif des services centraux et déconcentrés, la mobilisation et l'intérêt manifesté par une grande partie des personnels sur ces projets d'envergure, justifient aujourd'hui un recentrage des missions et des structures de la direction de l'Administration pénitentiaire elle-même. Axée plus fortement sur la mission d'appui aux services déconcentrés, la nouvelle organisation de l'administration centrale va aussi lui permettre d'accroître sa capacité à anticiper, à définir des politiques cohérentes à moyen et long termes, à évaluer leurs effets ainsi que la gestion des services.

Gilbert Azibert
Directeur de l'Administration pénitentiaire
20 Juin 1997.

Avant-propos

L'Administration pénitentiaire a poursuivi en 1996 les réformes de fond engagées dans le cadre de la loi de programme pour la Justice. S'appuyant sur des moyens humains renforcés, obtenus au titre des deux premières années d'exécution de cette loi, elle a lancé des réflexions sur des sujets majeurs tels que l'exécution des décisions de justice, l'organisation des services pénitentiaires, les missions des agents. Elle a ainsi lancé un train de mesures internes destinées à accompagner l'exécution de la loi de programme. La plupart de ces réformes ou projets de réforme sont d'ailleurs fondés sur des initiatives locales, des idées ou propositions émanées à la loi.

L'orientation générale est claire : faire du service public pénitentiaire une administration où les alternatives à l'incarcération deviennent une réalité plus forte, où le suivi individuel des détenus soit plus dynamique, les tensions sociales apaisées et où la déconcentration, le fonctionnement en réseau prennent le pas sur les modes de gestion habituels, qui restent parfois trop hiérarchiés et cloisonnés. Parce qu'elles touchent aux bases réglementaires et légales qui régissent l'organisation et le fonctionnement des services, aux métiers et aux pratiques professionnelles, elles vont modifier en profondeur les habitudes et la culture de l'institution.

Si les personnels pénitentiaires ont déjà prouvé leur capacité à réussir des transformations importantes et à assumer des situations difficiles, ils ont aussi clairement exprimé leur volonté d'être davantage impliqués dans les processus de réforme de l'institution. Ils en sont aujourd'hui les acteurs : les réformes en cours sont conduites dans une large concertation, tant à l'échelon central que régional. L'élaboration des dossiers stratégiques repose sur des méthodes participatives ouvertes à l'ensemble des responsables des services pénitentiaires, la réflexion sur tous les dossiers de fond s'associe les professionnels du terrain.

L'effort collectif des services centraux et déconcentrés, la mobilisation et l'intérêt manifesté par une grande partie des personnels sur ces projets d'envergure, justifient aujourd'hui un recentrage des missions et des structures de la direction de l'Administration pénitentiaire elle-même. Avec plus fortement sur la mission d'appui aux services déconcentrés, la nouvelle organisation de l'administration centrale va aussi lui permettre d'accroître sa capacité à anticiper, à définir des politiques cohérentes à moyen et long termes, à évaluer leurs effets ainsi que la gestion des services.

Gilbert Arlès
Directeur de l'Administration pénitentiaire
20 juin 1997.

Introduction

Les réformes de l'Administration pénitentiaire

Le programme pluriannuel pour la Justice

Le sens de l'histoire

L'histoire de l'Administration pénitentiaire est révélatrice de celle de notre société, avec ses à-coups et ses ajustements. Quelques dates ont rythmé l'évolution récente de l'une et sans doute aussi de l'autre.

1975 • Réforme des régimes de détention et des droits des détenus : création des centres de détention, introduction des journaux, des livres, de la radio, extension du droit de correspondre, introduction (sous condition) du droit de téléphoner, suppression de l'autorisation préalable au mariage. Création de peines de substitution.

1981 • Suppression de la peine de mort.

1983 • Réforme des droits des détenus : parloirs sans dispositif de séparation, accès au téléphone en centre de détention, suppression du costume pénal en maison centrale.
• Création du travail d'intérêt général et des jours amende.

1984 • Contrôle sanitaire des prisons par l'inspection générale des Affaires Sociales.

1985 • Structuration des services socio-éducatifs en milieu fermé.

1986 • Réforme des CPAL : création des fonctions de directeur de probation.
• Création des Services médico-psychologiques régionaux (SMPR).
• Premier protocole d'accord avec le ministère de la Culture.
• Intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul du droit à la retraite.
• Premier protocole d'accord avec le ministère de la Jeunesse et des Sports.

1987 • Loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.
• Lancement du programme 13 000.
• Abandon de l'obligation de travail pour les condamnés
• Création des antennes de lutte contre la toxicomanie.

1988 • Accès des libérés aux programmes de formation et d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi.

1989 • Création de la permanence d'orientation pénale.

1990 • Structuration légale du compte nominatif des détenus (part destinée à l'indemnisation des victimes).

1991 • Création de la carte pénitentiaire des établissements pour mineurs.

1992 • Création des premiers comités d'hygiène et de sécurité.
• Création des comités techniques paritaires régionaux

1993 • Premières réformes statutaires (personnel d'insertion et de probation et personnel de surveillance).
• Création des services unifiés (milieu ouvert, milieu fermé).

1994 • Réforme confiant aux hôpitaux la mission de soins en milieu pénitentiaire.
• Généralisation du budget global.
• Nouveau régime de détention des mineurs.
• Création du Service national du travail en milieu Pénitentiaire chargé de gérer la RIEP.

1995 • Loi de programme du 6 janvier 1995 relative à la Justice.
• Amélioration indemnitaire : l'indemnité pour charge de détention devient l'indemnité pour charge pénitentiaire.
• Convention Justice-Éducation nationale sur l'enseignement en milieu pénitentiaire (création des unités pédagogiques régionales).

1996 • Réforme de la procédure disciplinaire des détenus.
• Article 24 de la loi du 28 mai 1996 : réforme du régime de retraite des personnels de surveillance.

Le programme pluriannuel pour la Justice

Des ouvertures, des opportunités

Pour la première fois, la Justice bénéficie d'une loi de programme. Cette loi du 6 janvier 1995 dite « Programme pluriannuel pour la Justice » (PPJ) constitue pour l'Administration pénitentiaire une référence symbolique et politique majeure.
Le rapport annexé à cette loi donne au service public pénitentiaire des objectifs de travail précis : renforcer l'encadrement des détenus et restaurer le parc immobilier, lutter contre la surpopulation carcérale et mettre en œuvre une nouvelle politique pénale.
Dans son contenu, le PPJ prévoit des moyens nouveaux (3 920 emplois, 3 milliards de crédits d'équipement) affectés à des opérations déterminées (construction de 4 000 places de prison, de 1 200 places de semi-liberté, de 2 maisons centrales à effectif réduit, développement du milieu ouvert, etc.).

Référence politique et juridique pour le gouvernement et le parlement, outil de négociation pour le garde des Sceaux, cadre de travail solide pour l'administration, la loi n'en demeure pas moins limitée dans sa portée et sa valeur. Elle n'emporte en effet aucune obligation budgétaire, et le rythme de son exécution est défini par les lois de finance annuelles. Aussi l'Administration pénitentiaire s'est-elle dotée d'un programme de mesures qualitatives internes, destiné à nourrir le PPJ, dont l'apport est purement quantitatif.

Ce programme est fondé pour partie sur des idées et des projets antérieurs à la loi PPJ : réforme des structures du milieu ouvert, développement de la mission d'observation des surveillants, modalités de prise en charge des mineurs détenus, projet d'exécution de peine et préparation de la sortie, déconcentration de la gestion, etc. Il se compose d'une vingtaine de « chantiers » qui auront un impact décisif sur les structures, l'organisation, les méthodes et les outils de travail.

Les atouts de l'Administration pénitentiaire

On a plus naturellement tendance à souligner les faiblesses de l'Administration pénitentiaire qu'à considérer ses points forts. Il est vrai qu'elle doit faire face à des difficultés préoccupantes. Son parc pénitentiaire demeure encore trop vétuste, créant ainsi des conditions de détention et un environnement de travail pour les personnels parfois difficilement acceptables dans une démocratie moderne. L'insuffisance des alternatives effectives à la détention et l'augmentation tendancielle de la délinquance et de la population incarcérée entraînent une sur-occupation quasi structurelle des maisons d'arrêt. Enfin, la crise sociale latente depuis plusieurs années, l'étanchéité des cultures pénitentiaires selon les métiers et les missions (garde, réinsertion) fragilisent l'institution.

L'Administration pénitentiaire peut néanmoins s'appuyer sur de solides atouts. En premier lieu, les personnels de l'Administration pénitentiaire ont su réussir des transformations importantes et difficiles au cours de ces dernières années. En 20 ans, la population incarcérée a doublé, le nombre de mesures suivies en milieu ouvert a triplé : les structures pénitentiaires ont assumé cette augmentation considérable de leur plan de charge sans défaillance majeure. L'ouverture et le fonctionnement des établissements du programme 13 000 ont été assurés : l'Administration pénitentiaire a ainsi intégré rapidement et efficacement la gestion déléguée de certaines fonctions. Elle a également su absorber l'introduction de techniques modernes dans différents domaines (gestion informatisée, sécurité, maintenance). Avant bien d'autres administrations, elle a réalisé la déconcentration de sa gestion financière à travers la généralisation du budget global.

L'Administration pénitentiaire s'est également résolument engagée dans une politique de réinsertion, d'ouverture sur l'extérieur qui a commencé à modifier ses pratiques professionnelles. Si beaucoup reste encore à faire dans ce domaine, elle a su maintenir cette orientation malgré l'aggravation du profil social, sanitaire et pénal de la population placée sous main de justice.

Cette capacité à conduire des transformations et à assumer des évolutions difficiles a coïncidé avec un intérêt plus marqué des pouvoirs publics : outre la loi de programme de janvier 1995, l'Administration pénitentiaire a bénéficié récemment d'une seconde loi essentielle : l'article 24 de la loi du 28 mai 1996, portant réforme du régime de retraite des personnels de surveillance. Cette mesure dite « la bonification du cinquième » était attendue depuis 38 ans. L'attente des personnels sur ce point était légitime. C'est néanmoins une décision politique forte : elle n'allait pas de soi dans un contexte de rigueur budgétaire accrue. Enfin, l'Administration pénitentiaire a pu tirer parti d'un accroissement significatif de ses moyens. Depuis 10 ans, son budget a augmenté de 130 %, ses effectifs ont été accrus de près de 50 %. Plus de 40 établissements nouveaux ont été construits ou entièrement restructurés au cours de ces quinze dernières années.

Comparé à d'autres services publics, l'Administration pénitentiaire n'est donc pas en position défavorable : ses missions sont clairement définies dans la loi du 22 juin 1987, nul ne songe à remettre en cause leur bien fondé ni leur utilité.

Le volet pénitentiaire du PPJ

Si le programme pluriannuel pour la justice (PPJ) concerne l'ensemble des services du ministère de la Justice, les dispositions législatives du PPJ à l'égard de l'Administration pénitentiaire sont significatives ; le PPJ donne à l'action de l'Administration pénitentiaire une assise solide et stabilisée pour plusieurs années : ses orientations, soumises au débat parlementaire, ont été déterminées par une loi.

Porteur de sens, il traduit la volonté d'élaborer une politique d'exécution des peines différente. Par les moyens qu'il accorde à l'institution dans un contexte économique difficile, il a permis, pour la première fois, de programmer les évolutions que l'Administration pénitentiaire souhaitait engager, offrant ainsi la possibilité aux services de s'organiser pour anticiper et conduire le changement dans la durée.

Un contrat de progrès...

Les dispositions législatives du PPJ ont été complétées de mesures réglementaires ou d'ordre interne, les mesures d'accompagnement (*cf.* p. XV), destinées à améliorer qualitativement le fonctionnement de l'Administration pénitentiaire tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé : réforme des services d'insertion et de probation, projet d'exécution de peine, référentiel emplois-formations, développement de la mission d'observation des personnels de surveillance, réorganisation du service des agents, déconcentration, informatisation massive des établissements (gestion des greffes et de la détention) grâce au projet « Gide », délocalisation et réorganisation de l'École nationale d'administration pénitentiaire.

...fédérateur des ressources internes

Ce programme se compose d'une vingtaine de projets qui touchent aux structures, à l'organisation, aux méthodes et aux outils de travail, et tendent à améliorer concrètement les conditions de vie d'un grand nombre de personnels.
Il constitue le contrat de progrès, à moyen terme, de l'Administration pénitentiaire car il vise à mieux répondre aux attentes des personnels tout en poursuivant la transformation des structures et des modes de fonctionnement.

Une majorité des mesures qui le composent demandent à être conçues et appliquées avec une forte participation locale, soit dans les établissements et les comités de probation, soit dans les directions régionales. Sa réalisation suppose un niveau d'adhésion élevé d'une majorité des personnels. Elle s'appuie nécessairement sur une démarche de communication interne active sur son contenu et ses enjeux.
C'est le sens de l'action développée en 1996.

La mobilisation interne

La communication des services sur le PPJ

Elle correspond aux grands chantiers ouverts dans le cadre du PPJ : la réforme des services d'insertion et de probation, le projet d'exécution de peine, le référentiel

emplois-formations, le développement de la mission d'observation des personnels de surveillance, la réorganisation du service des agents, l'informatisation massive et la déconcentration de la gestion des personnels, « Gide », la délocalisation de l'ÉNAP et plus généralement, l'ensemble des mesures de la loi de programme.

Parce que la plupart de ces grands chantiers exigent une implication concrète au niveau local, la communication doit permettre aux services déconcentrés de disposer d'une information régulière et transparente sur l'état d'avancement des mesures. Conduite par les services centraux en charge de ces dossiers, elle s'appuie sur des actions de communication active pédagogique, souvent conduites sur le terrain, et la conception d'outils spécifiques.

La démarche

Un magistrat chargé de mission auprès du directeur de l'Administration pénitentiaire, veille à la cohérence d'ensemble de la mise en œuvre volet pénitentiaire du PPJ, en particulier au travers de l'animation du réseau de correspondants en place dans chaque service de l'administration centrale et dans chaque direction régionale. Leurs missions :

- faire connaître le contenu des mesures internes tant au plan national que local,
- suivre la réalisation du programme,
- organiser la diffusion d'initiatives nouvelles prises dans les services déconcentrés.

Pour dynamiser ce dispositif mis en place en 1994, de nouvelles modalités de communication interne ont été mises en œuvre dès le début 1996. La démarche adoptée repose sur une stratégie managériale et la conception d'un ensemble d'outils de communication pédagogique. Elle vise à :

- informer tous les personnels du contenu et des objectifs du programme de réformes,
- en expliquer la portée,
- impliquer chacun dans son secteur de compétence, pour amorcer les évolutions possibles à son niveau.

L'action

► *L'état des lieux*

Il s'agissait de connaître le réel niveau d'information des personnels sur le PPJ.
Le diagnostic réalisé en janvier-février 1996 sur différents sites (comités de probation, établissements, structures régionales), auprès d'agents représentatifs de toutes les catégories professionnelles, a fait ressortir le faible niveau de connaissance générale sur le programme, les erreurs d'interprétation, le scepticisme des agents. Il a confirmé en cela la pertinence d'une démarche qui privilégie l'information et l'ex-

plication sur le programme et ses enjeux. Cette enquête a permis également d'affiner les axes de la démarche, d'adapter les modalités et les contenus des rencontres régionales.

► *Les rencontres interrégionales*

Dix réunions interrégionales d'information et travail, organisées de mai à juin 1996, ont été l'occasion d'un dialogue direct entre la direction de l'Administration pénitentiaire et près de 450 cadres responsables des services déconcentrés : chefs d'établissement, directeurs ou représentants des comités de probation, chefs des départements. Ces rencontres avaient pour objectifs de faire un point sur l'état d'avancement des différentes chantiers du PPJ, d'apprécier avec les différents participants, la nature des besoins en termes d'information et d'explication, de définir les outils de communication adaptés.

Confirmant le diagnostic réalisé en début d'année, les débats et travaux menés lors de ces journées ont fait ressortir la nécessité de sensibiliser et d'impliquer plus fortement les cadres (responsables de direction régionale, directeurs de probation, chefs d'établissement, chefs de projets) pour accentuer la participation des personnels dans la conduite des réformes.

► *Des outils d'information et de travail*

Réalisé à l'issue des rencontres inter-régionales, un premier outil de communication et de management a été diffusé fin octobre 1996 à tous les cadres et aux organisations professionnelles. Ce document présentait l'ensemble des réformes de l'Administration pénitentiaire et des éléments de contexte : loi de programme, mesures d'accompagnement, réforme du régime de retraite des surveillants, évolution historique, données quantitatives. D'autres supports de communication, plus complets, ont ensuite été élaborés d'octobre à décembre 1996. Enfin, une « mallette » de travail spécifique a été diffusée début 1997.

► *L'implication locale*

De nouvelles rencontres régionales ont été organisées entre la fin janvier et la fin mars 1997. Elles ont permis d'évoquer les situations locales au regard des objectifs du PPJ et de relayer la démarche d'implication concrète des services déconcentrés dans les « chantiers » conduits par l'Administration pénitentiaire.

Sur le fond, il a été proposé à chaque service de s'impliquer dans une action du PPJ, mais cette implication existe déjà pour un grand nombre de sites. La communication relative au PPJ est l'occasion de faire mieux connaître leur fonctionnement, pour d'autres établissements ou services, elle peut susciter la mise en œuvre de nouveaux projets.

Cette étape est importante car elle doit permettre de concrétiser plus fortement le programme d'action de l'administration pénitentiaire en s'appuyant sur ses traductions locales.

Les mesures d'accompagnement du PPJ

1. Les personnels : des améliorations concrètes de leurs conditions de travail et de vie
1.1 Une redéfinition des métiers pénitentiaires.
1.2 Une organisation du travail différente dans les établissements et les comités de probation.
1.3 Délocalisation de l'École nationale d'administration pénitentiaire : une occasion de faire évoluer la formation initiale.
1.4 Une formation continue en prise avec l'évolution de l'institution.
1.5 Une politique d'action sociale menée au plus près des besoins des services.
1.6 Mieux prévenir les risques professionnels.

2. Maîtriser l'accroissement de la population pénale et modifier en profondeur les structures du milieu ouvert
2.1 Améliorer l'individualisation des peines.
2.2 CPAL : des structures pénitentiaires plus proches des juridictions.

3. Des établissements pénitentiaires adaptés à l'évolution et à la diversité de la population pénale
3.1 Observation des détenus : une meilleure individualisation de la peine pour plus de sécurité dans les établissements.
3.2 Un suivi adapté des longues peines pendant leur incarcération et après leur détention.
3.3 Mineurs incarcérés : une prise en charge améliorée.

4. Mieux assurer la mission de réinsertion de l'Administration pénitentiaire
4.1 Projet d'exécution de peine : responsabiliser le détenu, renforcer le travail pluridisciplinaire et mieux prendre en compte les droits de la victime.
4.2 Généraliser les dispositifs de préparation de la sortie.
4.3 Mieux répondre aux besoins des personnes les plus démunies (indigence, illettrisme).
4.5 Développer et qualifier les emplois en milieu carcéral.

5 Une administration plus forte dans son fonctionnement et son organisation
5.1 Une gestion du personnel déconcentrée.
5.2 Déconcentrer le dialogue social grâce au développement du rôle des comités techniques paritaires régionaux.
5.3 L'informatique : un outil moderne au service de la gestion et du pilotage des ressources humaines, des crédits budgétaires et de la population détenue.
5.4 Déconcentrer la gestion des détenus pour une meilleure utilisation du parc pénitentiaire.
5.5 Développer le pouvoir d'initiative des chefs d'établissement.
5.6 Renforcer les fonctions d'analyse, de contrôle et d'évaluation de la direction de l'Administration pénitentiaire et des services déconcentrés.

Les mesures d'accompagnement du PPI

1. Les personnels : des améliorations concrètes de leurs conditions de travail et de vie
1.1 Une redéfinition des métiers pénitentiaires.
1.2 Une organisation du travail différente dans les établissements et les comités de probation.
1.3 Décloisonner la formation initiale.
1.4 Une formation continue en prise avec l'évolution de l'institution.
1.5 Une politique d'action sociale menée au plus près des besoins des services.
1.6 Mieux prévenir les risques professionnels.

2. Maîtriser l'accroissement de la population pénale et modifier en profondeur les structures du milieu ouvert
2.1 Améliorer l'individualisation des peines.
2.2 CPAL : des structures pénitentiaires plus proches des juridictions.

3. Des établissements pénitentiaires adaptés à l'évolution et à la diversité de la population pénale
3.1 Observation des détenus : une meilleure individualisation de la peine pour plus de sécurité dans les établissements.
3.2 Un suivi adapté des longues peines pendant leur incarcération et après leur détention.
3.3 Mineurs incarcérés : une prise en charge améliorée.

4. Mieux assurer la mission de réinsertion de l'Administration pénitentiaire
4.1 Projet d'exécution de peine : responsabiliser le détenu, renforcer le travail pluridisciplinaire et mieux prendre en compte les droits de la victime.
4.2 Généraliser les dispositifs de préparation de la sortie.
4.3 Mieux répondre aux besoins des personnes les plus démunies (indigence, illettrisme).
4.5 Développer et qualifier les emplois en milieu carcéral.

5 Une administration plus forte dans son fonctionnement et son organisation
5.1 Une gestion du personnel déconcentrée.
5.2 Déconcentrer le dialogue social grâce au développement du rôle des comités techniques paritaires régionaux.
5.3 L'informatique : un outil moderne au service de la gestion et du pilotage des ressources humaines, des crédits budgétaires et de la population détenue.
5.4 Déconcentrer la gestion des détenus pour une meilleure utilisation du parc pénitentiaire.
5.5 Développer le pouvoir d'initiative des chefs d'établissement.
5.6 Renforcer les fonctions d'analyse, de contrôle et d'évaluation de la direction de l'Administration pénitentiaire et des services déconcentrés.

1re partie

L'application des décisions judiciaires

Partie 1 - Chapitre 1

Les populations prises en charge

1.11 ▶ La population détenue en France

Ce chapitre présente la population détenue à partir de données chiffrées extraites de *La Statistique trimestrielle.*
La première partie décrit les caractéristiques pénales et démographiques des hommes et des femmes détenus en métropole au 1er janvier 1997. La seconde partie est consacrée à l'analyse des mouvements recensés au cours de l'année 1996.
La situation de la population détenue dans les départements et territoires d'outre-mer est exposée à la fin de cette section pp. 15-25, sous forme de tableaux chiffrés.

Situation en métropole

Au 1er janvier 1997, l'effectif de la population détenue en métropole s'élève à 51 640 détenus (49 496 hommes et 2 144 femmes). Pour la première fois depuis 1990, le taux de variation est négatif : - 2 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997.

Graphique 1 : évolution de la population incarcérée depuis 1980

10 décrets de grâces collectives		3 lois d'amnistie
14 juillet 1980	4 juillet 1991	4 août 1981
14 juillet 1981	2 juillet 1992	20 juillet 1988
13 juillet 1985	13 juillet 1993	3 août 1995
17 juin 1988	12 juillet 1994	
6 juin 1989	14 juillet 1995	

Entre le 1er janvier 1990 et le 1er janvier 1997, la population détenue en métropole a progressé de 17,6 %, soit une croissance moyenne annuelle de 2,3 %. Les mesures de clémence qui se succèdent chaque année depuis 1991 tempèrent la croissance. Entre 1980 et 1990, l'augmentation annuelle était de 2,1 % pour une variation globale de 23,2 % sur dix ans.

Le taux d'occupation

Au 1er janvier 1997, le nombre de places mises en service (1) en métropole est de 47 721. Il en résulte un taux d'occupation de 108 % (111 % au 1er janvier 1996, 110 % au 1er janvier 1995). Les maisons d'arrêt (avec les centres de semi-liberté et les hôpitaux) ont un taux d'occupation plus élevé que celui des établissements pour peine : respectivement 120 % et 86 %.

Les condamnés en métropole

▶ ***Évolution*** (*cf.* tableau 1 p. 15)

Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, le nombre de condamnés détenus en métropole diminue de 4,7 % (+ 8 % entre le 1er janvier 1995 et le 1er janvier 1996). Le décret de grâces collectives du 4 juillet 1996 a bénéficié aux condamnés détenus à temps pour l'exécution d'une ou plusieurs peines, auxquels est accordée une remise de 7 jours par mois ou fraction de mois restant à exécuter, dans la limite de 4 mois de grâce au maximum : 4 290 condamnés (plus 160 dans les DOM) ont ainsi été libérés entre le 10 juillet et le 9 août 1996.

nombre de condamnés, évolution trimestrielle

1996	nombre de condamnés	taux de variation en %
au 1er janvier	31 759	+ 3,5
au 1er avril	34 061	+ 7,2
au 1er juillet	34 564	+ 1,5
au 1er octobre	30 601	- 11,5
au 1er janvier 1997	30 274	-1,1

(1) Source : *Statistique mensuelle de la population pénale au 1er janvier 1997.*

Dès le 1er octobre 1996, on observe l'impact du décret de grâce sur les effectifs de condamnés qui chutent de 11,5 % entre le 1er juillet 1996 et le 1er octobre 1996. À noter que la baisse se poursuit encore entre le 1er octobre 1996 et le 1er janvier 1997 : cette baisse est certes modérée (- 1,1 %) mais inhabituelle. En principe, l'effet de la grâce ne dure que le temps d'un trimestre.

Depuis 1980, le nombre de condamnés augmente en moyenne chaque année de 2,6 % (contre 2,2 % de progression moyenne annuelle pour l'ensemble de la population métropolitaine sur la même période).

▶ ***Structure*** (*cf.* tableau 2 p. 16)
Au 1er janvier 1997, les 30 274 détenus condamnés (241 dettiers inclus) représentent environ 58 % de l'ensemble de la population détenue.
Comme au 1er janvier 1980, plus des trois quarts des condamnés sont incarcérés pour accomplir une peine d'emprisonnement correctionnel.

répartition des condamnés selon la peine correctionnelle en cours d'exécution (en métropole)

au 1er janvier	1980	%	1997	%
moins d'un an	7 210	49,1	7 889	33,6
d'1 an à moins de 3 ans	5 169	35,2	7 102	30,3
de 3 ans à moins de 5 ans	1 713	11,6	3 912	16,7
de 5 ans et plus	610	4,1	4 561	19,4
ensemble	**14 702**	**100,0**	**23 464**	**100,0**

Parmi les détenus qui exécutent une peine correctionnelle, les condamnés à moins d'un an sont les plus nombreux : ils représentent un tiers des peines correctionnelles (33,6 %). Depuis 1980, cette part s'est amenuisée (moins 15 points) au profit de celle constituée par les condamnés correctionnels à 5 ans et plus (+ 15 points).

La structure des détenus condamnés à une peine criminelle a également évolué entre le 1er janvier 1980 et 1997 : ainsi, les condamnés à une peine comprise entre 10 et 20 ans représentent au 1er janvier 1997 plus de la moitié des condamnés criminels (66,5 % au lieu de 38 % au 1er janvier 1980). L'augmentation d'une part, des condamnés correctionnels qui exécutent une peine de 5 ans et plus, et d'autre part des condamnés à une peine comprise entre 10 ans et plus, confirme l'allongement des durées de détention observé depuis quelques années.

répartition des condamnés à une peine criminelle (en métropole)

au 1er janvier	1980	%	1997	%
de 5 à - 10 ans	2 475	54,5	1 293	19,5
de 10 à - 20 ans	1 738	38,2	4 371	66,7
de 20 à - 30 ans	np (1)	np (1)	393	6,0
perpétuité	333	7,3	512	7,8
ensemble	**4 546**	**100,0**	**6 569**	**100,0**

(1) np : non prévu par le code pénal.

Le nouveau code pénal, mis en application le 1er mars 1994, a modifié l'échelle des peines criminelles en introduisant une tranche qui distingue les condamnés à une peine comprise entre 20 et 30 ans. Au 1er janvier 1997, 393 condamnés sont intégrés dans cette catégorie (383 au 1er janvier 1996, 171 au 1er janvier 1995).

Les prévenus en métropole

► ***Évolution*** (*cf.* tableau 1 p. 15)

Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, l'effectif des prévenus passe de 20 899 à 21 366 détenus et induit une augmentation de 2,2 %. Ce taux positif de variation annuelle succède à une diminution (- 5,7 % entre le 1er janvier 1995 et le 1er janvier 1996). En fait, sur la période 80-97, les variations sont fluctuantes avec deux années extrêmes : 1982 avec un taux négatif de 11,8 % et 1983 avec une hausse importante de 15,5 %.

► ***Structure*** (*cf.* tableaux 2 et 3 p. 16)

Au 1er janvier 1997, la proportion de prévenus est de 41,4 %. Ce taux est inférieur au taux moyen calculé sur la période 1980-1997 qui s'élève à 44,7 %.

La répartition des prévenus en fonction de la population pénale est constante par rapport aux années précédentes. La part des détenus dont l'instruction n'est pas terminée représente en moyenne 70 % de l'ensemble des prévenus. Ce résultat couvre une période qui s'étend du 1er janvier 1980 au 1er janvier 1997.

répartition des prévenus (en métropole)

au 1er janvier	1980	%	1997	%
en cours d'instruction	11 302	71,3	15 273	71,5
en attente de comparution	2 347	14,8	3 141	14,7
comparution immédiate	463	2,9	938	4,4
en appel ou pourvoi	1 737	11,0	2 014	9,7
ensemble	**15 849**	**100,0**	**21 366**	**100,0**

Les infractions (*cf.* tableau 4 p. 17)

Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, la structure des condamnés répartis par grandes catégories d'infractions n'a pas bougé. L'atteinte aux biens qui inclut pour moitié le vol simple (53,7 %) occupe toujours une place prépondérante même si elle tend à se réduire chaque année : 34 % de l'ensemble des motifs de condamnation au 1er janvier 1997, 35 % au 1er janvier 1996, 36 % au 1er janvier 1995.

structure des condamnés par infraction (en métropole)

au 1er janvier	1980	%	1997	%
atteinte aux personnes	3 206	16,5	5 552	18,5
atteinte aux mœurs	1 521	7,8	5 058	16,8
atteinte aux biens	11 699	60,3	10 127	33,7
ordre public (1)	396	2,0	1 512	5,0
autres (2)	2 594	13,4	7 784	26,0
ensemble	**19 416**	**100,0**	**30 033**	**100,0**

(1) Ordre public : atteinte aux intérêts de la Nation, infraction d'ordre militaire, infraction à la législation sur les étrangers.
(2) Autres : infraction à la législation sur les stupéfiants et divers.

Ainsi, sur la période observée depuis 1980, le nombre de condamnés pour atteinte aux biens diminue légèrement alors que l'effectif de l'ensemble des condamnés augmente. La part relative des atteintes aux biens a diminué pratiquement de moitié passant de 60 % en 1980 à 34 % en 1997. La proportion de l'infraction « vol » régresse dans les mêmes conditions : de 39 % en 1980 à 18 % en 1997.

Les effectifs concernant les condamnés pour infraction à la législation sur les étrangers sont stables cette année alors qu'ils étaient en hausse de 12 % l'année dernière. En 17 ans, leur nombre n'a cessé de croître : ils étaient 112 condamnés pour infraction à la législation sur les étrangers au 1er janvier 1980 et représentaient 0,6 % de l'ensemble des condamnés. Aujourd'hui, ils sont 1 468 et pèsent 5 % de l'ensemble des condamnés. De nouveaux textes réglementaires (1) ont renforcé le dispositif de lutte contre l'immigration clandestine ; leur application peut justifier en partie la progression du nombre d'étrangers en infraction.

(1) Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrées, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Ce texte élargit le champ d'application de l'interdiction du territoire français en supprimant la protection absolue dont bénéficiaient certaines catégories d'étrangers qui ne pouvaient être condamnés à cette peine.
Circulaire (CRIM-95.19/E1) d'application du 26 septembre 1995 relative à l'autorité judiciaire et la lutte contre l'immigration clandestine.

La catégorie « autres » regroupe le quart des infractions sanctionnées. L'évolution de cette catégorie est liée au nombre de détenus condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS) puisque 79 % des détenus recensés dans la catégorie « autres » sont condamnés pour ILS. Depuis 1988, date où ce motif de condamnation a été isolé dans les statistiques, les ILS ont régulièrement progressé : de 4 083 au 1er janvier 1988 (soit 14 % de l'ensemble des condamnés) à 6 550 au 1er janvier 1996 (soit 21 % de l'ensemble des condamnés). Au 1er janvier 1997, pour la première fois depuis 1988, leur nombre est en baisse de 6,1 % par rapport au 1er janvier 1996.

Le classement des infractions par ordre décroissant donne en premier les infractions liées aux stupéfiants (20 %), en second le vol simple (18 %), en troisième le viol et autres agressions sexuelles (16 %), puis le vol qualifié (11 %). Ces postes regroupent à eux seuls 65 % des condamnations.

L'âge (*cf.* tableau 5 p. 18)

Au 1er janvier 1997, la population détenue en métropole est âgée de 33 ans et 3 mois en moyenne (au lieu de 32 ans et 9 mois au 1er janvier 1996). Les condamnés ont en moyenne, un an de plus que les prévenus.
Depuis le 1er janvier 1980, la population carcérale a vieilli : la moyenne d'âge était alors de 30 ans.

Les étrangers (*cf.* tableau 6 et 7 p. 19)

Au 1er janvier 1997, les étrangers (1) représentent 28,6 % de la population détenue en métropole (29,1 % au 1er janvier 1996). Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, le nombre de détenus étrangers décroît de 3,5 %, celui des détenus français diminue de 1,3 %.

Depuis 1980, le nombre de détenus français a augmenté de près de 29 % tandis que l'effectif des détenus étrangers s'est accru de 109 %. En moyenne, sur la période 1980-1997, la part des étrangers représente 28 % de la population détenue et elle se maintient.

Les continents les plus représentés sont d'abord l'Afrique puis l'Europe : ils rassemblent respectivement 67 % (69 % au 1er janvier 1996, 68,5 % au 1er janvier 1995) et 21 % de l'ensemble des étrangers. Il y a 17 ans, ce découpage était assez semblable même si au 1er janvier 1980, la part des détenus européens qui frôlait les 27 %, s'est réduite.

(1) Y compris les apatrides et les nationalités mal définies.

Les femmes (*cf.* tableau 8 p. 20)

Au 1er janvier 1997, le taux de féminité en métropole est de 4,2 %. Les femmes incarcérées (2 144 détenues au 1er janvier 1997, 2 133 au 1er janvier 1996) constituent une population minoritaire et stable. Ainsi, entre 1980 et 1997, le taux moyen de féminité est de 3,9 % pour un effectif moyen de 1 745 femmes.

Le niveau d'instruction (*cf.* tableau 9 p. 21)

Au 1er janvier 1997, plus de la moitié (53,7 %) des détenus ont un niveau d'instruction primaire (56,4 % au 1er janvier 1996). Les détenus qui se déclarent illettrés représentent 15,4 % de l'ensemble de la population soit un point de moins qu'au 1er janvier 1996 : ils sont passés de 8 657 à 7 948. Les détenus ayant poursuivi des études secondaires sont un peu plus représentés au 1er janvier 1997 (30,9 %) qu'au 1er janvier 1996 (27,1 %).

Le taux de détention (*cf.* tableau 10 p. 21)

Le taux de détention (effectif de la population incarcérée rapporté à la population française) est de 88,3 personnes détenues pour 100 000 habitants. Ce taux était de 90,4 au 1er janvier 1996 et de 89 au 1er janvier 1995. En 1980, il s'élevait à 66,4 détenus pour 100 000 habitants.
Le taux de détention calculé par rapport à la population détenue masculine est de 173,8 (au lieu de 178,1 au 1er janvier 1996 et de 175,1 au 1er janvier 1995) ; celui de la population féminine s'élève à 7,1 détenues pour 100 000 femmes (7,1 au 1er janvier 1996 et 7,2 au 1er janvier 1995).
La classe d'âge la plus sensible est comprise entre 21 et 30 ans avec un taux qui atteint les 258,6 détenus pour 100 000 habitants.

Les mouvements de la population détenue

Au cours de l'année 1996, le nombre de mouvements recensés en métropole est moins élevé qu'en 1995 :
- incarcérations : 79 938 (75 556 hommes et 4 382 femmes),
- libérations : 80 956 (76 585 hommes et 4 371 femmes).

Les incarcérations

► *Évolution* (*cf.* tableau 11 p. 22)

En 1996, le nombre d'entrées régresse de 3,5 % dans les mêmes proportions que l'année précédente (- 3,4 % en 1995).

incarcérations trimestrielles (métropole)

	1995	1996	variation annuelle en %
1er trimestre	22 847	22 723	- 0,5
2e trimestre	21 073	20 669	- 0,2
3e trimestre	18 005	17 037	- 5,4
4e trimestre	20 935	19 509	- 6,8
ensemble	**82 860**	**79 938**	**- 3,5**

On observe fréquemment une réduction du nombre des entrées au cours du troisième trimestre quelle que soit l'année considérée et indépendamment de l'application de mesures de grâce collective. Cette période qui couvre les mois de juillet, août et septembre, coïncide avec une activité judiciaire plus réduite.

Le volume d'incarcération des prévenus régresse de 3,1 % au cours de l'année 1996 (- 5,5 % en 1995 , + 6,6 % en 1994, - 5,4 % en 1993, + 6,0 % en 1992, + 7,8 % en 1991).

Celui des condamnés (1) diminue également de 4,8 % : le nombre d'entrées de condamnés passe de 20 027 à 19 057 en une année.

Tous les motifs d'incarcération varient à la baisse dans des proportions plus ou moins importantes : ainsi le nombre d'entrées concernant des condamnés à une peine criminelle diminue de 22 %.

► *Structure* (*cf.* tableau 12 p. 23)

En 1996, plus de la moitié des entrées (52 %) concerne les prévenus faisant l'objet d'une information. En 1980, cette part représentait 58,5 % de l'ensemble des incarcérations.

Le volume des détenus incarcérés selon la procédure de comparution immédiate représente en 1996 pratiquement un quart (24 %) de l'ensemble des entrées. En 1980, la proportion avoisinait les 13 %.

En revanche, le nombre d'entrées au titre d'une contrainte par corps n'a cessé de décroître depuis 16 ans : entre 1980 et 1996, l'effectif est passé de 3 161 à 99 détenus (soit de 3,3 % à 0,1 % en proportion).

(1) Y compris les contraintes par corps.

Les libérations

▶ ***Évolution*** (*cf.* tableau 11 p. 22)
80 956 sorties ont été enregistrées au cours de l'année 1996 contre 81 825 en 1995. En 1996, le nombre de sorties diminuent de 1,1 %, soit un peu moins que l'année précédente (- 3 %).

libérations trimestrielles (en métropole)

	1995	1996	variation annuelle en %
1er trimestre	19 112	19 133	+ 0,1
2e trimestre	20 754	20 838	+ 0,4
3e trimestre	22 301	21 671	- 2,9
4e trimestre	19 658	19 314	- 1,8
ensemble	**81 825**	**80 956**	**-1,1**

L'évolution observée trimestriellement est identique à celle décrite pour l'année 1995 : le troisième trimestre enregistre le plus grand nombre de libérations. Cela résulte de l'application de la mesure de grâce collective du 4 juillet 1996. Comparé à l'année 1995, ce nombre est cependant moins élevé : 21 671 au lieu de 22 301. L'écart est justifié par l'absence de loi d'amnistie (1) qui en 1995 avait motivé 1 311 libérations (en métropole).

Le nombre de décès augmente cette année de 34 %, soit 69 de plus que l'année dernière. En 1995, on relevait déjà une progression de 25 % (41 décès en plus).

La baisse du nombre d'extraditions et d'expulsions déjà amorcée l'année dernière se poursuit : en 1996, on recense 113 extraditions et expulsions de moins qu'en 1995, ce qui représente une variation négative de 42,6 % (au lieu de - 21,6 % entre 1994 et 1995).

Entre 1980 et 1996, le nombre de sorties annuelles fluctue entre un seuil minimum de 70 188 en 1982 et un plafond de 93 653 en 1980.

▶ ***Structure*** (*cf.* tableau 13 p. 23)
Depuis 1980, la structure des sorties est relativement stable.
La sortie pour fin de peine est le motif le plus fréquemment invoqué : il représente en moyenne 60 % de l'ensemble des sorties.

(1) Loi d'amnistie du 3 août 1995.

Le taux d'incarcération

Le nombre d'entrées en prison au cours de l'année, rapporté au nombre d'habitants recensés au cours de la même année fournit le taux d'incarcération.

En 1996, le taux d'incarcération en métropole est de 136,7 pour 100 000 habitants (au lieu de 142,5 en 1995, 148,1 en 1994 et 139,5 en 1993).

La durée de détention

L'indicateur de la durée moyenne de détention calculé pour l'ensemble de la population détenue en métropole s'élève à 7,8 mois en 1996 (7,6 mois en 1995, 7,1 mois en 1994 et 7,3 mois en 1993). Cette durée a été multipliée par une fois et demie en 15 ans (4,6 mois en 1980).
La durée moyenne de détention provisoire calculée à partir des entrées de prévenus est de 4,2 mois en 1996 (4,1 mois en 1995 ; 3,8 mois en 1994 ; 3,9 mois en 1993). En 1980, la durée moyenne de séjour d'un prévenu était de 2,9 mois.

évolution de la durée moyenne de détention depuis 1980

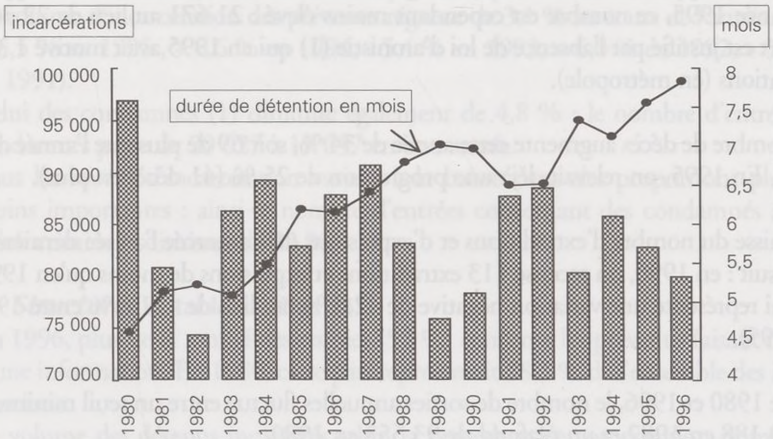


tableau 1

évolution de la population détenue en métropole, structure par catégorie pénale

au 1er janv.	prévenus	variation annuelle en % (1)	condamnés	variation annuelle en % (1)	contraints par corps	variation annuelle en % (1)	ensemble	variation annuelle en % (1)	taux de prévenus en %
1980	15 849	11,9	19 416	3,6	390	- 2,7	35 655	7,0	44,5
1981	17 313	9,2	21 221	9,3	423	8,5	38 957	9,3	44,4
1982	15 274	- 11,8	14 892	- 29,8	174	- 58,9	30 340	- 22,1	50,3
1983	17 643	15,5	16 646	11,8	290	66,7	34 579	14,0	51,0
1984	20 080	13,8	18 110	8,8	444	53,1	38 634	11,7	52,0
1985	22 060	9,9	20 570	13,6	307	- 30,9	42 937	11,1	51,4
1986	21 146	- 4,1	21 091	2,5	380	23,8	42 617	- 0,7	49,6
1987	21 411	1,3	26 100	23,7	183	- 51,8	47 694	11,9	44,9
1988	20 251	- 5,4	28 932	10,9	145	- 20,8	49 328	3,4	41,1
1989	19 526	- 3,6	25 320	- 12,5	135	- 6,9	44 981	- 8,8	43,4
1990	19 909	2,0	23 797	- 6,0	207	53,3	43 913	- 2,4	45,3
1991	19 047	- 4,3	27 976	17,6	137	- 33,8	47 160	7,4	40,4
1992	19 550	2,6	28 334	1,3	229	67,2	48 113	2,0	40,6
1993	20 101	2,8	27 667	- 2,4	396	72,9	48 164	0,1	41,7
1994	20 026	- 0,4	29 934	8,2	280	- 29,3	50 240	4,3	39,9
1995	22 159	10,7	29 166	- 2,6	298	- 24,7	51 623	2,8	42,9
1996	20 899	- 5,7	31 509	8,0	250	- 10,7	52 658	2,0	39,7
1997	**21 366**	**2,2**	**30 033**	**- 4,7**	**241**	**- 19,1**	**51 640**	**-1,9**	**41,4**

(1) Variation au cours des 12 derniers mois : à titre d'exemple, l'ensemble de la population incarcérée en métropole a diminué de 1,9 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997.

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 2

ensemble de la population détenue en métropole, structure des condamnés selon le quantum de peine prononcé en cours d'exécution

au 1er janvier	1996		1997				variation annuelle en %
	ensemble	%	hommes	femmes	ensemble	%	
peines correctionnelles	**24 556**	**77,3**	**22 710**	**754**	**23 464**	**77,5**	**- 4,4**
simple police (1)							
moins de 6 mois	4 528	14,3	3 468	121	3 589	11,9	- 20,7
6 mois à - 1 an	4 949	15,6	4 178	122	4 300	14,2	- 13,1
1 an à - 3 ans	7 247	22,8	6 892	210	7 102	23,5	- 2,0
3 ans à - 5 ans	3 987	12,6	3 805	107	3 912	12,9	- 1,9
5 ans et plus	3 845	12,1	4 367	194	4 561	15,1	18,6
peines criminelles	**6 953**	**21,9**	**6 299**	**270**	**6 569**	**21,7**	**- 5,5**
5 ans à - 10 ans	1 770	5,6	1 245	48	1 293	4,3	- 26,9
10 ans à - 20 ans	4 290	13,5	4 173	198	4 371	14,4	1,9
20 ans à - 30 ans	383	1,2	385	8	393	1,3	2,6
perpétuité	510	1,6	496	16	512	1,7	0,4
contraintes par corps	**250**	**0,8**	**231**	**10**	**241**	**0,8**	**- 3,6**
ensemble	**31 759**	**100,0**	**29 240**	**1 034**	**30 274**	**100,0**	**- 4,7**

(1) Le nouveau code pénal a supprimé cette catégorie.

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 3

ensemble de la population détenue en métropole, structure des prévenus selon la situation pénale

au 1er janvier	1996		1997				variation annuelle en %
	ensemble	%	hommes	femmes	ensemble	%	
en cours d'instruction	14 995	71,7	14 422	851	15 273	71,5	1,9
en attente de comparution	3 077	14,7	3 018	123	3 141	14,7	2,1
comparution immédiate	805	3,9	897	41	938	4,4	16,5
en appel ou pourvoi	2 022	9,7	1 919	95	2 014	9,4	- 0,4
ensemble	**20 899**	**100,0**	**20 256**	**1 100**	**21 366**	**100,0**	**2,2**

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 4

condamnés détenus en métropole, structure par infraction et par sexe

au 1er janvier	1996		1997				variation annuelle en %
	ensemble	%	hommes	femmes	ensemble	%	
atteintes aux personnes	**5 840**	**18,5**	**5 217**	**335**	**5 552**	**18,5**	**- 4,9**
meurtre, assassinat	2 852	9,1	2 648	193	2 841	9,5	- 0,4
assassinat ou meurtre sur mineur de 15 ans	173	0,5	140	40	180	0,6	4,0
empoisonnement	13	0,0	7	16	23	0,1	76,9
violences sur mineurs	344	1,1	295	27	322	1,1	- 6,4
violences	1 684	5,3	1 598	49	1 647	5,5	- 2,2
homicide et atteinte involontaire à l'intégrité :							
• ordinaire	315	1,0	260	6	266	0,9	- 15,6
• circulation routière	459	1,5	269	4	273	0,9	- 40,5
atteinte aux mœurs	**4 617**	**14,7**	**4 985**	**73**	**5 058**	**16,8**	**9,6**
viol et autres agressions sexuelles :							
• sur mineur	2 858	9,1	3 080	51	3 131	10,4	9,6
• sur adulte	1 411	4,5	1 539	12	1 551	5,2	9,9
exhibition sexuelle	149	0,5	140	1	141	0,5	- 5,4
proxénétisme	199	0,6	226	9	235	0,8	18,1
ordre public	**1 532**	**4,9**	**1479**	**33**	**1 512**	**5,0**	**- 1,3**
atteinte aux intérêts de la Nation	32	0,1	2	1	3	0,0	- 90,6
infraction d'ordre militaire	35	0,1	41	0	41	0,1	17,1
infraction à la législation sur les étrangers	1 465	4,6	1 436	32	1 468	4,9	0,2
atteinte aux biens	**11 095**	**35,2**	**9 837**	**290**	**10 127**	**33,7**	**- 8,7**
vol	6 340	20,1	5 275	169	5 444	18,1	- 14,1
vol qualifié	2 916	9,3	3 158	45	3 203	10,7	9,8
recel	664	2,1	454	12	466	1,6	- 29,8
escroquerie, abus de confiance	663	2,1	565	42	607	2,0	- 8,4
faux et usage	307	1,0	278	12	290	1,0	- 5,5
infraction à la législation sur les chèques	205	0,7	107	10	117	0,4	- 42,9
autres	**8 425**	**26,7**	**7 491**	**293**	**7 784**	**25,9**	**- 7,6**
• infraction à la législation sur les stupéfiants	6 550	20,8	5 900	250	6 150	20,5	-6,1
• divers	1 875	6,0	1 591	43	1 634	5,4	- 12,9
ensemble	**31 509**	**100,0**	**29 009**	**1 024**	**30 033**	**100,0**	**- 4,7**

Note : les condamnés à une contrainte par corps ne sont pas inclus.

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 5

ensemble de la population détenue en métropole, structure par âge selon la catégorie pénale

au 1er janvier	1996	1997						variation annuelle en %
catégorie pénale		prévenus	%	condamnés (1)	%	ensemble	%	
moins de 18 ans	514	448	2,1	128	0,4	576	1,1	12,1
18 à - 21 ans	4 062	2 343	11,0	1 859	6,1	4 202	8,1	3,4
21 à - 25 ans	9 373	3 512	16,4	5 116	16,9	8 628	16,7	- 7,9
25 à - 30 ans	11 770	4 215	19,7	6 750	22,3	10 965	21,2	-6,8
30 à - 40 ans	15 342	5 964	27,9	8 964	29,6	14 928	28,9	-2,7
40 à - 50 ans	7 967	3 302	15,5	4 869	16,1	8 171	15,8	2,6
50 à - 60 ans	2 762	1 184	5,5	1 928	6,4	3 112	6,0	12,7
60 ans et +	868	398	1,9	660	2,2	1 058	2,0	21,9
ensemble	**52 658**	**21 366**	**100,0**	**30 274**	**100,0**	**51 640**	**100,0**	**- 1,9**
âge moyen	**32,9 ans**	**32,6 ans**		**33,8 ans**		**33,3 ans**		

(1) Y compris les contraintes par corps.
Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 6

ensemble de la population détenue en métropole
structure par nationalité, évolution depuis 1980

au 1er janv.	Français	étrangers (1)	ensemble	% d'étrangers
1980	28 585	7 070	35 655	19,8
1981	31 102	7 855	38 957	20,2
1982	23 249	7 091	30 340	23,4
1983	25 465	9 114	34 579	26,4
1984	28 510	10 124	38 634	26,2
1985	31 354	11 583	42 937	27,0
1986	30 700	11 917	42 617	28,0
1987	34 532	13 162	47 694	27,6
1988	36 087	13 241	49 328	26,8
1989	32 339	12 642	44 981	28,1
1990	30 887	13 026	43 913	29,7
1991	32 817	14 343	47 160	30,4
1992	33 395	14 718	48 113	30,6
1993	33 039	15 125	48 164	31,4
1994	34 721	15 519	50 240	30,9
1995	36 644	14 979	51 623	29,0
1996	37 358	15 300	52 658	29,1
1997	**36 871**	**14 769**	**51 640**	**28,6**

(1) Y compris les apatrides et les nationalités mal définies.
Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 7

ensemble de la population détenue en métropole
structure des étrangers par continent d'origine

au 1er janvier	1996		1997		variation annuelle en %
	effectif	%	effectif	%	
Europe	3 173	20,7	3 164	21,4	- 0,3
Afrique	10 566	69,1	9 875	66,9	- 6,5
Amérique	417	2,7	474	3,2	13,7
Asie	1 094	7,2	1 185	8,0	8,3
Océanie	3	0,0	8	0,1	166,7
autres	47	0,3	63	0,4	34,0
ensemble	**15 300**	**100,0**	**14 769**	**100,0**	**- 3,5**

tableau 8

population détenue en métropole, structure par sexe, évolution depuis 1980

au 1er janvier	hommes	variation annuelle en % (1)	femmes	variation annuelle en % (1)	ensemble	variation annuelle en %	taux de détenues en % (1)
1980	34 534	6,8	1 121	14,3	35 655	7,0	3,1
1981	37 711	9,2	1 246	11,2	38 957	9,3	3,2
1982	29 353	- 22,2	987	- 20,8	30 340	- 22,1	3,3
1983	33 447	13,9	1 132	14,7	34 579	14,0	3,3
1984	37 311	11,6	1 323	16,9	38 634	11,7	3,4
1985	41 476	11,2	1 461	10,4	42 937	11,1	3,4
1986	41 059	- 1,0	1 558	6,6	42 617	- 0,7	3,7
1987	45 789	11,5	1 905	22,3	47 694	11,9	4,0
1988	47 253	3,2	2 075	8,9	49 328	3,4	4,2
1989	42 992	- 9,0	1 989	- 4,1	44 981	- 8,8	4,4
1990	44 944	- 2,4	1 969	- 1,0	49 913	- 2,4	4,5
1991	45 209	7,8	1 951	- 0,9	47 160	7,4	4,1
1992	46 013	1,8	2 100	7,6	48 113	2,0	4,4
1993	46 084	0,2	2 080	- 1,0	46 184	0,1	4,3
1994	48 133	4,4	2 107	1,3	50 240	4,3	4,2
1995	49 489	2,8	2 134	1,3	51 623	2,8	4,1
1996	50 525	2,1	2 133	0,0	52 658	2,0	4,1
1997	**49 496**	**- 2,0**	**2 144**	**0,5**	**51 640**	**- 1,9**	**4,2**

(1) Variation au cours des 12 derniers mois : à titre d'exemple, la population masculine détenue en métropole a diminué de 2 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997.

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 9

ensemble de la population détenue en métropole, structure selon le niveau d'instruction

au 1er janvier	1996		1997		variation annuelle en %
	effectif	%	effectif	%	
illettrés déclarés	8 657	16,4	7 948	15,4	- 8,2
instruction :					
• primaire	29 712	56,4	27 736	53,7	- 6,7
• secondaire	14 289	27,1	15 956	30,9	11,7
ensemble	**52 658**	**100,0**	**51 640**	**100,0**	**- 1,9**

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 10

taux de détention pour 100 000 habitants en métropole

âge	population détenue au 1er janvier 1997	population française au 1er janvier 1997	taux de détention pour 100 000 hab.
13 à - 16 ans	72	2 361 845	
16 à - 18 ans	504	1 589 047	31,7
18 à - 21 ans	4 202	2 248 218	186,9
21 à - 25 ans	8 628	3 288 716	262,4
25 à - 30 ans	10 965	4 286 412	255,8
30 à - 40 ans	14 928	8 716 422	171,3
40 à - 50 ans	8 171	8 561 508	95,4
50 à - 60 ans	3 112	5 899 650	52,7
60 à - 70 ans	1 058	5 571 434	19,0
13-70 ans	51 640	42 523 252	121,4
ensemble	**51 640**	**58 493 880**	**88,3**

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 11

incarcérations et libérations annuelles en métropole depuis 1969

année	population au 1er janvier	incarcérations	libérations	variation annuelle en %
1969	33 427	76 967	81 368	- 13,2
1970	29 026	71 798	71 275	1,8
1971	29 549	74 653	72 354	7,2
1972	31 688	77 291	78 653	- 4,4
1973	30 306	75 444	78 650	- 10,6
1974	27 100	72 491	73 559	- 3,9
1975	26 032	77 117	73 667	13,3
1976	29 482	74 308	73 279	3,5
1977	30 511	79 353	77 605	5,7
1978	32 259	83 711	82 655	3,3
1979	33 315	88 906	86 566	7,0
1980	35 655	96 955	93 653	9,3
1981	38 957	80 898	89 515	- 22,1
1982	30 340	74 427	70 188	14,0
1983	34 579	86 362	82 307	11,7
1984	38 634	89 295	84 992	11,1
1985	42 937	82 917	83 237	- 0,7
1986	42 617	87 906	82 829	11,9
1987	47 694	90 697	89 063	3,4
1988	49 328	83 517	87 864	- 8,8
1989	44 981	75 940	77 008	- 2,4
1990	43 913	78 444	75 196	7,4
1991	47 160	87 787	86 834	2,0
1992	48 113	88 586	88 535	0,1
1993	48 164	80 421	78 345	4,3
1994	50 240	85 761	84 378	2,8
1995	51 623	82 860	81 825	2,0
1996	**52 658**	**79 938**	**80 956**	**- 1,9**
1997	**51 640**			

tableau 12

ensemble de la population détenue en métropole
structure des incarcérations selon la catégorie pénale

catégorie pénale	1995 total	1995 %	1996 hommes	1996 %	1996 femmes	1996 %	1996 total	1996 %	taux variation 96/97
prévenus faisant l'objet d'une information	44 650	53,9	38 855	51,4	2 793	63,7	41 648	52,1	- 6,7
comparution immédiate	18 183	21,9	18 480	24,5	753	17,2	19 233	24,1	5,8
contrainte par corps	97	0,1	- 95	0,1	4	0,1	99	0,1	2,1
peine correctionnelle	19 698	23,8	17 943	23,7	813	18,6	18 756	23,5	- 4,8
peine criminelle	55	0,1	-31	0,0	12	0,3	43	0,1	- 21,8
autres (1)	177	0,2	152	0,2	7	0,2	159	0,2	- 10,2
ensemble	**82 860**	**100,0**	**75 556**	**100,0**	**4 382**	**100,0**	**79 938**	**100,0**	**- 3,5**

(1) Libérés conditionnels ou probationnaires réincarcérés, repris après évasion.
Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 13

ensemble de la population détenue en métropole
structure des libérations selon les motifs d'origine

motifs de sortie	1995 total	1995 %	1996 hommes	1996 %	1996 femmes	1996 %	1996 total	1996 %	taux variation 96/97
mise en liberté	17 896	21,9	16 523	21,6	1 674	38,3	18 197	22,5	1,7
non lieu	977	1,2	680	0,9	67	1,5	747	0,9	- 23,5
condamnation sursis	1 390	1,7	1 430	1,9	144	3,3	1 574	1,9	13,2
peine couverte par DP	2 235	2,7	2 156	2,8	211	4,8	2 367	2,9	5,9
acquittement, relaxe	628	0,8	440	0,6	44	1,0	484	0,6	- 22,9
fin de peine	49 626	60,6	46 960	61,3	1 689	38,6	48 649	60,1	- 2,0
grâce et amnistie	2 929	3,6	1 891	2,5	102	2,3	1 993	2,5	- 32,0
libération conditionnelle	5 255	6,4	5 652	7,4	423	9,7	6 075	7,5	- 15,6
extradition, expulsion	265	0,3	148	0,2	4	0,1	152	0,2	- 42,6
évasion, fugue	421	0,5	438	0,6	8	0,2	446	0,6	- 5,9
décès	203	0,2	267	0,3	5	0,1	272	0,3	- 34,0
ensemble	**81 825**	**100,0**	**76 585**	**100,0**	**4 37**	**100,0**	**80 956**	**100,0**	**- 1,1**

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 14

évolution de la population détenue dans les DOM-TOM, structure par catégorie pénale

au 1er janvier	prévenus	variation annuelle en % (1)	condamnés	variation annuelle en % (1)	contraints par corps	variation annuelle en % (1)	ensemble	variation annuelle en % (1)
1980	458		780		20		1 258	
1981	518	13,1	879	12,7	11	- 45,0	1 408	11,9
1982	477	- 7,9	730	- 17,0	4	- 63,6	1 211	- 14,0
1983	534	11,9	754	3,3	9	125,0	1 297	7,1
1984	560	4,9	795	5,4	21	133,3	1 376	6,1
1985	669	19,5	882	10,9	10	- 52,4	1 561	13,4
1986	617	- 7,8	786	- 10,9	9	- 10,0	1 412	- 9,5
1987	556	- 9,9	861	9,5	1	- 88,9	1 418	0,4
1988	588	5,8	958	11,3	0	ns	1 546	9,0
1989	698	18,7	835	- 12,8	1	ns	1 534	- 0,8
1990	671	- 3,9	834	- 0,1	2	ns	1 507	- 1,8
1991	817	21,8	1 104	32,4	2	0,0	1 923	27,6
1992	860	5,3	1 140	3,3	2	0,0	2 002	4,1
1993	1 042	21,2	1 134	- 0,5	2	0,0	2 178	8,8
1994	933	- 10,5	1 378	21,5	0	ns	2 311	6,1
1995	917	- 1,7	1 393	1,1	2	ns	2 312	0,0
1996	1 018	11,0	1 383	- 0,7	3	ns	2 404	4,0
1997	**1 155**	**13,5**	**1 473**	**6,5**	**1**	**ns**	**2 629**	**9,4**

(1) Variation au cours des 12 derniers mois : à titre d'exemple, l'ensemble de la population détenue dans les DOM-TOM s'est accrue de 9,4 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997.

ns : non significatif.

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 15

incarcérations et libérations dans les DOM-TOM, évolution depuis 1990

année	population au 1er janvier	incarcérations	libérations	variation annuelle en %
1990	1 507	2 534	2 315	27,6
1991	1 923	3 368	3 228	4,1
1992	2 002	2 959	2 784	8,8
1993	2 178	2 728	2 678	6,1
1994	2 311	2 993	2 959	0,0
1995	2 312	2 744	2 642	3,9
1996	**2 402**	**3 214**	**2 991**	**9,5**
1997	**2 629**			

Source : *Statistique trimestrielle de la population pénale.*

tableau 16

population détenue dans les DOM-TOM
éléments de structure

au 1er janvier	1980	1997		
	ensemble	prévenus	condamnés	ensemble
population détenue	**1 258**	**1 155**	**1 474** (1)	**2 629**
nombre de femmes	38	48	31	79
répartition par âge				
moins de 18 ans	34	47	5	52
18 ans à - 25 ans	401	334	326	660
25 ans à - 30 ans	275	205	292	497
30 ans et plus	548	569	851	1 420
ensemble	1 258	1 155	1 474	2 629
âge moyen	**31,3 ans**	**31,8 ans**	**34,0 ans**	**33,0 ans**
ensemble des prévenus	**458**	**1 155**		
dont :				
comparution immédiate	4	25		
instruction non terminée	355	775		
instruction terminée	80	242		
appel ou pourvoi	19	113		
ensemble des condamnés	**800**		**1 474**	
dont :				
moins d'un an	217		315	
1 an à - 3 ans	147		360	
3 ans à - 5 ans	78		220	
5 ans et plus	338		578	
contraintes par corps	20		1	
structure par infraction				
atteinte aux personnes	315		324	
atteinte aux mœurs	71		386	
atteinte aux biens	247		437	
ordre public et sûreté de l'État	8		nd	
ILS	nd		227	
autres (2)	139		99	

(1) Y compris les contraintes par corps.

(2) Autres : regroupe les infractions à la législation sur les chèques et les étrangers, les incendies volontaires.

nd : non disponible.

Source : *statistique trimestrielle de la population pénale.*

1.12 ▶ Les personnes prises en charge en milieu ouvert

Les Statistiques milieu ouvert mesurent chaque année l'activité des comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL).
Elles permettent d'une part de décrire la situation des personnes et des mesures suivies au 1er janvier et d'autre part d'analyser la structure du milieu ouvert et les interventions assurées plus ponctuellement (accueil des sortants de prison, enquêtes, etc.).
En revanche, cette statistique ne permet pas d'appréhender l'impact de l'ensemble des missions pré et postsentencielles. D'autres structures, associatives en particulier, relaient les CPAL.

Les personnes suivies par les CPAL

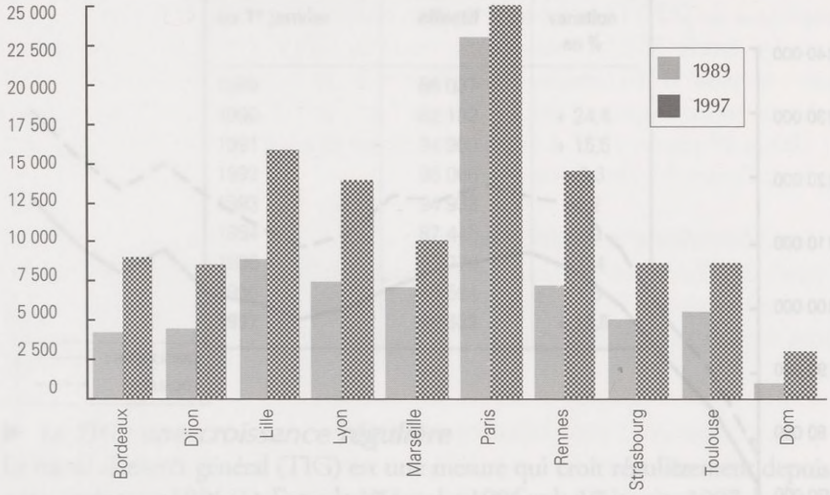
(*cf.* tableau 1 p. 33)

Au 1er janvier 1997, les CPAL ont 117 061 personnes en charge au titre d'au moins une mesure de milieu ouvert.
Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, le nombre de personnes s'accroît de 11,3 % (+ 3 % entre le 1er janvier 1995 et le 1er janvier 1996, + 4 % entre le 1er janvier 1994 et le 1er janvier 1995).
L'augmentation du nombre de personnes se répartit sur les deux semestres : le premier enregistre une hausse de 4,4 %, le second progresse de 6,6 %.

La distribution du nombre de personnes par directions régionales est conforme à celle présentée au 1er janvier 1996. La direction régionale de Paris rassemble le plus grand nombre de personnes suivies avec un taux qui s'élève à 22 %. Les directions régionales de Lille (13,5 %) et de Rennes (12,3 %) arrivent au deuxième et troisième rang.

L'évolution des effectifs régionaux varie d'une direction régionale à l'autre. Les directions régionales de Lyon et de Rennes enregistrent cette année la plus forte progression : respectivement + 17,8 % et + 17,3 %. En revanche, les effectifs suivis par les CPAL implantés dans les départements d'outre-mer diminuent depuis trois ans :
- 19,7 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997 — 15,8 % entre le 1er janvier 1995 et le 1er janvier 1996 — 8,2 % entre le 1er janvier 1994 et le 1er janvier 1995.

répartition par direction régionale des personnes suivies par les CPAL



Les mesures en charge des CPAL

(*cf.* tableaux 2 et 3 p. 33)

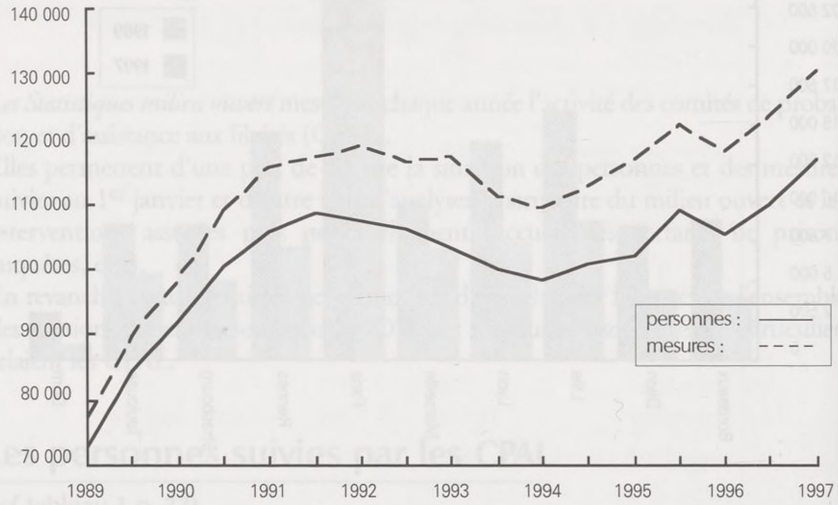
Au 1er janvier 1997, les CPAL gèrent 12 239 mesures de plus qu'au 1er janvier 1996 ; cela représente une augmentation d'un peu plus de 10 % en un an. L'évolution des mesures suit celle des personnes : le nombre de mesures augmente au cours du premier semestre (+ 4,4 %) ainsi qu'au second semestre (+ 5,7 %).

On compte 111 mesures au 1er janvier 1997 pour 100 personnes (112 au 1er janvier 1996 et 114 au 1er janvier 1995).

La tête de classement des directions régionales en fonction du nombre de mesures suivies est identique à celle des personnes : Paris (22 %), Lille (14,2 %), Rennes (12,1 %).

Dans la région de Rennes, le volume des mesures suivies augmente encore plus que celui des personnes : + 21,3 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997. L'outre-mer est la seule région qui affiche une réduction du nombre de mesures suivies : - 5,3 %. Ce taux négatif est cependant quatre fois moins élevé que celui observé pour les personnes.

évolution des personnes et des mesures depuis 1989



Depuis 1989, date de la mise en place de *La Nouvelle Statistique semestrielle des CPAL*, on remarque une très nette croissance de la population jusqu'en 1992 (+ 47 %). Entre 1992 et 1994, les effectifs baissent légèrement (- 8,4 %) pour progresser de nouveau à partir de 1995. En résumé, la population suivie en milieu ouvert a augmenté de 60,5 % entre le 1er janvier 1989 et le 1er janvier 1997.

► *Le sursis avec mise à l'épreuve : 74 % des mesures*

(*cf.* tableau 4 p. 34)

Au 1er janvier 1997, on recense 96 523 sursis avec mise à l'épreuve, soit 74 % de l'ensemble des mesures suivies par les CPAL.

La loi du 17 juillet 1970 a institué le sursis avec mise à l'épreuve (SME). Les effectifs de cette peine intermédiaire entre la prison ferme et la liberté totale, ont régulièrement augmenté jusqu'en 1992. Les quatre années suivantes accusaient une évolution négative ou nulle. Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, la tendance s'inverse : le nombre de SME s'accroît de 11,5 %.

sursis avec mise à l'épreuve, évolution depuis 1989

au 1er janvier	effectif	variation en %
1989	66 037	
1990	82 182	+ 24,4
1991	94 960	+ 15,5
1992	98 066	+ 3,3
1993	94 933	- 3,2
1994	87 446	- 7,9
1995	87 776	+ 0,4
1996	86 594	- 1,3
1997	**96 523**	**+ 11,5**

▶ *Le TIG : une croissance régulière*

Le travail d'intérêt général (TIG) est une mesure qui croît régulièrement depuis sa mise en place en 1984 (1). Entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997, le nombre de condamnés astreints à un travail d'intérêt général progresse dans les mêmes proportions que l'année précédente : + 9,1 % contre + 10,4 %.

Depuis 1989, l'effectif TIG a été multiplié par six, passant de 3 684 au 1er janvier 1989 à 22 812 au 1er janvier 1997.

Le TIG est une mesure qui modifie progressivement la structure des mesures du milieu ouvert et révèle l'action des CPAL : au 1er janvier 1989, le TIG regroupait à peine 5 % des mesures, au 1er janvier 1997, il en regroupe 17,5 %.

évolution du TIG depuis 1989

au 1er janvier	effectif	variation en %
1989	3 684	
1990	7 707	109,2
1991	10 507	36,3
1992	11 289	7,4
1993	12 996	15,1
1994	13 069	0,6
1995	18 928	44,8
1996	20 903	10,4
1997	**22 812**	**9,1**

(1) Loi du 10 juin 1983.

► *L'interdiction de séjour*

Le nouveau code de procédure pénale entré en vigueur le 1er mars 1994 étend la compétence du JAP à l'égard des personnes condamnées à la peine d'interdiction de séjour (*cf.* article 762.1 et suivant du nouveau CPP). L'effet est visible chaque année : on passe de 16 mesures d'interdiction de séjour en moyenne au 1er janvier de chaque année jusqu'en 1994, à 505 au 1er janvier 1995, 899 au 1er janvier 1996 et 1 100 au 1er janvier 1997. L'impact de cette mesure reste modeste : elle représente 0,8 % de l'ensemble des mesures.

► *Les libérations conditionnelles*

Le poids des libérations conditionnelles (garde des Sceaux et juge de l'application des peines) est de 4,1 % au 1er janvier 1997. Depuis 1970, la part relative des libérations conditionnelles a rétréci : elle constituait alors 19,8 % de l'ensemble des mesures.

► *L'ajournement : une mesure résiduelle*

La mesure d'ajournement avec mise à l'épreuve instituée en 1989 couvre 0,6 % de l'ensemble des mesures. Ce taux est relativement stable depuis cinq ans.

Durée moyenne des mesures en 1996 : 18,4 mois

(*cf.* tableaux 4 et 5 pp. 34-35)

Depuis 1989, la durée moyenne des mesures varie entre un seuil de 17,6 mois en 1994 et un plafond de 22,9 mois atteint en 1991.
La durée moyenne d'un SME a diminué par rapport à 1995 : elle est de 22,7 mois en 1996 contre 23,8 mois en 1995. Au contraire, celle du TIG s'élève à 11,6 mois (11,5 en 1995 et 9,1 en 1994). Quant à l'ajournement, il dure six mois en moyenne.

Les interventions des CPAL (*cf.* tableau 6 p. 35)

Les CPAL ont effectué 45 128 interventions en 1996. Par rapport à l'année 1995, ce nombre régresse de 11,5 %, soit 5 890 interventions de moins en un an.

En 1996, les CPAL ont accueilli 9 044 sortants de prison, soit 22 % de personnes de moins qu'en 1995. Proportionnellement à l'ensemble des interventions, les sortants de prison constituent 20 % du total des interventions. Les associations relaient progressivement les CPAL dans ce domaine : en 1989, le nombre de sortants de prison pris en charge représentait presque la moitié des interventions (47 %).

accueil des sortants de prison

année	effectif	proportion en % sortants de prison/ ensemble des interventions
1989	22 337	47,1
1990	18 224	35,4
1991	14 677	27,6
1992	14 466	27,0
1993	13 262	24,8
1994	13 262	24,8
1995	11 727	21,3
1996	11 600	22,7
1997	**9 044**	**17,7**

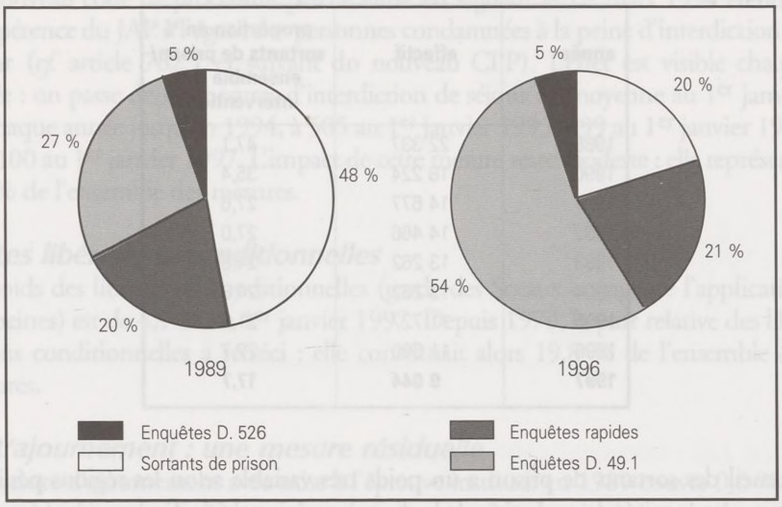
L'accueil des sortants de prison a un poids très variable selon les régions pénitentiaires : les comités de probation de la direction régionale de Toulouse y consacrent plus de 41 % de leur activité , ceux de Lille 9,4 %. Les associations qui participent à l'accueil des sortants sont, semble t-il, mieux implantées et plus actives dans la région de Lille.

Les enquêtes rapides, préalables à l'orientation de la procédure par le parquet ou à la décision du juge, baissent modérément de 2,5 %. Les 9 544 enquêtes rapides regroupent 21 % des interventions. C'est la région de Lyon qui intervient le plus fréquemment en matière d'enquêtes rapides (31,2 %) talonnée par la direction régionale de Strasbourg (26,1 %).

Le nombre d'enquêtes D. 49.1 chute de 11 % au cours de l'année 1996. La participation des services de probation aux tâches du milieu fermé, notamment dans le cadre des investigations préalables à la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement, est importante : 24 166 personnes ont fait l'objet d'une enquête en application de l'article D. 49.1 du code de procédure pénale (27 146 en 1995, 29 345 en 1994, 27 344 en 1993, 23 337 personnes en 1992 et 23 452 personnes en 1991).

La direction régionale de Rennes mène le plus grand nombre d'enquêtes de type D. 49.1, même si leur part diminue de 5 points : en 1996, les enquêtes D. 49.1 représente 65,3 % de l'ensemble des interventions de la région rennaise contre 70,1 % en 1995. La région de Lille voit ce secteur s'étendre : en 1996, 59,6 % des enquêtes sont de type D49.1 contre 49,9 % en 1995 ; cela représente 10 points de plus.

répartition des interventions



Les enquêtes effectuées dans le cadre de la préparation à la libération conditionnelle en application de l'article D. 526 du code de procédure pénale, quant à elles, ont concerné 2 374 personnes en 1996 ; cet effectif représente 5,3 % de l'ensemble des interventions.

La part des enquêtes D. 526 regroupe 5,3 % des interventions. Comme l'année précédente, la situation d'une région à l'autre est contrastée : les extrêmes sont occupés par les directions de Marseille (16,9 %) et de Rennes (1 %).

tableau 1

évolution du nombre de personnes par direction régionale

directions régionales	1er janvier 1996		1er juillet 1996		1er janvier 1997		variation 1996/1997 en %
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	
Bordeaux	8 299	7,9	8 705	7,9	8 951	7,6	7,9
Dijon	7 427	7,1	- 7 953	7,2	8 455	7,2	13,8
Lille	13 695	13,0	14,835	13,5	15 784	13,5	15,3
Lyon	11 692	11,1	12 951	11,8	13 773	11,8	17,8
Marseille	9 301	8,8	7 887	7,2	9 968	8,5	7,2
Paris	23 952	22,8	25 385	23,1	25 681	21,9	7,2
Rennes	12 322	11,7	13 302	12,1	14 448	12,3	17,3
Strasbourg	7 469	7,1	7 938	7,2	8 503	7,3	13,8
Toulouse	7 456	7,1	8 060	7,3	8 600	7,3	15,3
DOM	3 609	3,4	2 803	2,6	2 898	2,5	- 19,7
ensemble	**105 222**	**100,0**	**109,819**	**100,0**	**117 061**	**100,0**	**11,3**

Source : *Statistique semestrielle des services de probation*, DAP-SCERI.

tableau 2

évolution du nombre de mesures par direction régionale

directions régionales	1er janvier 1996		1er juillet 1996		1er janvier 1997		variation 1996/1997 en %
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	
Bordeaux	8 950	7,6	9 591	7,8	9 901	7,6	10,6
Dijon	8 410	7,1	9 030	7,3	9 442	7,2	12,3
Lille	16 369	13,9	17 417	14,1	18 522	14,2	13,2
Lyon	13 673	11,6	14 527	11,8	14 387	11,0	5,2
Marseille	9 622	8,1	8 535	6,9	10 506	8,1	9,2
Paris	26 677	22,6	28 108	22,8	28 616	22,0	7,3
Rennes	13 038	11,0	14 373	11,7	15 812	12,1	21,3
Strasbourg	8 194	6,9	8 784	7,1	9 369	7,2	14,3
Toulouse	8 565	7,3	9 210	7,5	9 426	7,2	10,1
DOM	4 608	3,9	3 716	3,0	4 364	3,3	- 5,3
ensemble	**118 106**	**100,0**	**123 291**	**100,0**	**130 345**	**100,0**	**10,4**

Source : *Statistique semestrielle des services de probation*, DAP-SCERI.

tableau 3

évolution du nombre de mesures prises en charge par les CPAL

mesures	1er janvier 1996		1er juillet 1996		1er janvier 1997		variation 1996/1997
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	en %
sursis avec mise à l'épreuve	86 594	73,3	90 853	73,7	96 523	74,1	11,5
libération conditionnelle GDS	654	0,6	543	0,4	557	0,4	- 14,8
libération conditionnelle JAP	4 435	3,8	4 706	3,8	4 799	3,7	8,2
travail d'intérêt général	20 903	17,7	21 832	17,7	22 812	17,5	9,1
contrôle judiciaire	2 807	2,4	2 573	2,1	2 499	1,9	- 11,0
interdition de séjour	899	0,8	937	0,8	1 100	0,8	22,4
L51 CSN	1 203	1,0	1 062	0,9	1 187	0,9	- 1,3
grâce conditionnelle	10	0,0	115	0,1	141	0,1	1 310,0
ajournement	601	0,5	670	0,5	727	0,6	21,0
ensemble	**118 106**	**100,0**	**123 291**	**100,0**	**130 345**	**100,0**	**10,4**

Source : *Statistique semestrielle des services de probation,* DAP-SCERI.

tableau 4

statistique des mouvements en 1996

	présents au 1er. 01. 1996	entrées au cours de l'année		sorties au cours de l'année		présents au 1er. 01. 1997
personnes	**105 222**	**70 458**		**58 619**		**117 061**
mesures	au 1.1.1996	effectif	%	effectif	%	au 1.1.1997
sursis avec mise à l'épreuve	86 594	48 383	59,6	38 454	55,8	96 523
libération conditionnelle GDS	654	201	0,2	298	0,4	557
libération conditionnelle JAP	4 435	5 391	6,6	5 027	7,3	4 799
travail d'intérêt général	20 903	22 568	27,8	20 659	30,0	22 812
contrôle judiciaire	2 807	1 755	2,2	2 063	3,0	2 499
interdition de séjour	899	471	0,6	270	0,4	1 100
L51 CSN	1 203	785	1,0	801	1,2	1 187
grâce conditionnelle	10	286	0,4	155	0,2	141
ajournement	601	1 339	1,6	1 213	1,8	727
ensemble	**118 106**	**81 179**	**100,0**	**68 940**	**100,0**	**130 345**

Source : *Statistique semestrielle des services de probation,* DAP-SCERI.

tableau 5

durée moyenne des mesures en 1996			
	nombre moyen de mesures suivies en 1996	**entrées**	**durée moyenne de la mesure**
ensemble des mesures	**124 226**	**81 179**	**18,4 mois**
dont :			
sursis avec mise à l'épreuve	91 559	48 383	22,7 mois
libération conditionnelle	5 223	5 592	11,2 mois
travail d'intérêt général	21 858	22 568	11,6 mois
contrôle judiciaire	2 653	1 755	18,1 mois
ajournement	664	1 339	6,0 mois

Source : *Statistique semestrielle des services de probation,* DAP-SCERI.

tableau 6

statistique des interventions en 1996										
directions régionales	**sortants de prison**		**enquêtes rapides**		**enquêtes D. 49.1**		**enquêtes D. 526**		**ensemble des interventions**	
	effectif	**%**	**effectif**	**%**	**effectif**	**%**	**effectif**	**%**	**effectif**	**%**
Bordeaux	707	21,1	639	19,1	1 835	54,8	169	5,0	3 350	100,0
Dijon	702	20,8	629	18,6	1 991	58,9	56	1,7	3 378	100,0
Lille	601	9,4	1 548	24,2	3 810	59,6	437	6,8	6 396	100,0
Lyon	1 011	16,0	1 976	31,2	3 241	51,2	105	1,7	6 333	100,0
Marseille	1 168	26,1	858	19,2	1 689	37,8	758	16,9	4 473	100,0
Paris	1 029	14,3	1 460	20,4	4 459	62,2	224	3,1	7 172	100,0
Rennes	972	19,5	706	14,2	3 256	65,3	49	1,0	4 983	100,0
Strasbourg	623	19,3	843	26,1	1 607	49,8	156	4,8	3 229	100,0
Toulouse	1 985	41,3	681	14,2	1 819	37,9	316	6,6	4 801	100,0
DOM	246	24,3	204	20,1	459	45,3	104	10,3	1 013	100,0
ensemble	**9 044**	**20,0**	**9 544**	**21,1**	**24 166**	**53,5**	**2 374**	**5,3**	**45 128**	**100,0**

Source : *Statistique semestrielle des services de probation,* DAP-SCERI.

Partie 1 - Chapitre 2

L'individualisation des peines privatives de liberté

Partie 1 – Chapitre 2

L'individualisation des peines privatives de liberté

1.21 ▶ L'orientation des détenus, transferts et extraditions

L'orientation des détenus

Les affectations

La note du 18 janvier 1990 relative à la mise en service des établissements du programme 13 000 représente une première étape de la déconcentration en matière d'orientation.

• Antérieurement à cette note, le reliquat de peine déterminant la répartition des compétences entre l'administration centrale et les directions régionales était fixé à deux ans.

• Depuis cette note, les condamnés dont le reliquat de peine est supérieur à trois ans lorsque leur condamnation devient définitive, font l'objet d'un dossier d'orientation transmis à l'administration centrale, laquelle est compétente pour décider de leur affectation vers un établissement pour peines. L'orientation des condamnés, dont le reliquat de peine est inférieur à trois ans, relève de la compétence des directeurs régionaux à l'intérieur de chacune des directions régionales si la peine prononcée est inférieure à 5 ans.

La seconde et dernière étape de la déconcentration en matière d'affectation accroît la compétence des directeurs régionaux. Déjà prévue pour 1996, cette étape sera mise en œuvre dès la signature ministérielle des textes d'application de la loi du 8 février 1995 modifiant l'article 717 du code de procédure pénale. Cette loi dispose que les centres de détention régionaux ont vocation à accueillir les condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée totale n'excède pas 5 ans ou ceux dont la durée totale de peine est inférieure à 7 ans, si le reliquat de peine restant à subir n'excède pas 5 ans.

Les dossiers adressés au bureau de l'individualisation et des régimes de détention comportent des dossiers relevant de la compétence classique de l'administration centrale et, à titre exceptionnel, des dossiers qui concernent les demandes d'affectation interrégionales (en raison de surencombrement dans les régions d'origine, pour rapprochement familial ou suivi d'un cursus de formation générale ou professionnelle). Ils concernent également les affectations de détenus ayant un reliquat de peine à effectuer inférieur à 3 ans, mais une peine (ou un ensemble de peines) supérieure ou égale à 5 ans (compétence classique).

Les dossiers nationaux d'orientation : analyse des dossiers reçus en 1996

Les 3 281 dossiers parvenus à l'administration centrale en 1996 ont été analysés respectivement sous les angles de la durée de la peine restant à subir, l'âge, l'origine par région pénitentiaire et la nationalité des condamnés.

dossiers nationaux d'orientation		reliquat de peine inférieur à 3 ans	
	total	nombre	taux
1991	3 529		
1992	3 293	468	14,21
1993	3 424	574	16,76
1994	3 337	620	18,60
1995	3 030	427	14,10
1996	3 281	348	9,42

► *Durée de la peine restant à subir*

L'année 1996 confirme la nette augmentation depuis 1994 du nombre des dossiers d'orientation de détenus dont le reliquat de peine est supérieur à 5 ans (+ 700 dossiers). Le volume de ces dossiers a plus que doublé en 10 ans.

L'inflation concerne plus précisément cette année les dossiers dont le reliquat de peine est, d'une part, compris entre 5 et 10 ans, et d'autre part, compris entre 10 et 20 ans (plus de trois fois et demie le nombre enregistré en 1987).

Le nombre de dossiers relatifs à des détenus dont le reliquat de peine est égal ou supérieur à 20 ans, est stable par rapport à 1995 où il enregistrait une augmentation considérable (deux fois plus qu'en 1984, onze fois plus sur 10 ans).

Enfin, le nombre de dossiers concernant des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité est relativement stable sur les trois dernières années.

Nota : Les écarts importants constatés depuis 1994, peuvent être justifiés par le fait que depuis 1995 l'outil informatique a considérablement amélioré les conditions matérielles de suivi des dossiers transmis à l'administration centrale.

dossiers nationaux d'orientation, reliquat de peine supérieur à 3 ans

reliquat de peine	de 3 à 5 ans	de 5 à moins de 10 ans	de 10 à moins de 20 ans	20 ans et plus	R C P	total
1987		904	289	11	31	**1 235**
1988		940	332	10	36	**1 318**
1989		1 010	433	18	40	**1 501**
1990		1 233	433	12	49	**1 727**
1991		1 269	465	16	50	**1 800**
1992	1 077	1 211	488	11	38	**1 748**
1993	996	1 251	508	52	43	**1 854**
1994	863	1 221	533	62	38	**1 854**
1995	354	1 158	929	124	38	**2 249**
1996	**434**	**1 347**	**998**	**123**	**31**	**2 499**
variation en % entre 1994 et 1995	**22,6**	**16,32**	**7,42**	**- 0,8**	**- 18,42**	**11,11**

▶ *Âge*

Le vieillissement des détenus qui font l'objet d'un dossier national d'orientation est une tendance qui s'accentue : près de 70 % sont âgés de plus de trente ans au moment de l'examen de leur dossier.

dossiers nationaux d'orientation, répartition par âge

	1994		1995		1996	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
- de 18 ans	16	0,5	10	0,3	7	0,21
de 18 à - 23 ans	284	8,5	138	4,6	199	6,06
de 23 à - 30 ans	938	28,1	864	28,5	835	25,44
de 30 à - 40 ans	1 105	33,1	1 011	33,4	1 046	31,88
40 ans et plus	994	29,8	1 007	33,2	1 194	36,39
total	**3 337**	**100,0**	**3 030**	**100,0**	**3 281**	**100,0**

▶ *Origine par région pénitentiaire*

La population pénale incarcérée dans les maisons d'arrêt de la région de Paris représente, au 31 décembre 1996, 32,81 % de l'effectif national des détenus en maison d'arrêt. C'est une explication probable au fait que cette région reste majoritaire dans l'envoi des dossiers d'orientation à l'administration centrale.

dossiers nationaux d'orientation, analyse par région pénitentiaire

année 1996 directions régionales	nombre de dossiers nationaux d'orientation	taux en %
Bordeaux	244	7,43
Dijon	167	5,09
Lille	424	12,92
Lyon	333	10,15
Marseille	442	13,47
Paris	842	25,66
Rennes	252	7,68
Strasbourg	191	5,82
Toulouse	343	10,45
DOM-TOM	43	1,31
total	**3 281**	**100,0**

► *Nationalité*

Pour les 3 281 condamnés ayant fait l'objet d'un dossier national d'orientation en 1996, 795 étaient de nationalité étrangère. La part des personnes de nationalité étrangère condamnées à des peines supérieures ou égales à trois ans s'établit sur l'année à 24,21 %. Comparé au taux de personnes de nationalités étrangères détenues en France en 1996 (28,5 %), on constate que le nombre des étrangers persiste à être plus important dans la catégorie des prévenus et des condamnés courtes peines.

dossiers nationaux d'orientation, nationalités les plus représentées

année 1996 pays d'origine	nombre	% (1)	condamnés pour ILS	% (2)
Maroc	170	21,38	79	46,47
Algérie	168	21,13	75	44,64
Tunisie	84	10,57	51	60,71
Italie	47	5,91	32	68,09
Portugal	39	4,91	8	20,51
Turquie	33	4,15	15	45,45
Zaïre	31	3,90	20	64,52
Espagne	30	3,77	13	43,33
Hollande	16	2,01	15	93,75
Belgique	16	2,01	7	43,75
total	**634**	**79,75**	**315**	**49,68**

(1) Pourcentage des détenus de la nationalité concernée par rapport à l'ensemble des détenus de nationalité étrangère ayant fait l'objet d'un dossier d'orientation.

(2) Pourcentage des détenus condamnés pour une affaire de stupéfiants par rapport au nombre de condamnés de la même nationalité, ayant fait l'objet d'un dossier d'orientation.

Parmi ces condamnés de nationalité étrangère, 53,96 % sont concernés par des infractions relatives à la législation sur les stupéfiants. Le tableau de la page précédente permet d'apprécier les dix nationalités les plus représentées, et pour chacune d'elles, le nombre de détenus condamnés dans le cadre d'une affaire de stupéfiants.

L'affectation des condamnés

Pour 1996, les affectations initiales, c'est-à-dire les transferements d'une maison d'arrêt vers un établissement pour peine, décidées par l'administration centrale sont réparties dans le tableau suivant :

décisions d'affectations initiales, compétence centrale

année 1996	
centre de détention	1 228
maison centrale	291
mise à disposition d'une direction régionale	399
centre de détention régional	635
CNO	440
établissement pour femmes	118
centre de jeunes détenus	7
dossiers en instance	163
total	**3 281**

Par rapport à l'année précédente,

- le taux de mises à disposition des directions régionales baisse de près de 1,5 point (12,1 % en 1996, 13,5 % en 1995) ;
- le nombre de décisions d'affectation en centre de détention régional (635 en 1996, 605 en 1995) est relativement stable depuis l'extension de la destination de ces établissements (février 1995) ;
- le taux de décisions d'affectation au centre national d'orientation baisse de près de 4 points (13,4 % des affectations initiales prononcées en 1996, 17,3 % en 1995) ;
- les décisions d'affectation initiale des femmes condamnées représentent 3,5 % de l'ensemble des décisions prises à l'administration centrale, soit un recul de 1,5 point par rapport à 1995 (5 %) ;
- 7 mineurs ou jeunes majeurs (moins de 21 ans) ont été affectés sur dossier d'orientation en centre de jeunes détenus plutôt qu'en établissement classique (4 en 1995). Les affectations en établissement sanitaire (centre pénitentiaire de Château-Thierry) sont dérogatoires aux principes présidant à l'orientation des condamnés dans la mesure où la décision relève de la compétence commune des intervenants médicaux et de l'administration centrale.

affectations prononcées

année 1996	nombre de dossiers d'orientation	CNO	total
maisons centrales	**274**	**17**	**291**
Arles	42	1	43
Clairvaux	7	1	8
Ensisheim	14	1	15
Lannemezan	7	0	7
Moulins	15	0	8
Plaine-des-Galets	0	1	16
Poissy	59	2	61
Riom	33	1	34
Saint-Martin-de-Ré	83	4	87
Saint-Maur	14	6	20
centres de détention	**1208**	**20**	**1 228**
Bapaume	107	1	108
Caen	40	2	42
Casabianda	47	0	47
Écrouves	116	0	116
Eysses	119	1	120
Liancourt	190	1	191
Mauzac	102	0	102
Melun	67	4	71
Montmédy	42	0	42
Muret	93	4	97
Nantes	45	0	45
Toul	48	1	49
Val-de-Reuil	192	6	198

affectations prononcées

année 1996 (suite)	nombre de dossiers d'orientation	CNO	total
centres régionaux	**635**	**0**	**635**
Aiton	0		0
Argentan	69		69
Baumettes	0		0
Bédenac	3		3
Châteaudun	99		99
Châteauroux	52		52
Château-Thierry	2		2
Clairvaux	3		3
Draguignan	42		42
Joux-la-Ville	11		11
Lannemezan	3		3
Laon	2		2
Longuenesse	8		8
Loos	16		16
Lorient	9		9
Maubeuge	8		8
Metz	5		5
Mulhouse	9		9
Nantes	18		18
Neuvic	32		32
Œrmingen	9		9
Perpignan	44		44
Salon-de-Provence	25		25
Saint-Mihiel	19		19
Saint-Quentin	34		34
Saint-Sulpice	5		5
Tarascon	65		65
Uzerche	0		0
Varennes-le-Grand	0		0
Villenauxe	43		43
affectations à la disposition des directeurs régionaux	**399**	**0**	**399**
femmes	**118**	**0**	**118**
CD Bapaume	12		12
CD Joux-la-Ville	52		52
CD Rennes	54		54
centres de jeunes détenus	**7**	**0**	**7**
Aix-Luynes	3		3
Bordeaux	0		0
Fleury-Mérogis	4		4

Les transfèrements et les extraditions

Conformément aux dispositions du code de procédure pénale, l'Administration pénitentiaire procède à l'exécution matérielle des transfèrements administratifs, des décrets d'extradition et des transfèrements de condamnés dans le cadre des conventions internationales (convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983, conventions bilatérales, etc.).

Transfert de détenus étrangers incarcérés en France

Le nombre de demandes a tendance à augmenter : 91 en 1996 (84 en 1995).
En 1996, l'Administration pénitentiaire a émis un avis favorable pour environ 12 % des demandes de transfèrement (près de 50 % en 1995) et 53 avis défavorables dont 43 (soit 81,15 %) en raison d'une amende douanière non réglée ayant entraîné l'exercice d'une contrainte par corps.
Le nombre de transferts reste stable : 6 en 1995, 7 en 1996.

L'Administration pénitentiaire émet un avis favorable au transfèrement dès lors que :
- l'intéressé est condamné définitif,
- il lui reste à purger un minimum de 6 mois,
- il a le cas échéant, indemnisé les parties civiles, s'est aquitté de son amende douanière ou a obtenu un arrangement avec le service des Douanes afin d'obtenir la levée de la contrainte par corps.

Malgré les longs délais de transmission des pièces judiciaires, les services des Douanes ont tendance à prendre position plus rapidement en matière d'amende douanière, ce qui permet à l'Administration pénitentiaire de se prononcer dans des délais plus courts (16 % des dossiers sont en cours d'instruction en 1996 contre 39 % en 1995). Toutefois, il arrive que la demande de mise à exécution de la contrainte par corps ne parvienne au service du greffe que 7 à 8 mois après que la condamnation ait acquis un caractère définitif.

Une fois constitué, le dossier est transmis pour attribution à la direction des Affaires criminelles et des grâces (DACG) — sous-direction du Droit pénal général et international — bureau de l'Entraide répressive internationale et des Conventions pénales. Le délai entre la réception de la demande et la transmission du dossier à la DACG se situe en moyenne autour de 6 à 10 mois.

Récapitulatif sur la période 1990-1996

Statistiques réalisées sur les 602 demandes de transfert à l'étranger enregistrées entre le 1er janvier 1990 et le 31 décembre 1996.

• Position de l'Administration pénitentiaire
– 319 avis défavorables en raison du non paiement de l'amende douanière (258) et des dommages et intérêts (61),
– 144 avis favorables,
– 173 dossiers classés (renonce, libéré, extradé, etc.).

• Décisions de rejet
– rejet par l'Italie : 7 ; le Sénégal : 2 ; les Pays-Bas : 1,
– rejet par la DACG (non-adaptabilité de la peine) : 1 (Pays-Bas).

• Transferts réalisés sur les demandes effectuées depuis le 1er janvier 1990
– 34 dont 3 pour lesquels les demandes étaient antérieures à 1990.

analyse des demandes de transfert des détenus étrangers incarcérés en France

	1995	1996
demandes enregistrées	84	91
dossiers en cours d'instruction	33	15
décisions de l'Administration pénitentiaire		
avis défavorables	40	53
avis favorables, dossiers transmis à la DACG	9	11
dossiers classés sans suite (détenus libérés ou renonçant à leur demande)	1	12

les 6 pays les plus demandés			
1995		**1996**	
Pays-Bas	27	Pays-Bas	20
Grande-Bretagne	12	Italie	17
Italie	9	Grande-Bretagne	11
Belgique	9	Belgique	10
Espagne	8	Espagne	8
Portugal	6	Turquie	7
transferts réalisés	**6**		**9**

demandes de transfert formulées par les détenus étrangers incarcérés en France, répartition par pays

pays	nombre de demandes en 1995	transferts réalisés en 1996
Allemagne	8	
Belgique	10	
Canada	2	2
Côte d'Ivoire	1	
Danemark	4	
Espagne	8	
Grande-Bretagne	11	
Italie	17	
Pays-Bas	20	
Portugal	1	
Suisse	2	
Turquie	7	
total	**91**	**2**

transferts réalisés en 1996 sur dossiers ouverts antérieurement à cette année

Grande-Bretagne	**1** (1995)
Espagne	**1** (1991)
Italie	**2** (1991)
Portugal	**1** (1993)

total des transferts réalisés en 1996

7

transfert des détenus français incarcérés à l'étranger

pays	nombre de demandes en 1996	transferts réalisés en 1996
Belgique	5	
Côte d'Ivoire	1	
Croatie	1	1
États-Unis	6	
Grèce	1	
Maroc	7	6
Pays-Bas	1	
Thaïlande	4	
total	**26**	**7**

transferts réalisés en 1996 sur dossiers ouverts antérieurement à cette année

Allemagne	**3** (1995)
États-Unis	**1** (1995)
Grèce	**1** (1995)
Luxembourg	**2** (1995)
Maroc	**3** (1995)
Portugal	**2** (1995)
Suisse	**2** (1995)
Thaïlande	**1** (1995)
total	**15**

total des transferts réalisés en 1996

22

extradés remis par le gouvernement français à des pays étrangers

	extraditions accordées par le gouvernement français			remise en transit en provenance d'un autre pays		
pays requérant	**1994**	**1995**	**1996**	**1994**	**1995**	**1996**
Autriche		1	2		1	
Belgique	27	9	17	5	2	1
Espagne	2	2	15			
États-Unis	2	6	4	1		
Finlande		1				
Grande-Bretagne	5	6	2			
Grèce		1	1			
Italie	24	19	21			1
Israël		1	1			
Luxembourg			1			
Monaco	2		2			
Pays-Bas	5	6	9			
Portugal	5	4	5			
Allemagne	29	27	31	12	7	1
Roumanie	1		1			
Suède		1				
Suisse	11	11	17	1		1
Slovaquie					1	
République tchèque	1		1			
Hongrie	1					
Hong-Kong	1					
Canada						1
Mali			1			
ensemble	**116**	**95**	**140**	**19**	**11**	**5**

détenus transférés vers des pays étrangers à partir de la France

Pays	1994	1995	1996
Canada		2	2
Espagne	1	2	1
Grande-Bretagne			1
Grèce	1		
Inde	1		
Italie	1	1	2
Pays-Bas	1	1	
Portugal			1
Sénégal		1	
total	**5**	**7**	**7**

détenus transférés vers la France à partir de pays étrangers

Pays	1994	1995	1996
Allemagne			3
Croatie			1
Djibouti	1		
Espagne	1	1	
États-Unis			1
Grande-Bretagne		1	
Grèce			1
Luxembourg		1	2
Maroc		6	9
Portugal			2
Slovénie		1	
Suisse			2
Thaïlande	2		1
total	**4**	**10**	**22**

extradés remis par des pays étrangers au gouvernement français

pays requérants	1994	1995	1996
Allemagne	9	16	34
Autriche			1
Belgique	16	30	38
Bénin	1		
Brésil	2		
Canada			2
Chypre			1
Côte-d'Ivoire	1	1	
Cuba			1
Espagne	14	19	31
États-Unis	1	2	1
Grande-Bretagne	2	3	1
Grèce	2		
Hongrie	2		
Israël		2	1
Italie	5	6	3
Luxembourg	4	4	1
Maroc	2	3	4
Monaco	2	1	2
Paraguay		1	
Pays-Bas	9	9	17
Portugal	1		
Roumanie			2
Sénégal	1	2	
Slovénie			1
Suisse	12	5	9
Togo		1	
Turquie			1
Uruguay	1		
ensemble	**87**	**105**	**151**

transfèrements administratifs organisés par le service central des transfèrements

	1994	1995	1996
ordres de transfèrements enregistrés	**7 132**	**6 414**	**7 411**
nombre de convois	**630**	**706**	**714**
avions (1)	27	34	32
automobile	630	706	714
détenus transférés	**6 250**	**7 182**	**7 664**
avions (1)	48	47	45
automobile	6 250	7 182	7 619
nombre total de personnes incarcérées	**141 309**	**139 509**	**138 214**
au 1er janvier	52 555	53 905	55 062
en cours d'année	88 754	85 604	83 152
% des transférés	**4,42**	**5,15**	**5,55**

(1) Transferts métropole DOM-TOM.

1.22 ► Les permissions de sortir

La statistique des permissions de sortir, produite par le service de la Communication des Études et des Relations internationales (SCERI), ne prend pas en compte les permissions accordées aux détenus bénéficiant du régime de semi-liberté.

Les conditions d'octroi et les modalités de permissions de sortir sont prévues par les articles 720.2, 723.3 et D. 142 du code de procédure pénale.

Au cours de l'année 1996, 38 221 permissions de sortir (dont 1 488 dans les DOM ont été accordées à 16 528 détenus. Le nombre de permissions a augmenté de 3,5 % par rapport à l'année 1995. Ainsi le nombre moyen de permissions accordées dans l'année à chaque bénéficiaire est de 2,3 ; il est identique à celui de 1995.
On note par ailleurs que 51,6 % des permissions ont été accordées à des condamnés placés en maison d'arrêt et 48,4 % à des condamnés affectés dans les établissements pour peine (42,8 % en centre de détention).

► *Tableau 1*

Les permissions ont été accordées à 81,9 % au titre du maintien des liens familiaux : cette proportion est un peu plus importante cette année dans les établissements pour peine (83,6 %) que dans les maisons d'arrêt.

► *Tableau 2*

En 1996, sur les 38 221 permissions de sortir, 229 n'ont pas été suivies de retour à l'établissement, soit un taux de non-réintégration (1) de 0,6 %. Il est identique à celui de l'année dernière.
Ce taux varie en fonction de la nature de l'établissement. Il a diminué cette année en établissement sanitaire : 0,6 % (1,4 % en 1995) et il s'établit à 0,5 % en maison d'arrêt, 0,8 % en centre de détention et 0,5 % en maison centrale, ces deux derniers chiffres sont en légère augmentation par rapport à l'année précédente.

► *Tableau 3*

21,4 % de l'ensemble des permissions ont été accordées à des condamnés pour crime. Le taux de non-réintégration de ces condamnés (0,5 %) est plus faible que celui des condamnés pour délit (0,6 %).

(1) Il y a « non-réintégration » lorsque le détenu n'a pas réintégré l'établissement d'origine dans un délai de 48 heures maximum après la date de retour prévue.
Taux = Nombre de non-réintégrations / Nombre total de permissions.

▶ *Tableau 4*

Quant aux motifs de ces 229 non-réintégrations, ils se répartissent de la façon suivante : 200 évasions, 14 réincarcérations dans un autre établissement, 4 hospitalisations, 11 décès. À titre indicatif, au 15 février 1997, sur les 200 évadés, 112 n'ont pas été repris, 88 ont réintégré ; il en résulte un taux de repris (1) de 47,7 %.

▶ *Tableau 5*

En 1996, 29 infractions ont été commises au cours et/ou à la suite de la permission de sortir, il s'agit uniquement de délit.

▶ *Tableau 6*

Parmi les 16 528 détenus « permissionnaires » 55,5 % ont bénéficié d'une seule permission.

tableau 1

Ensemble des permissions de sortir pour l'année 1996
permissions accordées par motif et par type d'établissement

métropole + DOM	maisons d'arrêt		établissements pour peine					ensemble	
			MC	CD	ES	ensemble			
type de la permission	**eff.**	**%**	**eff.**	**eff.**	**eff.**	**eff.**	**%**	**eff.**	**%**
présentation à un employeur (D. 143.1)	2 471	12,5	79	856	23	958	5,2	3 429	9,0
présentation à un examen scolaire ou professionnel (D. 143.2)	377	0,0	26	602	1	629	0,0	1 006	2,6
présentation à un examen médical ou psychologique (D. 143.3)	441	2,2	397	529	19	945	5,1	1 386	3,6
formalités militaires (D. 143.4)	167	0,8	0	56	1	57	0,3	224	0,6
circonstances familiales graves (D. 144)	445	2,3	51	372	12	435	2,4	880	2,3
maintien des liens familiaux (D. 145-146)	15 828	80,2	1 023	13 956	489	15 468	83,6	31 296	81,9
ensemble	**19 729**	**100,0**	**1 576**	**16 371**	**545**	**18 492**	**96,6**	**38 221**	**100,0**

(1) Taux de repris = (repris après évasion + réincarcérations dans un autre établissement) / (nombre d'évadés + nombre de réincarcérés dans les autres établissements).

tableau 2

issue de la permission selon le type d'établissement

année 1996 issue de la permission	maisons d'arrêt	établissements pour peine				ensemble
		MC	CD	ES	ensemble	
réintégration	**19 634**	**1 568**	**16 248**	**542**	**18 358**	**37 992**
volontaire, dans les délais	19 514	1 563	16 068	538	18 169	37 683
volontaire, avec un retard	98	5	169	4	178	276
contrainte, dans les délais	5	0	3	0	3	8
contrainte, avec retard	17	0	8	0	8	25
non-réintégration	**95**	**8**	**123**	**3**	**134**	**229**
évasion	84	7	106	3	116	200
hospitalisation	2	1	1	0	2	4
décès	8	0	3	0	3	11
réintégration dans un autre établissement	1	0	13	0	13	14
ensemble des permissions	**19 729**	**1 576**	**16 371**	**545**	**18 492**	**38 221**
taux de non-réintégration	**0,5**	**0,5**	**0,8**	**0,6**	**0,7**	**0,6**

tableau 3

issue de la permission selon le motif de l'incarcération

année 1996	délit	crime	ensemble
réintégration	**29 867**	**8 125**	**37 992**
volontaire, dans les délais	29 579	8 104	37 683
volontaire, avec retard	258	18	276
contrainte, dans les délais	7	1	8
contrainte, avec retard	23	2	25
non réintégrations	**191**	**38**	**229**
évasion	167	33	200
hospitalisation	3	1	4
décès	10	1	11
réintégration dans un autre établissement	11	3	14
ensemble des permissions	**30 058**	**8 163**	**36 221**
taux de non-réintégration	**0,6**	**0,5**	**0,6**

tableau 4

incidents au cours de la permission, année 1996

permissions de sortir	**38 221**
réintégrations	**37 992**
volontaire dans les délais	37 683
volontaire avec un retard ≤48 h	276
contrainte dans les délais	8
contrainte avec retard ≤ 48 h	25
non-réintégrations	**229**
évasion	200
hospitalisation	4
décès	11
réintégration dans un autre établissement	14
infractions commises au cours ou à la suite de la permission	**29**
délit	29
crime	0
nature inconnue	0

tableau 5

répartition des incidents au cours et/ou à la suite de la permission selon la nature de l'établissement de sortie (métropole et outre-mer)

année 1996	établissements de sortie					
catégorie	maisons d'arrêt	établissements pour peine				total
		MC	CD	ES	ensemble	
délit	5	1	23	0	24	**29**
crime	0	0	0	0	1	**0**
nature inconnue	0	0	0	0	0	**0**

tableau 6

permissionnaires selon le nombre de permissions en 1996 (métropole et outre-mer)

nombre de permissions	nombre de permissionnaires	%
1	9 173	55,5
2	3 222	19,5
3	1 511	9,1
4	1 020	6,2
5	493	3,0
6	316	1,9
7	110	0,7
8	154	0,9
9	87	0,5
10 et plus	442	2,7
ensemble	**16 528**	**100,0**

1.23 ▶ La semi-liberté

La mesure de semi-liberté est une mesure ancienne qui a été expérimentée en France pour la première fois en 1948 auprès d'un public de condamnés, à titre d'épreuve avant l'obtention de la libération conditionnelle. Pendant les années 1950, elle devient une modalité d'exécution des courtes peines d'emprisonnement et son taux de réussite justifie une consécration législative en 1959.

La mise en œuvre de cette mesure alternative à l'incarcération vise toujours à permettre aux détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement d'éviter les conséquences qui résultent de l'incarcération, et particulièrement la rupture avec le milieu socioprofessionnel et familial.

C'est une mesure qui permet au condamné, hors d'un établissement pénitentiaire et sous surveillance continue, d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, un stage ou un emploi temporaire en vue de son insertion future, ou encore de participer à sa vie familiale ou de subir un traitement médical.

Dans le cadre de la loi de programme pour la Justice, 1 200 places nouvelles de semi-liberté seront créées sur cinq ans. Les questions afférentes à l'admission en régime de vie, au suivi de semi-libres ont fait l'objet d'un examen approfondi afin que les futurs centres de semi-liberté répondent aux besoins recensés et s'intègrent pleinement dans une politique d'alternative à l'incarcération.

En 1996, les juges d'application des peines ont prononcé 6 267 mesures de semi-liberté à l'égard des détenus condamnés en France (métropole et outre-mer). Cela représente une baisse de 2,6 % par rapport à l'année précédente.

▶ *Tableau 1*

Plus de la moitié des décisions de semi-liberté (54,4 %) est accordée dès l'incarcération — dans le cadre de l'article D. 49.1 du code de procédure pénale.
Leur part est stable puisque ce type de décisions concernait 54 % de l'ensemble en 1995, 55 % en 1994 et 58 % en 1993. En outre, ces 3 411 mesures représentent près de 14,1 % des enquêtes ordonnées en application de l'article D. 49.1 (24 166 enquêtes effectuées par les CPAL au cours de l'année 1996).

Les détenus condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté qui n'ont plus qu'un temps de détention inférieur ou égal à un an peuvent bénéficier du régime de semi-liberté (article D. 137 de l'ancien code de procédure pénale). En 1996, la proportion de décisions de semi-liberté accordées sur le fondement de l'article D. 137 est de 42,9 % (43,6 % en 1995, 43 % en 1994 et 39 % en 1993).

La répartition des décisions de semi-liberté par infraction commise indique que les infractions contre les biens constituent toujours la plus grande part malgré une diminution sensible : 34,6 % (38,2 % en 1995, 42,8 % en 1994 et 42,1 % en 1993). Les infractions à la législation sur les stupéfiants représentent un peu plus de 11 % de l'ensemble.

► ***Tableau 2***

Quel que soit le cadre juridique, le travail est toujours le motif d'admission le plus souvent invoqué : 80,4 % (79,1 % en 1995, 72,5 % en 1994 et 74,4 % en 1993). La part des contrats emploi solidarité est un peu plus importante chaque année : en 1996, les CES regroupent près de 11 % des motifs contre 10 % en 1995 et 4,7 % en 1994. La formation qui inclut les stages rémunérés, arrive en deuxième position : 15,9 % en 1996 (17,6 % en 1995, 19,2 % en 1994 et 22,6 % en 1993). La participation à la vie familiale (1,9 %) et le motif médical (1,3 %) sont toujours des causes résiduelles. L'obtention du revenu minimum d'insertion (RMI) a motivé 0,4 % des mesures de semi-liberté.

► ***Tableau 3***

Les incidents comptabilisés sont indépendants des décisions de semi-liberté prises au cours de l'année. On ne peut donc effectuer un rapprochement entre le nombre de semi-libertés et le nombre d'incidents.

Depuis 1994, le nombre d'incidents diminue : on dénombre 504 incidents en 1996, 612 en 1995 et 741 en 1994.

Un peu plus de 55 % des incidents résultent du non-respect des obligations fixées par l'ordonnance du juge. La révocation de la mesure est le mode de sanction le plus souvent appliqué : 72,8 % des cas.

tableau 1

ordonnances de semi-liberté réparties selon l'infraction commise en métropole et outre-mer

infraction	1995 total	1996 D. 137	D. 49.1	723.1	total	proportion en %	variation annuelle en %
contre les biens	2 457	1 065	1 049	52	2 166	34,6	- 11,8
contre les personnes	1 212	659	583	48	1 290	20,6	6,4
homicide et blessure involontaires	182	98	118	5	221	3,5	21,4
abandon de famille	127	38	82	1	121	1,9	- 4,7
infraction à la législation sur les stupéfiants	661	330	357	21	708	11,3	7,1
autre infraction	1 798	505	1 222	37	1 761	28,1	- 2,1
total	**6 437**	**2 692**	**3 411**	**164**	**6 267**	**100,0**	**- 2,6**

tableau 2

ordonnances de semi-liberté réparties selon les motifs d'admission en métropole et outre-mer

motif	1995 total	1996 D. 137	D. 49.1	723.1	total	proportion en %	variation annuelle en %
travail (1) CT	4 289	1 701	2 444	107	4 252	67,8	- 0,9
CTA	806	346	415	24	785	12,5	- 2,6
dont CES	*677*	*282*	*375*	*21*	*678*	*10,8*	*0,1*
stage rémunéré	879	362	337	18	717	11,4	- 18,4
scolarité	97	54	37	5	96	1,5	- 1,0
formation non rémunérée	155	135	49	2	186	3,0	20,0
soins	66	30	45	5	80	1,3	21,2
participation à la vie familiale	121	45	71	3	119	1,9	- 1,7
revenu minimum d'insertion	15	12	10	0	22	0,4	46,7
non renseigné	9	7	3	0	10	0,2	11,1
total	**6 437**	**2 692**	**3 411**	**164**	**6 267**	**100,0**	**-2,6**

(1) CT : contrat de travail, CTA : contrat de travail aidé, CES : contrat emploi-solidarité.

tableau 3

ordonnances de semi-liberté : sanctions réparties selon le type d'incident en métropole et outre-mer

incident	1995	1996					
	ensemble des incidents	ensemble des incidents	proportion en %	ensemble des sanctions	suspension	révocation	sanction disciplinaire
non respect							
• des obligations	377	279	55,4	318	17	257	44
• des règles disciplinaires	135	138	27,4	190	8	102	80
nouvelle infraction	100	87	17,3	99	7	83	9
total	**612**	**504**	**100,0**	**607**	**32**	**442**	**133**

1.24 ▶ Les placements à l'extérieur

Malgré les 2,2 % de condamnés ayant bénéficié d'un placement à l'extérieur en 1996, cette mesure d'aménagement de peine demeure un dispositif innovant, efficace, véritable outil de la réinsertion des condamnés à une courte peine d'emprisonnement comme ceux en fin d'exécution d'une longue peine.

Un dispositif partenarial

Remise à jour en 1986, cette mesure est très ancienne puisqu'une loi de 1910 autorisait déjà les détenus à travailler à l'extérieur. Elle offre par ailleurs l'avantage d'être exécutée sous différents régimes : soit sous surveillance pénitentiaire, soit sans surveillance. Dans ce dernier cas cela permet de réunir un partenariat multiple assurant l'hébergement, la formation, l'emploi, etc.

En mobilisant ainsi différentes énergies, l'exécution de la peine n'est plus de la responsabilité unique de l'Administration mais devient une responsabilité partagée. Cette association de savoir-faire constitue une garantie supplémentaire pour la réinsertion des condamnés.

Une étape avant la sortie définitive

Certains établissements, en accord avec les magistrats de l'application des peines, ont développé les placements à l'extérieur avec l'objectif de préparer certains détenus à leur sortie définitive. Le placement à l'extérieur joue ainsi un rôle transitoire entre la détention et le monde libre, permettant à chaque détenu durant une période définie, de réapprendre les règles de vie sociales, dans un cadre fixé conjointement par l'Administration pénitentiaire et l'association chargée du placement à l'extérieur.

En 1996, les juges de l'application des peines ont prononcé 3 371 ordonnances de placement à l'extérieur en France (métropole et outre-mer) au lieu de 3 299 en 1995 (3 477 en 1994 et 3 273 en 1993). L'année 1996 est donc marquée par une légère augmentation du nombre d'ordonnances de 2,2 %.

▶ *Tableau 1*

L'article D. 49.1 du code de procédure pénale permet l'aménagement des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an. En effet, depuis le décret n° 96 651 du 22 juillet 1996, les peines inférieures ou égales à un an peuvent faire l'objet d'un aménagement par le juge de l'application des peines. Entrées en vigueur le 1er octobre 1996, les nouvelles dispositions n'ont pas eu d'effet immé-

diat sur l'augmentation des dossiers : 382 décisions résultent de cette procédure qui permet d'accorder un placement à l'extérieur dès l'incarcération. En proportion, cet effectif représente 11,3 % des décisions de placement à l'extérieur (11,7 % en 1995, 8,6 % en 1994 et 6,9 % en 1993). Ce taux est faible comparé avec celui des décisions de semi-liberté accordées dans les mêmes conditions (54,4 %). Par ailleurs, ces mesures représentent 1,6 % des enquêtes ordonnées en application de l'article D. 49.1 (24 166 enquêtes effectuées par les CPAL au cours de l'année 1996).

Les ordonnances prononcées en faveur des détenus qui exécutent leur peine (article D. 137 du CPP) regroupent 88,7 % de l'ensemble des ordonnances de placements à l'extérieur en 1996 (88,3 % en 1995, 91,4 % en 1994 et 93,1 % en 1993).

On note que la majorité des placements à l'extérieur est effectuée sans surveillance (56,1 %). Cette proportion est respectivement de 83,2 % pour les mesures prononcées dans le cadre du D. 49.1 et de 52,6 % pour celles prononcées en application du D. 137.

► *Tableau 2*

La répartition des ordonnances de placement à l'extérieur selon l'infraction commise, montre que les infractions contre les biens sont les plus nombreuses. Cette catégorie qui regroupe le vol simple et qualifié, l'escroquerie, le recel, le faux et usage de faux représente 44,5 % de l'ensemble des infractions (43% en 1995, 41,5 % en 1994 et 42,7 % en 1993).
La part des infractions contre les personnes se stabilise à 28,2% (28,4 % en 1995, 8,0 % en 1994 et 24,4 % en 1993).
La proportion des infractions à la législation sur les stupéfiants (13,4 %) augmente d'un point et demi cette année (11,9 % en 1995 ; 10,8 % en 1994 et 10,4 % en 1993).

Le nombre de placements à l'extérieur ordonnés pour des infractions commises contre les personnes (1) progresse de 1,5% (- 3,7 % entre 1994 et 1995, + 21,8 % entre 1993 et 1994). Les mesures de placements à l'extérieur accordées en cas d'homicide et de blessure involontaires augmentent de 17,6 % (12 % entre 1994 et 1995, 46,2 % entre 1993 et 1994) : leur effectif passe de 74 à 87.

► *Tableau 3*

Dans la majorité des cas, les établissements pénitentiaires logent les détenus placés à l'extérieur : 42,4 % des mesures de placements à l'extérieur en 1996 contre 43,3 % en 1995 (42,8 % en 1994 et 49,3 % en 1993). Les centres d'hébergement offrent

(1) Infractions contre les personnes : meurtre, assassinat, parricide ; infanticide ; empoisonnement ; coups à enfants ; coups et blessure volontaires ; viol, attentat aux mœurs ; outrage public à la pudeur ; proxénétisme.

une possibilité qui est bien exploitée : 34,4 % des décisions en 1996 (36,3 % en 1995, 36,2 % en 1994 et 30,9 % en 1993). La location d'appartement est une solution moins utilisée : en 1996, elle concerne 400 mesures et représente 11,9 % de l'ensemble des lieux d'hébergement. Les autres modes d'accueil (11,3 % des cas) sont assurés par la famille, les amis, etc.

▶ *Tableau 4*

Les ordonnances de placement à l'extérieur sont surtout motivées par le travail : 69,8 % (74,8 % en 1995, 65,9 % en 1994). Parmi l'ensemble des activités associées au travail, on recense 44 % de contrats de travail aidés (soit un effectif de 1 036 sur 2 354). Les contrats spécifiques élaborés dans le cadre des mesures d'insertion professionnelle et d'accès à l'emploi sont essentiellement des contrats de travail emploi-solidarité (94,9 %). Ils sont en augmentation de 14 % par rapport à l'année 1995. Le service général représente 21 % de l'ensemble des effectifs (20 % en 1995, 18 % en 1994 et 20 % en 1993).

La formation qui regroupe les stages rémunérés, la scolarité et les formations non rémunérées, concerne 965 ordonnances de placement à l'extérieur, soit 28,6 % de l'ensemble des activités. La scolarité et les formations non rémunérées sont très peu nombreuses : elles représentent 100 ordonnances, soit 3 % de l'ensemble des activités. Enfin, on dénombre 9 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion au lieu de 35 recensés en 1995 (70 en 1994, 44 en 1993).

▶ *Tableau 5*

Les incidents comptabilisés sont indépendants des ordonnances de placement à l'extérieur prononcées au cours de l'année. On ne peut donc effectuer de rapprochement entre le nombre de placements et le nombre d'incidents.
360 incidents ont été relevés en 1996 (304 en 1995, 320 en 1994 et 337 en 1993). La majorité des incidents est sanctionnée par une révocation de la mesure : 73,7 % des cas.

tableau 1

placement à l'extérieur : nombre d'ordonnances prononcées métropole et outre-mer

Placement	1995	1996				variation annuelle en %
	total	D. 49.1	D. 137	total	proportion en %	
avec surveillance	1 482	64	1 417	1 481	43,9	- 0,1
sans surveillance	1 817	318	1 572	1 890	56,1	4,0
total	**3 299**	**382**	**2 989**	**3 371**	**100,0**	**2,2**

tableau 2

ordonnances de placement à l'extérieur : répartition selon l'infraction commise en métropole et outre-mer

infraction	1995 total	1996 D. 49.1	1996 D. 137	1996 total	1996 proportion en %	variation annuelle en %
contre les biens	1 418	143	1 356	1 499	44,5	5,7
contre les personnes	936	72	878	950	28,2	1,5
homicide et blessure involontaire	74	6	81	87	2,6	17,6
abandon de famille	16	1	13	14	0,4	- 12,5
infraction à la législation sur les stupéfiants	392	43	409	452	13,4	15,3
autre infraction	463	117	252	369	10,9	- 20,3
non renseigné	0	0	0	0	0,0	0,0
total	**3 299**	**382**	**2 989**	**3 371**	**100,0**	**2,2**

tableau 3

ordonnances de placement à l'extérieur : répartition selon l'hébergement en métropole et outre-mer

hébergement	1995 total	1996 D. 49.1	1996 D. 137	1996 total	1996 proportion en %	variation annuelle en %
retour à l'établissement	1 427	19	1 411	1 430	42,4	0,2
centre d'hébergement	1 196	145	1 016	1 161	34,4	- 2,9
location d'appartement	302	108	292	400	11,9	32,5
autres	373	110	270	380	11,3	1,9
non renseigné	1	0	0	0	0,0	0,0
total	**3 299**	**382**	**2 989**	**3 371**	**100,0**	**2,2**

tableau 4

ordonnances de placement à l'extérieur : répartition selon l'activité en métropole et outre-mer

activité		1995 total	1996 D. 49.1	1996 D. 137	1996 total	1996 proportion en %	variation annuelle en %
travail (1)	CT	372	135	267	402	11,9	8,1
	CTA	925	111	925	1 036	30,7	12,0
	dont CES	*863*	*102*	*881*	*983*	*29,2*	*13,9*
RIEP		16	0	5	5	0,1	- 68,8
concession		210	0	214	214	6,3	1,9
service général		655	7	690	697	20,7	6,4
stage rémunéré		861	96	769	865	25,7	0,5
scolarité		4	4	7	11	0,3	175,0
formation non rémunérée		191	0	89	89	2,6	- 53,4
soins		30	24	15	39	1,2	30,0
RMI		35	5	4	9	0,3	-74,3
non renseigné		0	0	4	4	0,1	
total		**3 299**	**382**	**2 989**	**3 371**	**100,0**	**2,2**

(1) CT : contrat de travail, CTA : contrat de travail aidé, CES : contrat emploi-solidarité.

tableau 5

ordonnances de semi-liberté : sanctions réparties selon le type d'incident en métropole et outre-mer

incident	1995 ensemble des incidents	1996 ensemble des incidents	1996 proportion en %	1996 ensemble des sanctions	1996 suspension	1996 révocation	1996 sanction disciplinaire
non respect							
• des obligations	107	97	26,9	122	7	80	35
• des règles disciplinaires	142	198	55,0	191	10	148	33
nouvelle infraction	55	65	18,0	63	4	49	10
total	**304**	**360**	**100,0**	**376**	**21**	**277**	**78**

1.25 ▶ Les réductions de peine

Un nouveau mode de recueil concernant les réductions de peine a été mis en place en 1996. Les données présentées concernent la métropole et l'outre-mer.
95 995 réductions de peine ont ainsi été accordées au cours de l'année 1996.
Ce chiffre totalise les trois grandes catégories de réductions de peine.

Les réductions de peine pour bonne conduite (*cf.* tableau 1 p. 69)

L'article 721 du code de procédure pénale accorde une réduction de peine « aux condamnés, s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite ».
En 1996, 78 739 cas ont été examinés en vue de l'octroi d'une réduction de peine pour bonne conduite. 76 043 réductions de peine ont été accordées, ce qui représente un taux d'octroi de 96,6 %.
70 % des réductions de peine « pour bonne conduite » sont distribués dans les maisons d'arrêt.

Les réductions de peine supplémentaires (*cf.* tableaux 2.1 et 2.2 p. 70)

On identifie deux sortes de réduction de peine supplémentaire selon que le détenu a été condamné *avant ou après le 1er octobre 1986*. En effet, la loi n° 86-1021 du 9 septembre 1986 a modifié les conditions d'octroi de certaines réductions de peine.

• **L'article 721.1** en vigueur depuis le 1er octobre 1986, permet d'accorder une réduction de peine « aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale [...] ». Cet article est applicable aux condamnations prononcées à compter du 2 octobre 1986.
En 1996, 23 897 cas ont été examinés et 19 791 réductions de peine ont été accordées ; le taux d'octroi est de 82,8 %.
Plus de 64 % des réductions de peine sont naturellement attribuées dans les centres de détention qui accueillent les condamnés considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures.

• **L'article 729.1 ancien** mentionne qu'« après trois ans de détention, une réduction de peine supplémentaire peut être accordée, dans les formes et conditions prévues à l'article 721, aux condamnés présentant des gages exceptionnels de réadaptation sociale ». Les modalités de cet article s'appliquent uniquement aux détenus condamnés jusqu'au 1er octobre 1986.

En 1996, 175 cas ont été examinés dans ce contexte pour aboutir à l'octroi de 148 réductions de peine (soit 84,6 %). Le nombre réduit de cas étudiés s'explique par la diminution progressive du nombre de condamnés soumis à ce régime.
Sur 148 réductions de peine délivrées, 85 (soit 57 % de l'ensemble) sont décernées dans les centres de détention. Un seul cas a fait l'objet d'un retrait.

Les réductions de peine exceptionnelles (*cf.* tableau 3 p. 70)

L'article 721.1 ancien du code de procédure pénale accorde une réduction de peine « aux condamnés détenus ayant passé avec succès les épreuves d'un examen scolaire, universitaire ou professionnel ». Les dispositions de cet article sont antérieures à la loi du 9 septembre 1986 ; seuls les détenus condamnés *jusqu'au 1er octobre 1986* peuvent donc se prévaloir de ce type de réduction de peine.
Les détenus condamnés, susceptibles de bénéficier de ce type de réduction de peine sont peu nombreux. Ainsi, en 1996, seuls 20 cas ont été examinés et 13 réductions de peine ont été accordées (287 cas examinés, 260 réductions de peine accordées en 1997.

tableau 1

réductions de peine (article 721 du CPP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1996

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	55 650	2 465	18 996	1 628	78 739
rejeté	1 375	91	372	30	1 868
retiré	667	18	119	24	828
accordé	53 608	2 356	18 505	1 574	76 043
taux de RP accordées	**96,3 %**	**95,6 %**	**97,4 %**	**96,7 %**	**96,6 %**

Source : *Statistique semestrielle des services de probation*, DAP-SCERI.

tableau 2.1

réductions de peine supplémentaires (article 721.1 du CPP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1996

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	7 108	2 432	14 226	131	23 897
rejeté	2 304	397	1 386	19	4 106
accordé	4 804	2 035	12 840	112	19 791
taux de RP accordées	**67,6 %**	**83,7 %**	**90,3 %**	**85,5 %**	**82,8 %**

tableau 2.2

réductions de peine suppémentaires (article 729.1 du CPP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1996

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	16	64	93	2	175
rejeté	5	14	7	0	26
retiré	0	0	1	0	1
accordé	11	50	85	2	148
taux de RP accordées	**68,8 %**	**78,1 %**	**91,4 %**	**100,0 %**	**84,6 %**

tableau 3

réductions de peine exceptionnelles (article ancien 721.1 du CCP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1996

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	9	11			20
rejeté	4	1			5
retiré	2	0			2
accordé	3	10			13
taux de RP accordées	**33,3 %**	**90,9%**			**65,0 %**

Sources : *Statistique mensuelle des réductions de peine*, DAP/SCERI ; base de données pénitentiaires DAP/SCERI.

Partie 1 - Chapitre 3

L'application des mesures présentencielles et des peines exécutées en milieu ouvert

1.31 ▶ Les mesures présententielles

La permanence d'orientation pénale

Réalisées dans le cadre de la permanence d'orientation pénale, les enquêtes rapides sont effectuées par le secteur privé (associations) et par le secteur public (comité de probation). Ce dernier accomplit environ 35 % de l'ensemble des enquêtes requises.
Créées en 1989 pour « limiter le recours à l'incarcération aux seuls cas où aucune solution alternative n'est envisageable », les enquêtes sociales rapides ont fait l'objet en 1996 d'une évaluation (1).
Les conclusions de cette évaluation sont en deçà des attentes qu'ont suscitées les enquêtes rapides au moment de la création de la permanence d'orientation pénale. Mais la permanence d'orientation pénale est devenue au fil des ans une entité incontournable du débat judiciaire.
Durant l'année 1996, les enquêtes rapides mises en place dans le cadre de la permanence d'orientation pénale ont diminué sensiblement (2,5 %). En 1996, 9 544 enquêtes rapides ont été réalisées par les comités de probation à la demande des parquets ou des magistrats de l'instruction.
C'est la région de Lyon qui assure le plus grand nombre d'enquêtes avec 31,2 % de l'ensemble national, devant Strasbourg avec 26,1 % et Lille 24,2 %.

Le contrôle judiciaire

Le contrôle judiciaire est une mesure assurée à la fois par le secteur associatif et le secteur public. Majoritairement les contrôles judiciaires sont confiés aux associations, les comités de probation réalisent 30 % des mesures.
Le choix de l'un ou l'autre des deux secteurs dépend à la fois de la tradition de la juridiction, des capacités humaines de chaque service à pouvoir répondre aux sollicitations des magistrats mandants.

Généralement sont confiées aux comités de probation les mesures de contrôle judiciaire relatives aux personnes déjà suivies par le comité de probation dans un souci de cohérence de la prise en charge et afin d'éviter une multiplicité d'intervenants.

(1) J. FAGET, *Évaluation nationale, Permanence d'orientation nationale et Enquêtes sociales rapides*, Paris, GERIC/CLCJ, ministère de la Justice, 1996.

Ainsi, le contrôle judiciaire est généralement confié au comité de probation lorsqu'il a réalisé l'enquête sociale rapide.
2 653 personnes ont été prises en charge par les comités de probation dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Cela constitue une baisse en comparaison de l'année 1995 où 2 807 prévenus avaient été confiés aux comités de probation. Cette baisse est à rapprocher de la diminution des enquêtes rapides citée plus haut.
En revanche on peut noter que la durée moyenne de prise en charge (18,1 mois) est sensiblement plus longue qu'en 1995 (13,1 mois) et se rapproche de celle d'un sursis avec mise à l'épreuve (22,7 mois). On s'oriente vers une prise en charge plus qualitative de la mesure.

L'ajournement avec mise à l'épreuve

Le mécanisme procédural de l'ajournement avait été introduit dans le code pénal par la loi du 11 juillet 1975. Le système a été perfectionné par la loi du 6 juillet 1989 qui a permis aux prévenus d'être placés sous le régime de la mise à l'épreuve.
Conçu pour limiter le recours aux courtes peines d'emprisonnement et éviter une prise en charge de longue durée dans le cadre du prononcé d'une peine d'emprisonnement avec mise à l'épreuve, cette mesure reste peu utilisée par les juridictions. 664 personnes en ont béneficié en 1996 contre 606 en 1995.
Même si cette mesure reste marginale dans l'arsenal alternatif à l'incarcération, sa progression depuis deux ans mérite d'être signalée (+ 3 % en 1995, + 9,6 % en 1996).

1.32 ▶ Le TIG et le sursis avec mise à l'épreuve

Le travail d'intérêt général et le sursis avec mise à l'épreuve constituent les mesures « phare » des comités de probation.
Sur les 130 345 mesures confiées aux comités de probation en 1996,
- 96 523 sont des condamnations à des sursis avec mise à l'épreuve,
- 22 812 sont des peines de travail d'intérêt général,

soit respectivement 74,1 % et 17,5 % de l'ensemble des peines prononcées en milieu ouvert.

Le travail d'intérêt général

La progression des condamnations à une peine de travail d'intérêt général s'accentue chaque année. En 1995, cette mesure augmentait de 10,4 % par rapport à l'année 1994. En 1996, on enregistre une variation de 9,1 % en comparaison avec l'année 1995.

La peine de travail d'intérêt général a connu dans les premiers temps de son existence (1984) une croissance importante, pour stagner ensuite jusqu'en 1989. C'est à partir de 1990 que le nombre des mesures de travail d'intérêt général a de nouveau progressé d'années en années.

À travers cette mesure, les tribunaux correctionnels ont trouvé l'avantage d'une réelle condamnation alternative à l'incarcération mais aussi une première amorce facilitant l'insertion d'un condamné. C'est ainsi que les tribunaux prononcent majoritairement des peines de travail d'intérêt général dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve plutôt qu'à titre principal. Dans le premier cas, le « contrat » avec le condamné paraît plus clair.

Le recours de plus en plus important des tribunaux à une peine de travail d'intérêt général, c'est la reconnaissance du travail accompli par les comités de probation dans la mise à exécution efficace de cette mesure qui nécessite la constitution d'un large réseau de partenaires, permettant de répondre aux situations complexes et spécifiques des condamnés. C'est aussi l'effort important de ces services à accompagner l'exécution de cette mesure par des stages d'information et de remobilisation des condamnés notamment ceux ayant commis des délits liés aux infractions du code de la route.

Seconde condamnation par son importance à être mise à exécution par les comités de probation, le travail d'intérêt général constitue une activité importante pour ce service, nécessitant des contacts constants avec les partenaires, les collectivités locales et le secteur associatif, mais aussi avec les condamnés. La bonne exécution de la peine est de la responsabilité du comité de probation qui agit sous le contrôle du juge de l'application des peines.
La durée moyenne de l'exécution d'une mesure est de 11,6 mois en 1996.

Le sursis avec mise à l'épreuve

Le sursis avec mise à l'épreuve est la mesure qui rassemble l'effectif le plus nombreux avec 96 523 mesures confiées aux comités de probation au 1er janvier 1997.
Au 1er janvier 1995, le sursis avec mise à l'épreuve représentait 75 % des mesures prises en charge par les comités de probation.
Au 1er janvier 1997, cette proportion est plus faible avec 74,1 % des sursis avec mise à l'épreuve par rapport à l'ensemble des mesures suivies. Cela étant, les dossiers de mise à l'épreuve ont largement augmenté durant l'année 1996. Les comités de probation observent une progression de cette mesure de 11,5 %, alors que l'an dernier ils enregistraient une baisse de 1,3 %.

La durée moyenne d'un sursis avec mise à l'épreuve est de 22,7 mois. Cette mesure demeure la peine majoritaire prise en charge par les comités de probation. On constate par ailleurs que les personnes condamnées sont plus jeunes et que leur situation sociale est de plus en plus dégradée. Si la mesure est bien adaptée à une population vivant dans la précarité, la prise en charge pour un service comme le comité de probation est plus lourde et nécessite un accompagnement social plus important.

Face aux situations de plus en plus précaires des populations sous main de justice, les comités de probation développent des projets en partenariat, recherchant l'insertion des condamnés par le travail et la formation professionnelle, l'insertion par l'accès aux soins, par un hébergement durable, mais aussi par des actions plus innovantes de remobilisation des personnes qui peuvent prendre la forme de stages collectifs, faisant appel aux sports à risques, aux opérations humanitaires à l'étranger, etc.
Institution ancienne, le sursis avec mise à l'épreuve reste une mesure d'actualité qui offre un cadre juridique souple permettant de prendre en compte les situations les plus complexes des personnes condamnées.
Si cette souplesse laisse aux personnels une grande marge d'action pour la mise en œuvre de cette mesure, cela nécessite en contrepartie de grandes qualités d'adaptation et une connaissance très fine du public en milieu ouvert.

1.33 ▶ La libération conditionnelle

Libérations conditionnelles, compétence juge de l'application des peines

Le nombre de détenus remplissant les conditions légales de délai s'établit en 1996 à 41 624 : 23 931 détenus ont été proposés à la libération conditionnelle. Le nombre d'ordonnances d'admission au bénéfice de la libération conditionnelle prises par les juges de l'application des peines s'est élevé à 6 125 soit 14,7 % du nombre de détenus proposables et 25,6 % du nombre de détenus proposés.
Le nombre de libérations conditionnelles ordonnées en 1996 augmente de 13 % par rapport à 1995.

▶ ***Exécution de la peine*** (*cf.* tableau 1 p. 78)
42,1 % des détenus admis à la libération conditionnelle purgeaient des peines inférieures à un an et 52,6 % purgeaient des peines comprises entre 1 et 5 ans ; 5,3 % des détenus purgeaient une peine supérieure à 5 ans d'emprisonnement. Les décisions d'admission sont intervenues dans une proportion de 75,9 % entre la mi-peine et les 2/3 de peine subie contre 74,8 % en 1995.

▶ ***Nature d'infraction*** (*cf.* tableau 1 p. 78)
• 33,6 % des libérations conditionnelles ont été accordées à des détenus purgeant des peines pour des faits d'atteinte aux biens,
• 23 % à des détenus purgeant des peines pour des faits d'atteinte aux personnes,
• 25,9 % à des détenus pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants,
• 2,3 % à des détenus pour des faits d'homicide et blessures involontaires.
Au 31 décembre 1996, 4 799 mesures de libération conditionnelle (compétence du JAP) étaient suivies par les comités de probation contre 4 435 en décembre 1995. Ce chiffre représente une augmentation de 8,2 %.

▶ ***Conditions particulières*** (*cf.* tableau 2 p. 79)
• 6,5 % des admis ont été soumis à une semi-liberté préalable (10,1 % en 1995 et 12,1 % en 1993) ; on assiste à une diminution progressive de l'utilisation de la mesure de semi-liberté au préalable de la libération conditionnelle.
• 11,9 % ont été admis à la libération conditionnelle sous condition d'effectuer un stage de formation professionnelle (15 % en 1995).
• 16,3 % ont été admis à la libération conditionnelle sous condition de se soumettre à des soins médicaux ; ce chiffre reste stable entre 1995 et 1996.
• 63 % ont fait l'objet de prolongation de mesures d'assistance (6 mois : + 1079 personnes ; 6 à 12 mois : + 2 135 personnes).

► ***Révocation*** (*cf.* tableau 3 p. 79)

Durant l'année 1996, 525 décisions de révocation sont intervenues. Rapporté au nombre de personnes suivies en libération conditionnelle au 31 décembre 1996, ce chiffre représente un pourcentage de 10,9 %, il était de 10,3 % en 1995.

Sur ces 525 révocations, 233 ont été prononcées après une nouvelle condamnation : 186 pour inobservation des mesures, 40 pour inconduite notoire.

tableau 1

condamnés admis à la libération conditionnelle
répartition selon la nature de l'infraction (compétence JAP)

année 1996 nature de l'infraction	condamnés - 1 an	condamnés 1 à - 5 ans	condamnés plus de 5 ans	total
contre les biens	962	1 032	64	2 058
contre les personnes	530	763	117	1 410
homicide et blessure involontaires	53	74	11	138
ILS	370	1 112	106	1 588
autre infraction	666	239	26	931
total	**2 581**	**3 220**	**324**	**6 125**

tableau 2

condamnés admis à la libération conditionnelle en 1996 (compétence JAP)	
selon que la LC a été accordée entre	
1/2 et 2/3 de la peine subie	4 649
2/3 et 3/4 de la peine subie	904
au 3/4 de la peine et au-delà	568
non renseigné	4
total	**6 125**
selon les conditions particulières	
épreuve préalable de semi-liberté	396
stage de formation professionnelle	731
obligation de soins médicaux	1 000
indemniser la partie civile	718
expulsion, extradition, etc.	935
ne pas détenir une arme	50
mesures antialcooliques	153
ne pas fréquenter les coauteurs	67
autres conditions	1 037
total	**5 087**
selon la prolongation d'assistance	
sans prolongation	2 781
moins de 6 mois	1 079
de 6 à 12 mois	2 135
non renseigné	130
total	**6 125**

tableau 3

condamnés admis à la libération conditionnelle révocations prononcées en 1996 (compétence JAP)	
après nouvelle condamnation	233
après nouvelle condamnation et inobservation des mesures	66
pour inobservation des mesures	186
pour inconduite notoire	40
total	**525**

Libérations conditionnelles, compétence garde des Sceaux

En 1996, 604 dossiers de libération conditionnelle ont été adressés au garde des Sceaux par les commissions d'application des peines contre 591 en 1995, ce qui constitue une progression de 2,1 % entre 1995 et 1996.
Compte tenu du report de 194 dossiers non examinés au 31 décembre 1995, le nombre de dossiers instruits en 1996 par les services de la Chancellerie est de 798. Sur ce total, 592 dossiers ont fait l'objet d'une décision.

► *Décisions d'admission*

Les 249 arrêtés d'admission pris en 1996 représentent 42,1 % de l'ensemble des dossiers proposés.

▷ Nature des peines

Sur les 249 décisions d'admission :
- 19 ont concerné des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité, 17 avaient bénéficié d'une commutation (7,6 %),
- 149 ont concerné des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle supérieure à 10 ans (59,8 %),
- 81 ont concerné des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle comprise en 5 et 10 ans (32,5 %).

▷ Nature des infractions

- 61,8 % des détenus admis à la libération conditionnelle ont été condamnés pour des faits d'homicide volontaire (154 cas),
- 15,7 % pour des faits de vol qualifié ou proxénétisme (39 cas),
- 7,2 % pour des faits de viol (18 cas),
- 12,8 % des faits de viol ou d'attentat à la pudeur sur les mineurs (32 cas),
- 2 % ont été condamnés pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants (5 cas).

▷ Reliquats de peine

- 38,15 % des détenus admis à la libération conditionnelle avaient au jour de leur admission un reliquat de peine à subir de 1 à 2 ans (95 cas),
- 28,9 % ont fait l'objet d'une prolongation des mesures d'assistance (72 cas),
- 60,6 % des détenus admis à la libération conditionnelle en 1995 avaient purgé au jour de leur admission plus des 3/4 de leur peine (151 cas).

▷ Conditions particulières

Les conditions particulières d'octroi de la libération conditionnelle sont cumulatives. C'est la raison pour laquelle un condamné admis à la libération conditionnelle peut être soumis à plusieurs conditions particulières.

3,21 % des détenus admis à la libération conditionnelle ont été soumis à titre probatoire à une mesure de semi-liberté (8 cas).
Plus de la majorité des décisions de libération conditionnelle est assortie d'une obligation :
• se soumettre à des soins médicaux (51,4 %) : il s'agit de l'obligation de soins dispensés dans un dispensaire d'hygiène mentale,
• indemniser les parties civiles (60,6 %),
• ne pas fréquenter les débits de boisson (26,1 %),
• ne pas fréquenter les coauteurs ou complices (32,5 %),
• ne pas détenir une arme (54,2 %).

▶ *Décisions de rejet*

L'étude de 291 décisions de rejet prononcées en 1996 démontre que :
• 38,1 % des décisions de rejet concernent des condamnés pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants (111 cas),
• 24 % pour des faits d'homicide (70 cas),
• 11,7 % pour des faits de vol qualifié ou proxénétisme (34 cas).

▶ *Décisions de révocation*

En 1996, 14 décisions de révocation ont été prises contre 15 en 1995.
Au 31 décembre 1996, 557 dossiers étaient suivis par les comités de probation, le taux de révocation sur le nombre de dossiers suivis était donc de 2,5 % contre 3,4 % au 31 décembre 1995.

Sur ces 14 décisions, 11 ont été des mesures de révocation totale :
• 5 avaient été condamnés initialement à des peines de 10 ans de réclusion criminelle ou d'emprisonnement et plus,
• 2 avaient été condamnés à une peine de réclusion criminelle à perpétuité,
• 9 libérés conditionnels ont fait l'objet d'une mesure de révocation en raison d'une nouvelle condamnation,
• 5 condamnés ayant bénéficié d'une libération conditionnelle ont fait l'objet d'une mesure de révocation pour inobservation des mesures de contrôle ou des conditions particulières assorties à leur libération conditionnelle,
• 5 des 14 libérés ayant fait l'objet d'une révocation avaient un reliquat de peine inférieur à 2 ans au jour de leur admission à la libération conditionnelle.

tableau 1

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
propositions examinées : évolution depuis 1982

année	nbre de propositions examinées	arrêtés d'admission	%	rejet	%	ajournement	%
compétence + de 3 ans							
1982	1 284	719	56,00	460	35,82	105	8,17
1983	1 283	668	52,06	528	41,15	87	6,78
1984	1 351	591	43,74	587	43,45	173	12,80
1985	1 266	712	56,24	449	35,47	105	8,29
1986	1 194	453	37,93	587	49,17	154	12,90
1987	1 413	520	36,80	757	53,09	136	9,02
1988	1 508	704	46,68	668	44,30	136	9,02
1989	1 510	742	49,14	613	40,60	155	10,26
1990	1 255	605	48,21	492	39,20	158	12,59
1991	1 150	589	51,21	454	39,47	107	9,30
1992	1 149	513	45,00	513	45,00	120	10,00
compétence + de 5 ans							
1993	589	276	47,00	211	36,00	97	16,00
1994	615	259	42,11	294	47,80	62	10,08
1995	568 (1)	199	35,03	309	54,40	45	7,92
1996	**592 (1)**	**249**	**42,6**	**291**	**49,10**	**38**	**6,41**

(1) s'ajoutent aux rejets et aux ajournements, 14 renvois.

tableau 2

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
arrêtés d'admission pris en 1996

peine prononcée	réclusion criminelle emprisonnement		réclusion criminelle à perpétuité		total
infraction	**5 à 10 ans**	**10 ans et +**	**commuée**	**non commuée**	
nombre d'admissions	**81**	**149**	**17**	**2**	**249**
homicide volontaire (1) et autres infractions contre les personnes	29	108	16	1	**154**
viol, agression sexuelle sur mineur de moins de 15 ans (2)	18	14	0	0	**32**
viol, agression sexuelle	7	10	0	1	**18**
vol qualifié, proxénétisme (3)	23	15	1	0	**39**
coups et blessure volontaires (4)	0	1	0	0	**1**
divers, infraction aux biens (5)	0	0	0	0	**0**
infraction à la législation sur les stupéfiants	4	1	0	0	**5**
reliquat de peine sans PMA (6)					
de 0 à - 6 mois	1	7	0	0	**8**
de 6 à - 12 mois	14	25	0	0	**39**
de 1 an à - 2 ans	47	48	0	0	**95**
de 2 ans à - 3 ans	19	52	2	0	**73**
de 3 ans à - 10 ans	0	16	2	0	**18**
10 ans et +	0	0	13	0	**13**

(1) Meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement, CBV ayant entraîné la mort, enlèvement suivi de mort, privation de soins et violence sur mineurs.
(2) Incitation de mineur à la débauche.
(3) Association de malfaiteurs, arrestation-détention d'otages.
(4) Violences, mauvais traitements à enfants, détention-séquestration arbitraire avec tortures, CBV avec armes.
(5) Vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute, faux et usage de faux, recel, contrefaçon.
(6) Prolongation des mesures d'assistance.

tableau 3

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
propositions examinées en 1996

	admissions	rejets	ajournements	sans objet
total	**249**	**291**	**38**	**12**
répartition par direction régionale				
Bordeaux	30	59	1	3
Dijon	9	9	4	1
DOM-TOM	12	10	2	0
Lille	30	40	1	2
Lyon	16	17	5	0
Marseille	27	28	4	2
Paris	35	27	9	2
Rennes	40	25	7	1
Strasbourg	25	54	2	1
Toulouse	25	22	3	0
répartition par type d'établissement				
centre de détention (1)	143	142	20	7
centre pénitentiaire	50	80	10	2
centre de semi-liberté	4	1	0	0
maison d'arrêt (2)	20	16	2	2
maison d'arrêt	32	52	6	1

(1) CDR et CDS.
(2) HP.

tableau 4

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux, décisions de rejet prises en 1996

répartition selon la peine prononcée	réclusion criminelle emprisonnement		réclusion criminelle à perpétuité		total
	5 à 10 ans	10 ans et +	commuée	non commuée	
nombre total de rejets	**122**	**147**	**13**	**9**	**291**
homicide volontaire (1)	3	46	12	9	**70**
viol, agression sexuelle sur mineur de moins de 15 ans (2)	17	27	0	0	**44**
viol, agression sexuelle	11	14	0	0	**25**
vol qualifié, proxénétisme (3)	13	21	0	0	**34**
coups et blessure volontaires (4)	0	0	1	0	**1**
divers (5), infraction aux biens	4	2	0	0	**6**
infraction à la législation sur les stupéfiants	74	37	0	0	**111**

(1) Meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement, CBV ayant entraîné la mort, enlèvement suivi de mort.
(2) Incitation de mineur à la débauche.
(3) Association de malfaiteurs, arrestation-détention d'otages.
(4) Violences, mauvais traitements à enfant, détention-séquestration arbitraire avec tortures, CBV avec armes.
(5) Vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute, faux et usage de faux, recel, contrefaçon.

tableau 5

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
révocations des décisions prises en 1996

répartition selon la peine prononcée	réclusion criminelle emprisonnement		réclusion criminelle à perpétuité		total
	5 à 10 ans	+ de 10 ans	commuée	non commuée	
révocations prononcées	4	7	2	1	14
répartition par type					
révocations totales	4	5	0	1	10
révocations partielles	0	2	2	0	4
répartition par motif					
après nouvelle condamnation	2	4	2	1	9
inobservation des mesures	2	3	0	0	5
reliquat de peine sans PMA (1)					
0 à - 6 mois	0	0	0	0	0
6 à - 12 mois	2	0	0	0	2
1 à - 2 ans	2	1	0	0	3
2 à - 3 ans	0	3	0	0	3
3 à - 10 ans	0	2	2	0	4
10 ans et +	0	1	1	0	2
prolongation d'assistance					
0 à - 6 mois	1	0	0	0	1
6 à - 12 mois	1	0	0	0	1

(1) Prolongation des mesures d'assistance.

1.34 ▶ La participation des CPAL à l'exécution des peines d'emprisonnement

L'enquête relevant de l'article D. 49.1

Mise en œuvre en 1985, cette disposition du code de procédure pénale permettait à un condamné non détenu ayant à exécuter un reliquat de peine inférieur à 6 mois, d'être entendu par le juge de l'application des peines qui pouvait lui proposer un aménagement de sa peine en fonction de sa situation socio-économique, afin d'éviter une rupture professionnelle ou familiale brutale du fait d'une incarcération.
La loi du 22 juillet 1996 a modifié ce décret en élargissant cette disposition aux peines inférieures ou égales à un an. Elle est entrée en vigueur le 1er octobre 1996.

Le mode d'exécution de la peine peut revêtir différentes formes :
• soit une semi-liberté permettant à la personne de poursuivre son activité professionnelle et intégrer chaque soir un centre ou quartier de semi-liberté,
• soit un placement à l'extérieur choisi en fonction d'une situation professionnelle spécifique (chauffeur routier par exemple) rendant difficile l'exécution de la peine dans un centre de semi-liberté,
• soit la transformation de la peine ferme inférieure ou égale à six mois en peine de travail d'intérêt général ordonnée par une juridiction sur requête du juge de l'application des peines (art. 747-8 du CPP),
• soit sous la forme d'une libération conditionnelle sans incarcération dans la mesure où le condamné a déjà exécuté une partie de la peine.

Les comités de probation ont été saisis de 24 166 enquêtes pour l'année 1996. Cela représente une baisse de 12,3 % en comparaison à l'année 1995, qui avait permis aux comités des probation de réaliser 27 146 enquêtes.
Quoique en baisse, cette activité n'est pas négligeable pour un comité de probation et représente 53,5 % des interventions ponctuelles réalisées par ce service, qui entrent dans les missions d'aide aux sortants de prison, les enquêtes dans le cadre d'une préparation à la sortie des détenus et les enquêtes rapides.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1996, le comité de probation dispose d'un délai supplémentaire pour instruire les dossiers D. 49.1, qui est passé de un à deux mois. Cette marge de manœuvre plus grande devrait permettre aux travailleurs sociaux des comités de probation de développer certaines mesures alternatives comme les placements à l'extérieur peu utilisés dans le cadre du D. 49.1.

En 1996 parmi les dossiers instruits par les comités de probation, 54,4 % des personnes concernées ont bénéficié d'une semi-liberté, et 11,7 % d'un placement à l'extérieur.
En baisse cette année, cette activité du comité de probation devrait connaître en 1997 une augmentation sensible du fait de la nouvelle disposition introduite par la loi du 22 Juillet 1996 et dont les effets n'ont pu être enregistrés en 1996 du fait de l'entrée en application tardive de la modification du décret.

Les enquêtes prévues dans le cadre de l'instruction d'une libération conditionnelle

Art. D. 526 du code de procédure pénale.
Activités discrètes des comités de probation, les enquêtes réalisées dans le cadre de l'article D. 526 du code de procédure pénale n'en sont pas moins importantes.
Elles sont diligentées par le juge de l'application des peines afin d'appréhender les conditions d'accueil tant sur le plan familial que professionnel, des détenus qui demandent à bénéficier d'une libération conditionnelle.
Réalisées par les comités de probation, ce sont 2 374 enquêtes qui ont été établies en 1996 soit une baisse de 4,7 % par rapport à l'année 1995.

Chargés d'examiner la qualité des conditions d'accueil, de rencontrer le futur employeur, les travailleurs sociaux des comités de probation jouent et ont un rôle non négligeable de préparation à la sortie des détenus qui seront pris en charge dans le cadre d'une mesure de libération conditionnelle.
Ils permettent d'éviter des malentendus, et approfondissent la volonté de la famille ou du foyer, de l'entreprise ou de l'association de recevoir un détenu ayant quelquefois exécuté une peine très longue d'emprisonnement.

Ces enquêtes restent peu utilisées au regard du nombre de mesures de libération conditionnelle prononcées :
- 6 125 libérations conditionnelles ordonnées par le juge de l'application des peines,
- 249 arrêtés de libération conditionnelle pris par le garde des Sceaux.

Elles permettent une clarification certaine des situations des détenus et apportent un éclairage plus précis au magistrat qui doit prendre sa décision.

1.35 ▶ La réforme des services d'insertion et de probation

Créés par une circulaire du garde des Sceaux du 1er février 1946, juste après la réforme pénitentiaire de mai 1945, les Comités d'assistance et de placement des libérés répondent à l'un des principes de la réforme selon lequel « assistance est donnée aux prisonniers pendant et après la peine, en vue de faciliter leur reclassement ». Mais c'est à partir de 1958 que l'activité des comités se développe : le code de procédure pénale légalise leur existence, de nouvelles mesures telles que le sursis avec mise à l'épreuve (1958) ou le travail d'intérêt général (1983) diversifient leur mission.
La dernière grande réforme qui date de 1986 établit un véritable statut de ces comités que l'on appelle désormais Comités de probation et d'assistance aux libérés.

▶ *La réforme en cours*

Pour offrir des réponses différenciées à la délinquance, mieux prévenir la récidive et asseoir plus fortement sa mission d'insertion, l'Administration pénitentiaire a décidé en juin 1996 de renforcer l'action socio-éducative et de probation de ses services. Cette orientation s'appuie sur un accroissement significatif des effectifs des services d'insertion et de probation (+ 768 emplois), acté par la loi de programme du 6 janvier 1995, et destiné à développer les alternatives à l'incarcération.

Dans ce contexte favorable, la réorganisation des services d'insertion et de probation constitue un enjeu majeur pour le ministère de la Justice : elle vise à davantage légitimer l'action de ses services, tant à l'égard de l'opinion publique que des autorités judiciaires, de ses partenaires et des personnes placées sous main de Justice.

La réforme prolonge et élargit celle de 1986. Elle repose sur la création de services pénitentiaires d'insertion et de probation à compétence départementale, chargés d'assurer leurs missions tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, et dirigés par un cadre pénitentiaire, responsable de l'action des travailleurs sociaux.

Si son architecture générale est aujourd'hui arrêtée, la nouvelle organisation n'est pas encore définie dans tous ses détails : notamment ne seront déterminés qu'en 1997 le champ d'intervention du futur service en milieu fermé, les modes de collaboration entre directeurs d'établissements et directeurs de ces futurs services, les modes de régulation avec les autorités judiciaires, le nouveau modes de travail avec les partenaires publics et privés.

L'année 1997 sera consacrée à la préparation de son entrée en vigueur, prévue en 1998, et devra permettre d'apporter des réponses à un certain nombre de questions.

Partie 1 - Chapitre 4

Le projet d'exécution de peine

Le projet d'exécution de peine

Le PEP responsabilise le détenu, tient compte de ses caractéristiques pénales et familiales, et des droits des victimes. Il renforce le travail pluridisciplinaire, y compris avec les personnels de surveillance. Les résultats des établissements pilotes seront évalués en 1997 en vue d'une généralisation, à l'ensemble des établissements pour peine.

• Les établissements pilotes pour le PEP :
centres de détention de Mauzac, Joux-la-Ville, Loos, Tarascon, Melun, Toul, Muret ; centre pénitentiaires de Moulins, Nantes, Fort-de-France.

La situation des établissements

Mise en œuvre effective du dispositif PEP

Le dispositif, dans toutes ses composantes, fonctionne dans deux établissements et va se mettre en place très prochainement dans deux autres. Dans les six autres établissements, il fonctionne partiellement selon deux cas de figure :

• dispositif d'accueil et définition d'un projet sans participation du personnel de détention pour le suivi du projet,

• organisation du travail permettant l'observation sans procédure PEP.

Les personnels

▶ *Information des personnels*

Tous les établissements ont sensibilisé leur personnel en début de travail, au sens et à l'intérêt de la démarche.

L'implication de tous les surveillants se fera sur la durée ; elle ne posera pas de réelle difficulté, dès lors que ceux-ci sont associés à un dispositif dont ils perçoivent directement l'intérêt. Elle passera également par le positionnement des gradés comme « moteurs » du projet. Il faut pour cela travailler sous trois angles :

• une formation dispensée à l'ensemble des personnels d'encadrement pour définir plus clairement les rôles de chacun dans le projet ;

• les rencontres entre sites favorisant les contacts entre personnels du même corps, les échanges d'expérience, pour convaincre de l'intérêt de certaines évolutions ;

• des structures de pilotage élargies, qui associent pleinement les gradés à la conduite du projet et permettent l'expression de tous les points de vue.

▶ *Les psychologues*

Les psychologues, arrivés en septembre 1996, ont été bien accueillis dans tous les établissements. D'ores et déjà, la présence de ces professionnels d'un nouveau type,

est considérée comme positive pour le fonctionnement du travail pluridisciplinaire (le psychologue est positionné « hors hiérarchie », regard extérieur utile). Ils interviennent dans deux domaines :

▷ Au sein du dispositif disciplinaire

Que ses interventions soient collectives ou individuelles, organisées ou informelles, le psychologue joue un rôle de conseil auprès de l'équipe de direction pour la conduite du projet :

- information, sensibilisation, écoute des personnels, explication du dispositif,
- animation : travail de liaison entre les services, décloisonnement,
- bilan du fonctionnement du dispositif : élaboration et exploitation d'un questionnaire adressé au personnel.

Les psychologues ont également une fonction de conseil technique par leur implication directe au travail pluridisciplinaire. Ils participent à l'élaboration des grilles d'observation, interprètent des conclusions des rapports d'expertise figurant dans les dossiers au cours des commissions d'application des peine ou des commissions PEP et collaborent au travail de synthèse pour l'élaboration et le suivi des projets individuels.

▷ Auprès de la population pénale

- **Implication du détenu dans un projet** (amener le détenu à devenir acteur dans l'exécution de sa peine) ; ce rôle peut être assumé soit par une intervention du psychologue à la demande d'un membre de l'équipe ou du détenu lui-même, soit selon une procédure d'entretien systématique avec les détenus impliqués dans un projet individuel.
- **Mise en place d'activités collectives structurantes** (donner des repères à certains détenus). Le mode d'intervention des psychologues auprès de la population pénale n'est pas identique dans tous les établissements. Un débat s'est instauré entre les partisans d'une double intervention (population pénale et équipe pluridisciplinaire) et les tenants d'une intervention limitée au conseil et au soutien des services et des personnels membres de l'équipe pluridisciplinaire.

La double intervention comporte des avantages :

- le psychologue est légitimé dans ses contacts avec les personnels,
- rencontrer la population pénale lui est indispensable, selon certains, pour intervenir utilement dans le travail pluridisciplinaire,
- le psychologue étoffe les informations données par le SMPR.

Elle comporte aussi des risques, dont la difficulté d'être juge et partie et les éventuelles interférences avec les attributions d'autres professionnels.

À ce stade de l'expérience, aucun fonctionnement ne saurait être définitivement exclu ou préconisé. L'évaluation du dispositif sera l'occasion d'approfondir les pratiques des différents établissements.

▶ *Les personnels socio-éducatifs*

Dans l'ensemble, la participation du service socio-éducatif est positive, parfois même, elle est moteur de projets. Cependant, ce service rencontre peu de difficultés de positionnement (difficulté à communiquer l'information, place à trouver par rapport à la direction, la détention, le psychologue, etc.).
Il convient de veiller à la permanence de l'investissement de ce service, rouage essentiel du PEP, notamment dans la coordination des différentes actions composant chaque projet individuel.

Le processus d'observation

▶ *Formation à l'observation*

La dimension formation à l'observation est présente sur tous les sites.
La formation est conduite par un intervenant extérieur, par la MAP (pôle observation) ou, le plus souvent, par le gradé formateur.

▷ Fiches

Partout, un travail de groupe a permis l'élaboration d'un projet de fiche d'observation. La qualité des observations effectuées est, de l'avis de la majorité des établissements et des directions générales, un enjeu majeur de progrès pour l'année à venir. Un débat s'instaure sur les mérites comparés des fiches aux questions fermées, simples à renseigner mais risquant d'être relativement pauvres à l'usage, et des supports permettant des observations littérales (cahiers d'observation notamment), plus dynamiques mais imposant un effort de rédaction.

▷ Livret et quartiers d'accueil

• Le livret est constitué dans la majorité des établissements, mais il n'est pas encore toujours accessible aux services ;
• plusieurs établissements ont des difficultés, soit à localiser une zone d'accueil, soit à ménager des places disponibles à l'accueil sur la capacité de l'établissement.

Le PEP et les détenus

Dans un premier temps, le dispositif ne s'applique qu'à une partie de la population pénale : soit un bâtiment spécifique, soit les arrivants, soit les volontaires, soit les détenus ayant un reliquat de peine minimum.
Un contact individualisé avec le détenu est organisé dans une majorité d'établissements.

L'accueil du PEP par la population pénale est favorable. Certains effets positifs sont d'ores et déjà perceptibles (remboursement volontaire des parties civiles, dialogue structurant entre l'établissement et le détenu, etc.). Il faudra cependant veiller à éviter toute confusion entre implication dans une démarche constructive

et obtention systématique d'avantages, notamment en matière d'individualisation judiciaire des peines.

Les moyens

▷ Emplois affectés aux établissements pilotes

En 1995, la mise en œuvre du PEP n'était pas fléchée pour la répartition des emplois dans les établissements. Au total, 37 emplois sont affectés dans ces établissements (essentiellement des surveillants, quelques premiers surveillants et personnels administratifs et techniques).
En 1996, la répartition des emplois isolait les affectations liés au PEP (6 personnels de surveillance et un chef de service pénitentiaire de 2e classe). Pour 1997, aucun emploi n'est dégagé.

▷ Les outils informatiques

Ils doivent permettre à terme de gérer les livrets au regard de la situation socio-éducative des condamnés. L'application PLiSE n'est pas encore opérationnelle partout. En attendant de nouvelles versions des produits nationaux (« Gide »), la gestion informatisée des livrets relève d'initiatives locales.

Les perspectives

▷ Un projet global, obligeant la direction des établissements à faire des choix de priorité

Tous les établissements constatent l'ampleur du dispositif PEP. Témoin, le temps nécessaire pour préparer l'établissement, puis mettre en place le projet dans l'ensemble de ses composantes. Le PEP engage l'ensemble de l'établissement. Il demande une organisation très pensée et sa mise en place représente un temps de travail important. En ce sens, la mise en place du PEP oriente fortement les choix de priorité faits par la direction dans le fonctionnement de l'établissement.

La difficulté réside moins dans la phase d'accueil et d'élaboration du PEP que dans l'adoption d'un système de suivi des projets susceptible d'être « absorbé » dans le fonctionnement quotidien de l'établissement.
À ce stade de l'expérience, les établissements qui ont mis en pratique un dispositif opèrent des réajustements visant à simplifier les informations traitées, à adapter les fiches d'observation pour les rendre plus opérationnelles.

▷ Les acquis

La pertinence des objectifs opérationnels du PEP a été confirmée par ces quinze mois d'expérimentation en particulier :

• créer une dynamique de travail au sein de l'établissement : ce point est unanimement considéré comme le premier bénéfice de l'expérience ;
• faire évoluer les pratiques professionnelles en travaillant sur la mission d'observation des personnels de surveillance ;
• permettre au détenu de prendre un rôle plus actif dans l'exécution de sa peine.

▷ Les objectifs de progrès

• Association de l'encadrement intermédiaire à la conduite du projet,
• poursuite de l'implication des personnels dans le dispositif,
• approfondissement des conditions d'exercice de la mission d'observation,
• mise en œuvre l'ensemble du dispositif dans tous les établissements pilotes, notamment dans sa dimension de dialogue avec le détenu.

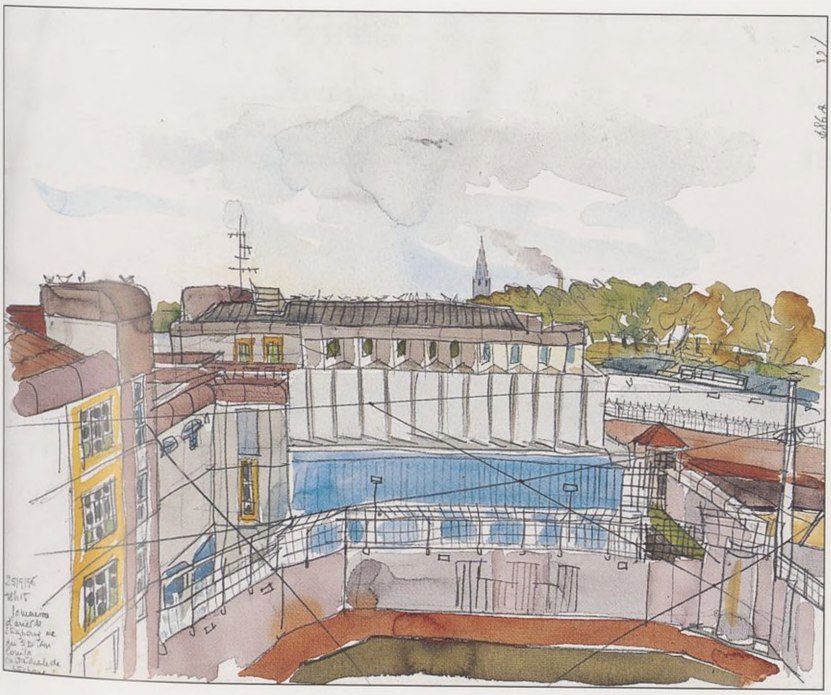
▷ Les chantiers 1997

Au niveau régional :
• poursuite du conseil technique aux établissements pilotes ;
• favoriser les échanges entres sites pilotes, ou entre site pilote et autres établissements pour peine intéressés ;
• accompagner les établissements désireux de mettre en œuvre le projet d'exécution de peine.

Au niveau national :
• mise en place du comité d'évaluation du PEP et du suivi de son déroulement ;
• poursuite du pilotage national.

2e partie

La vie quotidienne en prison



Partie 2 - Chapitre 1

La détention

2.11 ► La capacité des établissements pénitentiaires

La circulaire A.P. 88.05 G du 17 mars 1988 a défini, sur le fondement d'une norme unique, le mode de calcul de la capacité d'hébergement des établissements pénitentiaires. Les capacités antérieures reposaient en effet sur des bases d'évaluation différentes selon les établissements, voire sur une simple tradition.

Notion de capacité d'accueil

La capacité d'un établissement pénitentiaire a été définie par la somme des cellules et dortoirs utilisés pour héberger des détenus placés en détention normale, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, mineurs et adultes.
Ont été également comptabilisées au titre de la capacité d'un établissement pénitentiaire les cellules utilisées pour l'accueil des enfants laissés en détention auprès de leur mère incarcérée, celles normalement destinées à la semi-liberté ainsi que les cellules des services médico-psychologiques régionaux.
À l'inverse, n'ont pas été prises en compte au titre de la capacité d'hébergement les cellules destinées à l'exécution des sanctions disciplinaires, des décisions de mise à l'isolement, ainsi que les cellules ou dortoirs à usage d'infirmerie.

Mode de calcul

La capacité d'hébergement d'un établissement a été calculée en places, par référence à la surface au plancher, selon le barême ci-après.

capacité d'hébergement, normes de calcul

superficie	nombre de places	superficie	nombre de places
jusqu'à 11 m²	1	de 40 à 44 m²	8
de 12 à 14 m²	2	de 45 à 49 m²	8
de 15 à 19 m²	3	de 50 à 54 m²	8
de 20 à 24 m²	4	de 55 à 64 m²	8
de 25 à 29 m²	5	de 65 à 74 m²	8
de 30 à 34 m²	6	de 75 à 84 m²	8
de 35 à 39 m²	7	de 85 à 94 m²	8

Lorsqu'une ou plusieurs cellules ou dortoirs ont été rendus indisponibles à titre définitif, ou pour une durée égale ou supérieure à six mois, le responsable de l'établissement saisit l'administration centrale, en précisant les motifs de cette indisponibilité. La diminution de la capacité n'est acquise qu'après accord écrit de l'administration centrale. De même, l'accroissement de la capacité d'un établissement n'est acquis qu'après accord écrit de l'administration centrale.

Variations de la capacité

À partir des normes précédemment définies, l'Administration pénitentiaire a procédé en 1991 à un inventaire minutieux de la capacité des établissement qui a permis d'arrêter la capacité totale du parc en décembre 1991, à 47 147 places.
Compte tenu des modifications intervenues dans le parc classique et dans le parc dit du programme 13 000 places, la capacité du parc pénitentiaire au 1er janvier 1996 s'établissait à 49 425 places.

Les modifications majeures intervenues au cours de l'année 1996 concernent principalement les départements d'outre-mer :
- l'établissement vétuste de Fort-de-France a été fermé au profit de l'ouverture du centre pénitentiaire de Ducos (490 places) en Martinique,
- la Guadeloupe a bénéficié de l'ouverture du centre pénitentiaire de Baie-Mahault (510 places).

En métropole, l'ouverture du centre de semi-liberté de Lyon (100 places) constitue la principale modification.

Ces ouvertures ont permis un accroissement global des places du parc pénitentiaire, atténué cependant par les travaux d'aménagement engagés dans les unités centrales de soins ambulatoires (UCSA) dans de nombreux établissements et qui n'ont pu être réalisés qu'en restructurant des cellules de détention.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le solde reste positif et indique une légère augmentation de la capacité portée à 50 292 places au 31 décembre 1996.

variation de la capacité en 1996

nombre		type	capacité	
au 1/1/96	au 31/12/96		au 1/1/96	au 31/12/96
34 413	**34 660**	**cellules monoplaces**	**34 413**	**34 660**
171	171	cellules de - de 5 m²		
813	923	cellules de 5 à 6 m²		
1 468	1 468	cellules de 6 à 7m²		
3 588	3 588	cellules de 7 à 8 m²		
6 884	6 884	cellules de 8 à 9 m²		
16 625	16 641	cellules de 9 à 10 m²		
4 964	4 985	cellules de 10 à 11 m²		
3 888	**4 052**	**cellules doubles de 11 à 14 m²**	**7 776**	**8 104**
1 711	**1 748**	**cellules pour + de 2 places**	**7 236**	**7 528**
865	888	cellules de 14 à 19 m²	2 595	2 664
534	546	cellules de 19 à 24 m²	2 136	2 184
89	113	cellules de 24 à 29 m²	445	565
78	84	cellules de 29 à 34 m²	468	504
30	29	cellules de 34 à 39 m²	210	203
27	29	cellules de 39 à 44 m²	216	232
15	15	cellules de 44 à 49 m²	135	135
17	18	cellules de 49 à 54 m²	170	180
18	18	cellules de 54 à 64 m²	198	198
13	13	cellules de 64 à 74 m²	182	182
3	3	cellules de 74 à 84 m²	48	48
4	4	cellules de 84 à 94 m²	72	72
18	18	cellules de plus de 94 m²	361	361
total			**49 425**	**50 292**

unités d'hébergement courant

	au 1/1/1996	au 31/12/1996
hommes	41 622	42 127
jeunes	2 588	2 810
femmes	2 347	2 359
semi-liberté	1 731	1 847
accueil	724	720
SMPR	413	429
total	**49 425**	**50 292**

À cette capacité utile s'ajoute la capacité des locaux spécifiques dont l'usage est aléatoire.

capacité des locaux spécifiques

	au 1/1/1996	au 31/12/1996
isolement	767	791
disciplinaire	952	1 001
infirmerie	327	314

Au 31 décembre 1996, 24 des 25 établissements du programme 13 000 étaient utilisables à pleine capacité. Seul le centre de détention régional de Saint-Mihiel ne disposait que de 192 places utilisables compte tenu des événements du 22 novembre 1996.

Dans les établissements du parc classique, les places ne sont pas toutes mises en service :

- à la maison d'arrêt de Borgo (2B) et au centre de détention de Montmédy (55) en raison de l'attente de l'arrivée des personnels manquants,
- dans les maisons centrales de Saint-Maur et Poissy, compte tenu d'importants travaux de rénovation ou de restructuration en cours.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la capacité utile du parc pénitentiaire était au 31 décembre 1996 de 49 581 places contre 48 791 au 31 décembre 1995.

2.12 ▶ Les requêtes des détenus

5 432 requêtes d'origine et de nature diverses ont été reçues par le service des requêtes au cours de l'année 1996.

▶ ***Origine***

- Elles émanent des détenus (66,55 %),
- des familles (12,72 %),
- des tiers (12,82 %),
- des avocats (3,95 %),
- des parlementaires et des politiques (3,96 %).

▶ ***Nature***

Plus de 65 % des requêtes traitées en 1996 concernent les conditions de détention (9 %), les tranfèrements nationaux (45 %) ou internationaux (5 %). Elles regroupent :

- 2 419 demandes de transfert (accélération, changement d'affectation, etc.),
- 492 griefs formulés à l'encontre de l'autorité judiciaire, l'autorité pénitentiaire et les conditions de détention,
- 621 demandes ou réclamations relatives aux mesures d'individualisation de la peine ou à la gestion de la situation pénale,
- 714 demandes de certificats de présence en détention provenant de familles ou d'anciens détenus,
- 117 dossiers relatifs aux transferts à l'étranger concernant des étrangers incarcérés en France qui souhaitent purger leur reliquat de peine dans leur pays d'origine (91) et des Français incarcérés à l'étranger qui souhaitent purger leur reliquat de peine en France (27). Il faut en moyenne compter 3 requêtes par dossier ce qui porte le nombre de requêtes à environ 351,
- 92 demandes d'autorisations particulières,
- 305 demandes de communication du lieu de détention,
- 179 requêtes concernant la gestion des pécules,
- 76 demandes de permis de visite.

Par ailleurs, 83 lettres rédigées en langue étrangère ont été transmises aux fins de traduction.

2.13 ▶ Les incidents collectifs et individuels

Les incidents recensés (métropole et DOM)

Incidents collectifs

L'année 1996 a connu par rapport à l'année précédente une hausse des incidents collectifs, nous ramenant quasiment aux chiffres de l'année 1994 : 98 incidents collectifs ont été enregistrés cette année, 17 ont nécessité l'appel des forces de l'ordre, 13 ont entraîné leur intervention (ces chiffres étaient respectivement de 91 incidents, 9 appels aux forces de l'ordre dont 3 interventions en 1995).

Les causes de ces incidents sont le plus souvent purement locales et conjoncturelles. 40 % sont motivés par une protestation contre les conditions de détention et 31 % constituent une action de solidarité avec un ou plusieurs détenus.

Cinq incidents parmi les plus sérieux et qui ont nécessité l'appel des forces de l'ordre, sont à signaler en 1996 :

• Le 7 avril 1996, à la maison d'arrêt de Dijon, des détenus s'emparent du trousseau de clefs d'un surveillant après l'avoir ceinturé. Très vite, environ 70 détenus saccagent l'établissement, allument des foyers d'incendie. Ces exactions nécessitent l'intervention des forces de l'ordre et de sécurité civile et le transfert immédiat de 258 détenus : la majeure partie des locaux de la maison d'arrêt est rendue inutilisable.

• Le 20 mai, 23 juillet, 7 et 8 octobre 1996, à la maison centrale de Moulins : chaque incident repose sur le refus d'une soixantaine de détenus de réintégrer les cellules et se conclut par l'intervention des forces de l'ordre.

• Le 23 juillet 1996, à la maison d'arrêt des Yvelynes, 27 détenus mineurs refusent de réintégrer leurs cellules, allument des feux dans la cour, s'opposent à une demi-compagnie de CRS. Ce mouvement trouve pour origine le décès de deux jeunes détenus dans la nuit du 22 au 23 juillet. Dans le même après-midi, 40 détenus refusent de réintégrer leurs cellules, dégradent les cours de promenade et de sport.

• Les 22 et 23 août 1996, au centre de détention de Nantes, une trentaine de détenus refuse à deux reprises de réintégrer leurs cellules. Les motifs varient d'un jour à l'autre : la veille, protestation de solidarité contre une sanction disciplinaire individuelle, le lendemain, protestation motivée par la surpopulation et les conditions de

détention. Les forces de l'ordre présentes sur les lieux ne sont intervenues que le premier jour.

• Le 22 novembre 1996, au centre de détention régional de Saint-Mihiel, un mouvement de protestation des personnels de surveillance perturbe l'organisation du service. Les détenus saisissent l'opportunité, dégradent les serrures des grilles d'accès aux unités de vie. Très vite, l'un des bâtiments devient le siège d'une mutinerie avec foyers d'incendie et jets de projectiles. Seule l'intervention des forces de l'ordre permettait de ramener le calme dans l'établissement. 198 détenus, dont les cellules ne pouvaient plus être refermées compte tenu des dégâts subis, ont fait l'objet d'un transfert immédiat.

Incidents individuels

▶ *Agressions envers le personnel*

En 1996, on dénombre 127 agressions contre les membres du personnel ayant entraîné une interruption totale de travail d'au moins un jour. Les incidents sont ainsi au même niveau que l'année précédente (123 agressions en 1995).
L'ensemble de ces incidents est le fait de 66 prévenus et 61 condamnés.
Parmi les plus caractérisés, il convient de citer l'agression d'un surveillant par un détenu et des membres de sa famille, au moment d'un parloir (25 jours d'arrêt de travail).

▶ *Évasions et tentatives d'évasions*

▷ Les chiffres (*cf.* les tableaux pp. 110-112)

• Le nombre d'évasions enregistré en 1996 (19) est en augmentation sensible, notamment en ce qui concerne le nombre de détenus (15 évasions/21 détenus en 1995).
• Les tentatives d'évasion enregistrées en 1996 sont en diminution, aussi bien en ce qui concerne leur nombre (44) que celui des détenus impliqués (81) — 53 et 93 en 1995.
• Si on globalise les évasions et les tentatives, on constate une stabilité des chiffres tant en ce qui concerne le nombre d'actes que le nombre de détenus impliqués. Il y a donc eu plus d'évasions réussies, notamment collectives, en 1996.
• Les évasions de détenus placés sous la garde de services ne relevant pas de l'Administration pénitentiaire connaissent une importante augmentation notamment dans le cadre hospitalier, conséquence probable de l'augmentation des extractions hospitalières. En revanche, le nombre de fugues, et celui des détenus concernés, diminue fortement par rapport à celui de l'année dernière.

▷ Les faits les plus importants

• Dans la nuit du 14 au 15 janvier 1996, six détenus de la maison d'arrêt de Nancy s'évadent après avoir scié les barreaux de leur cellule et franchi le mur avec une corde de draps.

• Le 15 février 1996, trois détenus de la maison d'arrêt de Rennes s'évadent en utilisant la voie du réseau d'assainissement de l'établissement et gagnent ainsi le réseau d'égouts de la ville. Ils commettent plusieurs délits avant d'être repris.

• Le 29 mai 1996, cinq détenus de la maison d'arrêt de Saint-Denis de la Réunion s'évadent par le trou qu'ils ont creusé dans le mur d'enceinte, depuis la cour de promenade. Trois d'entre eux devaient être repris très rapidement.

évasions

évolution en métropole et dans les DOM

	évasions	concernant
1986	33	62
1987	37	54
1988	35	61
1989	27	52
1990	31	68
1991	21	39
1992	26	45
1993	26	43
1994	31	53
1995	15	21
1996	**19**	**35**

tentatives d'évasion

évolution en métropole et outre-mer

	tentatives d'évasions	concernant
1986	123	234
1987	93	165
1988	80	149
1989	80	139
1990	67	117
1991	56	92
1992	52	85
1993	62	83
1994	70	131
1995	53	93
1996	**44**	**81**

évasions et tentatives d'évasion de détenus placés sous la garde des services de l'Administration pénitentiaire analyse des circonstances

1996	nombre d'évasions	nombre de détenus
à partir d'un établissement fermé	**18**	**34**
par bris de prison	4	15
par ruse	13	18
avec complicité extérieure	1	1
au cours d'une extraction par les services pénitentiaires	**1**	**1**
au cours d'un transfèrement administratif	**0**	**0**
total	**19**	**35**
tentatives d'évasion		
à partir d'un établissement fermé	40	77
au cours d'une extraction par les services pénitentiaires	4	4
total	**44**	**81**

évasions ou fugues et tentatives d'évasion ou de fugue de détenus placés sous la garde de services ne relevant pas de l'Administration pénitentiaire

1996	incidents	nombre de détenus
évasions ou fugues	**32**	**33**
à partir d'un établissement hospitalier	26	26
au cours d'une extraction pour soins sous la garde d'un personnel n'appartenant pas à l'Administration pénitentiaire	1	1
au cours d'une extraction ou d'une translation judiciaire	5	6
tentatives	**9**	**9**
à partir d'un établissement hospitalier ou au cours d'une extraction administrative	3	3
au cours d'une extraction ou d'une translation judiciaire	6	6
total	**41**	**42**

fugues et tentatives de fugue commises par des détenus placés dans un établissement ouvert ou admis à un régime de confiance

1996	incidents	nombre de détenus
fugues	**2**	**2**
centre de détention de Casabianda	0	0
corvées extérieures d'autres établissements	2	2
tentatives	**0**	**0**
centre de détention de Casabianda	0	0

Suicides et tentatives de suicide, automutilations et grèves de la faim

Suicides

138 détenus dont 4 femmes sont décédés à la suite d'un acte suicidaire.

suicides, moyens utilisés

année 1996	
par pendaison ou strangulation (1)	122
par le feu	2
par mutilation	6
par précipitation dans le vide (2)	2
par produit médicamenteux	5
par étouffement	1
total	**138**

(1) Une pendaison au cours d'une permission de sortir.
(2) Une précipitation dans le vide au cours d'une permission de sortir.

En 1996, le rapport entre le nombre de suicides et la population pénale a notablement augmenté, atteignant 0,24 %, tandis qu'il s'élevait à 0,20 % en 1995, 0,19 % en 1993 et 1994. Le mouvement d'augmentation des suicides en détention révélé à compter de l'année 1992 se confirme.
Suite au dépôt du rapport d'un groupe de travail sur la prévention du suicide, constitué en mai 1995, un programme d'action pour la prévention du suicide a été élaboré comportant, outre des dispositions générales, la mise en œuvre de mesures expérimentales sur 11 sites pilotes.

évolution du nombre des suicides

1986	64
1987	60
1988	77
1989	62
1990	59
1991	67
1992	95
1993	101
1994	101
1995	107
1996	138

► *Analyse des suicides survenus en 1996*

analyse en fonction de l'âge

ensemble des détenus - 1996	
moins de 18 ans	2
de 18 à - 21 ans	5
de 21 à - 25 ans	20
de 25 à - 30 ans	30
de 30 à - 40 ans	47
de 40 à - 50 ans	26
de 50 à - 60 ans	5
plus de 60 ans	3
total	**138**

suicides analyse en fonction de la durée d'incarcération

incarcéré depuis	prévenus	condamnés	total
moins de 15 jours	22	1	23
de 15 jours à - 3 mois	23	8	31
de 3 mois à - 6 mois	15	13	28
de 6 mois à - 1 an	8	11	19
de 1 à - 3 ans	8	13	21
de 3 à - 5 ans		7	7
de 5 à - 10 ans		8	8
10 ans et plus		1	1
total	**76**	**62**	**138**

suicides, analyse en fonction de la durée d'incarcération et du quantum de la peine prononcée

année 1996	durée de la peine							
durée de l'incarcération au jour du suicide	1 jour à 6 mois	6 mois à 1 an	1 an à 3 ans	3 ans à 5 ans	5 ans à 10 ans	10 ans à 20 ans	20 ans et plus	total
moins de 15 jours			1					1
de 15 jours à 3 mois	2	3	2	1				8
de 3 mois à 6 mois		5	5	2	1			13
de 6 mois à 1 an			9	2				11
de 1 à 3 ans			2	4	3	2	2	13
de 3 à 5 ans			1	4		2		7
de 5 à 10 ans				1	6	1		8
10 ans et plus							1	1
total	**2**	**8**	**19**	**10**	**9**	**8**	**6**	**62**

Tentatives de suicide

827 tentatives ont été dénombrées en 1996 (680 en 1995, 537 en 1994, 507 en 1993). Elles concernent 422 prévenus et 405 condamnés dont 4 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité.

tentatives de suicide

année 1996	**827**
par pendaison ou strangulation	360
par ingestion de produits toxiques	249
par étouffement	7
par projection dans le vide	10
par automutilation grave	113
par le feu ou ingestion de corps étrangers	88

Automutilations

Il a été dénombré, au cours de l'année 1996, 1 763 actes d'automutilation de la part de la population pénale. Ces chiffres étaient respectivement de 1 624 en 1993, 1 703 en 1994 et 1 786 en 1995.
Le plus souvent, ces autoagressions prennent la forme d'incisions et d'ingestions de corps étrangers. Pour 742 d'entre elles, elles sont le fait de prévenus, et pour les 1 021 autres, de condamnés (dont 13 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité).

Grèves de la faim

Circulaire AP 86-24 G1 du 13 octobre 1986.
Ne font l'objet d'une signalisation à l'administration centrale que les grèves de la faim d'une durée supérieure à 7 jours ou qui s'accompagnent d'une grève de la soif.

Au cours de l'année 1996, 886 (964 en 1993, 1 002 en 1994 et 783 en 1995) déclarations de grèves de la faim de détenus ont été enregistrées ; ces refus de s'alimenter recouvrent des délais d'un jour à plusieurs semaines.

grèves de la faim en 1996

durée	nombre
1 à - 10 jours	355
10 à - 20 jours	316
20 à - 30 jours	113
30 à - 40 jours	40
40 à - 50 jours	24
50 à - 60 jours	19
60 à - 70 jours	8
70 à - 80 jours	0
80 à - 90 jours	1
90 à - 100 jours	4
+ de 100 jours	4

Les grèves de la faim s'accompagnent de façon exceptionnelle de grèves de la soif. Ces manifestations sont en 1996 le fait de 560 prévenus et 326 condamnés (dont 14 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité).

Les sanctions disciplinaires

Le décret 96-287 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus a profondément réformé la matière.
Une circulaire datée du même jour explicite les modalités d'application du nouveau régime disciplinaire (voir la réglementation 2.2 pp. 121-128).

Une statistique, sur imprimé provisoire, a été mise en place pour le second semestre 1996. Aucune comparaison annuelle ne peut donc être effectuée.

fautes disciplinaires commises au cours du second semestre 1996				
	fautes du 1er degré (art. D. 249-1)	fautes du 2e degré (art. D. 249-2)	fautes du 3e degré (art. D. 249-3)	total
Bordeaux	340	400	201	**941**
Dijon	224	425	256	**905**
Lille	573	1 318	1 102	**2 993**
Lyon	464	664	355	**1 483**
Marseille	512	1 049	515	**2 076**
Paris	1 129	2 094	1 962	**5 185**
Rennes	373	593	457	**1 423**
Strasbourg	333	514	279	**1 126**
Toulouse	220	387	212	**819**
DOM	262	166	67	**495**
ensemble	**4 430**	**7 615**	**5 406**	**17 446**

sanctions prononcées au cours du second semestre 1996				
	relaxe	sanctions générales (art. D. 251)	sanctions spécifiques (art. D. 251-1)	total des sanctions
Bordeaux	54	775	137	**912**
Dijon	64	726	148	**874**
Lille	237	2 299	603	**2 902**
Lyon	105	1 223	204	**1 427**
Marseille	144	1 614	681	**2 295**
Paris	343	3 402	761	**4 163**
Rennes	87	849	234	**1 083**
Strasbourg	99	290	153	**443**
Toulouse	63	643	131	**774**
DOM	67	404	74	**478**
ensemble	**1 263**	**12 225**	**3 126**	**15 351**

2.14 ▶ Les régimes et conditions de détention

Un régime de détention est l'ensemble des règles et moyens mis en place dans un établissement pénitentiaire pour atteindre les objectifs de la peine privative de liberté.

Ces objectifs ont été définis par le Conseil constitutionnel dans une décision du 20 janvier 1994 qui dispose que la peine privative de liberté vise à protéger la société, assurer la punition du condamné, favoriser son amendement et préparer sa réinsertion.

C'est à ces objectifs que doit répondre le service public pénitentiaire en exerçant sa mission définie par l'article 1er de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 : « participer à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique, favoriser la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et assurer l'individualisation des peines ».

Les régimes de détention actuels résultent de la réforme de 1975, constituée principalement du décret du 23 mai 1975 et de la circulaire d'application du 26 mai 1975. Ces textes ont instauré la classification des établissements pénitentiaires en distinguant :

- les maisons d'arrêt, principalement vouées à l'accueil des prévenus,
- les maisons centrales, établissements pour peine comportant une organisation et un régime de sécurité,
- les centres de détention, établissements pour peine comportant une régime principalement orienté vers la ressocialisation du condamné.

Ils ont ensuite précisé la notion de régime de détention en posant le principe de l'uniformité du régime appliqué tant dans la même catégorie d'établissement qu'à l'intérieur de chacun d'entre eux.

Vingt ans après la réforme de 1975, on ne peut que constater la dilution de la différenciation des régimes de détention des établissements pour peine.

La politique pénitentiaire menée à partir de 1981, et notamment le décret du 26 janvier 1983 relatif à l'amélioration des conditions de détention, ont réduit les spécificités dont bénéficiaient à l'origine les seuls condamnés des centres de détention, par exemple le droit au port de vêtements personnels, la possibilité d'aménager sa cellule, l'accès aux parloirs sans dispositif de séparation.

L'intervention croissante des partenaires extérieurs dans les établissements pénitentiaires et l'essor général de la consommation en détention ont accru ce phénomène de dilution. En pratique aujourd'hui, seules les conditions d'octroi des permissions de sortir distinguent d'une manière générale le régime des centres de détention et celui des maisons centrales.

Par ailleurs, la mise en service des établissements du programme 13 000, affectés pour la plupart à l'exécution des peines de courte durée, a été l'occasion d'apporter des innovations en matière de régime de détention. La circulaire AP 90-11 GA1 du 22 octobre 1990 prévoit pour ces établissements un régime devant tendre au développement de l'autonomie et du sens des responsabilités des condamnés, afin de préparer leur retour à la vie sociale.

Afin d'améliorer les conditions de détention des mineurs et de répondre aux prescriptions de l'article D. 53 du code de procédure pénale relatives aux locaux appropriés à leur accueil, une carte pénitentiaire spécifique a été mise en œuvre par la circulaire AP/PJ 91-07 GA1 du 23 juillet 1991.
Réalisée en collaboration avec la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, cette carte habilite 51 établissements à recevoir des mineurs prévenus ou condamnés à de courtes peines d'emprisonnement au sens de l'article 717 du code de procédure pénale, ; elle a été modifée par la circulaire AP/PJ JUS E 95 400-08 C du 20 mars 1995 afin de tenir compte de certaines situations locales.
Corrélativement à la mise en place de la carte pénitentiaire des mineurs, une circulaire relative au régime de détention devant être appliqué aux mineurs est entrée en vigueur le 4 février 1994 (NOR JUS E 9340. 147 C). Cette circulaire a été élaborée en lien avec la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Actuellement, une réflexion est engagée sur la définition des régimes de détention différenciés, en corrélation avec la mise en œuvre du plan pluriannuel pour la Justice, et notamment la construction de nouveaux établissements et le recrutement de personnels, impliquant la définition de lignes d'action cohérentes.

L'accroissement du nombre de condamnés à une longue peine et l'expérimentation du projet d'exécution de peine imposent aussi de restaurer une plus grande lisibilité de la progressivité de la peine pour en permettre une exécution plus dynamique.

Partie 2 - Chapitre 2

La réglementation

La réforme du régime disciplinaire des détenus

Le décret n° 96-287 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus a profondément réformé la matière. Une circulaire datée du même jour explicite les modalités d'application du nouveau régime disciplinaire.

La réforme du régime disciplinaire des détenus a pour effet de porter remède aux insuffisances de l'ancienne procédure disciplinaire, qui, en l'absence d'un cadre rigoureux notamment en ce qui concerne la définition des fautes disciplinaires, a pu donner lieu à une grande disparité dans la pratique des établissements.

En outre, l'action disciplinaire doit s'exercer dans des conditions conformes aux exigences des règles pénitentiaires européennes contenues dans la recommandation du Conseil de l'Europe en date du 12 février 1987, et de la Convention européenne des droits de l'homme.

La nécessité de cette réforme a été accentuée par la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État, qui admet depuis l'arrêt *Marie* du 17 février 1995, la recevabilité des recours des détenus contre les décisions disciplinaires des chefs d'établissement pénitentiaire. Le contrôle par les tribunaux administratifs de l'erreur manifeste d'appréciation ne peut se concevoir que dans un contexte juridique précis et complet, en particulier au regard de la détermination des fautes disciplinaires et des sanctions afférentes.

Les enjeux de cette réforme ont été d'harmoniser les règles disciplinaires à l'égard des détenus tout en assurant le respect du droit dans la collectivité carcérale.

Cette réforme a permis d'associer plus étroitement les personnels de surveillance au processus disciplinaire. En effet, si ceux-ci sont toujours à l'origine du déclenchement de la procédure, au moyen de la rédaction d'un compte rendu d'incident relatant les faits dont ils ont été témoins, les personnels de surveillance sont désormais associés à d'autres phases de la procédure disciplinaire. Ils sont notamment pleinement associés au prononcé de la sanction, en tant qu'assesseurs à la commission de discipline, au sein de laquelle ils ont voix consultative.

Ainsi, l'enquête conduite par un gradé permet de valoriser le rôle du personnel d'encadrement et de donner plus de poids à la procédure engagée contre le détenu, en donnant à la commission de discipline, tous les éléments d'information pour le prononcé d'une décision appropriée (antécédents disciplinaires, personnalité du détenu, etc.).

Enfin, les chefs de service pénitentiaire dirigeant les maisons d'arrêt ont aujourd'hui les mêmes pouvoirs disciplinaires que les personnels de direction.

D'une manière générale, la réforme a permis de conférer à l'action disciplinaire une base réglementaire claire et précise en instaurant le principe de la légalité des fautes disciplinaires et des sanctions, et en renforçant le principe du contradictoire de la procédure. Dès lors, les fautes disciplinaires sont classées en trois degrés en fonction de leur gravité, les fautes du premier degré étant considérées comme les plus graves (violences contre les personnes, participation à une action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement, etc.). Certaines qualifications renvoient au règlement intérieur pour leur définition : ce document revêt une importance toute particulière, au regard de la discipline et doit donc être complété en conséquence.

La procédure disciplinaire est plus précisément définie du premier acte (le compte rendu d'incident rédigé par l'agent témoin des faits) au dernier acte (le prononcé de la sanction disciplinaire par la commission de discipline).

À cet égard, les nouveautés procédurales essentielles consistent dans l'institutionnalisation d'une véritable procédure d'enquête avant la réunion de la commission de discipline, dans la concrétisation réglementaire d'un délai octroyé au contrevenant pour préparer ses explications (trois heures au minimum), et enfin, dans la mise en œuvre d'un recours administratif préalable obligatoire avant tout recours contentieux éventuel, devant le directeur régional des services pénitentiaires en cas de contestation de la décision prise par le président de la commission de discipline.

Les prérogatives du président de la commission de discipline sont par ailleurs précisées : il doit entendre les explications du détenu, éventuellement par l'intermédiaire d'un interprète si cela est nécessaire et possible, il peut demander à entendre des témoins s'il l'estime utile pour la bonne connaissance des faits, enfin il prononce en présence du détenu, mais après consultation des assesseurs lors d'une délibération secrète, la sanction disciplinaire lui paraissant proportionnée à la gravité des faits et adaptée à la personnalité de l'auteur de la faute disciplinaire.

La décision motivée est notifiée oralement et par écrit au détenu qui reçoit copie de l'imprimé disciplinaire, après avoir été informé des voies de recours ouvertes contre la décision.

Sont précisées également les conditions dans lesquelles le placement préventif en cellule disciplinaire est possible (limitations quant à sa durée et quant aux fautes permettant d'y recourir — fautes du premier et du deuxième degré).
La réforme offre désormais aux chefs d'établissement, un panel beaucoup plus large de sanctions, leur permettant ainsi d'individualiser davantage leur réponse aux incidents disciplinaires. Sont par exemple créées la sanction de confinement en cellule individuelle ordinaire (consistant à priver le détenu de toutes les activités culturelles, sportives et de loisirs, tout en le laissant en détention normale), et la sanction consistant à exécuter un travail de nettoyage ou de réparation quand l'infraction est en lien avec un manquement aux règles d'hygiène ou avec une dégradation.

Les sanctions disciplinaires font, en outre, l'objet d'une classification plus précise. Certaines sanctions sont applicables quelle que soit la faute commise : ainsi en est-il notamment de l'avertissement, du confinement en cellule ordinaire individuelle ou de la sanction de cellule disciplinaire ; d'autres doivent être en relation avec la faute commise : il en est ainsi par exemple de la mise à pied d'un emploi qui peut sanctionner une faute commise au cours ou à l'occasion du travail, ou de l'exécution de travaux de nettoyage des locaux quand la faute est en relation avec le manquement aux règles de l'hygiène.

Il est à noter que la sanction de cellule disciplinaire a vu son régime assoupli : deux restrictions antérieurement automatiques ont été supprimées, à savoir la restriction à la correspondance autre que familiale, et le retrait du couchage pendant la journée.

Par ailleurs, une échelle des sanctions de cellule de confinement et de cellule disciplinaire est instaurée, en relation avec le degré de la faute commise. Ainsi, les sanctions en question voient leur maximum limité à 45, 30 et 15 jours suivant que l'infraction reprochée est du premier, du deuxième ou du troisième degré.

Enfin, des dispositions particulières sont prévues pour les mineurs : certaines sanctions ne leur étant pas applicables (sanctions de cellule disciplinaire ou de confinement pour les mineurs de 16 ans, privation d'activités de formation), d'autres étant adaptées (réduction des maxima de la sanction de cellule disciplinaire ou de confinement pour les mineurs de plus de 16 ans).

En conclusion, cette réforme du régime disciplinaire des détenus permet au service public pénitentiaire de se doter d'une réglementation en phase avec son époque, conférant une autorité plus grande aux actes professionnels des personnels et instituant des obligations plus précises à l'encontre des détenus tout en leur ménageant des possibilités de recours. Le bilan, au 1er décembre 1996, c'est-à-dire 9 mois après la mise en œuvre de la réforme, 238 recours administratifs préalables avaient été formés par des détenus contre les décisions disciplinaires des chefs d'établissement pénitentiaires. Les directeurs régionaux ont été amenés à annuler 21 décisions disciplinaires et à en réformer 5. À la même date, 13 recours devant les tribunaux administratifs étaient formés par les détenus contre les décisions des directeurs régionaux.

L'extension du domaine d'application de l'article D. 49.1 du code de procédure pénale

Décret n° 96-651 du 22 juillet 1996.

L'article 1er du décret du 22 juillet 1996 procède à la modification de l'article D.49.1 du code de procédure pénale qui prévoit que le procureur de la République doit aviser le juge de l'application des peines avant de mettre à exécution certaines peines d'emprisonnement concernant des personnes non encore incarcérées, afin de

permettre à ce magistrat de déterminer les modalités d'exécution de la peine en considération de la situation des condamnés : une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, voire la saisine du tribunal correctionnel pour la conversion de la peine initiale en TIG, peuvent alors être envisagées par le magistrat.

À compter du 1er octobre 1996, cette information préalable, qui ne concernait auparavant que les condamnations inférieures ou égales à 6 mois d'emprisonnement, doit intervenir pour toutes les condamnations inférieures ou égales à un an.

Il est désormais donné au juge de l'application des peines un délai de 2 mois, et non plus d'un mois, pour prendre sa décision, avant que le parquet ne puisse mettre la peine à exécution (sauf en cas d'urgence). Le juge de l'application des peines peut charger le comité de probation et d'assistance aux libérés de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale de l'intéressé pour proposer toute mesure propre à favoriser sa réinsertion.

Le régime de l'interdiction de séjour

Décret n° 96-951 du 22 juillet 1996, Circulaire NOR JUS D 96 30123C du 22 juillet 1996, note GA3 304 du 8 août 1996.

L'interdiction de séjour avait été profondément modifiée avec l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, les prérogatives exercées antérieurement par le ministère de l'Intérieur étant désormais confiées à l'autorité judiciaire. Cette importante réforme avait suscité certaines interrogations au sein des juridictions auxquelles les textes d'application mentionnés sont venus répondre.

Les dispositions nouvelles introduites dans les articles D. 571 à D. 571.3 du code de procédure pénale prévoient notamment la centralisation au parquet de la juridiction ayant prononcé la condamnation, de toutes les informations relatives à l'exécution de la peine : liste des lieux interdits et des mesures de surveillance susceptibles d'être imposées au condamné, décisions modificatives du juge de l'application des peines, etc. Par ailleurs, une « carte d'interdiction de séjour » est créée pour permettre au condamné d'être exactement informé de ses droits et obligations et de justifier en permanence de sa situation. S'agissant de la participation des services pénitentiaires à l'exécution de la peine, les CPAL figurent parmi les services susceptibles d'être désignés par le JAP pour assurer le respect des mesures de surveillance et d'assistance.

Les chefs d'établissement pénitentiaire sont chargés de signaler au JAP du lieu de détention et au parquet du lieu de condamnation tout écrou, transfèrement ou libération d'un détenu condamné à une interdiction de séjour. Ils peuvent être également tenus de la remise au détenu de sa carte d'interdiction de séjour.
À cet égard, la circulaire du 22 juillet 1996 rappelle qu'en application de l'article 131.2 du code pénal, l'interdiction de séjour n'est pas suspendue pendant la déten-

tion et qu'elle trouve à s'appliquer chaque fois que le condamné est autorisé à s'absenter de l'établissement. L'exécution de la mesure pour la durée fixée par la juridiction de condamnation ne commence cependant qu'à compter du jour où la privation de liberté a pris fin.

La prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel

Circulaire du 17 juillet 1996 portant application de l'article 7 de la loi du 1er février 1994 instituant une peine incompressible.

La loi du 1er février 1994, outre la création d'une peine incompressible, a aussi imposé le recours à l'expertise psychiatrique obligatoire préalable à tout aménagement de peine des condamnés pour infractions à caractère sexuel et, dans son article 7, prévu que ces condamnés devaient exécuter leur peine dans des établissements pénitentiaires permettant de leur assurer un suivi médical et psychologique adapté.

Le décret du 4 août 1995 et la circulaire du 17 juillet 1996 prévoient que ces établissements sont ceux dotés d'un service médico-psychologique régional ou d'une unité fonctionnelle rattachée à ce service, les établissements dans lesquels le secteur de psychiatrie générale intervient en application d'un protocole de santé et les établissements où le service médical est régi par une convention passée dans le cadre de la loi du 22 juin 1987 (programme 13 000). En réalité, il s'agit d'un renvoi au dispositif de soins psychiatriques en milieu pénitentiaire, pleinement compétent pour le suivi médico-psychologique des détenus auteurs de crimes et délits à caractère sexuel.

Le chef d'établissement est chargé d'adresser au psychiatre un résumé de la situation pénale et la copie des expertises psychologiques ou psychiatriques contenues dans son dossier individuel.

Enfin, avant leur libération, les détenus auteurs d'infractions à caractère sexuel doivent faire l'objet d'un examen psychiatrique en vue de préparer le cas échéant une prise en charge post-pénale adaptée. Cette consultation, qui n'a pas pour objet une expertise, vise seulement à favoriser la continuité des soins ou du traitement amorcé pendant la détention.

▶ *Le projet de loi instituant la peine de suivi médico-social*

Au cours de l'année 1996, la direction de l'Administration pénitentiaire a participé aux travaux préparatoires au projet de loi renforcant la prévention et la répression des atteintes sexuelles commises sur les mineurs et des infractions portant atteinte à la dignité de la personne, qui prévoit d'instituer une peine de suivi médico-social.

Cette peine complémentaire, inspirée des propositions de plusieurs commissions et en particulier celle présidée par Mme Cartier et celle présidée par le Dr Claude

Balier, consisterait dans l'obligation pour le condamné de se soumettre sous le contrôle du JAP et du CPAL, à des mesures de surveillance et d'assistance comportant notamment une injonction de soins et ce, pendant une durée fixée par la juridiction de jugement, dans la limite maximum de 5 ans pour les délits et de 10 ans pour les crimes. En cas d'inobservation de cette injonction de soins ou des autres mesures de surveillance, le condamné devra subir, après décision du JAP, un emprisonnement dont la durée maximum aura également été fixée par la juridiction de jugement. Cet emprisonnement pourra être de 2 ans pour les délits et de 5 ans pour les crimes.

La peine de suivi médico-social ne pourrait être prononcée que si une expertise conclut à son utilité. Elle ne prendrait effet qu'à la libération du condamné qui pourrait par ailleurs demander à tout moment le relèvement de la peine.

Un dispositif particulier de mise en œuvre est prévu pour assurer une meilleure coordination des interventions médicales et judiciaires, dans le respect de la déontologie propre à chacune. Ainsi pour la mise en œuvre de l'injonction de soins, le JAP désignerait un médecin coordinateur participant au choix du médecin traitant, pouvant conseiller ce dernier à sa demande et transmettant au JAP les éléments nécessaires au contrôle du suivi de la mesure.

Le *Mémento du surveillant*

Au cours de l'année 1996, a été élaboré et diffusé un *Mémento du surveillant*. Outil professionnel pour les surveillants de l'Administration pénitentiaire, il reprend les bases fondamentales de la réglementation, sans se substituer ni au code de procédure pénale, ni au règlement intérieur des établissements. Il vise à répondre aux besoins quotidiens des surveillants et à leur permettre de répondre aux questions les plus courantes des détenus.

Composé de 36 chapitres classés par ordre alphabétique et portant sur des thèmes allant d'« alcool et tabac » à « visites » en passant par le « compte nominatif », le « juge de l'application des peines », les « médias » ou la « semi-liberté », le *Mémento du surveillant* mentionne les références des principaux textes de principe puis est rédigé sous forme de questions/réponses.

3e partie

La réinsertion et la participation communautaire

Partie 3 - Chapitre 1

La réinsertion sociale et professionnelle

Partie 3 - Chapitre 1

La réinsertion sociale et professionnelle

3.11 ▶ Le bénévolat

Un développement dans les régions

Malgré les difficultés, le plus souvent financières, connues actuellement par le secteur associatif, on peut noter que la rigueur de ce contexte s'accompagne pour la plupart des associations nationales de bénévoles, d'une organisation plus soutenue, d'une structuration de leur fonctionnement qui sont en fait le support d'une implantation régionale plus large, et d'une intervention dans de plus nombreux établissements. Ceci est significatif pour les associations CLIP, le Courrier de Bovet — qui a informatisé ses différents fichiers — et Auxilia qui sont respectivement implantés dans 17 % d'établissements (15 % en 1995), 70 % d'établissements (40 % en 1994) et 91 % (75 % en 1995).

L'extension des interventions des associations va de pair avec une animation régionale plus riche, réalisée par des correspondants régionaux mieux investis et responsabilisés dans leurs missions.

Les actions d'information ou de formation dans les régions

• La FARAPEJ a organisé à Tours une journée sur « Les prisons et les jeunes », et à Nîmes une rencontre ayant pour thème « Pathologies et délinquances, la prison lieu de soins ? ».
• Le GÉNEPI a réalisé trois journées de formation pédagogique à Marseille, Paris et Rennes et cinq week-ends régionaux de formation des étudiants « génepistes » sur « Les drogues en prison », « La connaissance du monde judiciaire », « La violence en prison », « Les mineurs et la justice », « Les sortants de prison » en Provence, à Brest, Douai, Paris et Saint-Étienne.
• Les délégués régionaux de l'ANVP ont organisé sept réunions régionales d'information.
• CLIP, grâce au rôle d'un correspondant régional « service ville » dans le Nord, a pu développer des actions d'information qui ont permis de nouvelles interventions dans cinq établissements.

Les associations nationales de bénévoles soulignent pour la plupart que cet élargissement de leur champ d'intervention, se double d'échanges multiples tant entre elles qu'avec diverses associations ayant des intérêts proches de leurs objectifs : Ligue des droits de l'homme, OIP, Aides, Emmaüs, etc.
Cette mobilisation est naturellement soutenue par la FARAPEJ du fait de son rôle fédérateur du secteur associatif.

► *Quelques faits marquants*

• L'ANVP a organisé à Vannes un colloque sur « La santé en milieu carcéral », précédé d'une étude réalisée par près de la moitié de ses correspondants en établissements.

• Le GÉNEPI a fêté dans un amphithéâtre du Sénat ses vingt ans d'existence et a organisé à cette occasion un colloque intitulé « La prison : une institution au cœur de la société. Les relations entre la société civile et l'institution pénale ». Des chercheurs, des parlementaires, des représentants du monde associatif et des magistrats ont été associés à cette journée. M. Jean-Pierre Dintilhac, magistrat en fonction à la Cour de cassation, ancien directeur de l'Administration pénitentiaire, a bien voulu présider cette manifestation et encourager pour son accès à « l'âge adulte », ce mouvement d'étudiants dont il avait facilité le développement.

Cette journée a permis au GÉNEPI de présenter les résultats d'une importante étude menée en relation avec le SCERI, sur *Les Connaissances des Français sur la prison*.

• CLIP a été agréé par arrêté du ministre de la Jeunesse et des Sports en tant qu'association nationale de jeunesse et d'éducation populaire.

Cet agrément met en valeur le rôle des formateurs de CLIP — de l'initiation à la qualification professionnelle en informatique — auprès de la population pénale et en particulier auprès des jeunes détenus.

Les chiffres significatifs de l'activité des bénévoles

Le tableau publié ci-contre regroupe les informations communiquées par les principales associations de bénévoles.

Il est nécessaire de rappeler à cet égard, que ces données ne prennent pas en compte l'activité de nombreux bénévoles qui, à titre individuel ou regroupés dans diverses associations, participent à de multiples actions menées au bénéfice des détenus et/ou de leurs familles.

Les associations internationales caritatives

Comme ces dernières années, la Croix-Rouge, le Secours Catholique et l'Armée du Salut ont développé dans des secteurs les plus divers leurs actions au bénéfice de la population pénale.

L'Armée du Salut a animé dans 42 établissements pénitentiaires (dont 17 établissements pour longues peines et l'hôpital de Fresnes) les fêtes de Noël. Près de six mille cadeaux ont été remis aux détenus.

Dans le cadre de ses missions, l'Armée du Salut porte une attention particulière aux sortants de prison : accueil dans les CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion

sociale), et à l'ex-centre d'accueil Hôpital éphémère, annexe de la Maison du partage de Paris où des femmes très démunies ont pu être reçues.
Par ailleurs, les CHRS de l'Armée du Salut prennent en charge des personnes condamnées à des peines de travail d'intérêt général.

L'Armée du Salut, répondant en cela a l'objectif principal de son organisation, a mené de nombreuses actions auprès des détenus les plus démunis. Plusieurs centaines de détenus sont suivis par des visiteurs et des aumôniers : deux mille aides matérielles ont été réalisées : vêtements, timbres, mandats, etc.

l'action des associations nationales de bénévoles

actions/associations année 1996	nombre de bénévoles	nombre de détenus concernés	établissements concernés par l'activité
visites aux détenus et accueil des familles			
ANVP (1)	1 270	9 000 environ	83 %
enseignement			
AUXILIA (2) (par correspondance)	1 350	3 158	91 %
CLIP (3)	200 dont 100 formateurs	1 700	17 %
GÉNEPI (4)	814	4 260	30 %
correspondance avec les détenus			
Courrier de Bovet (5)	715	1 090	70 %
fédération d'associations			
FARAPEJ (6)	43 associations regroupant 2 000 bénévoles		26 %

(1) ANVP : Association nationale des visiteurs de prison.
(2) AUXILIA : Enseignement par correspondance.
(3) CLIP : Club informatique pénitentiaire.
(4) GÉNEPI : Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées.
(5) Courrier de Bovet : Correspondance avec les détenus.
(6) FARAPEJ : Fédération des associations Réflexion-action-prison et justice.

3.12 ▶ L'enseignement général

L'année 1996 a été marquée par le développement des moyens d'enseignement affectés par le ministère de l'Éducation nationale en milieu pénitentiaire et l'extension des unités pédagogiques régionales instituées par la convention signée conjointement le 19 janvier 1995, par la direction de l'Administration pénitentiaire, la direction des Écoles, la direction des Lycées et Collèges, la direction des Personnels d'inspection et la direction de l'Éducation nationale.
Dans ce cadre, l'enseignement a poursuivi les principaux objectifs définis par la circulaire signée par ces mêmes directions, le 27 avril 1995 (*Bulletin officiel de l'Éducation nationale* du 4 mai 1995), en développant :

- les formations de base destinées aux détenus les plus démunis et particulièrement les illettrés,
- les actions auprès des mineurs et jeunes détenus,
- les enseignements à tous les autres niveaux secondaires et supérieurs,
- la formation des formateurs, afin d'accroître la qualité des actions d'enseignement.

Principales données quantitatives

▶ *Prestations de l'Éducation nationale*

Au cours de l'année 1996, 303 enseignants à temps plein et environ 700 vacataires ont assuré plus de 9 000 heures de cours par semaine à tous les niveaux d'enseignement, soit 340 000 heures sur l'ensemble de l'année scolaire. L'encadrement moyen au niveau national est en moyenne de 25 heures d'enseignement pour 150 détenus. Plus de 29 000 détenus ont été inscrits dans les différentes actions d'enseignement.

- Plus de 19 000 personnes ont suivi une formation de base relevant soit de l'alphabétisation et de la lutte contre l'illettrisme (7 800) soit de la remise à niveau dans les domaines fondamentaux (11 700) ; 1 909 d'entre elles ont été reçues au certificat de formation générale.

Ces actions ont été assurées par les 270 instituteurs et professeurs des écoles, pour la plupart spécialisés affectés à plein temps en établissements pénitentiaires, et grâce à 1 200 heures supplémentaires fournies par la direction des Écoles aux différentes inspections académiques.

- Une trentaine d'enseignants des collèges et lycées et environ 550 enseignants à temps partiel intervenant sur 2 000 heures rectorales ont assuré des cours du secondaire et permis à près de 10 000 détenus de préparer des diplômes du brevet des collèges jusqu'au BTS ; 170 brevets des collèges ont été délivrés en 1996, 278 CAP ou BEP, 55 DAEU, 50 bac et 51 diplômes de l'enseignement supérieur.

▶ ***Cours par correspondance***

Plus de 2 600 personnes détenues ont suivi des cours par correspondance. Ce mode d'enseignement qui offre une réponse adaptée à des besoins individualisés ou spécialisés de formation, repose sur deux structures d'appui en milieu pénitentiaire :

- une convention établie entre le Centre national d'enseignement à distance (CNED) et l'Administration pénitentiaire prévoit notamment une contribution de celle-ci aux frais d'inscription ; cette aide a concerné 680 détenus en 1996 ;
- l'association AUXILIA organise quant à elle, grâce à un réseau de professeurs bénévoles, des cours par correspondance gratuits (1 700 inscrits en 1996).

Les orientations de l'enseignement

Les besoins de formation de la population pénale

La population en milieu carcéral présente dans sa grande majorité un niveau d'étude et de qualification très faible :

- on estime à 60 %, le nombre des détenus dont le niveau ne dépasse pas la fin d'études primaires et, parmi eux, le taux d'illettrisme repéré est bien plus élevé que dans la population générale. Pour ces publics de bas niveaux, le certificat de formation générale (CFG), est une première validation des connaissances de base, qui donne des équivalences avec des unités capitalisables de CAP,
- une moitié des 40 % restant se situe à un niveau V de qualification, CAP ou BEP, et peut développer ou approfondir une formation professionnelle qualifiante, alors que l'autre moitié peut relever d'un enseignement du niveau de la préparation du brevet jusqu'à l'université.

Le sens de l'enseignement

Quel que soit le niveau d'études, la formation est un droit fondamental, figurant dans les textes du Conseil de l'Europe et inscrit dans le code de procédure pénale. L'enseignement du premier degré est assuré dans tous les établissements pénitentiaires, *(sauf un à ce jour)* conformément à l'article D 452 du code de procédure pénale. Il s'adresse prioritairement aux jeunes détenus et aux publics faiblement qualifiés ou illettrés.

Ce droit à la formation doit permettre aux détenus d'être dans les conditions les plus proches d'une situation de droit commun. Le partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, comme celui avec les ministères du Travail ou de la Santé, garantit l'exercice du droit commun pendant le temps de la détention.

Finalité et objectifs de l'enseignement

Rappel des principes essentiels de la circulaire du 27 avril 1995.
À tous les niveaux, la finalité de l'enseignement est de contribuer à ce que la personne détenue se projette autant que faire se peut dans la vie libre et se dote des compétences nécessaires pour se réinsérer dans la vie sociale et ainsi se préserver de la récidive.

Pour tous les jeunes et adultes en détention, l'enseignement poursuit plusieurs objectifs :
- un objectif éducatif de soutien à la personne,
- un objectif de qualification et de validation des acquis,
- un objectif d'ouverture aux différentes formes d'accès au savoir.

La dimension des enseignements aux adultes

Indépendamment des mineurs pour lesquels l'enseignement est prioritaire, voire obligatoire, comme en milieu libre, l'enseignement en milieu carcéral se définit essentiellement comme une formation pour adultes.

La formation d'adultes ne consiste pas à reprendre à l'identique un cursus d'enseignement primaire ou secondaire. S'agissant d'adultes dont les niveaux sont très hétérogènes et pour lesquels l'enseignement renvoie souvent à des souvenirs d'échec, le retour dans un processus d'apprentissage suppose une démarche personnalisée, prenant en compte les acquis de la personne, son expérience et ses motivations.

L'enseignement constitue donc un dispositif permanent de l'Éducation nationale à l'intérieur des prisons, qui doit s'adapter aux entrées et sorties fréquentes, à l'hétérogénéité des publics et à la nécessité d'individualiser les parcours.

L'inscription au cœur du projet de réinsertion

L'efficience de l'enseignement dépend de son intégration à chacune des étapes du parcours de la détention, depuis l'accueil et l'orientation jusqu'à la préparation de la sortie.

► *À l'accueil*

Il appartient à l'équipe pédagogique de définir avec la direction de l'établissement, les moyens d'informer tous les détenus entrants de l'existence d'un dispositif d'enseignement de l'établissement et d'organiser un repérage systématique des détenus illettrés pour lesquels une action pédagogique est nécessaire.

▶ *Pour préparer la sortie*

La pertinence du dispositif d'enseignement suppose que la reconnaissance des acquis pour une poursuite des apprentissages à la libération soit assurée. Les acquis font l'objet d'une certification, d'une validation par unités capitalisables ou d'une attestation de cursus suivi et de niveau atteint. Par ailleurs, les enseignants peuvent, le cas échéant, participer à la commission d'application des peines et communiquer au service socio-éducatif les informations relatives au processus de formation entamé.

Les unités pédagogiques régionales

Après la signature en 1995 de la convention et de la circulaire Éducation nationale-Justice, ont été créées en septembre 1995 six unités pédagogiques régionales sur les régions de Lille, Lyon, Marseille, Paris, Strasbourg et Toulouse, puis, en septembre 1996, deux unités sur les régions de Bordeaux et Dijon. La création de l'unité pédagogique de Rennes est prévue pour 1997.

Des unités pédagogiques intégrées dans les directions régionales...

Chaque unité pédagogique régionale en milieu pénitentiaire est rattachée administrativement à une direction régionale des services pénitentiaires. Elle est placée sous l'autorité d'un responsable, choisi parmi les personnels de direction ou parmi les personnels enseignants titulaires du diplôme de directeur d'établissements d'éducation adaptée et spécialisée.

Le responsable reçoit ses missions conjointement, pour l'Éducation nationale, du recteur du siège de la direction régionale et, pour l'Administration pénitentiaire, du directeur régional des services pénitentiaires.

La mise en place de ces nouvelles structures s'est traduite par l'installation effective des responsables d'unités pédagogiques dans les directions régionales et par leur implication quotidienne dans la vie des départements « réinsertion et probation ». Cette participation à la vie des directions a permis une réelle connaissance de la politique de l'administration pénitentiaire et une implication sur des dossiers essentiels du plan pluriannuel Justice (projet d'exécution de peine, participation aux dispositifs transversaux des quartiers mineurs, de repérage des illettrés, de préparation à la sortie, etc). En particulier les responsables d'UPR ont contribué à la mise en place des groupes de pilotage de lutte contre l'illettrisme et en assument généralement la responsabilité.

Sur le plan budgétaire, la structuration de l'enseignement a permis une meilleure identification des besoins de fonctionnement de l'enseignement dans le budget global des directions régionales et des établissements. Ce budget a d'ailleurs notoirement progressé. (*Cf.* tableau relatif aux budgets p. 299.)

... reconnues par les instances de l'Éducation nationale

Les responsables des unités pédagogiques ont pour mission d'organiser l'ensemble des activités d'enseignement, en recherchant leur intégration dans la politique de réinsertion de l'Administration pénitentiaire.
En 1996, chaque responsable a pu formaliser le projet pédagogique de l'unité et développer une politique de communication auprès des instances académiques et rectorales de l'Éducation nationale. Cette politique a permis d'obtenir deux postes d'enseignants du premier degré et surtout des enveloppes d'heures rectorales accompagnant la mise en place d'actions de second degré dans des régions qui n'étaient pas antérieurement dotées d'une structure « lycée ».

L'évaluation

► *Les commissions régionales de suivi*

En 1996, quatre régions ont pu tenir la commission régionale de suivi prévue par l'article 5 de la convention de janvier 1995 ; elle a été organisée par le recteur d'académie du siège de la direction régionale, en liaison avec les autres recteurs d'académies concernés, et le directeur régional des services pénitentiaires. Les commissions ont permis d'apprécier les résultats obtenus et d'examiner le projet pédagogique prévu pour l'année scolaire suivante.

► *La commission nationale interministérielle*

Une réunion de concertation entre la direction des Écoles, la direction des Lycées et des Collèges, la direction des Personnels d'inspection et de direction et la direction de l'Administration pénitentiaire a été organisée en octobre 1996 pour évaluer la mise en œuvre de la convention et le fonctionnement des unités régionales.

Les moyens de formation et les ressources financières

La formation continue des personnels enseignants

La spécificité de la fonction des personnels enseignants en milieu pénitentiaire étant la formation de jeunes et d'adultes incarcérés, des actions de formation initiale et continue leur sont proposées pour une adaptation à ces postes de travail.
Le développement d'une politique nationale et régionale de formation des formateurs a été poursuivie en 1996 afin que ces enseignants, ressources internes et permanentes des établissements, soient qualifiés pour assurer les enseignements essentiels : formation des instituteurs nouvellement nommés, formation des formateurs pédagogiques régionaux, formation de conseillers techniques et pédagogiques sur l'illettrisme, formation à des outils pédagogiques adaptés.

Des stages ont été organisés conjointement par les ministères de l'Éducation nationale et de la Justice.
Des sessions se sont déroulées au Centre national d'études et de formation pour l'adaptation scolaire et l'éducation spécialisée (CNEFASES) de Beaumont-sur-Oise et à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP) de Fleury-Mérogis.
En 1996, se sont tenus un stage de trois semaines pour les instituteurs nouvellement nommés en milieu pénitentiaire et un stage d'une semaine sur les techniques pédagogiques de remédiation.
Par ailleurs, plusieurs actions de formation régionales ont été menées dans le cadre des missions académiques de formation des personnels de l'Éducation nationale (MAFPEN) ou dans le cadre des formations continues organisées par la direction de l'Administration pénitentiaire.

Les subventions

Certains conseils généraux allouent des subventions pour l'achat de matériel d'enseignement. L'Administration pénitentiaire délègue des crédits en faveur des établissements insuffisamment ou non subventionnés, dans le cadre d'une gestion régionale déconcentrée.
De même, les communes n'étant plus tenues d'assurer un logement aux instituteurs affectés dans les prisons ou de leur verser une indemnité représentative de logement, l'Administration pénitentiaire a pris en charge le versement d'une indemnité forfaitaire.

La politique à l'égard des publics en situation d'illettrisme

Suite au rapport sur l'illettrisme en France paru en 1984, la constitution du Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme a permis de préconiser des politiques globales, interministérielles par rapport à un phénomène identifié comme un des problèmes majeurs de notre société. Dans ce cadre, l'Administration pénitentiaire et le GPLI, ont commandé, en 1990, à un cabinet de sociologues, une étude sur la question de l'illettrisme en milieu pénitentiaire. Le rapport, appuyé sur une enquête auprès de 10 625 détenus, a conclu sur l'existence d'une proportion plus forte d'illettrés, en milieu carcéral qu'en milieu libre.

Cette analyse est confirmée par l'évaluation des compétences de lecture de la population pénale qui est mise en place depuis 1994 dans plusieurs dizaines de maisons d'arrêt ; tous les entrants francophones sans diplôme ou détenteurs du certificat d'études primaires passent un test comparable à celui qui est proposé depuis 1991 à tous les conscrits français.

Les résultats obtenus dans 33 maisons d'arrêt lors de l'année scolaire 1995-1996 auprès de 5 500 détenus entrants, confirment les hypothèses sur l'ampleur du phénomène de l'illettrisme en prison :

- 39 % du total des entrants se situent en dessous du seuil de lecture fonctionnelle défini par ce test, contre 20 % à l'armée,
- la moitié d'entre eux, soit 20 % des détenus, sont en très grande difficulté au niveau même des mots ou de la phrase (8,5 % à l'armée).

Problématique propre au public détenu

L'illettrisme est un des phénomènes massifs d'exclusion sociale et professionnelle. Ces publics, en grande difficulté d'ordinaire dans la société, du fait qu'ils ne maîtrisent pas les savoirs de base, sont encore plus handicapés en prison. La vie carcérale limitant considérablement l'exercice de tous les savoirs de base, les déficits antérieurs dans ce domaine s'en trouvent aggravés.
En conséquence, faute d'une intervention pour inciter les plus démunis à des activités de formation de base, ces détenus risquent de sortir de prison plus dégradés psychologiquement et intellectuellement qu'ils n'y sont rentrés.

Au-delà de l'exercice d'un droit fondamental, la formation en prison a une fonction de préparation à la réinsertion et de prévention de la récidive : les difficultés dans la communication orale et écrite constituent un handicap social qui ne permet pas à la personne d'accéder à l'ensemble de ses droits (emploi, formation, santé, etc.).

Il importe donc de trouver les moyens de travailler réellement avec les détenus illettrés en identifiant rapidement cette population à haut risque, dans un esprit de discrimination positive, puisqu'en prison comme dans la vie civile, les personnes ne possédant pas les connaissances de base sont difficilement identifiables.

Les principes d'orientation du programme pluriannuel Illettrisme

En 1996, la politique de lutte contre l'illettrisme inscrite dans le plan pluriannuel pour la Justice comporte six principaux objectifs.

▶ Développer quantitativement et qualitativement les actions d'enseignement et de formation pour les détenus en situation d'illettrisme ; cela comprend :

- le développement des actions d'enseignement assurées par l'Éducation nationale et des formations spécifiques financées sur les crédits catégoriels « illettrisme » du ministère du Travail,

• l'évaluation des actions en s'assurant qu'elles sont accessibles aux plus faibles niveaux par des démarches d'individualisation des parcours de formation et par une organisation adaptée au flux permanent des groupes.

▶ Généraliser le repérage systématique des détenus en situation d'illettrisme à l'ensemble des établissements pénitentiaires, pour évaluer, dès l'accueil, les niveaux de compétences en lecture des moins qualifiés et faciliter leur accès aux formations. En 1997, l'objectif est d'étendre à une centaine d'établissements pénitentiaires, le dispositif de repérage.

▶ Concevoir, expérimenter avec d'autres ministères concernés des dispositifs et outils pédagogiques les mieux adaptés à la formation des adultes les moins qualifiés ; outils nécessaires au repérage, aux interventions pédagogiques et à la validation des acquis, (tests, outils pédagogiques, référentiel interministériel sur les bas niveaux et livrets de compétences, logiciels d'apprentissage, fichiers, etc.). Ces outils sont systématiquement expérimentés et évalués.

▶ Former les formateurs et particulièrement des personnes ressources, conseillers techniques sur l'illettrisme. Cette formation est menée en partenariat avec le GPLI, la PJJ et les centres nationaux de l'enseignement spécialisé. Les conseillers techniques sur l'illettrisme sont impliqués dans le repérage, ils expérimentent et évaluent de nouveaux outils, assurent la sensibilisation des personnels et aident les équipes à l'élaboration de projets sur l'illettrisme.

▶ Mettre en place dans chaque direction régionale une commission de pilotage (enseignement, formation professionnelle, socio-éducatifs et travail) pour mener, suivre et évaluer cette politique régionale et développer le partenariat régional (Inspections académiques, directions régionales du travail, de l'emploi et la formation professionnelle, groupe régionaux de lutte contre l'illettrisme, etc.).

▶ Tenir, au plan national, un observatoire national sur l'illettrisme en milieu pénitentiaire, pour associer les autres organismes impliqués dans la lutte contre l'illettrisme et s'assurer la participation des chercheurs compétents dans ce domaine ; trois réunions se sont tenues les 15 mai 1995, 29 février 1996 et 12 décembre 1996, sur la base de la production du *Rapport national annuel sur l'illettrisme en prison* rédigé pour le compte de l'Administration pénitentiaire par M. Rivière sous la direction du Pr Bentolila.

La politique partenariale

La lutte contre l'illettrisme en prison est une tâche particulièrement complexe, qui est menée dans un contexte qui n'a pas été conçu à priori pour la formation : aussi cette action ne peut être conduite qu'avec le concours et les compétences de partenaires extérieurs à la pénitentiaire.

Les actions de lutte contre l'illettrisme en prison sont menées en priorité :
• par les instituteurs spécialisés affectés par l'Éducation nationale en milieu pénitentiaire. Ces actions sont menées en partenariat avec la direction des Écoles et la direction des Lycées et Collèges dans le cadre défini par les textes conjoints Éducation nationale-Justice,
• par des organismes financés sur des crédits alloués par la délégation à la Formation professionnelle à la direction de l'Administration pénitentiaire, (enveloppe nationale 1996 de 2 MF). Ces actions sont organisées en partenariat avec le GPLI (Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme).

L'observatoire sur l'illettrisme en prison, qui s'est réuni le 12 décembre 1996 pour la troisième année consécutive, a été l'occasion de présenter à ces partenaires les principales données analysées, les actions menées et les propositions de travail en commun.

La politique de lutte contre l'illettrisme

Outre le développement du nombre d'actions d'enseignement et de formation, le dispositif mis en place a permis de recentrer les actions d'enseignement sur le public en grande difficulté et d'accroître le taux de participation aux cours assurés en milieu scolaire.

► *Évaluation*

On peut amorcer une évaluation de l'impact de la politique de lutte contre l'illettrisme en comparant les actions d'enseignement dans les 75 établissements impliqués dans le repérage des illettrés (ils accueillent 22 600 détenus pour un flux annuel de 52 000) et dans la centaine d'autres établissements (30 000 détenus pour un flux annuel de 49 500) :
• dans le premier groupe, de 1995 à 1996, l'impact des actions d'alphabétisation et de lutte contre l'illettrisme (nombre de scolarisés / flux) est passé de 7,2 % à 8,7 % du flux des détenus,
• dans le second groupe il est passé de 6 % à 6,8 %,
• pour les remises à niveaux conduisant au CFG, le premier groupe est passé de 9,9 % à 12,6 % avec une hausse de 171 réussites au CFG ;
• dans le second groupe, l'impact et le nombre de réussites sont restés plus stables.

tableau 1

	établissements en repérage		autres établissements	
	en 1995	en 1996	en 1995	en 1996
alpha illettrisme	3 786	4 514	3 006	3 360
remise à niveau	5 148	6 562	4 768	5 179
alpha illettrisme	7,2 %	8,7 %	6,0 %	6,8 %
remise à niveau	9,9 %	12,6 %	9,6 %	10,4 %
total	**17,1 %**	**21,3 %**	**15,6 %**	**17,2 %**
réussite au CFG	866	1037	800	862

tableau 2

fréquentation des cours et niveau des scolarisés en 1996

DRSP	total inscrits	niveau 6	niveau 5 bis	niveau 1er cycle	niveau 5 CAP-BEP	niveau 2e cycle	niveau 4	supérieur
Bordeaux	2 980	753	1 175	350	541	65	63	33
Dijon	1 898	447	794	270	252	62	30	43
Lille	2 739	494	1 326	456	108	796	119	40
Lyon	2 985	802	1304	281	448	65	46	39
Marseille	3 258	1 067	1 223	520	222	19	174	33
DOM	1 083	383	609	58	33	0	0	0
Paris	6 663	1 578	1 999	1 415	523	697	344	107
Rennes	2 936	755	1 325	695	68	78	8	7
Strasbourg	2 532	650	1 000	339	369	76	64	34
Toulouse	2 668	945	986	366	212	36	53	70
total	**29 742**	**7 874**	**11 741**	**4 750**	**2 776**	**1 294**	**901**	**406**

tableau 3

niveau des scolarisés en 1996

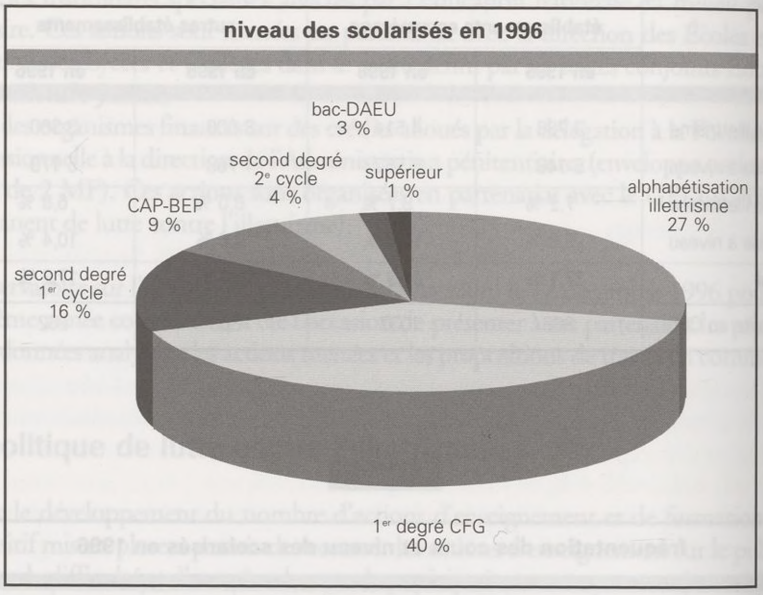


tableau 4

résultats aux examens en 1996

DRSP	CFG		unités du CAP		CAP BEP		brevet collège		bac		DAEU		bac + 2 DUT-DEU		licence maîtrise	
	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus
DOM	55	30	0	0	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bordeaux	262	230	7	7	11	8	21	17	1	0	4	2	4	0	2	2
Dijon	172	135	32	22	4	3	7	4	3	2	1	1	6	4	2	2
Lille	405	320	94	74	82	49	41	35	10	7	25	7	9	6	3	1
Lyon	177	147	18	17	39	26	33	26	6	2	3	1	2	1	5	2
Marseille	285	248	20	17	39	18	39	24	11	9	18	9	4	3	3	3
Paris	330	275	52	51	95	65	42	17	29	14	37	21	24	13	7	7
Rennes	248	221	0	0	6	6	30	17	5	4	1	1	2	0	0	0
Strasbourg	274	175	41	30	80	68	46	30	3	10	12	7	5	2	1	0
Toulouse	155	128	0	0	48	29	11	0	4	2	13	6	24	3	5	2
total	**2 363**	**1 909**	**264**	**218**	**410**	**278**	**270**	**170**	**72**	**50**	**114**	**55**	**80**	**32**	**28**	**19**

tableau 5

nombre de détenus inscrits aux cours par correspondance				
année 1996	inscriptions au CNED			
DRSP	aide au financement selon la convetion AP/CNED	financement personnel hors convention CNED	AUXILIA	autres
DOM	5	0	31	0
Bordeaux	63	32	138	14
Dijon	23	16	149	12
Lille	92	9	221	0
Lyon	43	27	360	6
Marseille	31	14	138	0
Paris	134	26	263	12
Rennes	155	12	189	30
Strasbourg	72	5	68	3
Toulouse	62	40	143	7
total	**680**	**181**	**1 700**	**84**

tableau 6

personnels de l'Éducation nationale chargés de l'enseignement général				
année 1996	enseignants à temps plein		enseignants vacataires	
DRSP	1er degré	2 nd degré	1er degré	2 nd degré
DOM	14	0	1	0
Bordeaux	27,5	0	39	13
Dijon	14	0	21	4
Lille	30,5	3	5	102
Lyon	30	2	14	28
Marseille	24	1	20	116
Paris	43	21	22	156
Rennes	27	0	8	7
Strasbourg	35	4	11	105
Toulouse	25	2	23	25
total	**270**	**33**	**164**	**556**

tableau 7

ressources budgétaires de l'enseignement				
année 1996	**Administration pénitentiaire**		**conseil général**	**autres et associations**
DRSP	**chap. 37-98**	**chap. 57-20**		
DOM	32	3	0	0
Bordeaux	155	75	54	18
Dijon	427	0	7	6
Lille	595	0	176	6
Lyon	302	0	110	0
Marseille	387	0	148	12
Paris	427	195	150	286
Rennes	257	80	239	10
Strasbourg	272	15	58	26
Toulouse	113	16	161	132
total	**2 967**	**384**	**1 103**	**496**
ensembles	**3 351**		**1 599**	

3.13 ▶ La formation professionnelle des détenus

Données générales

La formation professionnelle en milieu pénitentiaire est fondée sur le principe du décloisonnement qui garantit des prestations identiques à celles qui sont mises en œuvre à l'extérieur pour les publics en grande difficulté ou en voie d'exclusion.

L'administration centrale en lien avec le ministère du Travail et des Affaires sociales définit les lignes politiques de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire. La circulaire d'avril 1995 précise les modalités d'intervention de l'État et atteste de la collaboration interministérielle dans la mise en œuvre des dispositifs de formation concernant les détenus.

Les directions régionales des services pénitentiaires assurent un rôle croissant dans la définition des plans de formation, la mise en œuvre et l'évaluation des actions menées. Cette déconcentration effective conduit à des résultats contrastés selon les régions ; les priorité qu'elles définissent et les modes de relations qu'elles construisent avec les partenaires des services déconcentrés du ministère du Travail notamment donnent à chaque région pénitentiaire des caractéristiques propres.

Parallèlement, les dispositifs de formation professionnelle s'inscrivent dans les choix et dispositions politiques développées par l'Administration pénitentiaire : le projet d'exécution de peine (PEP), la politique de lutte contre l'illettrisme et les dispositifs de préparation à la sortie. Ces dispositifs transversaux incitent à un travail davantage collectif entre les personnels d'insertion et de probation, les enseignants et les responsables de la formation professionnelle.

Le bilan quantitatif et qualitatif présenté ci-après est établi sur la base des informations transmises par les directions régionales des services pénitentiaires.

Bilan quantitatif

La formation professionnelle est dispensée dans 176 établissements sur 190, dont la totalité des établissements pour peine et 125 maisons d'arrêt ou « quartiers maison d'arrêt » des centres pénitentiaires.

Capacité d'accueil du dispositif

Le dispositif de formation professionnelle a permis en 1996 l'ouverture de 12 436 places de formation, celles-ci comptabilisant les places en stage de formation (quel qu'en soit le niveau) et les places ouvertes dans le cadre de dispositifs permanents, ateliers pédagogiques personnalisés, centres de ressources multimédias ou centres permanents.
19 375 détenus ont été accueillis ; l'écart entre nombre de places et nombre de détenus accueillis est dû à de multiples facteurs parmi lesquels une organisation par modules, facilitant les entrées et sorties permanentes des détenus, une rotation inhérente à la durée des peines, notamment en maisons d'arrêt, et des procédures de classement ou de déclassement des détenus.
Au total ce sont 3 932 802 heures/stagiaires qui auront été effectivement utilisées au cours de l'année 1996.
Ce volume apparaît inférieur à celui mentionné en 1995 (4 523 000 heures dites « dispensées »), mais il est de fait beaucoup plus près de la réalité dans la mesure où il rend compte des heures effectivement réalisées et non pas des heures conventionnées. Les conventions établies pour chaque action de formation le sont pour un nombre moyen de 15 stagiaires et un nombre défini d'heures de fonctionnement. Les réalisations sont de fait inférieures, tous les stagiaires ne terminant pas la formation (notamment pour des raisons liées à leur situation pénale) et le nombre prévu de stagiaires n'étant pas toujours atteint (les mesures de libération anticipée pouvant remettre en cause les effectifs prévus). L'amélioration notable des informations fournies dans le cadre de l'évaluation nous permet d'apprécier les dispositifs et actions de formation, non plus en termes de prévisions mais en termes de réalisations effectives.

Les actions réalisées

► *Le type d'action*

Conformément aux directives des circulaires d'avril et de décembre 1995, les actions de formation doivent prioritairement s'attacher à définir des parcours de formation pour les détenus en fonction du niveau de départ du stagiaire, de ses acquis et de ses potentialités. Ainsi sont organisées :

- des actions de lutte contre l'illettrisme et d'alphabétisation, complétant l'action privilégiée des enseignants dans ce domaine,
- des actions de bilan, évaluation et orientation favorisant la définition de tout ou partie d'un parcours de formation,
- des actions de remise à niveau permettant l'accès à des formations qualifiantes et professionnelles,
- des actions pré-qualifiantes et qualifiantes,
- des actions intégrées dans les dispositifs de préparation à la sortie orientées sur la remobilisation vers l'emploi et les techniques de recherche d'emploi.

Le tableau 1 p. 157 précise le nombre de détenus et le volume d'heures délivrées par type d'action. Notons une augmentation sensible du taux des stagiaires accueillis dans les modules de lutte contre l'illettrisme, et une baisse relative des modules pré-qualifiants par rapport à l'année précédente.

▶ *Les modalités de mise en œuvre de ces actions*

Elles évoluent vers une plus grande modularisation d'une part et vers une adaptation à la pédagogie d'adultes d'autre part. La maison d'arrêt de Rouen a ainsi développé une « entreprise d'entraînement pédagogique » pour les apprentissages liés aux fonctions tertiaires de l'entreprise (informatique, gestion, comptabilité, secrétariat, etc.).

Les ateliers pédagogiques personnalisés, les centres de ressources multimédia et les centres permanents constituent pour leur part une modalité d'apprentissage intéressante en ce sens qu'ils facilitent un accueil en flux continu des stagiaires et qu'ils favorisent l'adhésion d'un public souvent réfractaire aux modes traditionnels d'apprentissage.

▶ *Les domaines professionnels*

Les actions pré-qualifiantes et qualifiantes organisées le sont dans les secteurs suivants :

- 32 % dans le secteur du bâtiment,
- 29 % dans le secteur des services,
- 10 % en mécanique auto, cycles et motocycles,
- 13 % en électricité, électronique et électrotechnique,
- 16 % des actions sont répertoriées dans les domaines des transports, des espaces verts, de l'agriculture ainsi que dans les métiers des arts et du sport.

▶ *Les dispensateurs de formation*

50 % des formations sont conduites par les GRETA de l'Éducation nationale, 6 % par des centres AFPA, 34 % par des structures de type associatif, privé ou public, 5 % par les personnels techniques de l'Administration pénitentiaire et enfin 6% par les groupements privés (*cf.* tableau 4 p. 160).

Comparés à l'année précédente, ces pourcentages restent stables.

Les financements

Les crédits alloués à la formation professionnelle des détenus représentent pour 1996 un total de 161,1 MF et se répartissent de la manière suivante : 56,65 MF de crédits nationaux, 51,6 MF de crédits négociés en région, 8,5 MF de crédits du Fonds social européen et 44,4 MF pour la rémunération des détenus. Par rapport à l'année 1995 ces crédits représentent une hausse de 8 %, principalement due à l'apport des crédits du Fonds social européen.

► *Crédits nationaux et européens*

▷ Le FFPPS

Le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale est géré par la délégation à la Formation professionnelle : 56,65 MF dont 17 MF au titre du programme jeunes détenus, 37,65 MF au titre du programme détenus adultes et 2 MF au titre de la lutte contre l'illettrisme. Les données relatives aux quatre dernières années attestent d'une légère baisse en francs constants : 58,5 MF en 1994 ; 58,3 MF en 95 et 56,6 MF en 1996. Au cours de ces mêmes années, la population pénale est passée de 52 551 en 1994 , 53 935 en 1995 et 55 062 en 1996. Ce recul relatif du financement par détenu devrait être corrigé en 1997.

▷ Le Fonds social européen

8,5 MF dont 4,3 MF pour l'opération gymnase Euronef et 4,2 MF pour les actions de formation en milieu pénitentiaire, ont été obtenus auprès du FSE. Ces fonds permettent de mener des actions supplémentaires d'une part, et de faire progresser les dispositifs existants, tant sur le plan pédagogique que sur le plan organisationnel, dans une logique de parcours préparant la réinsertion.

► *Crédits mobilisés au niveau régional*

En dehors des sources de crédits nationaux ou européens directement allouées à la formation professionnelle des détenus, tous les autres crédits sont obtenus par les directions régionales des services pénitentiaires, qui les mobilisent sur leurs ressources propres, ou qui les négocient avec les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ou avec d'autres instances régionales telles que les délégations du FAS, ou encore les collectivités territoriales. L'ensemble des crédits réunis par les directions régionales représente 51,6 MF, il était de 50,4 MF en 1995.

▷ Le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale

5,8 MF ont été affectés au fonctionnement des antennes d'ateliers pédagogiques personnalisés implantées en prison.

▷ Le Fonds national pour l'emploi

Le FNE est géré par les délégations départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle : 16,6 MF. Non spécifiquement affectés à la formation des détenus (ce sont des « quotas » de places de stage d'initiation et de formation à l'emploi — SIFE), ces fonds sont en baisse de 15 % par rapport à l'année précédente.

▷ Le Fonds d'action sociale

Le FAS : 8,8 MF négociés conjointement par les délégations régionales du FAS et les directions régionales de l'Administration pénitentiaire.

▷ L'Administration pénitentiaire

12,9 MF, affectés par les délégations régionales sur leurs propres crédits de fonctionnement : ces fonds permettent l'achat de matériel pédagogique, l'amélioration des installations ou encore les surcoûts générés par des actions pilotes ou expérimentales. La participation des directions régionales a légèrement baissé par rapport à l'année précédente. Ce montant n'inclut pas diverses dépenses à charge de la DAP dont la rémunération de formateurs, l'acquisition de machines, l'aménagement d'ateliers de formation.

▷ Les autres financements

7,4 MF obtenus de manière ponctuelle et très diversifiée auprès des services de l'ANPE, des plans locaux d'insertion par l'économique, ou alloués par les groupements. Par ailleurs, quelques directions régionales ont obtenu des financements des conseils régionaux ce qui pourrait expliquer le quasi-doublement de ces « autres financements » par rapport à 1995. Une mission d'études a été confiée par le directeur de l'Administration pénitentiaire et la région PACA à un administrateur territorial pour développer ce type de participations.

La rémunération des stagiaires

La rémunération due aux stagiaires de la formation professionnelle est identique aux années précédentes, 13,27 francs de l'heure. Pris en charge par le ministère du Travail, le total des rémunérations représente 44,4 MF en 1996 (dont 7,9 MF de charges sociales), soit 12 % de plus qu'en 1995.

Bilan quantitatif

Les publics bénéficiaires

Les demandes de formation excèdent les possibilités offertes par le dispositif : pour 19 375 personnes entrées en formation, 24 749 demandes ont été enregistrées. 78 % des demandes sont donc satisfaites, pourcentage en augmentation par rapport à l'année précédente. Plusieurs raisons peuvent être évoquées ; une meilleure adaptation des dispositifs aux besoins de la population pénale, une meilleure information sur les dispositifs, une pratique plus courante des bilans-orientation, des procédures de recrutement plus efficaces mais aussi sur certains sites un moins grand nombre de demandes (notamment là où l'offre de travail pénitentiaire a progressé).

Trois quarts des personnes entrées en formation vont au terme de l'action entreprise. Les ruptures sont tout autant dues aux stagiaires eux-mêmes, qu'à des sanctions disciplinaires, des transferts ou des libérations en cours de formation.

Ce constat renforce l'hypothèse d'une meilleure adaptation du dispositif de formation aux besoins de la population pénale.

4 % de femmes ont accès à la formation, pourcentage en adéquation avec leur place dans l'ensemble de la population pénale.

La sur-représentation des jeunes de moins de 26 ans est conforme à d'évidents besoins : ils représentent 42 % des personnes entrées en formation et 26 % de la population pénale.

Le niveau moyen équivaut à un niveau de sortie de la classe de 5e des collèges, 84 % des stagiaires étant d'un niveau inférieur au niveau CAP ; ce niveau concorde avec les observations faites dans le cadre du repérage de l'illettrisme.

La situation avant l'incarcération est majoritairement celle de demandeur d'emploi (inscrit ou non) ; en détention les personnes étaient généralement inoccupées avant d'entrer en formation.

Les dispositifs de formation apparaissent globalement mieux adaptés à la nature et aux potentialités de la population pénale, les publics accédant à une action de formation sont ceux qui sont prioritairement visés dans la circulaire interministérielle d'avril 1995 autrement dit les personnes les plus éloignées de la qualification.

Les diplômes obtenus

Seules une partie des personnes entrées dans un dispositif d'orientation, de mise à niveau ou de formation est effectivement présentée à un diplôme. En effet, un grand nombre d'actions est finalisé sur l'émergence d'un projet professionnel, la mobilisation de la personne détenue, l'acquisition des savoirs fondamentaux ou des prérequis pour des actions ultérieures, sans viser d'emblée la certification par un diplôme ou une unité capitalisable. Parmi les diplômes présentés, 70 % sont des diplômes de niveau CAP ou BEP, 5 % des diplômes de type bac professionnel, brevet de technicien ou brevet professionnel et enfin 25 % des détenus sont présentés au CFG. Les résultats sont inversement proportionnels au niveau de diplôme préparé ; si 75 % des détenus réussissent le CFG, 53 % réussissent un diplôme de type bac professionnel.

Pour l'ensemble des actions qualifiées de niveau V et au-delà (hors CFG), 1 623 diplômes ou parties de diplôme ont été obtenus (concernant 43 % des entrées en formation).

La pratique la plus courante en matière de reconnaissance des acquis reste l'attestation de stage et dans une moindre mesure le « certificat de compétences », plus appropriés aux niveaux d'entrée et aux durées des actions suivies.

En définitive, si relativement peu de personnes sortent de formation avec un diplôme de niveau V ou supérieur, les divers modes de certification et d'attestation permettent dans le plus grand nombre de cas de rendre compte du parcours effectué et des principales compétences maîtrisées.

La conduite des dispositifs

Les dispositifs de formation sont élaborés et évalués selon les directives établies dans la circulaire d'avril 1995 qui impose de réaliser chaque année un plan local de formation et un plan régional de formation. Les commissions locales de formation sont en passe de devenir une constante dans la plupart des établissements dans lesquels un dispositif conséquent est organisé. Leur présence facilite en effet les relais avec les experts fonctionnels que sont les chefs d'unité formation professionnelle dans les directions régionales.
Lieu de concertation et d'échange avec les partenaires internes et externes (organismes de formation et représentants des services déconcentrés), ces commissions locales de formation favorisent par ailleurs une meilleure articulation entre l'enseignement, le travail pénal et la formation professionnelle. Il apparaît que la présence de responsables locaux de formation au sein des établissements est un atout important pour la réalisation de ces plans locaux et l'action des commissions locales.

L'évaluation physique et financière engagée depuis 4 ans a permis de réaliser des documents de synthèse présentés au conseil de gestion du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale ainsi qu'au Fonds d'action sociale. Il apparait, malgré les imperfections qui persistent dans le dispositif, qu'une attention croissante est portée par les directions régionales à l'évaluation, celle-ci représentant une source de crédibilité indispensable dans la négociation avec les partenaires déconcentrés ou territoriaux.

L'innovation dans les régions

Les innovations repérées en 1995 continuent à se dérouler : enseignement à distance au CD de Val-de-Reuil, filières nouvelles telles la production de plantes aromatiques ou le forestage ainsi que poursuite de l'opération Euronef sur 4 sites dont 2 à l'extérieur (dans les quartiers sensibles des villes de Mulhouse et Chambéry).

En 1996, la direction régionale de Lille a expérimenté le principe des « entreprises d'entraînement pédagogique » à la maison d'arrêt de Rouen, ce dispositif original réalisant en « grandeur nature » l'ensemble des opérations commerciales, comptables, de secrétariat et de gestion inhérentes à toute entreprise. Ce support d'apprentissage du secteur tertiaire donne une dimension très dynamique à la formation.

L'intérêt de l'opération pourrait conduire après une évaluation sur la maison d'arrêt de Rouen, à un transfert vers d'autres établissements pénitentiaires. La maison d'arrêt de Grasse développe un système de télé-formation comprenant un tutorat à distance. Ce dispositif étroitement élaboré avec les partenaires privés (GECEP) et publics (DRTEFP, DDTEFP et Administration pénitentiaire) permet la construction de contenus de formation adaptés à chaque détenu et un suivi individualisé.

La collaboration institutionnelle

Le ministère du Travail, de l'Emploi et des Affaires sociales

Le ministère du Travail et l'Administration pénitentiaire ont collaboré plus particulièrement cette année à la réalisation d'une circulaire favorisant la mise en place, au niveau des régions administratives, d'un programme « d'insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme ». Cette circulaire dont la mise en place effective se fera en 1997, ouvre la possibilité aux préfets de région (DRTEFP) de mutualiser pour partie les fonds relatifs aux enveloppes catégorielles détenus, illettrés et réfugiés sous réserve d'une analyse des besoins menée avec les différents protagonistes du niveau régional. Un groupe de suivi, mis en place à l'initiative de la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, se charge d'analyser les pratiques développées par les DRTEFP et d'accompagner la mise en œuvre des programmes régionaux.

Le Fonds d'action sociale

Il existe une collaboration forte entre les deux institutions qui se traduit au niveau national par la présence du ministère de la Justice au conseil d'administration du FAS, par des contacts réguliers avec le coordinateur national FAS/Administration pénitentiaire et au niveau régional par la tenue régulière des comités de pilotage, lieux de définition et de suivi des programmes régionaux.

L'AFPA

Des rencontres régulières se sont tenues afin de mieux cadrer les modes de collaboration avec l'Administration pénitentiaire. La volonté conjointe des deux institutions est de définir des modalités d'accès aux prestations de l'AFPA concordant avec les besoins des détenus et des ex-détenus et avec les exigences posées par le « contrat d'objectifs » de l'AFPA.

L'ouverture sur l'Europe

Outre la participation du Fonds social européen dans le cadre de l'objectif 3, plusieurs régions sont impliquées dans des programmes d'initiatives communautaire (PIC) et notamment dans le PIC Emploi. Ainsi des expériences déjà mentionnées telles la téléformation à la maison d'arrêt de Grasse font l'objet d'échanges transnationaux.
Au terme du programme « Ville-insertion-prison » mené avec la délégation interministérielle à la Ville et la Commission européenne, un séminaire a réuni l'ensemble des participants des trois pays engagés dans ce programme, la France, l'Irlande du Nord (RU) et l'Italie. Un ouvrage de bilan, *Prévenir la récidive par l'emploi*, a été édité par l'organisme responsable du suivi du programme (le CESAM) et rend compte de façon détaillée des méthodes et des résultats enregistrés à Brest, Draguignan et Metz, dans l'articulation des programmes de formation et de l'emploi.
Enfin l'Administration pénitentiaire participe aux rencontres organisées par le Groupe européen pour l'emploi des délinquants, groupe réunissant les 15 États membres et ayant pour vocation la diffusion des innovations en matière de formation et d'emploi pour les détenus et sortants de prison.

tableau 1

volume d'heures/stagiaires par type d'action

année 1996 types d'action	nombre de stagiaires	taux de stagiaires en %	volume d'heures/ stagiaires	% heure/stag. par type d'action
modules et actions de formation				
modules d'accueil-bilan-orientation	4 285	22,12	105 423	2,68
modules d'alphabétisation	966	4,99	90 240	2,29
modules de lutte contre l'illettrisme	1 887	9,74	117 313	2,98
modules de remise à niveau	42	0,22	6 150	0,16
modules d'adaptation à l'emploi	599	3,09	12 907	0,33
actions de formation pré-qualifiante	4 612	23,80	1 447 405	36,80
actions de formation qualifiante	3 760	19,41	1 758 293	44,71
modules de préparation à la sortie	926	4,78	107 928	2,74
dispositifs de formations individualisées				
antennes d'atelier pédagogique personnalisé	1 492	7,70	233 004	5,92
centres de ressources	806	4,16	54 139	1,38
total	**19 375**	**100,00**	**3 932 802**	**100,00**

tableau 2

actions de formation professionnelle par type d'établissement

année 1996 types d'action	nombre d'actions en maison d'arrêt	%	nombre d'actions en centres pour peine	%	présence moyenne des stagiaires
modules et actions de formation					
modules d'accueil-bilan-orientation	permanent		permanent		
modules d'alphabétisation	23	7,47	9	3,54	93
modules de lutte contre l'illettrisme	40	12,99	15	5,91	62
modules d'adaptation à l'emploi	7	1,62	4	1,57	21
actions de formation pré-qualifiante	174	56,49	77	30,31	314
actions de formation qualifiante	52	13,64	136	53,54	468
modules de préparation à la sortie	24	7,79	13	5,12	116
total	**308**	**100,00**	**254**	**100,00**	**–**
dispositifs de formations individualisées					
antennes d'atelier pédagogique personnalisé	38		7		156
centres de ressources	4		3		68

Les dispositifs de formations individualisées sont ouverts annuellement, ce qui permet aux travailleurs du service général, du SNTMP et des concessions, de combiner formation professionnelle et travail.

tableau 3

répartition des actions qualifiantes et pré-qualifiantes par secteur d'activité

année 1996	Bordeaux	Dijon	Lille	Lyon	Marseille	Paris	Rennes	Strasbourg	Toulouse	total
gros œuvre bâtiment	2	2	4	2	1	3		2	2	**18**
second œuvre bâtiment	10	9	22	10	8	21	15	16	8	**119**
électricité	2	2	7	2	2	5	5	2		**27**
électrotechnique	2	2	6	2		4	4	2		**22**
électronique					1	2	2	1		**6**
mécanique générale	3	1	10	3	2	4	6	4	3	**36**
mécanique auto	1	1	2		1	2				**7**
métiers de la bouche	2	4	3	5	2	9	2	6	2	**35**
tertiaire	3	2	5	4	3	4	2	4	2	**29**
comptabilité		1	1			1	1	2		**6**
bureautique	2	2	3	1		2	1	2	1	**14**
informatique	2	4	5	1	2	8	3	4	3	**32**
cariste	1	3				3		2		**9**
transport		1				1				**2**
magasinage	1	3	2		1	3		1		**11**
confection-habillement	2	1	2	1	1		1			**8**
espaces verts	3		2			3	3			**11**
agriculture	5		1	1	2					**9**
métiers du sport								1		**1**
métiers d'art	1				2	2	2	1	1	**9**
divers	1		4	3	1	3	4		2	**18**
total	**43**	**38**	**79**	**35**	**29**	**80**	**51**	**50**	**24**	**429**

tableau 4

les dispensateurs de formation professionnelle

année 1996	Greta Éducat. nation.	%	AFPA	%	personnel tech. AP	%	groupements privés	%	associations, divers	%	total actions
Bordeaux	31	55	2	4	1	2	9	16	13	23	56
Dijon	37	60					4	6	21	34	62
Lille	82	59	8	6	7	5	2	1	40	29	139
Lyon	24	50	2	4					22	46	48
Marseille	21	45	8	17	1	2	5	11	13	28	47
Paris	42	48	3	3	7	8	8	9	28	32	88
Rennes	21	34	6	10	3	5	9	15	22	36	61
Strasbourg	24	40	3	5	9	15	1	2	23	38	60
Toulouse	24	45	2	4	1	2	1	2	25	47	53
total	**306**	**50**	**34**	**6**	**29**	**5**	**39**	**6**	**207**	**34**	614

tableau 5

répartition des actions par catégorie d'établissement

année 1996	centres de détention et maisons centrales	maisons d'arrêt
nombre d'établissements (1)	51	125
nombre de détenus (2)	14 211	37 786
nombre de places/stagiaires	3 879	8 557
nombre d'heures de formation	1 691 104	2 241 698
nombre d'heures/détenus (3)	119	60

(1) Établissements dans lesquels se déroulent une ou plusieurs actions de formation professionnelle.
(2) Population pénale au 31 décembre 1996.
(3) Volume heures-stagiaires/nombre de détenus.

3.14 ▶ L'accès à l'emploi

La signature de la convention nationale entre l'ANPE, l'ASSEDIC et l'Administration pénitentiaire a constitué voici trois ans une base qui a facilité l'intervention de ces organismes auprès des sortants de prison, et la coopération entre leurs activités.

La mise en œuvre de cette convention s'est avérée très différente selon les sites (établissements pénitentiaires et CPAL) et selon les régions. Dans plusieurs cas, qui restent insuffisamment nombreux, elle a trouvé un nouveau développement dès lors que la dynamique locale et la qualité de partenariat ont permis d'engager une collaboration locale soutenue.

Les quelques défaillances (caractère épisodique des relations, interventions en établissements faibles ou inexistantes) ou la fragilité et la précarité du dispositif observées dans les sites où la démarche marque le pas sont dues essentiellement, soit à un manque de ressources humaines, soit à un manque de moyens d'accueil.

Cette année 1996 a cependant confirmé dans un environnement très difficile pour l'accès à l'emploi de publics tels que les sortants de prison, le besoin et les effets positifs d'une politique volontariste de partenariat entre l'ANPE et l'Administration pénitentiaire.

Ce constat est particulièrement net dans des régions comme la DRSP de Lille et la DR ANPE (1) de Picardie, la DRSP (2) de Rennes et la DR ANPE de Bretagne, qui ont chacune réaffirmé par des conventions régionales, leur volonté de collaboration dans le champ de l'insertion professionnelle et de la lutte contre l'exclusion au bénéfice du public sous main de justice.
La DRSP de Lille, par exemple, s'engage à organiser de façon satisfaisante les conditions matérielles (local, mobiliers, téléphone, fonds documentaire) pour l'accueil et le travail sur place du correspondant de l'ANPE et la DR ANPE de Picardie, de son côté, promet un budget temps appréciable d'intervention de l'agent ANPE et met à disposition des établissements pénitentiaires et des comités de probation, à leur demande, un serveur minitel pour consulter les offres d'emploi et les offres de formation.
Autre exemple, l'ANPE de la région Bretagne a mis en place un livret de suivi adapté aux situations qui permet d'évaluer individuellement les progrès validés par le formateur et le stagiaire lorsqu'il s'agit de « placement en chantier extérieur ». De même

(1) DR ANPE : direction régionale ANPE.
(2) DRSP : direction régionale des Services pénitentiaires.

le travail effectué à l'intérieur des établissements par les détenus durant leur détention fera l'objet d'une première validation des connaissances et des compétences acquises, de nature à faciliter l'orientation professionnelle et le placement dans l'emploi à la sortie de prison. La direction générale de l'ANPE a rendu compte de cette expérience originale dans sa publicité interne audiovisuelle (« 5 sur 5 ») destinée à l'ensemble de ses directions d'agence locale.

La formation des personnels des deux institutions qui interviennent dans le cadre de la préparation à la sortie a été initiée depuis quelques années dans diverses directions régionales. Elle a pour objectif de mieux appréhender les procédures de mise en œuvre des mesures pour l'emploi et des prestations ANPE, de mieux connaître la diversité des statuts des personnes sous main de justice, les difficultés spécifiques de réinsertion ainsi que les relais mobilisables en fin de peine. La DRSP de Lille et l'ANPE de Picardie ont décidé que les personnes de l'AP seraient intégrés dans des cycles de formation mis en place par la direction régionale de l'ANPE, ainsi que dans d'autres cycles de formation plus spécifiques et que les correspondants de l'ANPE participeraient aux cycles de formation organisés régionalement au profit des visiteurs de prison et d'autres intervenants en établissements pénitentiaires.

En fin d'année 1996, les correspondants ANPE et des personnels de l'Administration pénitentiaire de la région Midi-Pyrénées ont également suivi une formation adaptée et spécifique, au cours de laquelle le fonctionnement de chacune des institutions et l'échange sur les pratiques professionnelles ont été développés.

Dans le cadre du tranfert de l'inscription des demandeurs d'emploi de l'ANPE vers les ASSEDIC, les trois institutions (Administration pénitentiaire, ANPE, UNEDIC) examinent en 1997 les modifications nécessaires à la convention nationale et au partenariat local.

3.15 ▶ L'action culturelle

Conçu comme le déploiement de l'offre culturelle et artistique portée par les institutions culturelles à l'adresse des personnes placées sous main de justice, le développement culturel à la direction de l'Administration pénitentiaire se donne pour objectif de concilier un enjeu artistique, une dynamique de l'exécution des peines et un effet d'insertion. Les circulaires conjointes (JUS E 94 110 C du 30 mars 95) intitulées *La Mise en œuvre de programmes culturels adressés aux personnes placées sous main de justice* et (JUS E 92 40087 C du 14 décembre 1992) *Le Fonctionnement des bibliothèques et le développement des pratiques de lecture dans les établissements pénitentiaires* l'attestent.

Une évaluation de l'action culturelle

S'agissant d'une politique encore expérimentale et, par voie de conséquence, constatant les difficultés éprouvées par nos services déconcentrés à mettre en œuvre des programmes s'inscrivant dans la perspective des orientations définies avec le ministère de la Culture, il s'est avéré nécessaire de réaliser un diagnostic général de la situation présente et de collecter des données chiffrées la caractérisant.

Ainsi le cabinet Arsec (Agence Rhône-Alpes de services aux entreprises culturelles) a été missionné par les ministères de la Justice et de la Culture pour rencontrer l'ensemble de leurs correspondants régionaux et réaliser une évaluation identifiant les difficultés rencontrées et les enjeux de ce partenariat. D'autre part, l'exploitation d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des établissements a permis, pour la première fois, de répertorier un ensemble de données chiffrées sur l'action culturelle en milieu pénitentiaire.

▶ *Le diagnostic*

Tout d'abord, concernant la définition des politiques partenariales, il paraît indispensable que les associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires ne se substituent pas à un partenariat culturel qualifié qui, non seulement, propose des programmes artistiques mais assure, lors de leur mise en œuvre, le transfert des compétences qui fait défaut à nos services déconcentrés (évaluation des enjeux artistiques, ingénierie, montage financier, expertise en terme d'équipement, etc.).

Ensuite la décentralisation culturelle est telle que, à l'avenir, les directions régionales des services pénitentiaires (DRSP) ne pourront plus animer de politiques régionales sans négocier des conventions avec les services culturels des collectivités territoriales.

Et, si les relations avec les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont à redynamiser, celles avec les services culturels des collectivités territoriales restent à inventer.

Notons encore que la formation/sensibilisation des personnels pénitentiaires, des travailleurs sociaux aux autres catégories de personnel, en formation initiale comme en formation continue, est peu traitée. D'autant que ces formations devraient participer à l'organisation du transfert des compétences culturelles sur les directions régionales des services pénitentiaires.

Enfin, l'action culturelle en milieu pénitentiaire en est encore au stade de l'expérimentation. Les conditions de son élargissement impliquent une évaluation plus systématique des programmes qu'elle promeut ainsi qu'une politique de communication régionale les mettant en valeur. La visibilité donnée au développement culturel est encore résiduelle, qu'il s'agisse de sa capitalisation par des publications institutionnelles ou par les médias.

► *Les propositions*

Dans la perspective des préconisations faites par l'Arsec, sept propositions ont été formulées :

- organiser le transfert des compétences culturelles sur les DRS ;
- généraliser les conventions de partenariat entre les DRSP et les DRAC ;
- organiser le jumelage entre des établissements pour peine et des bibliothèques municipales à vocation régionale ainsi que des centres nationaux dramatiques ou scènes nationales dans une logique de proximité géographique ;
- améliorer le traitement de la collecte d'informations sur l'action culturelle ;
- généraliser la mise en relation des CPAL avec les centres d'information des services culturels des collectivités territoriales ;
- mettre en place un conseil d'orientation sur le développement culturel associant les administrateurs concernés, des élus nationaux et locaux et des personnes qualifiées ;
- constituer des sources documentaires sur le développement culturel.

Le développement de la lecture

Que ce soit dans le cadre d'un accompagnement des actions de lutte contre l'illettrisme ou du développement des pratiques de lecture et d'écriture, la bibliothèque peut offrir, de façon informelle ou organisée, les outils d'une réflexion personnelle et d'une rencontre avec l'autre.

L'Administration pénitentiaire, en accord avec les principes fondateurs de la lecture publique repris par l'Unesco en 1994 travaille à la mise en place, dans chaque établissement, d'un local spécifique permettant à tous un accès direct et gratuit aux documents, d'un budget garantissant des acquisitions régulières pour un public hétérogène

et à l'accueil dans les meilleures conditions possibles des bibliothécaires territoriaux, seuls compétents pour organiser et accompagner une offre de lecture diversifiée.

L'enquête quantitative menée en 1996 et l'évaluation établie par l'Arsec fait apparaître une évolution constante, positive, mais encore très fragile de cette politique.

En 1996, les deux tiers des bibliothèques fonctionnent en accès direct et sont ouvertes en moyenne, seize heures par semaine ; le budget annuel de fonctionnement, pris sur le budget global de chaque établissement se généralise, mais reste trop faible pour répondre aux besoins.

En matière de partenariat, 60 % des établissements sont en contact avec une bibliothèque extérieure mais seulement 37 % bénéficient de l'intervention d'un bibliothécaire professionnel à raison de 9 heures par semaine.

Ce principe de compétence et de partenariat avec les structures de lecture publique est essentiel pour des raisons morales et politiques : l'offre de lecture doit être de même nature qu'à l'extérieur ; mais aussi pour des raisons pragmatiques : seules les collections des bibliothèques locales peuvent véritablement constituer une offre variée et renouvelée, et seules les bibliothèques locales ont du personnel qualifié pour assurer la gestion des lieux et la formation des détenus auxiliaires de bibliothèque, détenus rémunérés dans le cadre du service général par l'établissement pénitentiaire.

En ce sens, un travail de sensibilisation des partenaires et de coordination des actions est effectué depuis 1993 par des structures régionales de coopération entre bibliothèques. Il permet de développer efficacement les contacts avec les acteurs locaux en matière de lecture et d'écriture.

Les plus grandes difficultés de fonctionnement, en regard de ces principes, concernent les grandes maisons d'arrêt : seule la moitié d'entre elles fonctionne en accès direct et de nombreux maires ou conseillers généraux considèrent la charge trop importante pour que la bibliothèque municipale ou départementale s'engage par un suivi professionnel.

Données chiffrées

▷ Manifestations et activités culturelles

- pièces de théâtre : 135
- ateliers théâtre : 50
- concerts : 500
- ateliers musique : 85
- expositions : 120
- ateliers photo : 25

▷ Salle polyvalente

• 4 établissements sur 5 disposent d'une salle polyvalente d'une surface moyenne de 156 m²,
• 30 % de ces salles ne peuvent être plongées dans l'obscurité,
• 15 % ne disposent pas d'un jeu de projecteurs.

▷ Télé-distribution

• 2/3 des établissements disposent d'un canal interne,
• 80 % des établissements sont abonnés à Canal +,
• 15 % des établissements disposent d'ateliers audiovisuels.

▷ Bibliothèque

L'accès direct concerne
• 66 % des maisons d'arrêt (MA) de moins de 300 détenus et 45 % des MA de plus de 300 détenus,
• 90 % des établissements pour peine (EPP) de moins de 300 détenus et 88 % des EPP de plus de 300.

La moitié des établissements a un fonds inférieur à 4 000 volumes,
45 % des établissements ont informatisé le prêt et le catalogue des établissements,
37 % des établissements bénéficient de l'intervention d'un bibliothécaire à raison de 9 heures hebdomadaires en moyenne,
50 % des établissements organisent des animations autour du livre.

3.16 ▶ Les activités physiques et sportives

À la fois objet et moyen d'éducation, les activités physiques et sportives (APS), contribuent à la préservation de la santé et à l'insertion sociale des détenus. Cette vocation universelle des APS participe également à l'équilibre et à la sécurité de toute vie collective. En effet, rythmant la vie de l'établissement et en l'ouvrant sur l'extérieur, elles offrent un espace de libération physique et mentale.

Des pratiques sportives diversifiées

Plus d'une trentaine de disciplines sont actuellement recensées, organisées en fonction des infrastructures et de l'encadrement propres à chaque établissement.

Des sports collectifs traditionnels aux disciplines individuelles, en passant par des activités corporelles, des APS se développent aussi dans un cadre de pleine nature à l'occasion de placements extérieurs ou de permissions de sortir, à l'image des opérations interministérielles « Ville-Vie-Vacances ».
Par ailleurs, la pratique de compétition continue de progresser, qu'elle soit interne aux établissements ou externe, sous forme de participation à certains championnats fédéraux ou opérations nationales de promotion.

Des exemples nombreux de réinsertion par le sport

Pratiquées régulièrement, les APS facilitent l'intégration des règles et permettent à certains détenus de réinvestir ces apprentissages dans le travail et la formation à l'animation sportive.
Les diplômes sportifs fédéraux d'initiateur ou d'arbitre intéressent toujours des détenus particulièrement motivés. Dans une moindre mesure, ceux-ci suivent la formation qualifiante conduisant au tronc commun du brevet d'État d'éducateur sportif, telle qu'elle est reconduite au centre pénitentiaire de Perpignan ainsi qu'au centre de détention de Saint-Mihiel.

L'encadrement

La coordination et l'animation de ces activités sont assurées par différentes catégories de personnels :

• 3 enseignants d'éducation physique et sportive et 1 inspecteur de la Jeunesse et des Sports, détachés de leurs ministères respectifs, sont affectés à des fonctions spécifiques,
• 212 moniteurs, dont 10 premiers surveillants, exercent à temps complet, secondés le cas échéant par des surveillants faisant fonction,
• environ 150 intervenants extérieurs, vacataires, mettent à disposition leurs compétences techniques, spécialistes d'une discipline ou initiateurs généralistes.

À ceux-là s'ajoutent de nombreux éducateurs, animateurs ou instituteurs bénévoles, qui forment un dispositif d'appoint indispensable.
Il convient de mentionner, parmi ces intervenants, le recours croissant à des éducateurs sportifs, diplômés d'État, mis à disposition par les groupements d'employeurs « Profession sport » initiés par les directions départementales de la Jeunesse et des Sports. Le dispositif illustre, en outre, les possibilités de collaboration entre ce ministère et celui de la Justice, consacrées par la signature d'un protocole d'accord à caractère national.

On signalera, enfin, la poursuite par l'Administration pénitentiaire du programme de construction des gymnases Euronef, financé pour partie sur des fonds structurels européens.

3.17 ▶ Les politiques sociales concertées

La politique de la ville et de prévention de la délinquance

La participation de l'Administration pénitentiaire à la politique de la ville s'inscrit dans le cadre des politiques sociales concertées auxquelles elle participe au plan local dans une perspective de prévention de la récidive des publics qui lui sont confiés.

Cette orientation, financée grâce aux crédits d'intervention alloués chaque année à l'Administration pénitentiaire, se concrétise dans la mise en œuvre d'un partenariat multiforme qui mobilise au plan local les ressources indispensables au développement des peines non carcérales, mais aussi à la préparation des projets de réinsertion pendant l'incarcération quand celle-ci ne peut être évitée.

Ainsi les services de l'Administration pénitentiaire requièrent l'appui des organismes localement compétents et ayant à intervenir normalement en milieu libre pour diversifier les modalités de prise en charge des publics sous main de justice et favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun.

Au plan national, le partenariat institué depuis plusieurs années entre la direction de l'Administration pénitentiaire et la délégation interministérielle à la Ville permet de mettre en œuvre des actions de soutien aux initiatives locales. En 1996, un programme pluriannuel de développement des bibliothèques de prison et une mission d'appui méthodologique pour la création d'un dispositif de préparation et d'accompagnement des sortants de prison sur le site de Fleury-Mérogis ont été financés dans ce cadre.

Par ailleurs, le ministère de la Justice a mis en place, dans les trente départements prioritaires pour la politique de la ville, une organisation spécifique : la cellule Justice-ville, composée d'un magistrat ayant la qualité de correspondant départemental et des représentants de l'Administration pénitentiaire et de la Protection judiciaire de la jeunesse. Le fonctionnement collégial de ces cellules permet de renforcer les relations, d'une part entre les différentes composantes de l'institution judiciaire, et d'autre part avec les partenaires locaux dans le but de mieux appréhender les problèmes des zones urbaines sensibles.

Les programmes locaux de prévention de la délinquance et les contrats de ville

En application du décret du 1er avril 1992 relatif aux conseils départementaux de prévention de la délinquance, l'Administration pénitentiaire est représentée dans chaque conseil départemental.

Les services déconcentrés participent également aux travaux des conseils communaux de prévention de la délinquance auxquels ils apportent leur propre expertise des besoins et leurs compétences dans les diagnostics locaux et le montage d'actions au titre du maintien des liens entre les personnes incarcérées et leurs familles, du développement des mesures non carcérales, et de la préparation et l'accompagnement des sortants de prison.

En liaison avec les instances techniques de mise en œuvre et de suivi des contrats de ville, ils participent aux travaux menés localement sur les thèmes concernant la justice, prolongeant ainsi au niveau de l'agglomération urbaine les réflexions conduites dans les CCPD. L'Administration pénitentiaire est fortement impliquée dans la mise œuvre du Fonds interministériel pour la politique de la ville auquel elle contribue financièrement à hauteur de 1,250 MF. Ce montant, directement transféré en gestion sur les lignes budgétaires du FIV, s'ajoute aux crédits déconcentrés mobilisés par les directions régionales des services pénitentiaires pour financer des actions inscrites dans les contrats de ville. En 1996, 124 projets répartis sur 40 contrats de ville ont ainsi permis de diversifier les prises en charge des publics placés sous main de justice dans un but de réinsertion sans récidive.

Opérations « Ville-Vie-Vacances »

La circulaire du Premier Ministre, qui prévoit une enveloppe départementale de 50 000 F pour les activités destinées aux détenus, a été appliquée dans la totalité des départements concernés et parfois, les sommes allouées ont dépassé ce seuil, notamment pour les projets particulièrement empreints d'exigence éducative dans leur préparation et leur déroulement.

L'augmentation du nombre de départements concernés et l'extension de ce nouveau dispositif à l'ensemble des congés scolaires ont conduit l'Administration pénitentiaire à mieux considérer les disparités existantes entre les départements au regard des sites pénitentiaires.

Dans une perspective de prévention de la récidive, les projets concernant les mineurs et jeunes majeurs ont été rendus prioritaires.

Les appréciations portées sur le déroulement des activités sont dans l'ensemble positives et il est souvent souligné les effets bénéfiques de ces actions sur le climat au sein des établissements. Ces actions recouvrent principalement :

- le domaine sportif : les activités collectives et individuelles sont diversifiées et ce domaine est le plus développé (le contexte olympique ayant permis de catalyser certains projets) ;
- le domaine culturel : composé de spectacles et de conférences, il est complété par des ateliers vidéo (les plus nombreux), d'expression musicale ou théâtrale, d'arts plastiques ;
- le domaine de la formation : composé de stages de code de la route et permis de conduire, informatique, brevet de secourisme, celui-ci reste fortement lié aux projets individuels de réinsertion.

Les bilans successifs de ces opérations notent une forte participation et une motivation importante des détenus qui incitent souvent à poursuivre les actions sur le reste de l'année.

Préparation et accompagnement des sortants de prison

Dès le début de l'année 1996, l'Administration pénitentiaire a lancé un programme sur quatre ans destiné à généraliser la création de dispositifs de préparation à la sortie de prison dans les maisons d'arrêt et certains établissements pour peine.
Rattachée à la mise en œuvre du plan pluriannuel pour la Justice, cette mesure vise à faciliter l'intervention coordonnée des partenaires locaux, en amont de la libération, pour aider les sortants de prison à construire un projet de réinsertion par des rencontres directes avec les intervenants extérieurs (ANPE, missions locales, CAF/CPAM, ASSEDIC, RMI, organismes de santé, structures d'hébergement, etc.).
Un premier bilan réalisé fin 1996 montre que plus de 500 services ou organismes publics ou associatifs interviennent déjà régulièrement en détention. 52 établissements ont déjà mis en place un dispositif partenarial de préparation et d'accompagnement des sortants de prison avec le soutient des partenaires locaux.

Les politiques d'insertion en faveur des jeunes

La complémentarité des missions des services de la Justice et des missions locales a conduit à un développement des relations partenariales avec un objectif constant : favoriser l'accès des publics jeunes soumis à une décision de justice aux dispositifs locaux d'insertion auxquels ils peuvent prétendre.

Depuis le 27 octobre 1994, une convention de collaboration signée entre le garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle fixe un cadre aux initiatives locales destinées à développer les mesures n'entraînant pas une incarcération ou renforcer la préparation et l'ac-

compagnement des jeunes sortants de prison. C'est sur la base de ces orientations que les services déconcentrés définissent avec leurs partenaires les modalités locales de collaboration.
Dans ce sens les accords bilatéraux passés entre un établissement ou un service pénitentiaire et une mission locale contribuent efficacement à une meilleure prise en compte des publics jeunes dans le cadre des dispositifs de préparation et d'accompagnement des sortants de prison.

La lutte contre la pauvreté et la précarité

À la suite du rapport de recherche sur les pauvretés en prison réalisé en 1995, la direction de l'Administration pénitentiaire a décidé de mettre en place un groupe de travail dont la mission est de formuler des propositions qui seront destinées à mieux répondre aux situations d'indigence. Ce groupe devra rendre les conclusions de ses travaux au début de l'été 1997.

L'accès aux procédures de droit commun

Un nouveau dispositif destiné à permettre la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues à été institué dans l'objectif de faciliter, grâce à la possession de ce document, la concrétisation de certaines démarches et l'accès à certains droits (recherche d'emploi, ouverture d'un compte bancaire, perception d'allocations et de salaires, etc.). Une circulaire du ministère de l'Intérieur adressée aux préfets au mois de juin 1996 fixe les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle procédure.

Le maintien des liens familiaux

► *Les structures d'accueil des familles*

La préparation de la troisième édition du guide d'accueil des familles de détenus en attente de parloir a permis de recenser l'ensemble des locaux existants. En trois ans, le nombre de sites a pratiquement doublé, il est passé de 58 en 1993 à 100 en 1996. En 1993, il existait 19 lieux d'hébergement de nuit, le chiffre a été porté à 25 en 1996.

Ces sites sont gérés par le secteur associatif ainsi que par des congrégations religieuses pour les lieux d'hébergement de nuit (généralement situés auprès des centres de détention et des maisons centrales). L'intervention des bénévoles assurant l'accueil s'est considérablement enrichie depuis une dizaine d'années : leur nombre s'est accru et les modes d'intervention se sont diversifiés. Désormais, ces associations développent des activités liées à l'information des familles, à la garde éventuelle des

enfants pendant la durée des parloirs, au soutien psychologique, à la distribution de boissons, au transport de la gare à l'établissement. En dix ans, le simple abribus est devenu un authentique lieu d'accueil et d'écoute. Les lieux d'hébergement de nuit reçoivent des familles qui viennent de loin. Ils fonctionnent avec un système de réservation. Le coût du séjour est modique (entre 30 et 50 francs la nuit). La plupart de ces locaux bénéficie de la présence d'un membre de l'association le soir et durant la nuit.

L'Administration pénitentiaire encourage et soutient les démarches du secteur associatif. Sur le plan du fonctionnement, les actions menées en faveur du maintien des liens familiaux représentent en moyenne 13 % du montant total des crédits d'intervention octroyés au secteur associatif. Des crédits d'investissement permettent également à l'Administration de soutenir des projets soit de création, soit de restructuration de locaux d'accueil. En 1996, huit associations ont pu en bénéficier.

Cette politique, dont l'objet intéresse au premier chef les opérateurs locaux (collectivités territoriales et secteur associatif essentiellement) s'est naturellement inscrite dans les actions relevant de la politique de la ville (contrats de ville, plan de relance).

L'Administration pénitentiaire poursuit sa réflexion avec les associations. Elle vise à les encourager à se doter d'un cadre méthodologique : il s'agit de mieux définir les modalités de collaboration avec les établissements pénitentiaires par la signature de convention à l'échelon local. La création de la Framafad, en 1995, première fédération régionale des associations d'accueil des familles, est une initiative qui devrait favoriser la naissance d'autres structures régionales, ce qui améliorera les relations partenariales entre l'administration et ce réseau associatif.

▶ *Le maintien du lien entre parents incarcérés et enfants*

La Fédération des relais enfants-parents coordonne l'action des 12 équipes régionales qui interviennent au sein des établissements pénitentiaires. Plusieurs partenaires sont associés aux travaux du comité de pilotage. Il s'agit de la direction de l'Administration pénitentiaire, du Fonds d'action sociale, du service du Droit des femmes, de la Fondation de France et de la direction de l'Action sociale. À la suite du travail initié par la Fédération des relais enfants-parents, auquel l'Administration pénitentiaire s'est associée, a été réalisé un premier état des lieux européen de la situation rencontrée par les enfants dont l'un des parents est incarcéré. Beaucoup d'enfants en Europe sont concernés par ce phénomène, leur nombre au sein de l'Union européenne est estimé à 800 000 par an. Cette réflexion a permis de recueillir des données sur les réglementations en vigueur dans chacun des huit pays concernés et de rédiger un rapport présentant les difficultés que peut rencontrer un enfant pour conserver des relations régulières et satisfaisantes avec son parent.

3.18 ▶ La prise en charge des mineurs détenus

Depuis plusieurs années, la direction de l'Administration pénitentiaire, en relation avec la direction de la PPJ mène un travail soutenu sur l'amélioration des conditions d'incarcération et du suivi éducatif des mineurs détenus.

Engagée en 1995, une étude réalisée conjointement par ces deux directions et portant sur les conditions d'incarcération et le suivi éducatif des mineurs détenus, a été diffusée cette année et soumise pour avis aux services déconcentrés ainsi qu'aux juridictions.
Ce travail a permis d'élaborer un plan général d'action dont la réalisation a pour objectif l'amélioration de la prise en charge des mineurs détenus, mesure inscrite au plan pluriannuel pour la Justice.

Hébergement

En 1996, un programme d'aménagement des secteurs d'hébergement réservés aux mineurs a débuté, pour un coût de 12,15 MF et comprend la rénovation des cellules, la création de salles d'activités, de cours de promenade spécifiques aux mineurs et de terrains de sport.
Outre ces travaux d'aménagement, des achats de mobilier et de matériel socio-éducatif ont été arrêtés. 40 établissements sur les 53 habilités à l'accueil de mineurs ont été concernés par ces mesures.
Ces opérations constituent la pemière tranche du plan d'aménagement qui se poursuivra sur le prochain exercice budgétaire.

Encadrement

Des mesures relatives aux personnels en fonction auprès des mineurs ont été retenues. Indépendamment du caractère prioritaire donné au complément des effectifs de travailleurs sociaux de ces établissements, il a été procédé à des renforts en personnel de surveillance. En effet, afin de faciliter tout à la fois la prise en charge individuelle de ces jeunes et la gestion des groupes constitués dans les secteurs d'hébergement, il est apparu nécessaire que des personnels de surveillance, volontaires de préférence, restent affectés à cette tâche et bénéficient de l'expérience ainsi acquise. Vingt postes de surveillants ont été crées à cet effet en 1996.

Actions

Dans le cadre des activités, des efforts particuliers se sont portés sur l'enseignement dispensé aux mineurs, souvent en situation de grave échec scolaire : les enseignants ont diversifié les méthodes pédagogiques et utilisé des outils attractifs pour ces jeunes (*cf.* 3.12 p. 136).

Perspectives

Le travail mené par l'Administration pénitentiaire et la Protection judiciaire de la jeunesse vise à améliorer la prise en charge éducative des mineurs détenus. Mais au-delà de cette démarche globale, certains problèmes spécifiques méritent un travail approfondi. C'est le cas notamment de l'action menée auprès des adolescents mis en examen ou condamnés pour des faits criminels. Le travail porte entre autres sur l'étude de leur personnalité et le fonctionnement des diverses institutions concernées.

3.18 ▶ La prise en charge des mineurs détenus

Actions

Dans le cadre des activités, des éducateurs spécialisés interviennent auprès des mineurs, souvent en situation de grave échec scolaire ; les enseignants ont diversifié les méthodes pédagogiques et utilisé des outils attractifs pour ces mineurs (cf. 3.12 p. 136).

Depuis plusieurs années, la direction de l'Administration pénitentiaire, en relation avec la direction de la PJJ mène un travail soutenu sur l'amélioration des conditions d'incarcération et du suivi éducatif des mineurs détenus.

Perspectives

Le travail mené par l'Administration pénitentiaire et la Protection judiciaire de la jeunesse vise à améliorer la prise en charge éducative des mineurs détenus. Mais au-delà de cette démarche globale, certains problèmes spécifiques méritent un traitement approfondi. C'est le cas notamment de l'action menée auprès des adolescents mineurs, souvent condamnés pour des faits criminels, le travail pour ceux-ci sur l'étude de leur personnalité et le fonctionnement des différent instituts, dans un plan pluriannuel pour la Justice.

Hébergement

En 1996, un programme d'aménagement des secteurs d'hébergement réservés aux mineurs a débuté, pour un coût de 12,15 MF et comprend la rénovation des cellules, la création de salles d'activités, de cours de promenade spécifiques aux mineurs et de terrains de sport.

Outre ces travaux d'aménagement, des achats de mobilier et de matériel socio-éducatif ont été mené. 40 établissements sur les 53 habilités à l'accueil de mineurs ont été concernés par ces mesures.

Ces opérations constituent la première tranche du plan d'aménagement qui se poursuivra sur le prochain exercice budgétaire.

Encadrement

Des mesures relatives aux personnels en fonction auprès des mineurs ont été prises. Indépendamment du caractère prioritaire donné au complément des effectifs de travailleurs sociaux de ces établissements, il a été procédé à des renforts en personnel de surveillance. En effet, afin de faciliter tout à la fois la prise en charge individuelle de ces mineurs et la gestion des groupes constitués dans les secteurs d'hébergement, il est apparu nécessaire que des personnels de surveillance, volontaires de préférence, soient affectés à cette tâche et bénéficient de l'expérience acquise. Vingt postes de surveillants ont été créés à cet effet en 1996.

Partie 3 - Chapitre 2

Le travail et l'emploi des détenus

Développer le travail dans les établissements pénitentiaires tout en cherchant à qualifier les emplois proposés à la population pénale restent deux axes clés de l'action menée par l'Administration pénitentiaire dans le cadre du plan pluriannuel pour la Justice.

Il s'agit d'abord de mobiliser les ressources et le savoir-faire des établissements pénitentiaires en fixant des objectifs de développement du nombre de postes de travail. Ainsi, le plan d'action testé en 1996 dans trois directions régionales et généralisé depuis le début de 1997 est de nature à mobiliser de façon concrète les établissements et à développer des relations de partenariat avec le secteur des entreprises.

Le travail participe sans ambiguïté à la mission de réinsertion confiée à l'Administration pénitentiaire. Les détenus, majoritairement des jeunes, sont souvent confrontés pour la première fois au monde du travail en prison. Élément remobilisateur de la personne détenue, la situation de travail doit tendre à l'acquisition de réflexes professionnels, d'une compréhension des exigences et de l'intérêt d'une activité de production et chaque fois que cela est possible, d'une qualification qui rendront moins aléatoire l'insertion sociale à la sortie.

C'est tout le sens donné à l'action menée en 1996 dans les établissements pénitentiaires afin de favoriser les articulations entre les situations de formation et de travail ainsi que la professionnalisation des emplois au service général.

Situation de l'emploi en 1996
Éléments d'analyse

Le nombre d'emplois rémunérés a augmenté de 39 % depuis 1982 (*Cf.* la courbe retraçant l'évolution en nombre de postes de travail depuis 1982 p. 188).

- Le secteur de la concession a progressé de + 23 % entre 1988 et 1996 et compte actuellement 9 500 emplois environ.
- Les emplois de la RIEP (autour de 1 380 cette année) se sont stabilisés depuis 1993.
- Les emplois au service général, financés par le budget de fonctionnement des établissements pénitentiaires sont relativement stables (6 940 emplois en 1996).

En 1996, le nombre d'actifs rémunérés s'est élevé en moyenne à 21 140 détenus pour une population totale écrouée de 53 935. Le taux d'emploi était donc de 40,65 %, soit une baisse de 0,25 % par rapport à 1995. Ce taux intègre l'ensemble des emplois au travail et en formation professionnelle rémunérée.
L'évolution positive du nombre d'emplois enregistrée au premier semestre 1996, avec une augmentation de 1,3 % par rapport au premier semestre 1995, a été contrariée au second semestre en raison notamment des difficultés industrielles et commerciales rencontrées par plusieurs concessionnaires importants, et du désamiantage des ateliers de Fleury-Mérogis.

Un écart important subsiste entre le taux d'activité en maison d'arrêt (33,75 %) et en établissement pour peine (57,95 %).

Enfin, le taux d'activité rémunéré est réparti de façon très inégale géographiquement ; les taux oscillent entre 30 et 55 % d'une région à une autre pour des raisons qui tiennent aussi bien à l'ancienneté très diverse du parc pénitentiaire (certains établissements anciens se prêtent peu ou mal au travail de production) qu'aux conjonctures variées de leur environnement économique (parfois actif, souvent en crise), et à la plus ou moins grande efficacité de l'action des services régionaux et locaux dans le domaine du travail.

Le travail en concession

► *Les effectifs*

Passant de 9 636 à 9 504, le nombre moyen d'emplois en concession a globalement baissé de 1,4 %, malgré une hausse de près de 10 % dans les établissements à gestion mixte.

On constate ainsi une perte totale de 132 emplois répartis en - 555 postes pour les établissements du parc public, mais + 423 pour ceux en gestion déléguée.

Cette baisse s'explique notamment par la perte temporaire de près de 220 emplois sur la seule maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, du fait d'une opération de désamiantage en cours et de plusieurs défaillances d'entreprises.

► *La masse salariale et la rémunération du travail en concession*

La masse salariale est passée de 189 028 KF à 191 567 KF soit une progression de 1,3 %. Le nombre de journées travaillées est passé de 1 847 358 à 1 877 926 soit une progression de 1,65 %, maintenant le salaire journalier brut à 102 F.

► *Les événements de l'année 1996*

Le partenariat entre l'Administration pénitentiaire et les groupements chargés de la gestion du programme 13 000 s'est étendu à la prise en charge de quelques activités de travail dans les établissements du parc classique.

Ainsi par exemple, proposition a été faite par la DR de Paris à la société Siges (groupement de la zone Ouest) d'intervenir en tant que concessionnaire :

- à la maison d'arrêt de Chartres afin de pérenniser l'emploi sur cet établissement en évitant le départ d'un donneur d'ordres,
- à la maison d'arrêt des Yvelines afin d'offrir à proximité de la maison d'arrêt de Nanterre, un potentiel de production qui permette au groupement de mieux gérer ses plans de charge sur cet établissement.

Plusieurs directions régionales ont participé cette année encore à des salons professionnels de la sous-traitance (notamment les directions régionales de Toulouse et

Strasbourg). Ces salons sont l'occasion, à travers la présence d'un stand, de mieux faire percevoir l'Administration pénitentiaire en tant qu'opérateur industriel. Les contacts générés à ces occasions ont en 1996 débouché sur des développements rapides d'activité. Ces actions ont été complétées par l'organisation de manifestations de promotion du travail (présentation d'ateliers, à la maison d'arrêt de Chambéry par exemple).

Sur le plan de la promotion du travail, les régions systématisent aujourd'hui le recours à des prestataires de services qui leur génèrent des contacts avec les milieux économiques. Ces actions permettent ensuite aux responsables du travail des établissements d'entrer rapidement en relation avec les sociétés intéressées par l'offre de travail en milieu pénitentiaire.

Le Service national du travail en milieu pénitentiaire

Créé en 1994 et localisé à Tulle, le SNTMP est chargé de gérer le compte de commerce et les ateliers de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP). Il a pour mission de développer le travail des détenus, notamment en établissement pour peine en développant les activités de sous-traitance industrielle et de prestations de services permettant un emploi d'une meilleure stabilité et qualification. En 1996, il gère 41 unités de production dans 22 établissements pénitentiaires et intervient dans le secteur de la métallerie, de la mécanique, du bois, de l'informatique, du cuir, de l'imprimerie, de la confection et du façonnage.

Cette activité très diversifiée semble constituer une gageure à une époque où les entreprises se concentrent sur leurs métiers principaux. Elle correspond pourtant à une tradition historique, à l'acquisition de compétences réelles et de savoir-faire précis, et à l'équilibre qu'il a fallu trouver entre les ressources disponibles dans les établissements (surfaces, compétences), les opportunités des bassins économiques et les débouchés possibles pour les détenus en termes d'emploi et de qualification. Cette diversité joue également un rôle positif d'atténuation des variations technologiques ou de marché, l'emploi des détenus devant être maintenu de façon permanente.

▶ *Le chiffre d'affaires*

Le chiffre d'affaires de la RIEP s'est élevé en 1996 à 129 MF soit une baisse de 10 MF par rapport à 1995. Ce résultat s'explique en partie par la baisse du chiffre d'affaires réalisé avec l'ensemble des administrations (-13,5 %), notamment avec l'Administration pénitentiaire qui diversifie ses fournisseurs et contracte ses dépenses (- 11,4 %) et une baisse d'activité dans le secteur du bois et de l'imprimerie. Le chiffre d'affaires réalisé avec le secteur privé se maintient en 1996 (+ 0,27 % par rapport à 1995).

► *Les effectifs*

L'effectif moyen de détenus employés par le SNTMP a pour sa part évolué positivement. Il a augmenté de 5 % en 1996 en passant de 1 332 à 1 377 détenus. En effet, la présence de la Régie en établissement s'est renforcée par la création de deux nouvelles unités de production au centre de détention de Muret et à la maison centrale de Moulins. Par ailleurs, la baisse du chiffre d'affaires en 1996 a correspondu, pour une part, à la réduction de marchés dont une forte part était sous-traitée, sans conséquences appréciables pour l'emploi en détention.

► *La rémunération*

La rémunération journalière moyenne a augmenté en 1996 en passant de 118 F à 125 F. Un écart important subsiste entre les maisons d'arrêt (69 F) et les établissements pour peine (139 F) où la durée effective du travail est sensiblement plus élevée et où les activités requièrent une plus grande qualification.

Le service général

Les effectifs employés sont passés de 6 861 en 1995 à 6 941 en 1996. Après une légère baisse des effectifs depuis trois ans, on retrouve ainsi le chiffre de 1993. Les emplois au service général semblent se stabiliser ; il s'agit en effet de situations de travail pérennes (cuisine, buanderie, nettoyage) peu enclines à de fortes variations.

Les établissements à gestion mixte

► *L'analyse*

Une analyse plus complète des résultats des groupements sur la fonction travail est désormais possible en 1996. En effet, les 2/3 des établissements qui ont atteint 95 % de leur capacité ne bénéficient plus des coefficients de pondération appliqués les années précédentes.

Les groupements ont dépassé le seuil minimum défini dans le contrat dans la zone Nord (+ 17 %), dans la zone Ouest (+ 12 %) et dans la zone Est (+ 5 %). Cette évolution positive rend compte des efforts importants réalisés pour le développement des activités de production dans les établissements du programme 13 000.

Seule la zone Sud reste largement en deçà du seuil minimum (- 40 %), comme en 1995, où le groupement avait été sanctionné par une pénalité pour ses faibles résultats. Il faut noter que le principe de la double équipe de travail (2 x 5 heures), tel que prévu au mémoire technique, a été préservé dans tous les établissements de la zone en accord avec les autorités locales et régionales de l'Administration pénitentiaire ; cette organisation permettant notamment aux détenus qui travaillent, de participer pleinement aux activités socio-éducatives ou sportives.

De grandes disparités de résultats subsistent tout de même dans les établissements d'une même zone. Ainsi, dans la zone Nord, seuls deux établissements (Bapaume et Longuenesse) dépassent largement le seuil minimum de la masse salariale alors que les trois autres établissements de la zone laissent apparaître des résultats très inférieurs à ce seuil. Enfin, des écarts importants sont constatés entre les masses salariales relevées en maison d'arrêt et celles relevées dans les centres de détention. En effet, seule une maison d'arrêt, celle de Villefranche (en zone Est), franchit le seuil minimum et l'unique maison d'arrêt de la zone Ouest obtient des résultats très inférieurs aux autres établissements de cette zone. Le turn over important de la population pénale en maison d'arrêt explique pour une part les difficultés rencontrées par les groupements dans la mise en place d'activités de production stables.

▶ ***Les effectifs***

Le nombre d'actifs rémunérés (y compris la formation professionnelle, le service général et les ateliers de production) était dans ces établissements de 4 351 détenus en 1996, soit une progression de 9,7 % par rapport à 1995. Trois zones sur quatre dépassent le seuil minimum de la masse salariale.

▶ ***La rémunération***

En 1996, toutes les zones se situent au-dessus du taux horaire minimum (SMAP) défini par le contrat, ce qui est un résultat satisfaisant.

Les actions

Le PACTE

Le plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi, élaboré suite à l'étude menée sur l'image de la concession, a été testé dans les directions régionales de Lille, Lyon et Strasbourg. Sa finalité est de mieux structurer et d'améliorer l'organisation de la fonction travail en établissement, et l'un de ses objectifs est l'augmentation du nombre de journées travaillées de 25 % sur trois ans.

Cette phase d'expérimentation a permis d'affiner une stratégie de développement basée sur une démarche d'évaluation des possibilités de progression site par site. Une grille d'analyse a donc été élaborée, qui permet d'appréhender la situation de chaque établissement, en faisant apparaître les points clé de son organisation interne.

À partir des éléments de ce constat, il devient alors possible de formuler une hypothèse de progression réaliste, issue d'une réflexion sur les méthodes, et d'engager une démarche de mobilisation des équipes chargées de l'organisation et de la gestion de ces activités.

► *La modernisation du service général*

Cette action est fondée sur la perspective d'améliorer simultanément l'organisation du service général et la professionnalisation des détenus qui y sont employés.
En 1996, la démarche de qualification des emplois au service général s'est poursuivie par la conduite d'actions ciblées dans dix établissements avec l'assistance de deux cabinets de consultants. Une dynamique de projet associant le personnel de l'établissement, la direction régionale et un comité de pilotage national, a permis de concentrer chaque fois l'action de modernisation sur un domaine spécifique de l'emploi au service général (par exemple la cuisine, le nettoyage ou les travaux de bâtiment) à partir des besoins repérés de l'établissement. Il s'agit ainsi d'optimiser l'organisation du secteur visé, de définir les compétences attendues des détenus employés à ces tâches, et de favoriser la mise en place d'actions de formation adaptées à la situation de travail que ce soit par des formateurs externes ou par des tuteurs internes.

► *Le SNTMP : poursuivre le développement d'une stratégie industrielle*

▷ Amélioration de l'outil de gestion

Positionnée sur des marchés de plus en plus concurrentiels , la RIEP a entrepris de se doter d'un outil de pilotage et de gestion qui lui faisait largement défaut. Après avoir renouvelé son parc informatique de gestion, des tableaux de bord de suivi des ateliers et de la production ont été élaborés avec l'assistance d'un contrôleur de gestion recruté à cet effet.

▷ Développement de la relation client/fournisseur

En 1996, ce développement a trouvé notamment sa traduction dans l'élaboration de conventions entre le SNTMP et les directions régionales pour la commande annuelle des effets d'uniforme du personnel de surveillance.

▷ Conduite d'audits opérationnels

Pour s'adapter aux évolutions du marché, augmenter la productivité des ateliers, améliorer la qualité des produits proposés, la régie s'est attachée en 1996 à réorganiser certains ateliers (par exemple, réorganisation de l'atelier de chaussures à la maison centrale de Clairvaux, qui était confronté à la nécessité d'améliorer très sensiblement l'efficacité et la qualité de sa production) et à proposer de nouveaux produits (par exemple une nouvelle gamme de mobilier de bureau).

▷ Mise en conformité du parc machines

Le SNTMP a réalisé en 1996 un audit sur l'état de conformité de son parc machines en ateliers, afin de modifier ou de remplacer les machines non conformes aux règles de sécurité édictées par les normes nationales et européennes. Le plan de mise en conformité se déroulera sur les exercices 1997 et 1998.

▷ Développement d'une démarche « qualité »

Le SNTMP a poursuivi en 1996 la mise en place de plans d'assurance-qualité en

vue de la certification de certains de ses ateliers, où cette nécessité est imposée par les fournisseurs et le marché.

Enfin, l'action du SNTMP s'inscrit dans le plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi, notamment par l'intensification de ses relations de partenariat avec les directions régionales et les établissements pénitentiaires, se traduisant notamment par des initiatives commerciales communes, et la fixation concertée d'objectifs par atelier.

▶ *L'interim d'insertion au service des anciens détenus : la convention avec le groupe Ecco*

▷ Constat

Les sortants de prison éprouvent de grandes difficultés à trouver un emploi stable car ils cumulent les handicaps des publics peu ou non qualifiés, et les conséquences défavorables de la détention. Le groupe Ecco a créé pour sa part des structures spécifiques favorisant l'accès à l'emploi à des publics en difficultés d'insertion dans le cadre de l'intérim d'insertion.

▷ Démarche

L'Administration pénitentiaire a donc confié en 1996 à Emploi 93, entreprise d'intérim d'insertion relevant du groupe Ecco, une mission d'étude-action visant à tester en région parisienne les perspectives ouvertes par l'intérim d'insertion des sortants de prison en vue de leur accès à un emploi stable.
L'action, menée avec la collaboration du CPAL de Paris et son service spécialisé le SRAIOSP, a privilégié la conduite d'entretiens individuels avec ces publics et la prospection d'entreprises susceptibles de les accueillir à travers une mission de travail temporaire.

▷ Résultats

Cette étude-action a mis en évidence la pertinence d'un tel dispositif en direction des publics sortants de prison maîtrisant les principales compétences en motivations nécessaires à l'emploi. Elle reste insuffisante pour des publics encore éloignés de l'emploi, notamment par des troubles du comportement ou des conduites addictives.
Cette action sera poursuivie en 1997 avec des objectifs précis et relativement ambitieux d'accès à l'emploi des publics cibles.

▶ *Revue de presse*

- « Ils délocalisent derrière les barreaux », *L'Entreprise*, avril 1996,
- « Les prisons à l'heure du commerce », *Action commerciale*, juin 1996,
- « L'Administration pénitentiaire cherche à promouvoir le travail en prison », *Le Monde*, 8 janvier 1997,
- « Le travail en prison, pas cher mais vital », *Alternatives économiques*, mars 1997.

Les perspectives pour 1997

Suivi et actions de soutien au PACTE

Le PACTE est entré dans sa phase opérationnelle. Chaque établissement a été amené à formuler ses propositions de progression pour les trois années à venir. Validées par les directeurs régionaux, elles constitueront l'objectif régional de développement. Un tableau de bord de suivi trimestriel permettra au chef d'unité-travail de suivre au plus près les évolutions de sa région pendant tout la durée du plan.

Les différentes réunions organisées par les directeurs régionaux afin de présenter ce plan aux chefs d'établissement et aux responsables de la fonction travail ont fait apparaître à des degrés divers le souhait d'un complément de formation visant à améliorer le professionnalisme des acteurs de cette fonction.
De telles sessions de formation ont déjà été organisées dans plusieurs directions régionales, avec le souci d'apporter des éléments de compréhension de la dimension économique et industrielle de ces activités.

Des efforts budgétaires particuliers ont été consentis, au titre des mesures nouvelles destinées à mieux assurer les actions de réinsertion, qui permettront l'amélioration, l'équipement ou la construction d'ateliers en relation avec un projet précis de développement de l'emploi.

Mise en conformité des équipements de travail dans les établissements pénitentiaires

En 1997, une vérification de l'état de conformité des machines aux règles européennes sera lancée sur la base d'un cahier des charges commun à l'ensemble des directions régionales, à l'instar de l'audit déjà réalisé dans les ateliers de la RIEP. Les cabinets retenus pour cette étude auront pour mission d'évaluer l'état de conformité des machines dont l'Administration est propriétaire (notamment les installations au service général), de proposer des solutions pour leur mise en conformité et d'en chiffrer le coût. La démarche, qui doit favoriser l'implication des opérateurs locaux, constitue le préalable à l'élaboration des plans de mise en conformité.

Finalisation de la révision du contrat de concession

La révision du contrat de concession devrait introduire quelques changements significatifs dans son contenu et dans sa rédaction. L'objectif est de faire de ce document

l'outil d'une relation à dimension partenariale, mieux à même de relier la démarche économique aux possibilités et aux contraintes des établissements. La volonté d'amener un accroissement sensible des activités de production dans les années à venir (voir le PACTE) implique de renforcer la logique de coopération dans laquelle il convient d'inscrire les relations entreprise-établissement. Il sera donc prévu au nouveau contrat des procédures d'information et de prévenances réciproques. Enfin, les conditions économiques difficiles dans lesquelles s'exercent une grande part de ces activités conduisent les établissements à développer une logique de service qu'il convient de reconnaître et de pérenniser de façon plus tangible à l'endroit des entreprises, qui doivent savoir de façon précise les prestations qu'elles peuvent attendre.

Élaboration d'une documentation sur la réglementation du travail

Les chefs d'établissement et les personnels chargés du travail pénitentiaire dans les services déconcentrés sont demandeurs d'une documentation juridique et sociale actualisée sur les règles applicables aux détenus en situation de travail.
Un guide méthodologique du travail pénitentiaire sera donc progressivement conçu et diffusé sous forme de fiches thématiques, avec mise à jour régulière.

Extension de l'action « modernisation du service général »

En 1997, l'action menée sur les sites pilotes sera étendue :
• par l'élaboration d'un guide méthodologique sous forme de fiches-action,
• par la mise en place d'actions de formation au tutorat en direction des personnels exerçant un fonction d'encadrement des détenus au service général,
• par l'organisation d'un séminaire dans le ressort de la direction régionale de Dijon sur ce thème.

graphique 1

Évolution en nombre de postes de travail depuis 1982

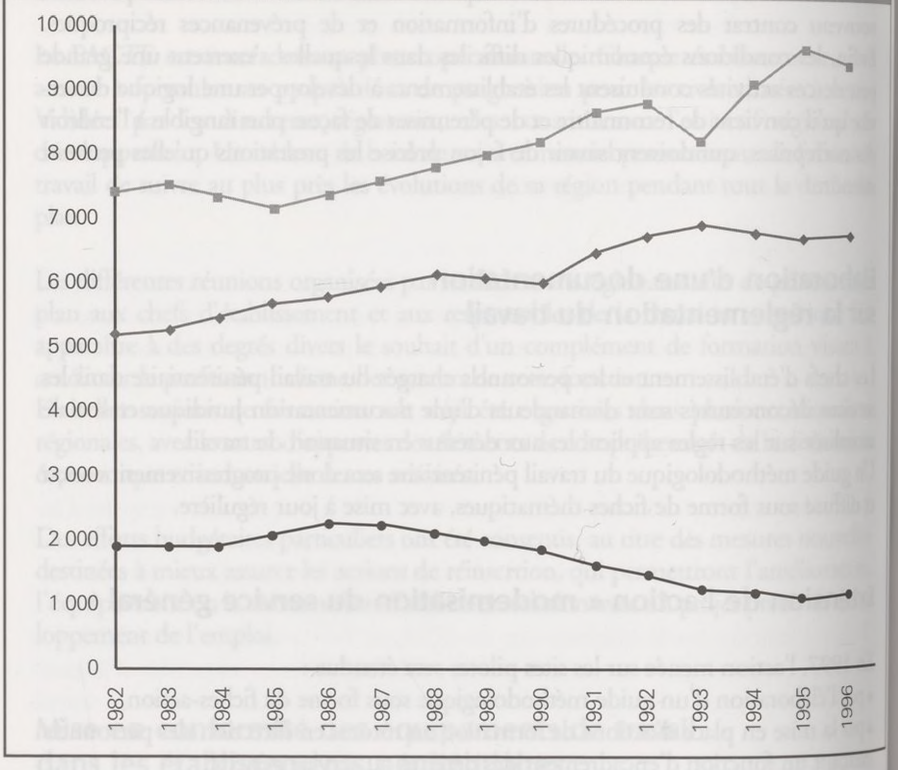


tableau 1

masse salariale annuelle (MS) et rémunérations journalières (RJ) des activités de production en 1996

directions régionales	RIEP			Concession			Total	
	MS (KF)	nbre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	nbre de jours travaillés	RJ (en fancs)	MS (KF)	nbre de jours travaillés
Bordeaux	**4 900**	**35 377**	**139**	**11 326**	**110 927**	**102**	**16 226**	**146 304**
Total MA	0	0	0	2 481	33 507	74	2 481	33 507
Total EPP	4 900	35 377	139	8 845	77 420	114	13 745	112 797
CD Eysses	660	4 807	137	2 433	19 201	127	3 093	24 008
CD Mauzac				1 230	12 915	95	1 230	12 915
CP Saint-Martin	4 073	29 624	137	715	6 278	114	4 788	35 902
CDR Bédenac	167	946	177	0	0	0	167	946
CD Neuvic			2 246	20 448	110	2 246	20 448	
CD Uzerche				2 221	18 578	120	2 221	18 578
Dijon	**1 998**	**12 544**	**159**	**11 898**	**122 015**	**98**	**13 896**	**134 559**
Total MA			3 767	42 415	89	3 767	42 415	
Total EPP	1 998	12 544	159	8 131	79 600	102	10 129	92 144
CP Clairvaux	1 998	12 544	159	792	5 012	158	2 790	17 556
CD Joux-la-Ville				3 425	35 569	96	3 425	35 569
CP Varenne				1 966	17 156	115	1 966	17 156
CD Villenauxe				1 948	21 863	89	1 948	21 863
Lille	**913**	**7 083**	**129**	**44 839**	**409 344**	**110**	**45 752**	**416 427**
Total MA	121	1 549	78	15 406	177 101	87	15 527	178 650
Total EPP	792	5 534	143	29 433	232 243	127	30 225	237 777
CP Laon			3 600	31 232	115	3 600	31 232	
CDS Liancourt				3 395	25 076	135	3 395	25 076
CP Longuenesse				3 722	34 676	107	3 722	34 676
CD Loos			2 542	19 087	133	2 542	19 087	
CP Val-de-Rueil	792	5 534	143	9 141	54 450	168	9 933	59 984
CD Bapaume				5 394	47 915	113	5 394	47 915
CP Château-Thierry			402	5 637	71	402	5 637	
CP Maubeuge				1 237	14 170	87	1 237	14 170
Lyon	**598**	**4 706**	**127**	**13 392**	**131 850**	**102**	**13 990**	**136 556**
Total MA			10 978	113 334	97	10 978	113 334	
Total EPP	598	4 706	127	2 414	18 516	130	3 012	23 222
CP Moulins	48	434		235	1 405	167	283	1 839
CP Aiton			1 060	10 414	102	1 060	10 4	
MC Riom	550	4 272	129	393	2 776	142	943	7 048
CP Saint-Quentin F.				726	3 921	185	726	3 921
Marseille	**3 728**	**28 126**	**133**	**9 502**	**95 733**	**99**	**13 230**	**123 859**
Total MA	0	0	0	5 485	57 709	95	5 485	57 709
Total EPP	3 728	28 126	133	4 017	38 024	106	7 745	66 150
CD Casabianda	703	12 014	59	459	3 847	119	1 162	15 861
MC Arles	3 025	16 112	188	0	0	0	3 025	16 112
CD Salon			1 640	14 636	0	1 640	14 636	
CP Draguignan				219	2 835	77	219	2 835
CD Tarascon				1 699	16 706	0	1 699	16 706

tableau 1 (suite)

masse salariale annuelle (MS) et rémunérations journalières (RJ) des activités de production en 1996

directions régionales	RIEP			Concession			Total	
	MS (KF)	nbre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	nbre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	nbre de jours travaillés
Paris	**11 332**	**97 733**	**116**	**46 331**	**495 263**	**94**	**57 663**	**592 996**
Total MA	2 732	43 696	63	34 781	415 037	84	37 513	458 733
Total EPP	8 600	54 037	159	11 550	80 226	144	20 150	134 263
CP Châteauroux	635	3 096	205	1 743	16 532	105	2 378	19 628
MC Saint-Maur	1 251	8 626	145	1 878	8 644	217	3 129	17 270
CD Melun	6 123	39 573	155	2 001	12 535	160	8 124	52 108
MC Poissy	591	2 742	216	1 213	7 144	170	1 804	9 886
CD Chateaudun				4 715	35 371	133	4 715	35 371
Rennes	**4 813**	**38 753**	**124**	**16 674**	**136 574**	**122**	**21 487**	**175 327**
Total MA	1 041	11 436	91	4 068	42 590	96	5 109	54 026
Total EPP	3 772	27 317	138	12 606	93 984	134	16 378	121 301
CD Argentan				3 783	31 360	121	3 783	31 360
CD Caen			4 469	37 358	120	4 469	37 358	
CP Lorient	500	3 466	144	595	3 325	179	1 095	6 791
CD Nantes	713	3 634	196	2 690	17 645	152	3 403	21 279
CP Rennes	2 559	20 217	127	1 069	4 296	249	3 628	24 513
Strasbourg	**5 325**	**39 174**	**136**	**24 551**	**177 853**	**138**	**29 876**	**217 027**
Total MA			12 626	103 404	122	12 626	103 404	
Total EPP	5 325	39 174	136	11 925	74 449	160	17 250	113 623
CD Écrouves	5	110	45	443	3 513	126	448	3 623
MC Ensisheim	4	299	13	4 801	20 890	230	4 805	21 189
CP Mulhouse				1 729	12 346	140	1 729	12 346
CD Œrmingen				2 043	12 493	164	2 043	12 493
CD Toul	5 316	38 765	137	39	523	75	5 355	39 288
CD Metz-Barrès				513	6 866	75	513	6 866
CD Montmedy				879	6 238	141	879	6 238
CD Saint-Mihiel				1 478	11 580	128	1 478	11 580
Toulouse	**3 063**	**29 560**	**104**	**12 981**	**115 674**	**112**	**16 044**	**145 234**
Total MA			3 488	55 458	63	3 488	55 458	
Total EPP	3 063	29 560	104	9 493	60 216	158	12 556	89 776
MC Nîmes								
MC Saint-Sulpice	206	9 492	22	918	7 389	124	1 124	16 881
CD Muret	2 372	16 359	145	6 894	37 874	182	9 266	54 233
CP Perpignan				970	12 101	80	970	12 101
CD Lannemezan	485	3 709	131	711	2 852	249	1 196	6 561
Total métropole	**36 670**	**293 056**	**125**	**191 494**	**1 795 233**	**107**	**228 164**	**2 088 289**
MA	3 894 10,6 %	56 681 19,3 %	69	93 080 48,6 %	1 040 555 58,0 %	89	96 974 42,5 %	1 097 236 52,5 %
EPP	32 776 89,4 %	236 375 80,7 %	139	98 414 51,4 %	754 678 42,0 %	130	131 190 57,5 %	991 053 47,5 %

tableau 2

résultats de la RIEP au cours des cinq derniers exercices

	1992	1993	1994	1995	1996
dotation en fin d'exercice					
dotation initiale	6 346 886	6 346 886	6 346 886	6 346 886	6 346 886
opérations et résultats de l'exercice					
chiffre d'affaires HT	149 678 518	141 802 778	130 818 061	139 694 293	129 569 487
investissement	5 450 025	7 294 027	8 616 253	8 000 859	8 662 384
résultat avant amortissement et provisions	17 407 356	14 990 604	16 704 001	7 157 217	(non connu)
résultat après amortissement et provisions	5 880 640	5 327 673	8 172 678	1 633 880	(non connu)
main d'œuvre pénale					
effectif moyen employé	1 448	1 365	1 366	1 332	1 37
masse salariale (1)	40 359 631	39 429 602	3 8788 570	40 258 627	43 145 504
personnel affecté à la RIEP					
remboursement des rémunérations du personnel technique	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000

(1) Charges patronales comprises.

Toutes les données sont exprimées en francs à l'exception des effectifs.

Partie 3 - Chapitre 3

L'action sanitaire en milieu pénitentiaire

3.31 ▶ La réforme de l'organisation des soins

L'objectif poursuivi dans le domaine de la Santé depuis plusieurs années est d'assurer à la population incarcérée une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles dont dispose l'ensemble de la population.

La réforme du dispositif de soins en milieu pénitentiaire instaurée par la loi du 18 janvier 1994, constitue l'aboutissement d'une politique de décloisonnement menée dans le domaine de la réinsertion par l'Administration pénitentiaire et entamée depuis plus de dix ans dans le domaine de la santé.

Cette réforme intègre la population pénale dans le système général de santé.

• Elle accorde au détenu, ainsi qu'à ses ayants droit, une couverture sociale. Depuis le 1er janvier 1994, toute personne détenue (française ou étrangère) est obligatoirement affiliée aux assurances maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale, à compter de la date de son incarcération. Les ayants droit des détenus français et des détenus étrangers en situation régulière bénéficient également des prestations en nature des assurances maladie et maternité.

• Elle lui permet d'accéder à des soins comparables à ceux dispensés en milieu libre, par l'intermédiaire du service public hospitalier. La mission de soins en milieu pénitentiaire est désormais assurée par le service public hospitalier (hors les établissements du programme 13 000 pour lesquels la fonction santé reste concédée aux groupements privés).

Cette nouvelle organisation des soins est formalisée par la signature pour chaque établissement pénitentiaire (hors programme 13 000) d'un protocole avec un établissement public hospitalier désigné pour assurer cette mission. Lorsque les soins psychiatriques sont assurés par un autre établissement de santé, un protocole complémentaire est signé.

La mission confiée au service public hospitalier repose sur une conception globale de la santé et recouvre les aspects somatiques et psychiatriques de la prise en charge dans ses dimensions de soins et de prévention, ainsi que la préparation des relais sanitaires au terme de la période d'incarcération.

La réorganisation des soins en détention

La mise en œuvre des protocoles

► *232 protocoles, 149 établissements concernés*

En application de la loi du 18 janvier 1994, chaque établissement pénitentiaire devait passer protocole avec au moins un établissement hospitalier.
La signature des protocoles concernait 149 établissements pénitentiaires (hors ceux du programme 13 000) et 206 établissements de santé, pour un total de 232 protocoles (139 protocoles de base et 93 protocoles complémentaires).
La passation des derniers protocoles est intervenue au cours de cette année 1996. Au 31 décembre 1996, seuls 8 de ces 232 protocoles n'étaient pas encore effectivement signés. Ils concernaient Fresnes, La Santé, Fort-de-France, Basse-Terre et Pointe-à-Pitre.Toutefois, même dans ces cinq établissements les protocoles avaient, par anticipation, commencé à fonctionner progressivement dès le mois de juin.
En 1996, la mise en œuvre de la nouvelle organisation des soins en milieu pénitentiaire était donc effective dans tous les établissements pénitentiaires.

► *La mise en conformité des locaux*

Parallèlement à la signature des protocoles santé, les travaux d'aménagement des locaux (UCSA et SMPR) pour mise en conformité avec les missions de l'hôpital, se sont poursuivis. Sur plusieurs sites et en raison du gel budgétaire intervenu en 1995, la réalisation de ces travaux a été retardée, contraignant parfois les équipes hospitalières à fonctionner dans des locaux provisoires.

Cependant au 31 décembre 1996, sur les 135 opérations nécessaires, 118 étaient achevées, 14 étaient en cours et 3 nécessitant des travaux de restructuration plus importants n'avaient pas encore commencé (la fin de l'ensemble des opérations est prévue pour le 1er trimestre 97). Le coût total de ces travaux s'élève à plus de 63 MF.

► *Le premier bilan*

Dès 1996, les directions concernées du ministère chargé de la santé et de l'Administration pénitentiaire ont commencé à réaliser un premier bilan de la mise en œuvre des protocoles.
Ce bilan a été préparé par les instances déconcentrées des deux administrations concernées, les DRSP d'une part et les DRASS et DDASS d'autre part, à partir de questionnaires d'évaluation complétés pour chaque établissement pénitentiaire et hospitalier. Les synthèses régionales ont ensuite fait l'objet de discussions dans le cadre de rencontres (une par région pénitentiaire) organisées par les DRASS des villes sièges des directions régionales. Ces réunions se sont déroulées du mois d'avril au mois de novembre 1996 en présence de l'ensemble des partenaires concernés.

Ce premier bilan fera l'objet au 1er semestre 1997, d'un rapport conjoint de la direction des Hôpitaux et de l'Administration pénitentiaire. On peut cependant dès à présent noter que de manière générale, la nouvelle organisation des soins en milieu pénitentiaire fonctionne bien.

▷ **Les procédures d'immatriculation des détenus à la Sécurité sociale**
Les difficultés initiales sont maintenant dissipées et, lors de leur sortie, les détenus peuvent disposer de leur carte de sécurité sociale lorsque leur durée de détention est compatible avec le délai d'instruction de la demande et d'édition de la carte.

▷ **Le devenir des personnels infirmiers pénitentiaires**
Leur détachement dans les hôpitaux ne présente pas d'autre difficulté que celle d'une procédure longue parce que complexe. Les infirmières de la Croix-Rouge ont été pour la plupart intégrées dans les hôpitaux.

▷ **Les formations**
Conformément aux dispositions prévues dans le guide méthodologique annexé à la circulaire du 8 décembre 1994, des formations à la connaissance du milieu pénitentiaire ont été organisées à l'intention des personnels hospitaliers nouvellement affectés dans les UCSA. Les formations à la connaissance du milieu hospitalier prévues à l'intention des personnels pénitentiaires demeurent en cours de réalisation. Ces actions ont été l'occasion d'échanges très enrichissants entre ces personnels d'origines différentes mais partenaires dans la poursuite d'un objectif commun. Cet accompagnement de la mise en œuvre de la réforme devra être approfondie en ce qui concerne les conséquences qu'elle peut avoir sur les missions du personnel pénitentiaire.

▷ **Le renforcement des effectifs pénitentiaires**
Sur les 75 créations de postes de surveillants prévus au plan pluriannuel pour la Justice, pour accompagner la mise en place des UCSA et la restructuration des services médico-psychologiques régionaux, 59 seront pourvus avant la fin du 1er trimestre 1997.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette nouvelle organisation sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires. En effet, si dans un premier temps, on note une augmentation du nombre d'extractions pour consultations spécialisées, ce phénomène doit être appréhendé avec prudence. D'une part, les travaux d'aménagement des UCSA n'étant pas terminés partout, le recours à l'hôpital pour des consultations spécialisées s'avère indispensable sur certains sites et d'autre part les équipes hospitalières doivent s'adapter à une pratique de médecine de ville.

Une attention toute particulière sera également portée, au travers de l'analyse des rapports d'incidents, sur les risques de stockage et de trafic de médicaments que peuvent engendrer les nouvelles modalités de dispensation des médicaments.

► *Évaluation*

▷ Évaluation de la réforme santé

L'Administration pénitentiaire s'est dotée d'indicateurs de suivi de la réforme *santé*.

• Un tableau de bord de gestion élaboré dans le cadre plus large des indicateurs définis par ailleurs pour le suivi du plan pluriannuel pour la Justice vise à un suivi régulier du coût de la fonction santé pour l'Administration pénitentiaire (montant des cotisations, de la part du volet ticket modérateur mais aussi du montant des actions de prévention et d'éducation pour la santé prises en charge par l'Administration pénitentiaire et de la fonction hygiène).

• Des tableaux de bord mensuels destinés à apprécier les conséquences de la réforme sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires (mouvements de détenus vers les services médicaux implantés en milieu pénitentiaire et vers les établissements de santé) sont en cours d'élaboration. Ces indicateurs seront alimentés pour tous les établissements, y compris ceux du 13 000, et le suivi de leur évolution constituera un des éléments du dispositif d'évaluation de la réforme santé.

▷ La fonction santé dans le programme 13 000

Comme dans le parc classique, l'effort fourni en 1996 par les équipes médicales du programme 13 000 devra être poursuivi et étendu à tous les établissements.

Les contrats passés entre les groupements privés et l'Administration pénitentiaire arriveront à échéance à l'an 2000. L'évaluation de la prestation globale des groupements contribuera à la décision de reconduction éventuelle de ces contrats.

En tout état de cause, l'avancée permise par la mise en place du dispositif de soins du 13 000 est indéniable. Elle a préfiguré à bien des égards la dynamique aujourd'hui mise en œuvre dans tous les établissements pénitentiaires par la réforme du dispositif de soins (loi du 18 janvier 1994).

► *Les principes généraux*

Le nouveau dispositif de soins instauré par la loi du 18 janvier 1994 relative à la Santé publique et à la Protection sociale ne s'applique pas aux établissements pénitentiaires à gestion mixte pour lesquels la fonction santé reste actuellement concédée aux groupements privés.

L'Administration pénitentiaire acquitte pour les détenus des établissements du programme 13 000 une cotisation minorée à la Sécurité sociale couvrant exclusivement la prise en charge des frais d'hospitalisation.

En revanche, les principes généraux du guide méthodologique annexé à la circulaire d'application n° 45 DH/DGS/DSS/DAP du 8 décembre 1994, s'appliquent à tous les établissements pénitentiaires. En effet, si certains chapitres de ce guide concernent la mise en œuvre des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) hospitalières, en revanche, toutes les recommandations d'ordre fonctionnel concernant la prévention, l'articulation entre les missions pénitentiaires et sanitaires, la dispensation des médicaments, etc., s'adressent à tous les services.

Afin d'aider à la mise en œuvre de ces grands principes, les médecins coordonnateurs des groupements privés ont été régulièrement réunis par le bureau de l'action sanitaire et de la lutte contre la toxicomanie dès 1995. Dans le même esprit, les groupements privés ont organisé des rencontres entre professionnels des équipes médicales et des équipes pénitentiaires permettant des échanges très enrichissants (notamment le colloque organisé par les sociétés GEPSA et G3S en juin 1996).

▷ Distribution des médicaments

Les nouvelles modalités de distribution des médicaments sont mises en œuvre dans tous les établissements y compris ceux du programme 13 000 : disparition des fioles, distribution quotidienne des médicaments par les infirmières et si nécessaire plusieurs fois par jour, possibilité de laisser aux détenus jugés aptes à gérer leur traitement des médicaments pour plusieurs jours. Certaines équipes médicales avaient d'ailleurs, antérieurement à ces orientations, expérimenté des actions visant à responsabiliser les détenus face à leurs traitements.

Conscients des risques de stockage et de trafics que ces nouvelles modalités de distribution peuvent entraîner, certains établissements du 13 000 ont engagé en 1996 une réflexion sur ce thème associant équipes médicales et services pénitentiaires.

▷ Actions d'éducation pour la santé

Les équipes médicales intervenant dans les établissements à gestion mixte ont également acquis un savoir-faire dans ce domaine. Des actions particulièrement intéressantes ont été mises en place en 1996 : actions menées dans le cadre de la journée mondiale de lutte contre le sida, projet inter-services mis en place au quartier mineur de la maison d'arrêt de Villeneuve-les-Maguelonnes pour permettre une prise en charge adaptée à cette population spécifique, etc.

L'élaboration d'un schéma national d'hospitalisation

Après la réorganisation des soins en milieu pénitentiaire, le second volet de la réforme est l'élaboration d'un schéma national d'hospitalisation qui détermine les lieux où les détenus doivent être hospitalisés. Ce schéma national ne concernera que les hospitalisations somatiques puisque les hospitalisations psychiatriques continuent d'être assurées par les SMPR et pour les hospitalisations d'office, dans les centres hospitaliers spécialisés.

Le décret du 27 octobre 1994 a apporté une première réponse à cette question en précisant que les hospitalisations d'urgence ou de très courte durée devaient être orientées en première intention sur l'hôpital signataire du protocole, les autres hospitalisations devant être effectuées dans un hôpital de référence figurant sur une liste fixée par arrêté conjoint des ministres de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense et des ministres chargés de la Santé, de la Sécurité sociale et du Budget.

Dans cette perspective, les ministres de la Justice et de la Santé ont confié en 1995 une mission conjointe à l'inspection générale des Affaires sociales et à l'Inspection générale des Services judiciaires afin d'évaluer les besoins prévisionnels en matière d'hospitalisation des détenus, y compris à l'établissement public de santé national de Fresnes et à la « clinique médicale » du centre pénitentiaire de Marseille. La mission a rendu son rapport en juin 1995.

Sur la base de ce rapport, la direction des Hôpitaux et la direction de l'Administration pénitentiaire ont retenu les orientations suivantes :

- mise en place de 7 ou 8 unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), généralement implantées dans les CHU des villes sièges d'une direction régionale des services pénitentiaires.
- Seule la DR de Dijon très étendue géographiquement fait exception, aucune UHSI n'y sera implantée. Les détenus de son ressort seront, selon les établissements pénitentiaires dont ils dépendent, orientés sur les unités sécurisées des directions régionales de Strasbourg, Lyon et Paris. L'UHSI de la direction régionale de Strasbourg sera implantée à Nancy.
- Ces unités ont vocation à rassembler la majorité des hospitalisations de courte durée des détenus, hors urgences et hospitalisations de jour, afin de répondre à un double objectif d'amélioration des conditions d'hospitalisation des personnes incarcérées et de rationalisation des moyens consacrés à leur garde.

Un arrêté interministériel — Santé, Justice, Défense, Intérieur, Budget — formalisera ce schéma dans le courant de l'année 1997.

L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) est intégré dans le schéma national d'hospitalisation des personnes incarcérées. Il jouera notamment le rôle, en complément avec l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, d'unité hospitalière sécurisée interrégionale pour les détenus de la direction régionale des services pénitentiaires (DRSP) de Paris, de la partie Sud de la DRSP de Lille et d'une partie de la DRSP de Dijon.

Une mission d'assistance est actuellement en cours pour aider l'EPSNF à évaluer les conditions et les moyens humains et matériels à mettre en œuvre pour améliorer la prise en charge globale des patients et déterminer des orientations et des changements d'ordre organisationnel à apporter pour répondre aux objectifs et obligations d'un établissement public de santé. Deux personnels de direction, l'un des services hospitaliers (Assistance Publique-Hôpitaux de Paris), l'autre des services pénitentiaires (DRSP Paris) ont été chargés de cette mission, par la direction des Hôpitaux et la direction de l'Administration pénitentiaire.

3.32 ▶ Les politiques sanitaires

Avec le transfert de la mission de soins en milieu pénitentiaire aux hôpitaux, l'Administration pénitentiaire demeure un partenaire essentiel dans la définition des politiques sanitaires :

- lutte contre la toxicomanie,
- lutte contre le sida,
- prévention et éducation pour la santé,

mais elle a également un rôle de pilote à jouer pour assurer une meilleure intégration de ce volet santé dans sa mission de réinsertion.

En intégrant l'organisation des soins en milieu pénitentiaire dans le dispositif général de santé publique, la réforme de la santé en milieu pénitentiaire place désormais le ministère de la Santé en position de pilote sur ce dossier.
L'action sanitaire reste cependant un des axes forts de la mission de réinsertion dévolue à l'Administration pénitentiaire qui demeure un partenaire essentiel dans la définition des politiques de santé en milieu pénitentiaire. Elle collabore notamment à une meilleure prise en compte des besoins des détenus et veille à la prise en considération des spécificités du milieu pénitentiaire.

Les liens institutionnels entre les deux ministères ont été renforcés en 1996. À l'instar de ce qui a été fait dès 1995 avec la direction des Hôpitaux, un personnel pénitentiaire sera dès 1997 mis à disposition de la direction générale de la Santé. Son rôle sera de faciliter la prise en compte des besoins des personnes détenues dans la définition des politiques sanitaires et notamment dans le domaine de la prévention.

Mais au-delà de cette indispensable collaboration, l'Administration pénitentiaire a également un rôle important à jouer pour renforcer la prise en compte du volet *santé* dans la mission globale de réinsertion qui lui est dévolue. Pour cela, l'Administration pénitentiaire veille à favoriser l'application au plan pénitentiaire des principes de la réforme Santé (formation de ses personnels aux enjeux de la réforme, prise en compte du volet *soins* dans le projet d'exécution de peine notamment) et pilote les politiques qui touchent à la santé au sens large, telle que la définit l'OMS (notamment pour ce qui concerne l'hygiène, la restauration, etc.)

La lutte contre les toxicomanies

L'Administration pénitentiaire a démontré en 1996 qu'elle était un partenaire essentiel dans la définition et la mise en œuvre des politiques dans ce domaine.

Depuis la mise en œuvre du dispositif de soins instauré par la loi du 18 janvier 1994, la prise en charge des toxicomanes en milieu pénitentiaire est assurée par les équipes sanitaires hospitalières, hormis les 21 établissements pénitentiaires du programme 13 000 à gestion privée, où la fonction santé reste concédée aux groupements privés.
La prise en charge des conduites addictives repose sur l'équipe de secteur psychiatrique intervenant dans l'établissement pénitentiaire, en liaison étroite avec l'équipe de soins somatiques et les centres spécialisés de soins aux toxicomanes.
Un renforcement des équipes de secteur intervenant dans les établissements pénitentiaires non pourvus d'antenne toxicomanie (centre spécialisé de soins aux toxicomanes rattaché au SMPR) est prévu par la circulaire DH/DGS du 3 avril 1996 pour développer la coordination des actions relatives à la prise en charge des toxicomanes incarcérés.

► *Élaboration des schémas régionaux*

La loi du 18 janvier 1994 a clairement défini les champs d'intervention des acteurs sanitaires et pénitentiaires. Cependant le problème de la toxicomanie se situe à l'articulation de ces deux domaines : un des objectifs de l'Administration pénitentiaire en 1996 a été de mieux articuler son action en matière de lutte contre la toxicomanie avec celle du dispositif sanitaire et de contribuer à la réinsertion des toxicomanes dans un cadre partenarial.
Pour faciliter la mise en œuvre de cet objectif, les directions régionales des services pénitentiaires ont été chargées d'élaborer des schémas régionaux de lutte contre la toxicomanie qui visent à rendre plus lisible la politique menée dans ce domaine : les objectifs régionaux fixés en fonction des orientations définies au plan national et des réalités locales, actions programmées, partenaires associés, moyens mis en œuvre, et ce dans les différents domaines : santé, prévention, formation des personnels, sécurité, etc.

► *Préparation à la sortie*

L'année 1996 a été marquée par la mise en œuvre de la mesure de développement des dispositifs de préparation pour la sortie retenue par le comité interministériel de lutte contre la toxicomanie de septembre 1995, pour le plan d'action gouvernemental. Au-delà de l'accès aux droits (sécurité sociale, papiers d'identité, ASSEDIC, etc.), l'objet de cette mesure est de permettre la prise en charge globale de l'individu dans ses aspects psychologiques, médicaux et plus globalement dans sa dimension sociale, grâce à une organisation partenariale coordonnée et visant un objectif commun de réinsertion dès la libération.
Cette mesure se décline autour de deux axes essentiels.

▷ Une préparation collective préalable à la sortie

Il s'agit d'une préparation réalisée dans le cadre d'un programme de prise en charge spécifique élaboré et mis en œuvre par une équipe pluridisciplinaire constituée au sein du SMPR ; d'une durée de 4 semaines, elle regroupe au maximum 10 personnes volontaires.

▷ Un accompagnement après la sortie

Élaboré durant la détention avec les partenaires extérieurs, cet accompagnement est conçu de manière à assurer la continuité de la prise en charge et la poursuite du projet individuel en milieu libre. La mise en œuvre de cette mesure qui s'inspire de l'expérience menée depuis plusieurs années à la maison d'arrêt de Fresnes (QIS : quartier intermédiaire sortants) est pilotée par la mission interministérielle de Lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) en partenariat étroit avec la direction de l'Action sociale (DAS) du ministère du Travail et des Affaires sociales et la direction de l'Administration pénitentiaire.

Sept sites ont été retenus pour mettre en place dès 1996, à titre expérimental, une unité pour sortants toxicomanes répondant à cet objectif. Il s'agit des maisons d'arrêt de Lyon, Nice, Strasbourg, Marseille, du centre pénitentiaire de Metz, du centre de détention de Loos et du quartier femmes du centre pénitentiaire de Fresnes. À l'échelon local, le pilotage de cette action a été confié au service médico-psychologique régional et sa mise en œuvre se fait sous l'autorité du directeur de l'établissement pénitentiaire.

Cette mesure est financée sur des crédits de la direction de l'Action sociale. Un comité de suivi associant les représentants des administrations centrales et des sites concernés est chargé d'évaluer l'extension potentielle de ce type de dispositif à d'autres établissements. On peut dès à présent noter une bonne implication des services dans la mise en œuvre de cette mesure.

L'Administration pénitentiaire a également poursuivi en 1996 les objectifs visant à compléter la prise en charge des toxicomanes grâce au soutien financier de la MILDT.

▷ Le renforcement de l'intervention du secteur associatif

Il complète les prestations des équipes sanitaires intervenant en milieu pénitentiaire et assure, de la manière la plus large possible une continuité de la prise en charge des toxicomanes sans rupture entre la prison et la vie libre. La qualité du travail fourni par les associations et l'intérêt du recours au secteur associatif sont reconnus par tous. Comme l'année passée, les associations présentant des projets visant à une prise en charge globale du toxicomane ont été privilégiées ainsi que celles bénéficiant de cofinancements.

Les associations subventionnées offrent des réponses variées en direction des toxicomanes : aide et orientation vers le dispositif de soins, thérapie individuelle et/ou familiale, cure de sevrage, hébergement, recherche d'emploi, stages d'insertion.

• Crédits MILDT sur ce chapitre : 4 MF.

▷ Le soutien des équipes pénitentiaires

Confrontées à des situations de plus en plus complexes, les équipes pénitentiaires bénéficient du soutien de spécialistes (psychiatres et/ou psychologues) chargés d'assurer une fonction de conseil et de réflexion auprès d'elles. Ce soutien a démontré depuis plusieurs années son intérêt, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, et il

a été élargi en 1996 à l'ensemble des personnels pénitentiaires intervenant auprès des toxicomanes, et notamment au personnel de surveillance. Ces vacations médico-psychologiques permettent également de compléter le dispositif de soins dans les établissements pénitentiaires du programme 13 000 non concernés par l'arrivée des équipes hospitalières.
Il est apparu indispensable dès 1996, de mieux articuler ces interventions avec le nouveau dispositif de soins en milieu pénitentiaire et notamment avec l'action des psychologues et psychiatres hospitaliers intervenant dans le cadre de la prise en charge thérapeutique. Sur certaines directions régionales, Paris et Rennes notamment, ce nouveau contexte a été intégré dès 1996 et l'articulation entre ces différents spécialistes a pu être organisée de façon satisfaisante, afin d'accroître l'efficacité de la prise en charge du toxicomane incarcéré. D'autres directions régionales ont préféré mettre l'accent sur le soutien aux équipes du milieu ouvert et profiter de l'année 1996, année charnière, pour rechercher les modalités d'articulation les plus adaptées entre hospitaliers et vacataires.
Tous les bilans indiquent que les services pénitentiaires souhaitent pouvoir continuer à recourir en 1997 au savoir-faire de ces professionnels dans un contexte clarifié avec les différents partenaires. Les besoins dans ce domaine sont en effet très importants du fait de la prégnance et de l'évolution du phénomène de la toxicomanie en milieu pénitentiaire.
• Crédits MILDT sur ce chapitre : 3,5 MF.

▷ Le développement de la formation des personnels
L'objectif est d'aider les personnels à mieux assurer leur mission.
Ce thème est désormais abordé dans toutes les formations initiales mises en place par l'ÉNAP, au profit des surveillants, des conseillers d'insertion et de probation et des sous-directeurs. La formation « Formateurs relais anti-drogue » destinée aux surveillants gradés a également été poursuivie ; cette formation doit leur permettre d'appréhender le phénomène du trafic de drogue en détention pour mieux le limiter et de participer à la prise en charge des toxicomanes en vue de leur insertion.
En 1996, l'ÉNAP a permis une approche plus globale du phénomène de la toxicomanie en faisant intervenir à la fois des services comme celui de l'Octris spécialisé dans la lutte contre le trafic de stupéfiants et des équipes de SMPR.

Les actions d'information, de sensibilisation et de formation aux problématiques liées à la toxicomanie, ont également été poursuivies en 1996 sur toutes les directions régionales des services pénitentiaires. L'accent a été mis sur les formations déclinant les deux missions, garde et insertion, pour une appréhension globale de la toxicomanie. Enfin les actions visant à accompagner la réflexion des agents, notamment celle du personnel de surveillance, à partir de l'analyse de situations concrètes ont été privilégiées.
• Crédits MILDT sur ce chapitre : 2,531 MF (1,223 MF en 1995).

La lutte contre le sida

L'enquête menée à un jour donné, en milieu pénitentiaire depuis 1988 a été poursuivie. Elle ne constitue pas une étude de prévalence de l'infection par le VIH en milieu pénitentiaire. En effet, comme en milieu libre, le dépistage du VIH n'est pas systématique en milieu pénitentiaire. Les personnes recensées dans cette étude sont donc seulement celles connues des services médicaux (UCSA et équipes du 13 000) le jour de l'enquête.

Cette étude a pour objet d'apprécier la charge en soins des équipes soignantes.
À compter de cette année, l'enquête est prise en charge par le service des statistiques, des études et des systèmes d'information du ministère de la Santé. Les résultats 1996 sont actuellement en cours d'exploitation et devraient être diffusés au cours du 1er trimestre 1997. On peut cependant dès à présent noter la persistance des tendances déjà observées les années précédentes :

- la diminution de la proportion de détenus atteints par le VIH se poursuit,
- les directions régionales de Marseille et Paris demeurent les plus concernées.

La politique de réduction des risques à l'égard des toxicomanes, particulièrement exposés aux maladies transmissibles (VIH, hépatites, etc.), constitue un enjeu de santé publique auquel l'Administration pénitentiaire contribue à faire face, aux côtés du ministère de la Santé.

Le rapport de la mission confiée au Pr Gentilini par les ministres de la Santé et de la Justice en décembre 1995, *Les infections à VIH, hépathites, toxicomanies dans les établissements pénitentiaires et état d'avancement de l'application de la loi du 18 janvier 1994*, a été remis en novembre 1996. Plusieurs recommandations de ce rapport ont été prises en compte dans la circulaire interministérielle n° 739 DGS/DH/DAP du 5 décembre 1996.

Les orientations ministérielles

L'objet de cette circulaire est d'actualiser les orientations définies depuis 1985, en matière de lutte contre le VIH en milieu pénitentiaire en les replaçant dans le cadre de la nouvelle organisation des soins. Les autres propositions contenues dans ce rapport, font l'objet d'un examen attentif au sein des ministères de la Santé et de la Justice.

Si certaines de ces mesures constituent un rappel des dispositions existantes, notamment en ce qui conncerne la formation des personnels pénitentiaires, d'autres sont nouvelles.

► *Les mesures de prévention*

▷ L'eau de javel

La circulaire prévoit notamment dans le cadre de la mise à disposition de moyens de prévention que de l'eau de javel à 12° chlorométriques doit être distribuée aux détenus par l'Administration pénitentiaire et doit figurer sur la liste des produits cantinables. Les études montrent que ce dosage ne présente pas de risque en cas d'ingestion ou de projection.

Les formes concentrées et les comprimés étant proscrits, les modalités de conditionnement et de distribution de l'eau de javel adaptées au milieu carcéral sont actuellement à l'étude. Elles feront l'objet d'un appel d'offres national en 1997.

▷ Le dispositif en cas d'accident

Les dispositions de la note DGS/DH/DRT du 28 octobre 1996 relative à la conduite à tenir pour la prophylaxie d'une contamination par le VIH en cas d'accident avec exposition au sang chez les professionnels de santé, s'appliquent désormais aux personnels pénitentiaires. Lorsqu'il y a accident avec exposition au sang (coupure, piqûre, morsure), il appartient au médecin d'apprécier le risque infectieux et l'éventualité d'une prophylaxie antirétrovirale. Le service compétent est le service d'urgence de l'hôpital le plus proche, ouvert 24 h/24, l'arrivée dans ce service devant impérativement intervenir dans les 4 heures qui suivent l'accident. Considéré comme un accident du travail ou de service, il doit être déclaré selon les modalités légales en vigueur dans l'établissement.

▷ Les préservatifs

La circulaire rappelle que des préservatifs aux normes NF, du lubrifiant ainsi qu'un mode d'emploi doivent être mis, notamment dans les services médicaux, à la libre disposition des détenus qui peuvent les conserver sur eux ou dans leur cellule.

▷ Les gants de protection

Il est également rappelé que le personnel de surveillance doit disposer de gants à usage unique, lors de ses interventions à l'occasion d'incidents avec exposition au sang. De même des gants adaptés pourront être utilisés par les agents afin de mieux assurer la prévention d'accident, lors de missions particulières (fouille de linge par exemple).

► *Le dépistage volontaire*

La circulaire clarifie le rôle de l'UCSA en matière de dépistage volontaire de l'infection par le VIH. Son rôle de coordinateur des actions de santé est rappelé et désormais lorsqu'une CDAG intervient en milieu pénitentiaire, la convention doit être signée par les trois partenaires : établissement pénitentiaire, CDAG, hôpital de rattachement de l'UCSA. La fonction de « spécialiste de l'écoute » est reconnu à la CDAG, toutefois dans le respect de la confidentialité, selon l'opportunité et le désir de la personne, celle-ci peut choisir entre le recours à la CDAG ou à l'UCSA.

▶ ***Les traitements de substitution***

Dans le cadre d'une prise en charge intégrant l'ensemble des problèmes de dépendance, la circulaire prévoit qu'une primo-prescription de Méthadone pourra désormais être initiée, en cours de détention, pour des toxicomanes présentant une pharmacodépendance avérée aux opiacées, dans le cadre d'un processus de soins et d'insertion sociale précis. Comme le Subutex, la Méthadone doit être administrée à chaque prise par le personnel soignant, y compris le week-end.

▶ ***Sida-info-service***

Toujours dans le domaine de la prévention et du soutien aux personnes atteintes, une expérience va être menée à l'Établissement public de santé national de Fresnes qui bénéficiera à compter de février 97 de l'installation d'une ligne téléphonique de Sida-info-service. Soutenu et financé essentiellement par le ministère de la Santé et l'Union européenne, ce projet a reçu l'accord de principe du garde des Sceaux en août 1996.

En complémentarité de l'action menée par les équipes hospitalières et les travailleurs sociaux des établissements pénitentiaires, cette expérimentation vise à permettre aux détenus hospitalisés d'accéder à un service de spécialistes bénéficiant de l'expérience du numéro vert, anonyme, confidentiel et gratuit. Ce projet a intégré les contraintes pénitentiaires, les écoutants de Sida-info-service seront agréés par le ministère de la Justice et suivront une formation spécifique.

La durée de cette expérimentation est de 20 semaines à l'issue desquelles une évaluation précise du dispositif sera réalisée.

Les ministres ont également confié au mois d'avril 1996 au Pr Gentilini et au Pr Pradel une mission d'étude sur les conditions de prise en charge sanitaire et le traitement pénal des détenus en fin de vie. Le rapport de cette mission est attendu pour le 1er semestre 1997.

La prévention et l'éducation pour la santé

C'est un des points forts de la réforme entreprise que de faire bénéficier les personnes détenues, population le plus souvent jeune, fragilisée et ayant eu jusque là un faible accès aux soins, aux actions de prévention et d'éducation pour la santé susceptibles de les amener à une meilleure prise en charge médicale.

Les ministères de la Santé et de la Justice ont poursuivi en 1996 l'élaboration de brochures de prévention destinées à mieux informer la population pénale et à faciliter cette responsabilisation (brochure sur l'hépatite B diffusée dans le cadre de la campagne de prévention et de vaccination, brochure sur la santé en prison et sur le VIH qui seront diffusées en 1997).

La prévention des hépatites B et C, très fréquentes en milieu pénitentiaire, constitue également une préoccupation partagée par les deux ministères.
L'opération pilote de vaccination des entrants contre l'hépatite B initiée en 1994 par la DGS a été étendue en 1996 à douze nouveaux établissements grâce à un cofinancement de l'Administration pénitentiaire.
Cette campagne comprend : la distribution commentée d'une plaquette d'information, la proposition de tests immunologiques suivie, en fonction des résultats, d'une vaccination ou pour les porteurs chroniques de cette affection de conseils de prévention, de l'organisation en milieu libre de relais permettant la poursuite, à titre gratuit, du protocole vaccinal pour les détenus n'ayant pu bénéficier d'une vaccination complète avant leur libération. La difficulté principale réside dans l'organisation, pour les courtes incarcérations, de ce relais extérieur permettant de poursuivre gratuitement le protocole de vaccination. En 1997, la DGS devrait disposer d'un budget permettant de proposer la vaccination à tous les détenus qui le souhaitent et qui peuvent l'être.

Les textes d'application de la loi du 18 janvier 1994 prévoient que l'établissement de santé est chargé de coordonner les actions de prévention et d'éducation pour la santé et d'élaborer, en accord avec tous les partenaires concernés (établissement pénitentiaire, services de l'État, conseil général, autres collectivités, organismes d'assurance maladie, associations) un programme annuel et pluriannuel de prévention et d'éducation pour la santé.
L'objectif poursuivi dans ce domaine est la mise en œuvre d'un projet global, associant les personnes détenues, les professionnels sanitaires et sociaux et les personnels pénitentiaires afin que chacun se sente concerné et s'implique dans le cadre d'une véritable promotion de la santé en milieu pénitentiaire.

Avec la signature des protocoles, la priorité des établissements de santé a été en 1996 la mise en place des équipes hospitalières et du volet soins de leur mission. Cependant sur plusieurs sites les équipes hospitalières ont dès cette année, mis en place des actions d'éducation pour la santé et élaboré un véritable programme d'action pour 1997. Les thèmes majoritairement abordés dans le cadre de ces actions sont information et prévention du VIH, des hépatites, hygiène bucco-dentaire, information sur les vaccinations, alcool.

Dès 1996, l'Aministration pénitentiaire a demandé à ses services de poursuivre en lien étroit avec les équipes hospitalières, la dynamique engagée depuis plusieurs années sur ce thème par les équipes socio-éducatives dans le cadre de leur mission de réinsertion.
En 1996, l'Administration pénitentiaire a cofinancé les actions d'éducation pour la santé à hauteur de 1,2 MF.

L'action sanitaire comprise dans son sens le plus large joue en effet un rôle d'insertion essentiel. Elle a ainsi vocation à s'intégrer, tant dans le cadre de la prise en charge

individuelle des personnes placées sous main de justice (prise en compte du volet sanitaire dans le cadre de l'exécution de la peine) que dans une appréhension plus collective des situations de ces personnes (actions d'éducation pour la santé).

Le guide méthodologique d'éducation pour la santé en milieu pénitentiaire élaboré avec l'aide du CODESS d'Ile-et-Vilaine constituera une aide précieuse dans cette démarche partenariale. Sa parution est attendue pour le 1er semestre 1997.

Parallèlement, l'Administration pénitentiaire a engagé deux types de réflexion.
L'une porte sur l'articulation entre les missions des services socio-éducatifs pénitentiaires et celles des travailleurs sociaux des équipes hospitalières. Elle vise à améliorer la prise en charge de la personne détenue. Dans un premier temps, le groupe de travail mis en place en août 1996, étudie les conséquences de la réforme des soins en milieu carcéral sur le fonctionnemment des services socio-éducatifs pénitentiaires, puis il précisera l'articulation entre les missions de ces services et celles des travailleurs sociaux hospitaliers.

L'autre porte sur la santé au sens large, telle que la définit l'OMS, et vise à renforcer une appréhension et une prise en charge globales de la personne détenue. La clarification des champs de compétence non explicités dans le cadre de la loi du 18 janvier 1994 (hygiène, cuisines, diététique, produits vendus en cantine, etc.) a été entreprise à cet effet.

- En matière d'hygiène, le projet de décret modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires prévoit que les détenus doivent pouvoir se doucher au moins trois fois par semaine. De même, dans le cadre du projet de construction de nouveaux établissements, le principe de la douche en cellule est acquis.
- Pour ce qui concerne la restauration, un groupe de travail a été mis en place par l'Administration pénitentiaire en novembre 1996. Il a pour tâche dans un premier temps de clarifier l'articulation entre les champs d'intervention des professionnels sanitaires et pénitentiaires dans le domaine de la restauration diététique. Ce travail sera ensuite poursuivi avec les services compétents du ministère de la Santé pour à terme, définir une politique cohérente, conforme aux normes en vigueur, qui prenne en compte l'ensemble des aspects de la restauration (règles d'hygiène, moyens matériels et humains, etc.) et réponde aux besoins de la population pénale.

Pour 1997, l'Administration pénitentiaire entend poursuivre la démarche engagée pour renforcer l'inscription de l'action sanitaire dans la mission de réinsertion qui lui est dévolue.

4e partie

Les ressources humaines

Pour l'Administration pénitentiaire, 1996 restera l'année de la « bonification du 1/5e ». Attendue par le personnel de surveillance depuis 1957, date à partir de laquelle les fonctionnaires de la police nationale ont bénéficié de cette amélioration considérable de leur régime de retraite, cette mesure, contenue dans l'article 24 de la loi du 29 mai 1996, manifeste à un moment où la conjoncture budgétaire du pays est particulièrement difficile, la considération que les pouvoirs publics portent à la spécificité de la profession pénitentiaire.

Même s'il s'agit d'une mesure « phare » pour le personnel de surveillance, elle ne peut être isolée du contexte de rénovation dans laquelle cette administration est engagée depuis quelques années et que relancent les orientations, les mesures et les moyens, notamment humains, contenus dans le plan pluriannuel pour la Justice sur cinq ans (1995-1999).

En effet, au cours de cette année, si de grands dossiers sont poursuivis, se sont ouverts plusieurs chantiers importants pour l'institution. Davantage qu'à travers une liste fastidieuse de thèmes perçus comme distincts et s'empilant plus ou moins harmonieusement, il convient d'aborder ce profond mouvement de modernisation comme un état d'esprit qui diffuse peu à peu et traverse tous les milieux qui composent cette administration. *L'esprit d'ouverture*, c'est la réflexion sur ce qui constitue le métier ou les métiers pénitentiaires ; c'est l'amélioration de l'observation carcérale, la réorganisation du service des agents ; c'est aussi le projet de délocalisation de l'ÉNAP qui quittera le site de Fleury-Mérogis pour s'installer à Agen à la fin de 1999 et la réflexion sur la pédagogie de la formation et du transfert des savoir-faire pénitentiaires.

Ce qui frappe dans les réformes engagées, au-delà de leur forte cohérence, c'est leur interactivité qui créé la dynamique nécessaire à la réussite d'un mouvement de cette ampleur. De plus, les mesures du plan pluriannuel pour la Justice rétroagissent sur les chantiers déjà entrepris, auxquels elles s'intègrent pour donner une impulsion renouvelée. Il en est ainsi de deux secteurs particulièrement importants pour l'amélioration de la gestion des personnels, à savoir la déconcentration et la gestion prévisionnelle des personnels.

L'Administration pénitentiaire n'est pas restée à l'écart du puissant mouvement de déconcentration, voulue par le pouvoir politique dans le cadre de la réforme de l'État. Rapprocher les décisions de l'agent concerné et raccourcir les circuits de décision pour améliorer la prestation rendue aux agents, donner aux responsables régionaux et locaux plus de pouvoirs, donc plus de responsabilités, c'est un changement de culture pour notre administration habituée, plus que d'autres peut-être, au fonctionnement hiérarchique centralisé.

Dans le domaine des ressources humaines, la déconcentration a déjà donné lieu à la mise en œuvre de plusieurs mesures : la formation est le premier secteur qui en ait

bénéficié, avec la création des comités régionaux de formation (CRF) ; en 1992 le dialogue social a été formalisé aux niveaux régionaux et locaux, par la création de comités techniques paritaires déconcentrés (CTP) et de quatre comités d'hygiène et de sécurité locaux (CHS) auprès de Fleury-Mérogis, Fresnes, Marseille-Les Baumettes et Paris-La Santé ; en 1995, la déconcentration a été étendue à la répartition des créations d'emplois de surveillants : chaque direction régionale s'est vue attribuer une enveloppe de créations d'emplois dont elle a proposé l'utilisation après prise en compte des orientations de la politique nationale et régionale et avis des partenaires sociaux dans le cadre des CTP déconcentrés.

Avec le décret portant déconcentration qui doit être publié début janvier 1997 après avoir été soumis au CTP ministériel du 25 juin 1996, la direction de l'Administration pénitentiaire s'est dotée d'un cadre juridique qui permet la déconcentration de la plupart des actes de gestion individuelle, notamment tous ceux qui relèvent des corps de catégorie C. Pour être intégrée aux pratiques administratives, la déconcentration doit être progressive dans son champ d'application et dans la durée, et assortie de mesures d'accompagnement (information, formation).

La création des commissions administratives paritaires régionales (CAPR) en métropole pour le corps des gradés et surveillants par arrêté du 17 décembre 1996 va permettre de doter les régions de compétences qui seront progressivement élargies.

La gestion prévisionnelle, à partir du bilan social dont la synthèse est diffusée chaque année sous le titre *Qui sont les pénitentiaires en 199… ?* permet des anticipations de plus en plus fines des effectifs à recruter. La question est d'importance au moment où les effets de la bonification du 1/5e vont se faire sentir et où le personnel de surveillance va être renouvelé en cinq ans dans des proportions qui pourraient atteindre 20 % des effectifs actuels.

La définition des métiers dans le cadre du référentiel des emplois et de la formation, enrichira qualitativement la démarche prévisionnelle puisque non seulement les fiches de poste préciseront à chaque agent les tâches qu'on attend de lui, mais permettront de déduire les besoins en formation des agents.

L'amélioration des conditions de vie et de travail des personnels est restée une priorité pour la sous-direction des ressources humaines en 1996. Ce souci constant a été illustré cette année notamment, par le programme de réservation de logements et la préparation de l'arrivée des personnels venant de métropole et nouvellement affectés dans les établissements nouveaux aux Antilles et, d'autre part, par les travaux menés à Fleury-Mérogis, sur l'hygiène et la sécurité au travail et qui trouveront leur traduction concrète en 1997.

Enfin, le dialogue social a progressé, que ce soit dans le cadre formalisé des instances paritaires ou dans celui plus informel, des groupes de travail, des audiences

ou de la consultation des syndicats sur des orientations particulières. La réflexion initiée le 26 octobre 1995 sur la réorganisation du service de la surveillance s'est poursuivie en 1996, enrichie par deux voyages d'étude en Angleterre et en Espagne.

L'année 1996 s'achève sur la préparation des élections professionnelles de janvier 1997. La campagne électorale qui se déroule dans un climat serein, a été traversée par l'émergence successive de deux organismes dénommés, l'un, Front national pénitentiaire, l'autre, Force nationale pénitentiaire. À l'issue d'une instance en assignation initiée par le directeur de l'Administration pénitentiaire, les tribunaux de grande instance compétents de Montpellier puis de Toulon ont rendu une décision similaire, déniant à l'un comme à l'autre la qualité de syndicat.

Les syndicats comme l'Administration sont en attente du verdict des urnes qui donnera les éléments du paysage syndical pénitentiaire pour les trois ans à venir.

Partie 4 - Chapitre 1

La gestion prévisionnelle des personnels

La direction de l'Administration pénitentiaire a poursuivi en 1996 la mise en place d'une gestion prévisionnelle des personnels qui doit conduire à terme à une gestion prévisionnelle des effectifs, des compétences et des carrières.

Cette année, dans le cadre de la gestion prévisionnelle, le département méthodes et prévisions du bureau de la formation et de l'emploi des ressources humaines a proposé la répartition des enveloppes de créations d'emplois entre les directions régionales des services pénitentiaires et, après validation, en a contrôlé l'utilisation au regard de critères d'affectation pré-définis. Il a également mis en œuvre la 2e étape du référentiel emplois-formations.

4.11 ▶ Les créations d'emplois

Répartition par corps

Les créations d'emplois au titre de la loi pluriannuelle pour la Justice du 5 janvier 1995 sont ventilées de la manière suivante :

- 1 400 emplois destinés à renforcer les organigrammes des personnels des établissements pénitentiaires existants et permettre l'application des politiques sectorielles du plan pluriannuel pour la Justice (services médico-psychologiques régionaux, centres de semi-liberté, quartiers mineurs, projets de service liés à la mise en place du projet d'exécution de peine dans les sites pilotes) et la politique d'amélioration de l'organisation du service des personnels de surveillance ;
- 768 emplois de personnels d'insertion et de probation destinés au renforcement des effectifs des personnels travaillant dans les comités de probation et d'assistance aux libérés et au développement des mesures alternatives et substitutives à l'incarcération ;
- 1 752 emplois destinés au programme 4 000 places.

Au total, 790 emplois ont déjà été créés au titre du renforcement des organigrammes des personnels des établissements pénitentiaires.

▷ En 1995 : 420 créations d'emplois

- **351 personnels de surveillance** (301 surveillants, 38 premiers surveillants et 12 chefs de service pénitentiaire de 2e classe) ont permis d'une part, de mettre en œuvre les politiques sectorielles (renforcement de l'encadrement des quartiers mineurs, des unités de consultations et de soins ambulatoires, des services médico-psychologiques régionaux, des quartiers et des centres de semi-liberté, et généralisation du service de nuit à trois agents dans les petits établissements) et d'autre part, de promouvoir

l'amélioration de l'organisation du travail dans les établissements pénitentiaires (formation des personnels, réduction des heures supplémentaires et créations de postes correspondant à des charges nouvelles) ;

• **40 personnels techniques** : 30 postes de chefs de travaux et 10 postes de professeurs techniques ;

• **29 personnels administratifs** : 20 postes de secrétaires administratifs et 9 postes d'attachés d'administration et d'intendance.

Compte tenu du temps de formation, les catégories de personnels bénéficiant de formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire ont pris leur fonction en 1996.

▷ 1996 : 370 créations d'emplois

• **334 personnels de surveillance** (268 surveillants, 40 surveillants spécialisés et 26 chefs de service pénitentiaire de 2e classe). Ces créations ont permis d'une part, de mettre en oeuvre les politiques sectorielles (renforcement de l'encadrement des quartiers mineurs, des unités de consultations et de soins ambulatoires, des services médicaux psychologiques régionaux, des quartiers et des centres de semi-liberté et du projet d'exécution de peine) et d'autre part, de promouvoir l'amélioration de l'organisation du travail dans les établissements pénitentiaires (formation des personnels, réduction des heures supplémentaires, créations de postes correspondant à des charges nouvelles) ;

• **25 secrétaires administratifs**. Ces créations ont permis le renforcement des effectifs des services extérieurs de l'Administration pénitentiaire et plus particulièrement les directions régionales afin d'accompagner la déconcentration de la gestion des personnels ;

• **2 emplois de sous-directeurs** ;

• **9 contractuels**. Ces créations ont permis le recrutement de psychologues dans le cadre de l'expérimentation du projet d'exécution de peine (PEP) dans les établissements pilotes.

évolution	créations d'emplois
1989	644
1990	2 041
1991	1 000
1992	297
1993	367
1994	404
1995	550
1996	730
1997	164

les créations d'emplois depuis 1989

	personnels de direction	personnels administratifs	personnels de surveillance	personnels techniques	personnels socio-éducatifs	autres	total
total effectifs budgétaires 1988	273	1 520	14 837	469	1 334	289	**18 722**
créations 1989	33	83	476	6	47	- 1	**644**
créations 1990	- 1	7	352	0	16	- 6	**368**
créations 1990 (13 000)	- 1	234	1 377	15	48	0	**1 673**
créations 1991	1	27	396	6	59	0	**489**
créations 1991 (13 000)	3	101	353	53	1	0	**511**
créations 1992	0	- 39	136	1	- 3	- 6	**89**
créations 1992 (13 000)	0	0	208	0	0	0	**208**
créations 1993	0	25	335	14	- 23	16	**367**
créations 1994	- 2	88	325	35	- 46	4	**404**
créations 1995	0	0	0	0	0	0	**0**
créations 1995 (PPJ)	0	29	351	40	130	0	**550**
créations 1996	3	50	142	30	5	0	**230**
créations 1996 (PPJ)	2	25	334	0	130	9	**500**
créations 1997	1	7	53	2	3	0	**66**
créations 1997 (PPJ)	0	6	52	3	37	0	**98**

Les emplois de personnels d'insertion et de probation

Dans le cadre des 768 créations d'emplois de personnels d'insertion et de probation prévues par la loi de plan pluriannuel pour la Justice du 5 janvier 1995, le département méthodes et prévisions a élaboré les propositions de répartition des créations d'emplois sur la base des effectifs de référence des personnels socio-éducatifs déterminés en 1993 et 1994.

260 emplois de personnels d'insertion et de probation ont été créés au titre du renforcement du milieu ouvert depuis 1995 :

• 130 emplois créés au titre de la loi de finances 1995 ont permis le recrutement de la première promotion PPJ de conseillers d'insertion et de probation dont la scolarité d'une durée de deux ans s'achève en 1997 ;

• 130 créations d'emplois de personnels d'insertion et de probation prévues par la loi de Finances 1996 ont permis le recrutement de la 2e promotion de conseillers d'insertion et de probation dont la scolarité à l'École nationale d'administration pénitentiaire a débutée en 1996 et s'achèvera en 1998. L'ensemble de ces créations

d'emplois est destiné au milieu ouvert afin de renforcer les mesures alternatives à l'incarcération et le suivi des personnes libérées.

La politique de déconcentration de la répartition des emplois de surveillants

La politique de déconcentration de la répartition des créations d'emplois de surveillants initiée en 1995 et poursuivie en 1996, a permis sur la base de critères prédéfinis, d'affecter au titre du renforcement des organigrammes des personnels 790 emplois.

La procédure mise en place dans ce cadre a permis aux directions régionales des services pénitentiaires de proposer une ventilation des créations d'emplois fondée sur les critères de répartition préalablement établis. Les critères proposés ont permis d'une part de mettre en œuvre les politiques prévues par le programme pluriannuel et d'autre part d'améliorer le fonctionnement général du service des personnels de surveillance.

Les critères de répartition fixés par la direction de l'Administration pénitentiaire visaient à permettre d'une part, la mise en œuvre de politiques sectorielles prévues par la loi de programme du 5 janvier 1995 (projets de service liés relatifs au projet d'exécution de peine dans 10 établissements pilotes, renforcement de l'encadrement des services médico psychologique régionaux, des unités de soins et de consultations ambulatoires des établissements pénitentiaires, des personnes détenues mineures par les personnels de surveillance) et d'autre part, à améliorer l'organisation du service par un développement de la formation continue et une maîtrise des heures supplémentaires et des heures perdues.

Sur la base d'enveloppe d'emplois prédéterminée, les directions régionales des services pénitentiaires ont eu comme tâche d'élaborer les propositions d'affectation en collaboration étroite avec les chefs d'établissement. Ces propositions ont été présentées à chaque comité technique paritaire régional. L'ensemble des propositions d'affectations des créations d'emplois a été analysé afin de vérifier l'adéquation entre les propositions et les critères définis.

4.12 ▶ Le référentiel emplois-formations

L'élaboration d'un référentiel emplois-formations est une volonté de la direction de l'Administration pénitentiaire depuis plusieurs années. La démarche a pu être engagée dès la fin de l'année 1995 dans le cadre des mesures d'accompagnement du PPJ dont elle constitue l'un des axes majeurs.

Le référentiel doit favoriser la mise en cohérence des évolutions et de toutes les actions de modernisation entreprises.

L'année 1996 a connu le lancement et la première étape de l'élaboration de cet outil. Des groupes de travail ont été constitués pour réfléchir dans un premier temps aux contenus des emplois exercés par les personnels de surveillance, de direction et d'insertion et probation.
Une première version du référentiel emplois a ainsi vu le jour. Il s'agit d'un document de travail qui doit faire l'objet de recherches et d'améliorations au sein d'une trentaine d'établissements volontaires.

La structure du document repose sur un découpage des emplois en activités et fonctions avec une analyse de la place de chaque emploi dans l'organisation.
Les travaux ont ainsi permis de décrire 19 emplois.

Une deuxième étape débutera par les personnels administratifs et techniques en février 1997 ; elle permettra de faire une analyse similaire sur les emplois exercés en directions régionales.

Cet outil devra à moyen terme faciliter l'évolution des contenus de formation, l'adaptation des pratiques professionnelles et à long terme la mise en œuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois capable d'intégrer à la gestion des ressources humaines une dimension qualitative forte.

Partie 4 - Chapitre 2

La modernisation du service

Partie 4 - Chapitre 2

La modernisation du service

Les mesures d'accompagnement du plan pluriannuel pour la Justice prévoient l'amélioration des conditions de travail des personnels qui s'articule notamment sur une redéfinition des métiers pénitentiaires (*cf.* le référentiel emplois-formations p. 223) et une adaptation de l'organisation du travail des services déconcentrés. Cette adaptation porte sur l'organisation du service des personnels de surveillance en établissement et d'un point de vue plus général sur le fonctionnement des services extérieurs.

4.21 ▶ L'organisation du service

Lors de la rencontre du 26 octobre 1995 avec les quatre syndicats pénitentiaires les plus représentatifs du personnel de surveillance (UFAP, FO, CGT, USP), le garde des Sceaux a initié une réflexion que la direction de l'Administration pénitentiaire poursuit depuis lors sur la réorganisation du service des personnels de surveillance qui tient compte de plusieurs paramètres :

- la nécessité de conduire une bonne observation de la population pénale,
- l'amélioration des rythmes de travail et de vie des agents,
- la résorption d'une incohérence qui consiste à ce que dans un même établissement, des heures de travail dues ne soient pas effectuées et dans le même temps soient produites des heures supplémentaires.

Pour ce faire, l'Administration propose :

- de définir une nouvelle manière de travailler en privilégiant l'équipe pluridisciplinaire de travail et le rôle de premier surveillant, chef d'équipe ;
- de prendre en compte dans les heures de travail, le temps de passage des consignes,
- d'atteindre un meilleur équilibre des rythmes de travail en modifiant la durée de vacation de travail et en renforçant la régularité des repos et des congés en période estivale ;
- d'étendre à quatre mois la période de compensation entre les heures effectuées et les heures exigibles, en instituant des plafonds mensuels d'heures travaillées ;
- de découper l'année en trois périodes de quatre mois chacune, la première période débutant au mois de décembre afin de répartir le volume horaire de la période des congés d'été sur deux périodes ;
- d'améliorer le caractère prévisionnel du service des agents.

Ces propositions ont été élaborées par l'Administration pénitentiaire à la suite de plusieurs réunions en mars, juin, octobre et novembre 1996 avec les organisations syndicales les plus représentatives du personnel de surveillance (UFAP, FO, CGT, USP). Ces projets devraient être formalisés au cours de l'année 1997, après étude de l'adaptabilité du logiciel et de l'organisation du service des agents aux réformes envisagées.

4.22 ▶ Le fonctionnement des services : la MAP

Créée le 25 février 1995, la mission d'appui pour les personnels (MAP) a été opérationnelle immédiatement car sa durée ne devait pas excéder dix-huit mois.
Son objectif était de renouveller et d'enrichir une thématique de réforme des services à la fois ancienne et nouvelle et d'aboutir à des résultats concrets.
Dès lors, il convenait par la création de cette structure temporaire de renforcer les capacités de la direction de l'Administration pénitentiaire à proposer des solutions dans les domaines auxquels s'attachent des enjeux de première importance :

- l'organisation du travail des personnels des établissements pénitentiaires,
- l'observation des détenus,
- la gestion des emplois déconcentrés.

Il était à ce titre demandé à la MAP de conseiller les établissements pénitentiaires projetant d'améliorer leur organisation et leur fonctionnement.
Se déplaçant régulièrement dans les services déconcentrés, elle a conduit des ananlyses in situ. Recueillant des propositions et rassemblant des informations, la mission les a synthétisées pour les transmettre aux services centraux, en particulier à la sous-direction des ressources humaines.
La MAP a donc multiplié les contacts bilatéraux avec chaque site concerné et poursuivi un travail collectif au quotidien avec l'administration centrale.
L'accent a été mis sur le terrain à l'amélioration de l'organisation du service, celle-ci déterminant le rythme et les conditions de travail et de vie du personnel. En outre, l'organisation conditionne dans une large mesure la capacité des personnels à assurer une observation plus méthodique et approfondie, indispensable à la sécurisation des établissements et à un meilleur suivi des détenus.

Sa tactique, articulant une petite équipe opérationnelle avec les différents établissements, était basée avant tout sur la participation active d'équipes-projets, constituées par les surveillants représentants des organisations professionnelles locales.
Conseiller, proposer, convaincre et expérimenter sans imposer, telle était la méthode de l'équipe car l'expérimentation, pendant logique de la concertation, est un des grands credo de la mission d'appui pour les personnels. C'est au vu du bilan de ces expériences que l'on proposera des inflexions ou innovations par rapport au système actuellement en vigueur.
Cette méthode est également destinée à convaincre les fonctionnaires : la mise en œuvre réelle du changement dans les services contribuera, si elle réussit, à dissiper leurs éventuelles appréhensions. On sait que la réussite dépend de l'adhésion des femmes et des hommes qui assurent le fonctionnement quotidien des établissements.

Paradoxe apparent pour un organisme qui n'est pas destiné à vieillir, la MAP veut inscrire son action dans le temps et donner des réponses durables aux nouveaux défis qu'affronte l'Administration pénitentiaire.

La MAP est intervenue :
- pour les centres pénitentiaires de Baie-Mahaut, Ducos, Laon, Marseille-Les Baumettes, Moulins ;
- pour les maisons d'arrêt de Basse-Terre, Beauvais, Béthune, Borgo, Bourges, Dijon, La Roche-sur-Yon ;
- pour les centres de détention de Châteaudun et Casabianda.

Les interventions du pôle observation s'inscrivent dans le cadre de la recherche sur les nouvelles procédures d'observation et leur développement :
- participation aux travaux relatifs au PEP conduits dans le cadre du PPJ,
- intervention sur différents sites, visant à promouvoir et développer la procédure d'observation du comportement des détenus (centres de détention de Tarascon et Châteaudun).

L'expérience du pôle chargé d'améliorer l'organisation des services a mis en évidence la nécessité de respecter trois étapes : l'évaluation des besoins, l'analyse des méthodes de travail et l'organisation en conséquence du service des fonctionnaires.
L'évaluation des besoins et les schémas d'organisation constituent un lien essentiel entre la définition des organigrammes et la répartition des ressources humaines. La réflexion sur les méthodes de travail renforce ce lien.

Les établissements, les nouveaux services d'insertion et de probation et les directions régionales pourraient bénéficier de la réflexion de la MAP par sa conversion en bureau central chargé de piloter : l'évaluation des besoins, la méthodologie du travail et l'organisation des services déconcentrés.

4.23 ▶ Aide et assistance méthodologique auprès des services déconcentrés

Dans le prolongement des actions engagées au cours de l'exercice précédent pour la mise en place de l'organigramme-type des directions régionales, des missions d'aide et d'assistance méthodologiques ont été réalisées, avec comme objectif dominant d'améliorer le fonctionnement des services régionaux, selon la nouvelle organisation des directions régionales.

Elles ont consisté essentiellement à les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets de service :
- améliorer le fonctionnement général et les conditions de travail, DR de Bordeaux,
- améliorer les relations fonctionnelles entre le siège et les services déconcentrés du ressort, DR de Strasbourg,

et des projets en charge des services internes :
- département Patrimoine et Équipements, des DR de Bordeaux et Rennes,
- département Réinsertion et Probation et département Gestion de la population placée sous main de justice de la direction régionale de Paris,
- unité informatique de la direction régionale de Rennes.

D'autres missions d'aide et assistance ont été menées, notamment pour la mise en place et le suivi :
- du projet d'établissement au centre pénitentiaire de Tarascon,
- du dispositif préparatoire à l'ouverture des centres pénitentiaires de Ducos en Martinique, et Baie-Mahault en Guadeloupe.

Un travail de réflexion et de production engagé par ailleurs doit aboutir à la formalisation d'une méthodologie d'ouverture d'un établissement pénitentiaire.

Partie 4 - Chapitre 3

Les conditions de vie et de travail du personnel

L'année 1996 restera marquée par la mise en œuvre de la mesure d'amélioration du régime de retraite du personnel de surveillance, acté par la loi n° 96-452 du 28 mai 1996.

Une politique fortement volontariste de prévention des risques sanitaires, une action sociale visant à répondre toujours plus spécifiquement aux besoins particuliers des personnels, un dialogue social très présent au niveau national mais de plus en plus déconcentré au niveau régional et local, ont témoigné, tout au long de cette année, de l'importance accordée aux conditions de vie et de travail des personnels.

4.31 ► L'action sociale

Les agents de l'Administration pénitentiaire bénéficient, comme l'ensemble des personnels du ministère de la Justice, de l'action sociale définie par le conseil national d'administration de l'Action sociale (CNAAS) et mise en œuvre par la direction de l'Administration générale et de l'Équipement.

Toutefois, pour répondre plus spécifiquement aux besoins particuliers de ses agents exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés, la direction de l'Administration pénitentiaire conçoit et met en place directement un certain nombre d'actions qui, complémentaires au dispositif général, visent à améliorer les conditions de vie et de travail de ses personnels.

C'est donc dans une double perspective de cohérence avec l'ensemble des directions du ministère de la Justice et de reconnaissance des besoins spécifiques de ses agents que l'Administration pénitentiaire participe aux différentes instances consultatives et décisionnelles relatives à l'action sociale, tant au niveau national que déconcentré ; la vice-présidence du conseil national d'administration de l'Action sociale est assurée par un fonctionnaire pénitentiaire et de nombreux agents des services déconcentrés sont mis à disposition des structures locales et régionales d'action sociale.

Le régime des autorisations d'absence accordées pour l'exercice d'activités sociales et mutualistes a été amplifié en 1996 et, chaque fois que les nécessités du service le permettent, les responsables des services déconcentrés pénitentiaires mettent tout en œuvre pour faciliter le fonctionnement des différentes structures à vocation sociale.

Le service social du personnel

Désormais, le service social du personnel s'étend géographiquement sur la quasi-totalité du territoire national. Une assistante de service social exerce ses fonctions à temps complet dans chacun des trois établissements pénitentiaires les plus importants de la région parisienne. À l'École nationale d'administration pénitentiaire, des permanences sont assurées en faveur des agents en formation qui peuvent ainsi bénéficier, dès le début de leur scolarité, d'informations et de prestations sociales.

Même si encore quelques départements d'outre-mer sont dépourvus d'assistants de service social du personnel, cette vacance se comble progressivement. Ce fut le cas en Guadeloupe où, en 1996, un recrutement sur contrat a été opéré pour assurer l'accueil des agents pénitentiaires mutés dans le nouvel établissement pénitentiaire de Baie-Mahault.

Dans le département de la Guyane, des perspectives analogues se profilent, avec le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly dont l'ouverture est prévue au cours du deuxième semestre 1997.

L'installation et le logement des personnels

C'est dans cet esprit d'amélioration du cadre général de vie qu'un certain nombre d'actions ont été intensifiées.

En 1996, deux nouveaux centres pénitentiaires ont été ouverts aux Antilles, entraînant la mutation de près de 250 agents venant de métropole avec leurs familles. Chacun d'entre eux, destinataire d'une plaquette d'informations pratiques a pu, selon ses vœux, s'inscrire pour qu'un logement social lui soit réservé dès son arrivée. Plus de 150 habitations ont ainsi été retenues auprès des services départementaux de Guadeloupe et de Martinique, afin que les personnels pénitentiaires puissent y résider dès leur arrivée. Simultanément, la direction de l'Administration pénitentiaire avait contacté les autorités territoriales, afin que les infrastructures administratives et associatives locales puissent accueillir l'ensemble des agents et leurs familles. Professionnellement, une formation d'adaptation aux nouvelles technologies a été proposée aux personnels pénitentiaires avant l'ouverture des deux établissements. Une opération similaire à celle des Antilles se met en place en vue de l'ouverture prochaine, dans le courant de l'année 1997, du nouveau centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, en Guyane.

En région parisienne, l'aide au logement en faveur des personnels pénitentiaires s'est également poursuivie avec la livraison, en avril 1996, de 39 appartements neufs

construits à Poissy. Ainsi, à la fin de l'année 1996, c'est près de 2 500 chambres, studios et appartements que la direction de l'Administration pénitentiaire propose en location à ses personnels sur le territoire national.

En complément de l'aide à la pierre, l'aide à la personne instaurée en 1989, renouvelée en 1991 et 1993, se poursuit. Elle se traduit par différentes allocations adaptées aux situations variées rencontrées par les personnels pénitentiaires affectés en région parisienne, à Lyon et à Marseille. L'allocation exceptionnelle de transport destinée aux agents affectés en premier poste en Corse est également maintenue. Spécifiquement pénitentiaires, ces allocations prennent le relais des prestations légales prévues par la Fonction publique. De la sorte, 2 106 400 F ont été directement versés, en 1996, à plus de 420 agents nouvellement affectés ou mutés, pour aider à leur installation.

Ces différentes aides pénitentiaires au logement sont complétées par deux mesures adoptées par le CNAAS en 1996. L'une vise à accorder un prêt équivalent au montant d'un loyer, aux agents du ministère de la Justice affectés dans l'un des départements de la vallée du Rhône, de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou de la Corse. L'autre mesure consiste en un prêt gratuit de 10 000 F pour l'accession à la propriété de la résidence principale. Ces nouveaux dispositifs ont concerné 128 agents pénitentiaires qui ont ainsi pu bénéficier de 1 128 450 F.

Les prestations extra-légales

Essentiellement constituées des secours et prêts attribués par une commission restreinte émanant du CNAAS où siège la direction de l'Administration pénitentiaire, ces prestations extra-légales ont été accordées, sur proposition des assistants sociaux du personnel, à des personnels du ministère de la Justice confrontés à des situations sociales ayant des incidences financières difficiles à surmonter. Ainsi, 1 357 817 F ont été alloués à 382 agents pénitentiaires, soit une moyenne de 3 554,50 F par dossier examiné. De même, 125 prêts ont été octroyés pour une somme totale de 623 200 F soit une moyenne de 4 984 F par dossier.

Les loisirs

L'expansion du domaine des loisirs se poursuit.
Trois organismes nationaux, relayés par les associations locales du personnel, proposent des prestations aux personnels et à leurs familles :

- La fondation d'Aguesseau offre aux enfants et adolescents des possibilités de séjours sportifs, linguistiques et thématiques en France et à l'étranger. Elle met éga-

lement à disposition des agents, des locations d'appartements et de chambres dans ses hôtels de vacances. L'achèvement des travaux de réhabilitation dans les hôtels de Beaulieu et Saint-Cast a permis d'offrir, en 1996, des prestations de qualité dans un cadre rénové.

• La mutuelle du ministère de la Justice offre aussi des possibilités de séjour et de détente à ses adhérents.

• Le comité national des œuvres sociales de l'Administration pénitentiaire (CNOSAP) accueille un nombre croissant de personnels de la Justice, dont les agents pénitentiaires et leurs familles dans les deux sites balnéaires de l'Île de Ré et de la Corse. Sur ce dernier lieu de villégiature, le village de vacances a subi, en septembre 1996, un attentat détruisant une partie de ses installations. Malgré les efforts financiers et de reconstruction que cela suppose, le CNOSAP fera le maximum pour que le village de vacances soit ouvert pour la saison estivale 1997.

Le sport

Tant en matière de loisirs qu'en relation avec l'exercice professionnel, les associations sportives locales organisent de nombreuses activités, dont certaines manifestations évoluent parfois en compétitions nationales.

Le groupe de travail consacré au développement des activités physiques et sportives des personnels pénitentiaires, institué à la fin de l'année 1995, a poursuivi sa réflexion sur les modalités d'intégration de ces pratiques, en lien direct avec la mission de sécurité, dans la vie professionnelle des agents. Il devrait rédiger un texte proposant un certain nombre de mesures en ce sens. Les travaux se poursuivront par l'étude du développement des activités sportives de loisir dans le cadre du réseau associatif pénitentiaire, ainsi que les possibilités de recrutement de sportifs de haut niveau.

L'expansion des activités sociales témoigne du dynamisme des personnels pénitentiaires et de la solidarité qui les anime. En 1997, les perspectives de la direction de l'Administration pénitentiaire en ce domaine s'orientent vers une politique de développement des initiatives locales.

4.32 ► L'hygiène et la sécurité Prévention des risques professionnels

Le milieu pénitentiaire accueille en milieu fermé comme en milieu ouvert des populations majoritairement défavorisées et dont l'état sanitaire est souvent défectueux. Par ailleurs, les personnes incarcérées sont encore trop souvent reçues dans des maisons d'arrêt surpeuplées, terrains favorables au développement d'agents infectieux.
Ces raisons conduisent l'Administration pénitentiaire à mettre en œuvre une politique de prévention des risques sanitaires en lien avec la direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) qui coordonne l'activité des services de médecine préventive et les comités d'hygiène et de sécurité départementaux (CHSD).

Au cours de l'année 1996, cette politique volontariste s'est traduite par une amélioration des liaisons entre les services de médecine préventive et les services déconcentrés, la création de nouveaux comités d'hygiène et de sécurité spéciaux, la prévention des risques infectieux et la réorganisation d'un avantage accordé au personnel pénitentiaire consistant dans des compléments de remboursement de soins.

La médecine de prévention

L'Administration pénitentiaire suit avec une particulière attention le développement de la médecine de prévention dans ses services.

Les médecins de prévention sont les partenaires privilégiés des chefs d'établissements pénitentiaires sur toutes les questions se rapportant à l'hygiène générale et la prévention des risques infectieux, et à l'adaptation des fonctionnaires à leur poste de travail, à l'aménagement des locaux.

Le renforcement des services

Au 31 décembre 1996, le dispositif de médecine de prévention couvre l'ensemble des sites. Ces services sont confiés soit à des médecins vacataires soit à des associations de médecine du travail. C'est ainsi que 69 médecins sont vacataires et consacrent la majorité de leur temps d'activité aux fonctionnaires du ministère de la Justice et que 32 sont salariés d'associations de médecine du travail.

Sur certains sites, des liens particuliers se sont créés avec des services de médecine du travail d'établissements hospitaliers ; ces établissements assurent généralement les soins aux détenus dans le cadre des unités de consultation et de soins ambulatoires (UCSA). L'Administration suit avec beaucoup d'intérêt ces expériences de partenariat avec le milieu hospitalier, dans la mesure où les problèmes de prévention des risques infectieux en milieu carcéral présentent certaines similitudes avec ceux rencontrés en milieu hospitalier (prévention du sida, des hépatites, de la tuberculose).

Les personnels infirmiers

Les trois infirmières affectées en 1995 auprès des médecins de prévention de Fleury-Mérogis, Marseille-Les Baumettes et Paris-La Santé après une période d'adaptation à leur nouvelle fonction, développent de nombreuses actions en faveur du personnel : suivi des accidents de service, campagne de vaccinations, action d'éducation sanitaire et de prévention.

La DAGE souhaite mettre à la disposition des médecins vacataires en charge des plus importants services, des infirmières de prévention. Une première infirmière vacataire a été recrutée pour seconder le médecin de prévention de Bordeaux.
Une circulaire, soumise au CHSM en septembre, précisera prochainement le rôle des collaborateurs de ces médecins.

L'élargissement des missions des médecins de prévention

Le décret 95-680 du 9 mai 1995 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la Fonction publique, pose le principe d'une visite médicale des agents tous les cinq ans. En raison des risques particuliers auxquels sont confrontés les fonctionnaires pénitentiaires, cette visite sera proposée annuellement. Par ailleurs, les médecins de prévention établissent sur chaque site la liste des fonctionnaires occupant des postes à risque pour lesquels une surveillance médicale renforcée est prévue.

Ces médecins de prévention sont dorénavant consultés lors de l'aménagement ou de la construction de nombreux locaux. Ils assurent également une mission de conseil pour l'adaptation du cadre de vie professionnel aux fonctions exercées par les agents, lors de visites annuelles de locaux.
C'est au cours de ces visites que les médecins exercent leur fonction de conseil en matière d'hygiène générale des locaux et de protection des agents dans l'accomplissement de certains tâches.

La coordination des actions des médecins

Cette coordination, engagée en 1995, s'est poursuivie en 1996 par l'organisation de réunions déconcentrées regroupant sur quatre zones géographiques les médecins de prévention. Ces regroupements ont permis à ces médecins d'exposer leurs difficultés de fonctionnement.

Les médecins souhaitent renforcer leurs liens avec les services administratifs déconcentrés par une organisation efficace des visites médicales annuelles et un meilleur suivi des agents confrontés à des maladies ou accidents de service (signalement systématique des accidents, des congés de maladie ordinaires, de longue maladie ou de longue durée).

Des liens renforcés avec les comités médicaux

Sur de nombreux sites, ces médecins de prévention, par leur participation à titre consultatif aux comités médicaux départementaux ou commissions de réforme, ont permis un meilleur fonctionnement de ces instances et une prise en compte des contraintes professionnelles spécifiques aux fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire.

7 nouveaux comités d'hygiène et de sécurité spéciaux

Les quatre comités d'hygiène et de sécurité spéciaux mis en place en 1996 à Fleury-Mérogis, Fresnes, Paris-La Santé et Marseille-Les Baumettes se sont réunis régulièrement et ont eu à examiner de nombreuses questions ayant une incidence immédiate sur la prévention de risques professionnels et la prévention des risques infectieux (hygiène, aération et éclairage des locaux, plaques antidérapantes dans les escaliers, entretien des miradors, des cuisines, des sanitaires).

Le comité d'hygiène et de sécurité spécial de Fleury-Mérogis a été tenu informé régulièrement des travaux de déflocage de l'amiante engagés sur le site. Un comité de suivi, émanation du comité d'hygiène et de sécurité a été constitué en décembre 1995 pour suivre l'évolution des travaux. Les agents qui ont été exposés à des inhalations de poussière d'amiante, essentiellement des personnels techniques, font l'objet d'un suivi médical renforcé de la part du service de prévention.

Par arrêté en date du 25 septembre 1996, sept nouveaux comités d'hygiène et de sécurité spéciaux ont été créés à Val-de-Reuil, Loos-les-Lille, Moulins, Lyon, Nantes, Metz et Bois d'Arcy, établissements regroupant plus de 300 agents.

Ils seront mis en place à l'issue du résultat des élections professionnelles de février 97 et de la publication d'une circulaire organisant leur fonctionnement.

Le décret *Hygiène et Sécurité* : mise en œuvre des mesures

Le décret *Hygiène et Sécurité* du 9 mai 1995 précité prévoyait un renforcement des services de médecine de prévention, la création de comités d'hygiène et de sécurité spéciaux, mais aussi la mise en place d'agents chargés de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité (ACMO) et d'inspecteurs d'hygiène et de sécurité.

Au sein du ministère de la Justice, le rôle de ces nouvelles fonctions est en cours d'élaboration et deux circulaires seront proposées au comité d'hygiène et sécurité ministériel (CHSM) du printemps 1997. Sans attendre ces circulaires, plusieurs responsables d'établissements pénitentiaires ont nommé des agents chargés du suivi des questions hygiène et sécurité sur les sites dont ils ont la responsabilité.

Par ailleurs, l'Administration pénitentiaire a présenté au CHSM du 17 septembre et au Conseil supérieur de la fonction publique un projet d'arrêté énumérant les missions pénitentiaires incompatibles avec l'exercice du droit de retrait (1).

Un arrêté interministériel, suivi d'une circulaire d'application précisera cette question difficile à mettre en oeuvre dans une institution où les missions sont difficilement dissociables les unes des autres dans l'exercice des tâches et où la solidarité entre les agents conditionnent la sécurité collective.

La prévention des risques infectieux

Au cours de l'année 1996, l'attention de l'administration s'est portée sur la prévention de deux risques majeurs, d'une part la tuberculose, d'autre part le sida et les hépatites virales.

La prévention de la tuberculose

Une circulaire en date du 12 juillet 1996 a rappelé aux responsables de services les différentes mesures qui permettent de prévenir et de lutter contre la tuberculose :

(1) Droit de retrait : possibilité de se retirer de son lieu de travail, sans encourir de sanction pénale, en cas de danger grave et imminent.

- proposition d'un examen radiologique annuel,
- vaccination BCG auprès des jeunes agents,
- organisation des mesures de protection du personnel dès lors qu'il existe un cas de suspicion de maladie contagieuse,
- mesures de protection sociale prévue en cas de contamination.

L'administration centrale a invité chaque direction régionale à engager une réflexion sur la prévention de cette maladie dont la prévalence est dix fois supérieure à d'autres milieux professionnels.

Un arrêt en date du 5 septembre 1996 a rendu obligatoire la vaccination BCG pour le personnel pénitentiaire. Cette vaccination sera donc proposée aux jeunes agents dont l'intra-dermo est négative et qui ne peuvent faire état de deux vaccinations antérieures, mêmes anciennes par le BCG.
L'opportunité de la vaccination sera laissée à l'appréciation du médecin de prévention auquel se pose le problème du bilan sanguin préalable. En effet, cette vaccination requiert de connaître le statut sérologique de la personne à vacciner au regard du VIH.

La prévention du sida et d'autres pathologies infectieuses

Une circulaire en date du 5 décembre 1996 regroupe dans un même document des dispositions anciennes et formule des nouvelles directives sur la prévention de cette grave maladie. En ce qui concerne le personnel, cette circulaire rappelle les dispositions immédiates à prendre dès lors que survient un accident de service avec exposition au sang. Une note plus précise est en préparation.

La vaccination contre l'hépatite virale B est toujours proposée aux agents nouvellement recrutés et de nombreux rappels ont été effectués.
La vaccination contre l'hépatite virale A est proposée aux agents affectés aux cuisines, aux mess des personnels, aux fouilles, aux parloirs.

Une réflexion engagée par un groupe de travail en 1996 sur la prévention des risques sanitaires s'achève au printemps 97. Les conclusions de ce groupe se traduiront par des recommandations très pragmatiques aux chefs des services déconcentrés et aux agents.

La protection sociale complémentaire

▶ *La réorganisation du système*

Une circulaire en date du 10 juillet 1996 organise un nouveau dispositif, adapté aux évolutions structurelles et législatives, pour l'accès au remboursement intégral des dépenses de soins engagées par les fonctionnaires pénitentiaires, conformément à l'article 92 du statut spécial et à l'article D. 227 du code de procédure pénale.

Elle prévoit des compléments de remboursement pour tous les soins faisant l'objet d'un début de prise en charge par la sécurité sociale y compris les soins dentaires. Les compléments de remboursement des soins médicaux s'appliquent aux tarifs conventionnels ou de responsabilité des caisses d'assurance maladie.
Pour bénéficier de cet avantage exceptionnel, les fonctionnaires sont invités à recourir à des médecins généralistes liés par convention avec l'Administration ou au secteur public hospitalier.

4.33 ▶ Les mesures statutaires et indemnitaires

Les mesures statutaires

L'année 1996 restera marquée, pour l'Administration pénitentiaire, par la mise en œuvre d'une mesure attendue depuis 1957 par le personnel de surveillance et votée par le Parlement au printemps 1996 : « la bonification du 1/5e ».

En 1996, la réforme des statuts particuliers des corps des personnels pénitentiaires se poursuit. Après la publication le 23 septembre 1993 des décrets portant statuts particuliers des personnels de surveillance et des personnels d'insertion et de probation, c'est au tour des personnels administratifs de voir leur statut particulier se modifier dans le cadre de mesures qui s'appliquent à tous les attachés et secrétaires administratifs de la Fonction publique de l'État.

Les projets de réforme relatifs au personnel de direction et au personnel administratif ont donné lieu à un arbitrage interministériel qui précise le contenu des textes qui devront aboutir en 1997.

La bonification du cinquième

Il s'agit d'une mesure de parité avec la police nationale qui améliore considérablement le régime de retraite du personnel de surveillance. Elle fait l'objet de l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996. Elle abaisse l'âge limite de départ à la retraite à 55 ans avec possibilité de jouissance de celle-ci à 50 ans. Elle s'obtient soit lors de la radiation des cadres par limite d'âge, soit après 25 ans de services effectifs dès l'âge de 50 ans. Un dispositif transitoire a été mis en place afin d'introduire sans heurts les nouvelles dispositions. De 1996 à 1999, la limite d'âge et la possibilité de départ en retraite sont progressivement abaissées parallèlement à l'octroi d'années d'ancienneté.

Mesures statutaires diverses

▶ ***Le personnel administratif***

Dans le cadre du protocole d'accord du 9 février 1990, le ministère de la Fonction publique a publié le 18 novembre 1994, deux décrets (n° 94-1016 et n° 94-1017) portant dispositions statutaires pour tous les corps de la catégorie B et pour les corps des secrétaires administratifs.

Ces deux textes abrogent le titre II du décret 77-906 du 8 août 1977 portant statut particulier du corps de secrétaires d'administration et d'intendance.

Les améliorations contenues dans ces deux décrets consistent d'une part en la fusion des deux grades de base actuels dans un deuxième grade nouveau, d'autre part en la création d'un nouveau troisième grade dont les bornes indiciaires sont supérieures à l'actuel nouveau grade.

L'ensemble du dispositif, selon le calendrier arrêté par la Fonction publique, doit se mettre en place entre le 1er août 1994 et le 31 décembre 1996.

S'agissant du corps de catégorie A, un projet statutaire relatif à la création d'une deuxième classe dans le grade d'avancement du corps des attachés d'administration et d'intendance a été soumis à l'avis des ministères chargés du Budget et de la Fonction publique. Ces mesures prendront effet rétroactivement à compter du 1er août 1995.

► *Le personnel de surveillance*

Les gradés et surveillants bénéficient à compter du 1er août 1996 de la dernière revalorisation indiciaire prévue par le protocole d'accord du 9 février 1990 dont l'application des mesures se déroule sur 7 ans (1990-1996).

► *Les agents de Polynésie française*

Les lois des 3 et 21 juin 1994 ont confié à l'Administration pénitentiaire la gestion des établissements pénitentiaires de Polynésie française et celle des agents qui y exercent leurs fonctions.

▷ Leur intégration dans les corps de l'État

Les 119 agents du centre pénitentiaire de Nuutania (Tahiti, 217 places), de la maison d'arrêt d'Uturoa (îles Sous-le-Vent, 15 places), et de la maison d'arrêt de Taiohae (archipel des îles Marquises, 15 places) étaient appelés à passer l'examen professionnel prévu par le décret du 24 mai 1994.
106 postes étaient offerts, 115 candidats se sont présentés et 89 d'entre eux ont réussi les épreuves et seront intégrés dans les corps des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire. Ces intégrations se réaliseront sur 3 tranches annuelles : 26 en 1995, 40 en 1996 et 23 en 1997.
L'annulation des résultats du concours par le tribunal administratif et l'appel en cours ont pour effet de suspendre l'intégration prévue en 3e tranche.

L'arbitrage interministériel du 27 novembre 1996

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice a sollicité un arbitrage du Premier Ministre sur diverses questions statutaires. Lors de cette réunion du 27 novembre

1996, ont été évoqués notamment les projets de réforme relatifs au personnel de direction, au personnel administratif et au personnel technique de l'Administration pénitentiaire.
Des projets seront élaborés pour le début de l'année 1997 qui s'appuieront sur les orientations discutées en séance.

La nouvelle bonification indiciaire

Un projet de répartition des cinq tranches annuelles (tranches 3 à 7), de l'enveloppe NBI a été arrêté en 1996 après concertation avec les organisations syndicales.
Le projet de la direction de l'Administration pénitentiaire fait partie du décret et de l'arrêté qui concernent plus généralement l'attribution de la NBI dans les services du ministère de la Justice.
Les deux textes ont été soumis à l'examen du comité technique paritaire ministériel du 3 décembre 1996 qui a rendu un avis favorable puis ont été adressés aux ministres signataires.
La répartition de l'ensemble de l'enveloppe NBI pour la direction de l'Administration pénitentiaire sera donc achevée en 1997 après publication des textes.

Les mesures indemnitaires

En 1996 outre la création d'une indemnité forfaitaire au profit des personnels d'insertion et de probation, diverses indemnités ont fait l'objet de revalorisations.

• Création d'une indemnité forfaitaire au profit des personnels d'insertion et de probation des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire (décret en date du 3 janvier 1996). Cette mesure faisait partie des dispositions retenues par le protocole d'accord signé le 18 janvier 1995 entre le garde des Sceaux et les organisations syndicales pénitentiaires.
Au titre de 1996, le montant annuel (arrêté en date du 3 janvier 1996) de cette indemnité, est de :
- 11 025 F pour les chefs des services d'insertion et de probation,
- 8 227 F pour les conseillers d'insertion et de probation de 1re classe,
- 5 504 F pour les conseillers d'insertion et de probation de 2e classe.

• Revalorisation des taux de l'indemnité de gestion et de responsabilité allouée aux personnels d'administration et d'intendance des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire ayant la qualité de comptable public (arrêté du 13 mars 1996).

• Hausse à 47,75 F par nuit et par agent (à compter du 1er janvier 1996) de la prime de surveillance de nuit allouée au personnel de surveillance des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire (arrêté du 13 mars 1996).

• Modification des indices de référence servant au classement en trois catégories de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires versée aux personnels administratifs des catégories A et B afin de tenir compte des réformes statutaires intervenues dans le cadre du protocole d'accord du 9 février 1990 (arrêté du ministre chargé de la Fonction publique du 15 mai 1996).

4.34 ▶ Le dialogue social

L'exercice des droits syndicaux

En application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif aux facilités en temps reconnues aux organisations syndicales, l'Administration pénitentiaire a octroyé, à raison de ses effectifs budgétaires pour 1996, 70 emplois au titre des décharges d'activité de service et 5 909 journées d'autorisations d'absence à titre syndical répartis comme suit :

organisations syndicales 1996	décharges d'activités	autorisations d'absence
association pénitentiaire	1,0	89
CFDT	3,7	311
CFTC	0,6	49
CGC	2,0	175
CGT	7,7	654
CNPP	0,2	14
FO	22,9	1932
SNEPAP	1,8	155
SNIPP	1,0	89
UFAP	23,5	1987
UPSS	0,5	39
USP	4,7	400
FNAP	0,15	13
total	**70 emplois**	**5 909 journées**

Les autorisations d'absence pour participer à des congrès ainsi que les congés pour formation syndicale ont été accordés conformément aux termes du décret de 1982 et de sa circulaire d'application à l'Administration pénitentiaire du 6 avril 1995.

L'activité des instances paritaires

Au niveau central

Le comité technique paritaire (CTP) central de l'Administration pénitentiaire s'est réuni le 8 février, le 10 mai et le 14 octobre 1996 et a examiné ou a été informé des questions suivantes :

• 8 février
– projet de circulaire relative à l'indemnité pour charges pénitentiaires (ICP),
– projet de circulaire relative à l'application à la formation des dispositions prévues en matière de comptabilisation des heures et des délais de route par la circulaire du 6 avril 1995,
– orientations de la formation continue déconcentrée des personnels pénitentiaires pour la période 1996-1997,
– régime disciplinaire des détenus,
– adaptation du mode d'évaluation des besoins en matière d'emplois,
– contraintes réglementaires et leurs possibles évolutions.

• 10 mai
– la réforme de l'État,
– le projet d'exécution des peines,
– projet de circulaire concernant le remboursement des soins aux fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire,
– projet de circulaire relative à la prévention de la tuberculose,
– projet de circulaire relative à la déconcentration de la gestion de la population pénale.

• 14 octobre
– projet de circulaire relative à l'intervention de l'inspection du travail sur l'hygiène et la sécurité du travail des détenus,
– projet d'arrêté relatif à la formation des secrétaires d'administration et d'intendance (SAI),
– projet d'arrêté portant création de commissions administratives paritaires locales,
– projet d'arrêté relatif à la modification de la procédure du recours en notation des fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire,
– projet d'arrêté relatif aux conditions d'aptitude pour l'exercice des fonctions de moniteur de sport,
– projet d'arrêté relatif au changement de dénomination du SNTMP,
– projet d'arrêté portant création d'un comité technique paritaire déconcentré des services pénitentiaires dans le territoire de la Polynésie française.

Le CTP socio-éducatif s'est réuni le 10 octobre et le 16 décembre 1996 et a examiné ou a été informé des questions suivantes :

• 10 octobre
- bilan du travail d'évaluation des services unifiés,
- information sur la réforme des CPAL,
- information sur les bracelets électroniques,
- répartition des emplois socio-éducatifs,
- information sur le projet relatif à la permanence d'orientation pénale (POP).

• 16 décembre
- information sur la 2e promotion de conseiller d'insertion et de probation (CIP) et de chef de service d'insertion et de probation (CSIP),
- harmonisation du décret et de l'arrêté relatif à la formation des CSIP,
- information sur le référentiel emplois-formations,
- information sur le contenu pédagogique de la formation initiale des personnels d'insertion et de probation,
- bilan des regroupements de la formation des CSIP.

Au niveau déconcentré

Les CTP déconcentrés ont abordé, notamment, les questions relatives à :
• la répartition des emplois,
• la répartition des dépenses dans le cadre de l'amélioration des conditions de travail (ACT),
• les plans de formation des personnels.

La consultation des syndicats

Elle a été effective cette année dans le cadre des travaux sur :
• la modernisation des services,
• la réforme des services d'insertion et de probation,
• la santé des personnels,
• le programme 4 000,
• la mission d'appui aux personnels,
• les élections professionnelles de janvier 1997,
• le référentiel emplois-formations.

► *Voyages d'étude*

À l'initiative de la direction de l'Administration pénitentiaire, des voyages d'étude ont été organisés en juillet 1996 à destination de la Grande-Bretagne et de l'Espagne, avec pour objet principal l'étude des pratiques en matière d'organisation du service dans les établissements pénitentiaires de ces pays.

Accompagné d'un représentant de l'administration centrale, quatre représentants des principales organisations syndicales (UFAP, FO, CGT, USP) ont participé à chacun de ces voyages axés sur la visite de trois établissements en Angleterre et deux établissements en Catalogne.

résultats des CAP 1994/1995

	1994	AP	CFDT	SNEPAP	CGC	CFTC	UFAP	CNPP	USP	CGT	UPSS	FO	FNAP	SNIPP	total
CAP 1	direction		36		67							152			255
	%		14,12		26,27							59,61			1
	sièges		1		2							4			7
CAP 2	AAI		23		9		11					33			76
	%		30,26		11,84		14,47					43,42			1
	sièges		2									2			4
CAP 3	SAI		52		44		86			26		149			357
	%		14,57		12,32		24,09			7,28		41,74			1
	sièges		1		1		1					3			6
	1995	**AP**	**CFDT**	**SNEPAP**	**CGC**	**CFTC**	**UFAP**	**CNPP**	**USP**	**CGT**	**UPSS**	**FO**	**FNAP**	**SNIPP**	**total**
CAP 4	adj. adm.		50				256			75		332	35		748
	%		6,68				34,22			10,03		44,39	4,68		1
	sièges						3					3			6
CAP 5	ag. adm.						73		24	29		105			231
	%						31,60		10,39	12,55		45,45			1
	sièges						2					2			4
CAP 6	CSIP		9	70	6							12			97
	%		9,28	72,16	6,19							12,37			1
	sièges			2											2
CAP 7	CIP		144	269			31			68					512
	%		28,13	52,54			6,05			13,28					1
	sièges		1	3											4
CAP 8	PT						9					25			34
	%						26,47					73,53			1
	sièges						1					2			3
CAP 9	IT				13		8			9		61			91
	%				14,29		8,79			9,89		67,03			1
	sièges											2			2
CAP 10	CT		8		6		56		7	42		179			298
	%		2,68		2,01		18,79		2,35	14,09		60,07			1
	sièges											2			2
CAP 11	gradés/S.	239	216		180	122	4 685	38	1 005	1 457	106	3 785		227	12 060
	%	1,98	1,79		1,49	1,01	38,85	0,32	8,33	12,08	0,88	31,38		1,88	1
	sièges						2					2			4
CAP 12	CSP				140	11	97		43	25		313		14	643
	%				21,77	1,71	15,09		6,69	3,89		48,68		2,18	1
	sièges				1							3			4
CAP 13	AST/AS						28			7		33			68
	%						41,18			10,29		48,53			1
	sièges						1					2			3
CAP CTSS	CTSS		36	13											49
	%		73,47	26,53											1
	sièges		2												2
CAP ASS	ASS		225	67						24					316
	%		71,20	21,20						7,59					1
	sièges		3	1											4
CAP INF	INF		40		8		16					29			93
	%		43,01		8,60		17,20					31,18			1
	sièges		2									1			3
	94/95	**AP**	**CFDT**	**SNEPAP**	**CGC**	**CFTC**	**UFAP**	**CNPP**	**USP**	**CGT**	**UPSS**	**FO**	**FNAP**	**SNIPP**	**total**
	total	**239**	**839**	**419**	**473**	**133**	**5 356**	**38**	**1 079**	**1 762**	**106**	**5 208**	**35**	**241**	**15 928**
	%	1,50	5,27	2,63	2,97	0,84	33,63	0,24	6,77	11,06	0,67	32,70	0,22	1,51	100,00
	sièges		12	6	4		10					28			60

▶ *Voyages d'études*

Au cours de l'exercice 1996, le Département a organisé, en collaboration avec les services centraux de l'Administration pénitentiaire, des voyages d'études qui ont été organisés en juillet 1996 à l'occasion de la Grande-Bretagne, l'Espagne, [illegible] pour objet principal l'étude des pratiques en matière d'organisation du service dans les établissements pénitentiaires de ces pays.

Accompagné d'un représentant de l'administration centrale, [illegible] des principales organisations syndicales (CFTC, FO, CGT, USP) [illegible] chacun de ces voyages [illegible] sur la visite de [illegible] établissements en Catalogne.

Participation aux voyages d'études en 1996

	AP	CFDT	SNEPAP	CGC	CFTC	UFAP	CNPP	USP	CGT	UPSS	FO	FNAP	SNPP	Total
		80				256			76		272	35		748
		6,68				34,22			10,03		44,39	4,68		1
						3					3			6
						73		24			106			221
						31,80		10,39	12,86		46,45			1
						2					2			4
		9	79	6							12			97
		8,28	72,16	6,18							12,37			1
			2											2
		144	269			31			88					512
		28,12	52,54			6,05			12,28					1
		1	3											4
						9					25			34
						26,47					73,53			1
						1					2			3
				13		8			9		61			91
				14,28		8,79			9,89		67,03			1
											2			2
		6		6		56		7	42		178			295
		2,03		2,01		18,72		2,35	14,09		60,07			1
											2			2
	23	218		160	122	4 585	36	1 065	1 487	106	3 785		227	12 080
	1,90	1,75		1,45	1,01	38,85	0,32	8,33	12,08	0,88	31,38		1,88	1
						2					2			4
				140	11	97		43	28		373		14	645
				21,72	1,71	15,03		6,67	3,88		48,84		2,18	1
				1							3			4
						28			7		33			68
						41,18			10,29		48,53			1
						1					2			3
		36	13											49
		72,47	26,53											1
		2												2
		225	87						24					316
		71,20	27,53						7,59					1
		3	1											4
		40		8		16					28			92
		43,48		8,69		17,39					30,43			1
		2				1					1			3
Total	AP	CFDT	SNEPAP	CGC	CFTC	UFAP	CNPP	USP	CGT	UPSS	FO	FNAP	SNPP	Total
	23	838	419	173	133	5 384	36	1 139	1 742	106	5 268	35	241	15 529
	0,15	5,39	2,69	1,11	0,86	34,68	0,23	7,33	11,22	0,68	33,92	0,22	1,55	100,00
		72	6	4		10					28			80

Partie 4 - Chapitre 4

La formation

4.41 ▶ Les formations initiales

Les sous-directeurs

Du 8 janvier 1996 au 12 janvier 1997, l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP) a accueilli la 26e promotion composée de 9 élèves sous-directeurs (7 hommes et 2 femmes et d'un auditeur étranger de nationalité sénégalaise). Sur les 9 élèves ayant commencé cette formation, l'un d'entre eux a été licencié pour insuffisance professionnelle.
Les élèves de la 25e promotion ont effectué leur voyage d'étude en Roumanie.

Les conseillers d'insertion et de probation

La première promotion de conseillers d'insertion et de probation, recrutée conformément au nouveau cadre réglementaire (concours externe ouvert aux titulaires d'un DEUG), a débuté le 2 octobre 1995. Elle compte 118 élèves qui ont effectué des stages à options en unité d'action sociale, et en fin d'année 1996, un premier stage professionnel.
La deuxième promotion comporte 128 élèves (dont 6 surveillants et 2 secrétaires administratifs issus du concours interne) répartis en six groupes. Leur formation a débuté le 30 septembre 1996.
Le niveau universitaire des candidats de cette promotion est des plus élevés : 6 DESS, 14 DEA, 56 maîtrises, 24 licences et 6 DEUG.

Le personnel de surveillance

▶ *Les chefs de service pénitentiaire de 2e classe*

Après une période transitoire où les élèves chefs de service pénitentiaire de 2e classe ont reçu une formation sur 4 mois (1re promotion), puis sur 8 mois (2e promotion), la formation sur 12 mois a commencé en 1996 pour la 3e promotion.
Constituée de 76 élèves issus du concours, la 3e promotion a été scindée en deux groupes accueillis à l'ÉNAP, respectivement les 6 mai 1996 (36 hommes, 8 femmes) et le 5 septembre 1996 (20 hommes et 12 femmes).

Les chefs de service pénitentiaire de 2e classe nommés au choix sur liste d'aptitude bénéficient d'une formation d'adaptation pendant six mois. Deux groupes ont été constitués en 1996 ; le premier (4 hommes et 1 femme) a débuté la formation le 26 février, le second (11 hommes et 3 femmes), le 16 septembre 1996.

► *Les élèves surveillants*

Les candidats admis au concours sont nommés élèves surveillants. Ils suivent alors une formation de huit mois organisée par l'ÉNAP et qui alterne cours et stages de mise en situation à l'école, en maison d'arrêt et établissement pour peine ainsi qu'en milieu extérieur (foyers d'insertion, centres hospitaliers spécialisés, tribunaux, services de police et de gendarmerie).

▷ 1 214 élèves en formation

En 1996, l'École nationale d'administration pénitentiaire a formé 1 083 hommes et 131 femmes dans le cadre de six promotions :

- la 135e A, de juillet 1995 à février 1996 : 228 élèves (dont 25 femmes),
- la 135e B, de septembre 1995 à avril 1996 : 330 élèves (dont 25 femmes),
- la 136e, de février à septembre 1996 : 272 élèves (dont 38 femmes),
- la 137e A, d'août 1996 à mars 1997 : 186 élèves (dont 20 femmes),
- la 137e B, d'octobre 1996 à mai 1997 : 186 élèves (dont 23 femmes),
- la 137e C, de novembre 1996 à juin 1997 : 15 hommes.

▷ Les promotions 135 et 136 : 827 élèves

- 739 hommes (âge moyen : 25 ans) et 88 femmes (âge moyen : 24 ans),
- 92 % ont un niveau supérieur au brevet des collèges,
- 78 % sont célibataires,
- 40 % sont originaires des régions pénitentiaires de Lille et de Rennes, 8 % seulement de la région parisienne.

promotions 135 et 136, origine des recrutements

DR de Bordeaux	7 %
DR de Dijon	8 %
DR de Lille	20 %
DR de Lyon	10 %
DR de Marseille	6 %
DR de Paris	8 %
DR de Rennes	20 %
DR de Strasbourg	6 %
DR de Toulouse	12 %
Outre-mer	3 %

4.42 ▶ Les formations d'adaptation

Les formations d'adaptation concernent les personnels dont la formation initiale n'est pas prévue par les statuts. Ces formations sont conçues à l'égard des agents qui accèdent :

- **soit à un premier emploi** : elles ne s'adressent alors qu'aux personnels administratifs appelés à exercer leurs fonctions dans les greffes, économats et services de comptabilité ;
- **soit à un nouvel emploi** dans le cadre des mutations ou des promotions internes : elles visent alors, outre les personnels administratifs, les chefs des services d'insertion et de probation, les premiers surveillants et les personnels de surveillance exerçant des fonctions spécialisées.

Les personnels techniques bénéficient d'une formation destinée à adapter les spécificités de leurs métiers à l'environnement pénitentiaire.

Les chefs des services d'insertion et de probation

La première promotion des chefs des services d'insertion et de probation a été installée à l'ÉNAP le 2 mai 1995. Elle comporte 21 candidats recrutés sur concours et 2 nommés sur liste d'aptitude qui ont été pré-affectés le 4 septembre 1995. Leur formation sur l'année 1996 a été aménagée sur quatre mois (de janvier à avril) dont deux semaines de regroupement sur l'ÉNAP. Les épreuves de validation des acquis se sont déroulées en avril 1996 et ont conduit à la titularisation de 20 stagiaires. Un stagiaire a démissionné avant les épreuves de titularisation.

La deuxième promotion a été installée à l'ÉNAP le 16 septembre 1996 ; elle compte 4 candidats recrutés sur concours et 2 nommés sur liste d'aptitude.
La formation fait alterner huit regroupements de quinze jours chacun et quatre périodes de stage. La première semaine de chaque regroupement est consacrée aux préparations et retours de stages ; les contenus sont spécifiquement pénitentiaires. La deuxième semaine est organisée en partenariat avec l'université Paris-XIII ; elle permet de préparer un diplôme d'université *Criminologie et Politiques publiques*.
Deux stages ont été réalisés : l'un au siège d'une direction régionale des services pénitentiaires, et l'autre en service partenaire de l'Administration pénitentiaire pour la réalisation de ses missions d'insertion.

Les personnels administratifs

Au cours de l'année 1996, 183 agents administratifs ont bénéficié d'une action de formation organisée par l'ÉNAP. Cela représente au total 30 actions sur 35 semaines de formation.

► *Les secrétaires administratifs stagiaires*

Cette formation s'appuie sur des enseignements théoriques et pratiques ; elle a pour but la connaissance de l'administration pénitentiaire et de ses services, ainsi que l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice professionnel.

L'ensemble des enseignements et des stages constitue une formation d'une durée de six mois, positionnée en trois séquences au cours de l'année de stage qui précède la titularisation dans l'emploi :

- phase 1 : enseignement général,
- phase 2 : mise en situation professionnelle auprès de diverses structures pénitentiaires dans la gestion des services administratifs et du greffe,
- phase 3 : enseignements de perfectionnement relatifs aux compétences spécifiques et aux pratiques professionnelles liées au service d'affectation.

La première promotion (21 agents recrutés selon le nouveau cadre réglementaire) a débuté une formation d'adaptation en application de l'arrêté du 28 mai 1996. Elle a suivi, de juin à décembre 1996, l'ensemble du contenu de formation de la phase 1 ainsi qu'une partie des stages prévus dans les services administratifs de la phase 2. Le cursus général de formation s'achèvera en septembre 1997.

► *Adaptation à un premier emploi*

Les actions conduites dans ce domaine ont permis le regroupement des attachés de la 12e promotion et celui des secrétaires administratifs nommés par détachement ou par liste d'aptitude en 1996. 28 agents au total ont été formés.

► *Adaptation à un nouvel emploi*

75 agents au total ont été formés à la conduite d'un service administratif dans une structure pénitentiaire : greffe (2 stages annuels), services économiques (2 stages annuels), service des ressources humaines.

► *Perfectionnement*

Ces formations ont ciblé en 1996, les formations à l'achat public et le développement de compétences : améliorer ses performances professionnelles, prise de notes et compte rendu de réunion, organisation personnelle et gestion du temps, comment mieux communiquer. 59 agents en ont bénéficié.

Les personnels techniques

Durant l'année 1996, 203 agents ont été formés sur un total de 23 actions représentant 25 semaines de formation.

▶ *Perfectionnement*

Les stages proposés dans ce domaine s'adressaient au personnel technique de maintenance (111 agents) :
- habilitation électrique, par EDF, en sessions délocalisées à Nanterre, pour les électriciens chargés de travaux et de consignations électriques,
- le rôle du coordonateur de sécurité, en session délocalisée à Lyon,
- l'évaluation rapide des coûts du bâtiment, en session délocalisée à Lyon,
- la négociation commerciale,
- formation à l'achat public : maîtrise d'ouvrage public,
- formation à l'achat public : actualisation des connaissances,
- journées d'étude et d'information sur la restauration de collectivité,
- cycle de perfectionnement en maintenance.

▶ *Adaptation à un nouvel emploi*

Ces formations ont été organisées sous forme de stages proposés au personnel technique formateur (15 agents) :
- de l'analyse du besoin de formation au plan local de formation,
- visite de quatre sites pénitentiaires représentatifs en matière d'actions de formation professionnelle des détenus, en session délocalisée à Nanterre,
- comment mieux négocier son point de vue en situation professionnelle,
- le face à face pédagogique.

▶ *Adaptation à un premier emploi*

Ces actions de formation ont permis le regroupement des catégories A et B recrutées en 1995 (19 agents), des chefs de travaux recrutés en 1996 (52 agents) et des responsables de restauration collective (15 agents).

Les personnels de surveillance

▶ *Les premiers surveillants*

La formation d'adaptation des premiers surveillants se déroule sur neuf semaines. Elle a pour objectifs :
- de contribuer à une nouvelle maîtrise des aptitudes et des comportements en développant les capacités d'initiative,
- d'assurer l'actualisation des connaissances nécessaires à l'exercice de la fonction,
- de favoriser la communication interne et le travail en équipe,
- d'ouvrir la formation sur l'environnement socioprofessionnel et la gestion des relations.

En 1996, elle a concerné 82 agents.

► *Les fonctions spécialisées*

En 1996, des formations d'adaptation ont été reconduites pour les personnels de surveillance appelés à exercer des fonctions spécialisées.

▷ Les chargés d'applications informatiques

La 3e promotion des chargés d'applications informatiques compte 8 agents ; leur formation s'est déroulée du 21 octobre 1996 au 24 janvier 1997.

▷ Les formateurs des personnels

La 20e promotion de formateurs des personnels a bénéficié d'une formation en alternance de quatre mois dispensée par l'ÉNAP du 3 juin au 18 octobre 1996 ; elle se poursuit actuellement par un stage de douze mois dans les établissements d'affectation. Ainsi, 22 agents sont venus renforcer les effectifs des unités locales de formation et des directions régionales des services pénitentiaires.

4.43 ▶ La formation continue

Les orientations

Les orientations générales de la formation continue, dans la continuité de celles définies pour l'année 1995, ont été présentées et approuvées par les membres du comité technique paritaire lors de sa réunion du 24 novembre 1995.
Elles fixent, pour les années 1996-1997, les axes prioritaires autour desquels devra être développée la formation continue déconcentrée des personnels, dans le cadre des plans régionaux de formation.

Ces axes concernent la mise en œuvre :
• de l'accord ministériel, et plus particulièrement les domaines prioritaires pour les agents de catégorie C,
• du plan pluriannuel pour la Justice, et notamment les mesures d'accompagnement : projet d'exécution des peines, développement du dialogue social, accompagnement de la réforme santé,
• des mesures de déconcentration.

Le dispositif déconcentré de formation

Les plans régionaux de formation déterminent les différentes actions à organiser soit à l'échelon régional, soit au niveau des établissements et services pénitentiaires.
Au-delà des actions favorisant le perfectionnement et la professionnalisation, chacun des plans régionaux de formation est structuré selon ses axes prioritaires dont les principaux domaines sont les suivants.

▶ *Adaptation à l'emploi*

Cette rubrique concerne uniquement les stages en établissement prévus dans le cadre de la formation en alternance.

▶ *Perfectionnement et professionnalisation*

Ces actions, le plus souvent catégorielles, ont pour objet, au-delà des apprentissages de base, de parfaire la qualification des agents afin d'assurer leur adaptation à l'évolution des services ou des techniques :
• ressources humaines et management,
• gestion administrative et financière (marchés publics, etc.),
• patrimoine et équipement,
• le métier pénitentiaire (exercices de tir, réflexion sur l'usage légal des armes, réforme de la procédure disciplinaire des détenus, prise en charge des mineurs, etc.),

• formation des spécialistes hors formateurs (chargés d'application informatique, correspondants locaux de formation, etc.),
• problèmes économiques et sociaux,
• toxicomanies, déviances et maladies transmissibles,
• droit et institution,
• informatique.

► *Formation à la communication*

Ces actions regroupent des sessions multicatégorielles axées sur l'amélioration de la communication interne, les exigences du travail en partenariat, ainsi que des sessions catégorielles visant l'approfondissement des moyens d'intervention auprès de la population pénale :
• techniques de communication orales et écrites,
• relations avec les médias,
• langues étrangères.

► *Qualification des acteurs de formation*

Ces actions sont développées afin de permettre aux acteurs de la formation d'accompagner les changements institutionnels :
• perfectionnement et spécialisation des formateurs,
• formation des animateurs occasionnels de formation,
• perfectionnement et spécialisation des formateurs en informatique.

► *Promotion sociale*

Ces actions, mises en place pour favoriser la promotion professionnelle et les projets individuels qualifiants, constituent également une entrée privilégiée pour l'élaboration du plan individuel de formation selon les dispositions prévues par l'accord ministériel de la formation continue.
Ainsi, sont proposées, d'une part, des sessions de préparation aux différents concours administratifs, éventuellement dans le cadre interministériel, d'autre part, des préparations par correspondance organisées notamment par le CNED (219 demandes prises en charge en 1996).

La formation continue en métropole

formation continue en 1996 répartition des stagiaires	
personnels de direction	354
attachés	139
secrétaires d'administration	531
agents et adjoints administratifs	1 183
personnels socio-éducatifs d'encadrement	305
personnels socio-éducatifs	1 402
chefs de service pénitentiaire	1 046
premiers surveillants	2 282
surveillants	9 202
directeurs et professeurs techniques	79
instructeurs techniques	185
chefs de travaux	308
personnels divers (personnels de santé, personnels privés, intervenants, agents d'autres administrations)	398
total	**17 414**

principales actions de formation continue			
année 1996	**nombre de stages**	**nombre de stagiaires**	**jours/formation/ stagiaires**
adaptation à l'emploi	61	381	4 629
perfectionnement et professionnalisation	1 775	15 259	30 310
formation à la communication	96	675	1 938
qualification des acteurs de formation	35	211	910
promotion sociale	95	888	3 513
total	**2 062**	**17 414**	**41 300**

La formation continue en outre-mer

En prévision de l'ouverture du centre pénitentiaire de Ducos (Martinique) le 25 août 1996 et de celle du centre pénitentiaire de Baie-Mahault (Guadeloupe) le 15 décembre 1996, un plan de formation spécifique a été mis en place. Il a comporté deux volets, le premier relatif au programme d'ouverture, le second concernant la réactualisation des connaissances.

Le programme d'ouverture des nouveaux établissements s'est articulé autour de quatre axes principaux :
- la cohésion de l'équipe d'encadrement (dispositif spécifique de formation, production de documents de référence, participation au dispositif de formation),
- la production d'un référentiel de fonctionnement (outil élaboré pour et avec le personnel),
- la formation des personnels (renforcement des pratiques et des connaissances),
- des exercices de mise en situation par simulation (tester les systèmes, organiser les circulations, repérer et éprouver les modes de communication, évaluer les acquis de formation, valider les procédures et les systèmes).

Le programme de la réactualisation des connaissances a porté essentiellement sur les principaux aspects de la réglementation et les pratiques professionnelles traitées au travers de différents thèmes :
- la présentation de l'institution (l'administration centrale et les services déconcentrés),
- les écrits professionnels (rapport d'incident, compte rendu, note administrative, cahier d'observation),
- les techniques professionnelles (le rôle du portier, le service de nuit, les fouilles, l'usage légal de la force, les systèmes d'alerte et d'alarme),
- les mesures d'individualisation de la peine (libération conditionnelle, réduction de peine, permission de sortir, semi-liberté, placements à l'extérieur),
- l'observation,
- des thèmes complémentaires (les incidents, le règlement intérieur).

► *Bilan récapitulatif quantitatif*

L'ensemble des actions de formation continue organisées en outre-mer a bénéficié à 1 733 agents dont :
- 119 de Guadeloupe,
- 261 de la Réunion,
- 465 de Martinique,
- 270 de Nouvelle-Calédonie.

La formation continue à l'École nationale d'administration pénitentiaire

Pour répondre aux orientations nationales d'une part, et être en phase avec les programmes régionaux d'autre part, l'École nationale d'administration pénitentiaire a développé, en 1996, des actions de formation dans des domaines très spécialisés de par leur objet ou le public visé. C'est ainsi qu'ont été mises en place des formations concernant :

- **le greffe judiciaire** : pour permettre aux chefs de service d'améliorer leurs compétences professionnelles, et comparer les pratiques professionnelles afin de tendre vers une harmonisation de l'application des peines ;
- **les drogues et toxicomanies** : pour dispenser un enseignement de haute qualité à des personnes relais qui ont la charge d'assurer des actions de sensibilisation à destination des personnels ;
- **la gestion des conflits** : pour développer des stratégies et des attitudes adaptables aux différentes situations de violence et d'agression en milieu pénitentiaire, et acquérir une meilleure connaissance des détenus sur le plan sociologique ;
- **le tir et l'armement** : l'accord ministériel sur la formation a réaffirmé le tir et l'armement comme étant un domaine prioritaire pour les agents de catégorie C. Les actions portant sur la sécurité restent donc une des préoccupations essentielles de l'ÉNAP. Le premier objectif est de veiller au recyclage permanent des personnes ressources (responsables d'armurerie, délégués régionaux à la sécurité, etc.) dans le domaine de la législation des armes ; le second objectif est de transmettre des bases en pédagogie afin que des actions de qualité puissent être implantées sur le terrain. De plus, un module de formation a été organisé à destination des chefs de service pénitentiaire (1re et 2e classe) afin que ces cadres prennent eux aussi la pleine mesure de l'importance de ce type d'enseignement.

L'École nationale d'administration pénitentiaire maintient, sur des thèmes transversaux, le partenariat avec les écoles de la Justice, les autres ministères et des organismes de formation extérieurs. Dans ce cadre, ont été réalisés :

- un programme de formation des personnels d'encadrement,
- des conférences pluridisciplinaires sur des thèmes très spécialisés auxquelles ont participé 53 cadres (35 de catégorie A et 18 de catégorie B).

En novembre 1996, a débuté à l'École nationale d'administration un cycle de perfectionnement à l'intention des cadres supérieurs des services déconcentrés (directeurs hors classe, de 1re et de 2e classe). Il est apparu, en effet, nécessaire que les cadres de l'Administration pénitentiaire disposent d'éléments de réflexion sur les évolutions récentes et à venir de l'environnement institutionnel et sur les grands problèmes de société, et bénéficient au regard des mutations actuelles, de formations axées sur la déconcentration et la gestion de projets.

Élaboré avec le concours de l'ÉNA, ce programme concerne 14 stagiaires ; il se poursuivra jusqu'au mois de juin 1997.

Enfin, le séminaire organisé par l'ÉNAP sur le thème « La gestion des incidents graves en détention » a remporté un vif succès. Ce type de journées d'étude est un des pôles que l'École nationale d'administration pénitentiaire va s'efforcer de développer dans les années à venir.

Partie 4 - Chapitre 5

La gestion administrative du personnel

4.51 ▶ Les effectifs

Effectif budgétaire et effectif réel

En 1996, l'effectif budgétaire global de l'Administration pénitentiaire était de 24 619 emplois :

▷ 370 personnels de direction
139 directeurs,
172 sous-directeurs.

▷ 2 146 personnels administratifs
95 attachés d'administration et d'intendance,
525 secrétaires d'administration et d'intendance,
1 056 adjoints administratifs,
373 agents administratifs,
97 agents de service technique.

▷ 19 622 personnels de surveillance
121 chefs de service 1re classe,
719 chefs de service 2e classe,
2014 premiers surveillants,
16 580 surveillants,
150 élèves surveillants,
36 surveillants congréganistes,
2 surveillantes de petit effectif.

▷ 667 personnels techniques
187 professeurs techniques et directeurs de travaux,
480 chefs de travaux.

▷ 1 199 personnels d'insersion et de probation
135 chefs de service d'insertion et de probation,
1 064 conseillers d'insertion et de probation.

▷ 545 personnels sociaux
80 conseillers techniques de service social,
465 assistants de service social.

▷ 129 personnels non titulaires
26 délégués contractuels à la probation,
103 personnels contractuels divers.

Au 31 décembre 1996, 24 450 emplois étaient effectivement pourvus, soit 99,31 %.

La réforme de la santé et le personnel infirmier

Au 31 décembre 1996, tous les protocoles formalisant les engagements de transfert de la prise en charge sanitaire des détenus au service public hospitalier ont été signés.

Les 139 personnels infirmiers du ministère de la Justice en fonction dans les établissements pénitentiaires ont ainsi été placés en position de détachement auprès des établissements hospitaliers signataires des protocoles :

- 30 agents en détachement auprès de l'Administration pénitentiaire ont réintégré leurs corps d'origine.
- 52 agents ont opté pour l'intégration dans la Fonction publique hospitalière.
- 8 agents ont été mutés à la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.
- 23 agents ont été intégrés dans divers ministères.
- 1 agent a été intégré dans le corps des secrétaires administratifs.
- 1 agent a été intégré dans le corps des chefs de services pénitentiaires de 2e classe.
- 24 agents restent en position de détachement auprès de la Fonction publique hospitalière.

Le personnel contractuel

L'effectif au 31 décembre 1996 est de 108 agents.

Au cours de l'année, 6 agents ont démissionné, 3 sont partis à la retraite, 1 est décédé, 2 contrats n'ont pas été renouvelés, une fin de contrat a été enregistrée à la suite d'un succès à un concours et 19 contrats ont été passés pour le recrutement d'agents de catégories diverses.

La mise en application du décret en date du 8 mars 1994 prévoyant la titularisation de certains agents du ministère de la Justice dans des corps de fonctionnaires de catégorie B s'est poursuivie par la titularisation d'un agent contractuel le 1er janvier 1996.

4.52 ▶ Les recrutements

L'ensemble des personnels de l'Administration pénitentiaire, hormis les personnels contractuels, est recruté par voie de concours administratifs.

concours de recrutements organisés en 1996

catégorie	grade	postes offerts		candidats		
		externes	internes	inscrits	présents	reçus
A	sous-directeur	4	3	1 192	680	7
A	CSIP (1)		4	22	18	4
A	AAI (2)	2	1	385	184	3
B	CIP (3)	90	60	3 284	2 456	150
B	SA (4)	12	12	1 150	784	24
B	CSP2 (5)	17	53	1 393	1 093	70
C	surveillant	126		15 255	7 144	126
C	chef de travaux	45		390	292	40

(1) CSIP : Chef des services d'insertion et de probation.
(2) AAI : Attaché d'administration et d'intendance.
(3) CIP : Conseiller d'insertion et de probation.
(4) SA : Secrétaire administratif.
(5) CSP2 : Chef de service pénitentiaire de 2e classe (personnel de surveillance).

4.52 ▶ La gestion des personnels

Mutations

Au cours de l'année 1995, 1 806 mutations ont été effectuées dont 407 avec prise en charge totale des frais de changement de résidence à 100 %, 858 avec prise en charge à 80 %, 368 sans indemnisation. Par ailleurs, sur les 76 permutations autorisées, 25 ont donné lieu au remboursement des frais de changement de résidence à 80 %. Ces chiffres sont sensiblement les mêmes qu'en 1995.

Promotions

Ont accédé au grade ou groupe supérieur :
- 10 personnels de direction,
- 160 personnels administratifs,
- 7 personnels d'insertion et de probation,
- 105 personnels de surveillance,
- 10 personnels sociaux,
- 9 personnels infirmiers.

Cessations de fonctions et temps partiel

cessations définitives de fonctions en 1996

catégorie de personnel	décès	démission	licenciement	fin scolarité	radiation	total
personnel de direction	2				1	3
personnel administratif	2	6	1		16	25
personnel technique	2	1			1	4
personnel d'insertion et de probation	3	2	1		3	9
personnel surveillance	52	27	7	14	41	141
personnel social	1	2		2	11	16
personnel infirmier					31	31
total	**62**	**38**	**9**	**16**	**104**	**229**

mises à la retraite en 1996				
catégorie de personnel	**limite d'âge**	**sur demande**	**invalidité**	**total**
personnel de direction	1	4		**5**
personnel administratif	1	16	2	**19**
personnel technique		9		**9**
personnel d'insertion et de probation		5		**5**
personnel surveillance	49	206	30	**285**
personnel social	1	3	1	**5**
personnel infirmier		1		**1**
total	**52**	**244**	**33**	**329**
%	15,81	74,16	10,03	100,00

Le nombre des départs à la retraite a sensiblement augmenté par rapport à 1995 (260 départs), surtout par limite d'âge (25 en 1995) et sur demande (207en 1995).

cessations de fonctions en 1996, répartition par motif et par catégorie professionnelle							
catégorie de personnel	**disponibilité sur demande**	**disponibilité d'office**	**congé sans traitement**	**congé parental**	**détachement**	**temps partiel**	**total**
personnel de direction			2	3	3	3	**11**
personnel administratif	6		5	17	17	90	**135**
personnel technique	2						**2**
personnel d'insertion et de probation	3			4	4	38	**49**
personnel surveillance	13	8	26	17	11	9	**84**
personnel social	7			6	2	43	**58**
personnel infirmier	1			1	1	2	**5**
total	**32**	**8**	**33**	**48**	**38**	**185**	**344**

Dans ce tableau et le suivant sont prises en compte les cessations temporaires de fonctions intervenues dans l'année 1996. Ne figurent pas les renouvellements de disponibilité, congés, détachements ou temps partiels.

le temps partiel en 1996

catégorie de personnel	90 %	80 %	70 %	60 %	parental 50 %	50 %	total
personnel de direction	1	2					3
personnel administratif	11	66	6	3	2	2	90
personnel technique							
personnel d'insertion et de probation	6	25		2	2	3	38
personnel surveillance		5			3	1	9
personnel social	1	30	2	1	4	5	43
personnel infirmier		2					2
total	**19**	**130**	**8**	**6**	**11**	**11**	**185**

L'exercice des fonctions à temps partiel a été institué par l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 et par le décret n° 82-624 du 20 juillet 1982.

cessations de fonctions en 1996 liées à des congés de maladie de longue durée

catégorie de personnel	mise en congé longue durée	prolongation plein traitement	prolongation demi-traitement	retraite après congé longue durée	décès au cours d'un congé longue durée	réintégration partielle après congé	total
personnel de direction		1					1
personnel administratif	6	12	7	2		9	36
personnel surveillance	49	108	57	23	5	44	286
personnel d'insertion	1	5		1	1		8
personnel technique			3		1		4
personnel infirmier							
total	**56**	**126**	**67**	**26**	**07**	**53**	**335**

Le nombre des décisions liées à des congés de longue durée a sensiblement augmenté par rapport à 1995 (377).

congés de longue maladie en 1996							
catégorie de personnel	mise en congé longue maladie	prolongation plein traitement	prolongation demi traitement	retraite après congé longue maladie	décès au cours d'un congé longue maladie	réintégration après congé longue maladie	total
personnel de direction	2	3			1		**6**
personnel administratif	14	22	3	3		12	**54**
personnel surveillance	117	120	34	24	6	118	**419**
personnel d'insertion	3	3	1		2	3	**12**
personnel technique	1	2	3			4	**10**
personnel infirmier		1	1			1	**3**
total	**137**	**151**	**42**	**27**	**9**	**138**	**504**

Le nombre des décisions relatives aux congés de longue maladie a diminué par rapport à 1995 (565).

Reconnaissance des mérites

En 1996, 289 reconnaissances des mérites ont été décernées aux fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire :

- 1 avancement exceptionnel d'échelon,
- 119 témoignages officiels de satisfaction,
- 169 lettres de félicitations.

Sanctions

Les 284 décisions disciplinaires prononcées à l'égard des personnels recouvrent :

- hors conseil de discipline, 134 sanctions :
  - 68 avertissements,
  - 69 blâmes.
- en conseil de discipline, 150 décisions :
  - 8 relaxes,
  - 7 avertissements,
  - 10 blâmes,
  - 2 abaissements d'échelon,
  - 51 exclusions pour une durée maximale de 15 jours,
  - 17 déplacements d'office,
  - 1 rétrogradation,
  - 26 exclusions pour une période de 3 mois à 2 ans,
  - 4 mises à la retraite d'office,
  - 24 révocations.

4.54 ▶ Les premières mesures de déconcentration

La déconcentration à l'échelon local des services de l'État a été engagée depuis plusieurs années par les gouvernements successifs.

Elle a pour objectif de rapprocher l'Administration des citoyens, afin d'assurer un meilleur dialogue et la prise en compte des particularités.

Elle est aussi un nouveau concept, un nouveau mode de gestion, lié à la démarche de modernisation des services publics. La remise en cause des modes statutaires de recrutement ou d'affectation, la redéfinition du rôle et de l'organisation des administrations centrales, ainsi que la délocalisation des responsabilités y sont conçues comme une méthode d'amélioration du fonctionnement des services de l'État.

C'est ainsi que l'Administration pénitentiaire, qui a engagé un programme de déconcentration de sa gestion budgétaire et financière, envisage également de déconcentrer la gestion administrative de ses personnels.

Un décret en Conseil d'État a été élaboré, qui prévoit la possibilité de déconcentrer la gestion administrative du personnel pénitentiaire auprès des directeurs régionaux et des directeurs des services pénitentiaires.

Ce décret sera suivi d'arrêtés du garde des Sceaux, ministre de la Justice, fixant par étapes successives les actes de gestion dont les pouvoirs seront délégués.

S'agissant d'une mesure nouvelle pour l'Administration pénitentiaire, cette déconcentration suppose en effet la mise en place d'un programme d'application progressif, dont le projet de décret fixe le cadre réglementaire.

Sont déjà déconcentrés dans les faits, par simple voie de circulaire, la gestion des congés annuels, congés ordinaires de maladie, décisions d'imputabilité au service des maladies ou accidents de service, congés de maternité, autorisations d'absence, validations de service pour la retraite et la gestion des vacataires.

De même, sont régionalisés les concours d'adjoints administratifs, agents administratifs, agents de service technique et chefs de travaux. Pour ces concours, l'administration centrale élabore un arrêté interministériel d'ouverture de concours prévoyant le nombre total des postes budgétaires offerts au concours et la mise en œuvre de jurys locaux.

Un arrêté ministériel précise ensuite le nombre de postes offerts au concours dans chaque région. Les candidats subissent ainsi les épreuves de sélection dans leur région, en vue d'y occuper un poste. Seuls les arrêtés de nomination sont assurés par l'administration centrale.

Une première extension de cette déconcentration concernera dès le 1er février 1997 les congés de longue maladie et longue durée, les disponibilités d'office et le service national, qui ne sont pas soumis à l'avis d'une commission administrative paritaire, mais dont les décisions revêtent la forme d'un arrêté. Un arrêté a été élaboré, qui fixe ces nouveaux actes déconcentrés et reprend la liste des premiers actes administratifs déconcentrés par voie de simple circulaire, afin de leur donner un cadre réglementaire cohérent.

Cette première mesure permettra de fixer les modalités des remontées d'information nécessaires aussi bien à la sous-direction des Ressources humaines qui assure le suivi et le contrôle administratif des mesures déconcentrées qu'au bureau des Affaires économiques, financières et du contentieux, qui en assure la gestion et le contrôle financiers.

Pourront ensuite, dès le 1er juillet 1997, être déconcentrés d'autres actes de gestion non soumis à l'avis des commissions administratives paritaires : admissions à la retraite, prolongation d'activité, cessations progressives d'activité, congés de fin d'activité, congés parentaux, sanctions du premier groupe (avertissement et blâme).

Un arrêté du 17 décembre 1996 a également créé des commissions administratives paritaires régionales pour le corps des gradés et surveillants.

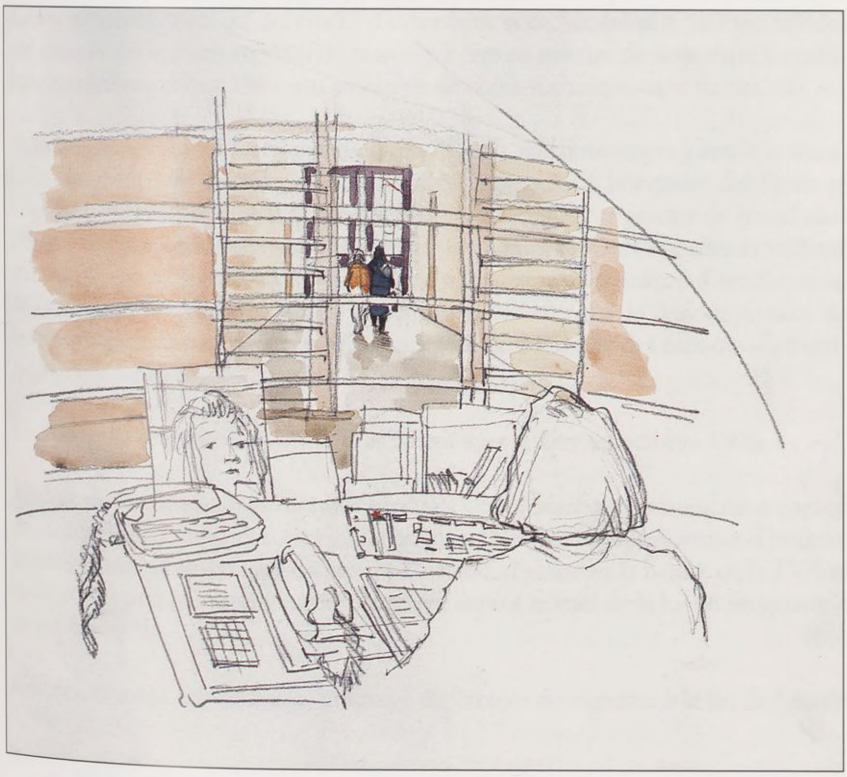
La compétence de ces commissions s'étendra dès le 1er juillet 1997 aux disponibilités (octroi et renouvellement), au temps partiel, aux recours en notation, au refus de congé pour formation syndicale et aux propositions de titularisation.

5e partie

Les moyens

5e partie

Les moyens



L'année 1996 a été pour la sous-direction des Affaires administratives une année de consolidation des actions de modernisation de la gestion initiées en 1995 et de poursuite de la mise en œuvre des deux grands projets qui lui sont confiés dans le cadre plan pluriannuel pour la Justice et de ses mesures d'accompagnement : la construction de nouvelles places de détention et de semi-liberté et la réalisation du logiciel de gestion informatisé des détenus en établissement (« Gide »).
1996 a été, également, l'année d'élaboration du volet opérationnel du schéma directeur informatique de l'Administration pénitentiaire, réflexion qui relève également des mesures d'accompagnement du plan pluriannuel pour la Justice (PPJ).

▷ Le programme de construction de 4 000 nouvelles places

La sous-direction des Affaires administratives interlocuteur de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement, conducteur de l'opération, a participé tout au long de l'année 1996 à la recherche des terrains dans les zones géographiques sélectionnées, aux différentes réunions de travail tenues en préfecture avec les élus locaux concernés ainsi qu'aux études d'urbanisme et de faisabilité technique menées sur chacun des terrains repérés, de manière à être en mesure de soumettre au cabinet du ministre, début 1997, un ensemble de choix techniquement fiables.

Dans le même temps, la sous-direction des Affaires administratives a assuré le secrétariat du groupe de travail présidé par l'ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, M. Parriaud ; sur l'expérience du parc 13 000, ce groupe de travail doit dégager des préconisations d'évolution architecturales et fonctionnelles remédiant aux insuffisances constatées et permettant d'accompagner les actions d'amélioration de l'exécution de peine en milieu carcéral (notamment par le développement de l'observation de la population pénale) engagées dans le cadre des mesures d'accompagnement du PPJ.

Le rapport de ce groupe de travail a été remis au ministre en octobre 1996.

À partir de ses conclusions, la sous-direction des Affaires administratives a engagé une étude de définition de scénarios techniques et budgétaires permettant d'intégrer les préconisations essentielles du groupe Parriaud, d'absorber la hausse de la TVA et la dérive des prix à la construction observées depuis le vote de la loi de programme en janvier 1995.

Ces scénarios ont été soumis à l'arbitrage du cabinet du ministre à la fin de l'année 1996.

▷ Évaluation et contrôle de gestion

Le dispositif mis en place à l'automne 1995 a désormais atteint son rythme de croisière. Il s'appuie sur un service composé de cinq cadres de catégorie A et B, placé auprès du sous-directeur des Affaires administratives. Il utilise deux catéories d'outils, les tableaux de bord de gestion établis deux fois l'an et les indicateurs de mise

en œuvre du plan pluriannuel pour la Justice établis chaque mois. Il met en œuvre deux procédures complémentaires de dialogue entre l'administration centrale et les services déconcertés :

- les rencontres budgétaires régionales tenues chaque automne au siège de chaque région pénitentiaire ;
- les rencontres annuelles d'orientation tenues en début d'exercice entre le directeur de l'Administration pénitentiaire et chacun des directeurs régionaux au cours desquelles sont examinés les projets de lettre d'orientation qui fixent les objectifs régionaux de l'exercice. Ces projets sont élaborés au vu des enseignements tirés des conférences budgétaires et de l'analyse des ouils d'évaluation (tableaux de bord et indicateurs PPJ).

Il est à noter qu'à la fin de l'année 1996, plusieurs directeurs régionaux se sont engagés à leur tour dans la procédure des lettres d'orientation.

▷ Informatique

L'année 1996 a été marquée par le lancement du développement du logiciel « Gide » à la suite de longues et complètes études préalables achevées par la mise au point d'un prototype de la future application. Le groupement de sociétés de service et d'ingéniérie informatique chargé de cette réalisation a éte choisi au terme d'une procédure d'appel d'offres sur performances au cours de l'été 1996.

Le logiciel « Gide » devrait être installé au printemps 1997 sur le premier de ses trois sites pilotes : le centre pénitentiaire de Fresnes.

1996 a été également l'année d'élaboration du volet opérationnel du schéma directeur informatique de l'Administration pénitentiaire. Cette élaboration a été précédée d'une réflexion sur le système d'information de l'Administration pénitentiaire qui a fait apparaître la nécessité de faire entrer cette administration dans une nouvelle étape de son informatisation en mettant en place des outils de pilotage et d'aide à la décision alimentés par les données traitées par les logiciels de gestion existants ou à venir ; de tels outils sont indispensables dans le contexte de forte déconcentration qui caractérise le fonctionnement actuel des administrations de l'État ; en permettant de disposer d'éléments d'analyse et d'études d'impact, ils constituent en outre un levier irremplaçable de modernisation.

Le volet opérationnel du schéma directeur informatique pénitentiaire qui a, naturellement, vocation à être intégré dans le schéma directeur informatique du ministère dresse de la sorte le paysage informatique des cinq prochaines années (1997-2000) :

- une application de gestion des détenus en établissement (« Gide ») informatisant le cœur de l'activité pénitentiaire et constituant à terme une base de données complète sur la population pénale du pays ;
- une application de gestion des tableaux de service en établissement (GTS) per-

mettant aux responsables locaux et régionaux d'élaborer des organisations de service adaptées aux besoins propres de chaque site ;

- un programme de liaison informatisé des services éducatifs en milieu ouvert (PLiSE-MO) communiquant avec « Gide » et accompagnant la mise en œuvre de l'ambitieuse réforme des services d'insertion et de probation ;
- un système d'information économique et comptable (SIEC) implanté aux niveaux régionaux et locaux, gérant l'ensemble des crédits de fonctionnement courant de l'Administration pénitentiaire et permettant à chaque niveau de responsabilité (local, regional ou central), de disposer des données ou des agrégats de données nécessaires au pilotage de la gestion financière de l'Administration pénitentiaire et à l'adéquation des ressources aux besoins ;
- enfin le maintien d'un secteur fort d'informatique déconcentré alimenté par des enveloppes budgétaires régionales annuelles et permettant de développer les actions de formation et de réaliser des applications simples dans les domaines de gestion non couverts par les projets et les produits nationaux.

Partie 5 - Chapitre 1

L'équipement

5.11 ▶ Le plan pluriannuel pour la Justice

La loi de programme 95.9 du 6 janvier 1995 relative à la Justice comporte un volet pénitentiaire important qui prévoit notamment 3 milliards de francs de crédits d'équipement. L'objectif poursuivi est double :

• **assurer l'entretien du parc classique existant** (hors 13 000). Un crédit de 950 MF est affecté au financement d'opérations de rénovation lourde dans les établissements les plus importants, de travaux de sauvegarde dans d'autres établissements (construits depuis plus de 10 ans) et enfin à la mise aux normes de tous les services médicaux (santé mentale comprise) en application de la loi du 18 janvier 1994 réformant l'organisation des soins en milieu carcéral.

• **maîtriser la surpopulation par la construction** de 4 000 nouvelles places de détention et la mise en service de 1 200 nouvelles places de semi-liberté.

Le programme spécial de construction

Architecture des établissements pénitentiaires

Le rapport du groupe de travail piloté par M. Jean-Claude Parriaud, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, a été présenté au garde des Sceaux le 8 octobre 1996. Quatre objectifs tirés de l'expérience du fonctionnement actuel des établissements récents et de l'évaluation du programme 13 000 sont proposés pour guider la conception des nouvelles constructions :

• un hébergement adapté prenant en compte l'évolution des modes de vie en détention,
• l'amélioration des conditions de travail des personnels mettant l'accent sur l'emplacement et l'ergonomie des espaces et postes de travail en détention,
• la gestion dynamique de la sécurité,
• la reconnaissance des activités proposées aux détenus.

La mise en œuvre du programme

L'Administration pénitentiaire a engagé à la fin de l'anées 1996 une étude d'élaboration de scénarios techniques et financiers permettant d'intégrer le plus grand nombre des préconisations du rapport *Parriaud* et notamment les plus essentielles

aussi que d'absorber l'impact de la hausse de la TVA et de la dérive des prix à la construction tout en restant dans l'enveloppe de 1 850 MF prévue par la loi de programme pour la Justice.

Les recherches foncières en vue de l'implantation des nouveaux établissements pénitentiaires se sont poursuivies. Ont été menées les études d'impact et de faisabilité sur l'ensemble des sites sélectionnés. Lorsque les choix des terrains auront été arrêtés, la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement procédera en liaison étroite avec l'Administration pénitentiaire à la rédaction du programme fonctionnel de construction des établissements et du cahier des charges des exigences techniques.

Il est prévu d'organiser à l'automne 1997 les concours pour la réalisation du programme de construction dont les lauréats devraient être choisis durant le premier semestre 1998. Les travaux de construction des nouveaux établissements pénitentiaires pourraient débuter en 1999 à l'issue de la phase d'études menée durant le second semestre 1998.

Les centres de semi-liberté

Le PPJ prévoit la construction de 1 200 places de semi-liberté réservées aux personnes condamnées à de courtes peines ou en fin de peine de plus longue durée, dans des conditions définies par le juge de l'application des peines.
L'Administration pénitentiaire a confié à un bureau d'études spécialisé dans le domaine de la programmation, le soin d'expertiser le projet de programme fonctionnel et technique qu'elle avait élaboré.

Cet audit a permis d'affiner le programme en prenant en compte les impératifs de coût. La proposition qui en résulte et qui est soumise à l'approbation du garde des Sceaux envisage la création de 37 centres de semi-liberté d'une capacité comprise entre 20 et 70 places.
Il est prévu de les implanter dans des secteurs urbanisés bien desservis par les transports publics et correspondant à des bassins d'emplois potentiels. Ce seront des structures autonomes distinctes des établissements pénitentiaires fermés.

Le programme de rénovation

En 1996, l'Administration pénitentiaire a disposé d'un volume d'autorisations de programme de **422,58 MF**. La part consacrée à la rénovation du parc s'est élevée à 263,39 MF soit 62 % des ressources. Cet effort important en faveur du patrimoine existant a permis de compenser partiellement les retards pris lors de la gestion précédente en raison de difficultés budgétaires.

Ce volume d'autorisations de programme a permis de financer :

- l'aménagement de quartiers mineurs : ce programme dont la première tranche a été réalisée en 1996 s'achèvera fin 1997 ;
- la mise aux normes des installations techniques : réfection de chaufferie, des travaux d'électricité, etc. ;
- des opérations de clos et couverts : étanchéité des toitures, des enduits, etc. ;
- le désamiantage de Fleury-Mérogis : la deuxième tranche a débuté en 1996 et s'achèvera en juin 1997 ; elle a porté sur la dépose de 30 000 m² de plafonds floqués à l'amiante pour un coût total de 65 MF ;
- la construction du nouveau siège de la direction régionale des services pénitentiaires de Marseille : les travaux ont débuté en décembre 1996 et s'achèveront fin 1997 ; le coût total de cette opération s'élève à 19,25 MF.

Dans le cadre du programme de mise aux normes des infirmeries (UCSA) financé à la fin de l'année 1995, 120 opérations de rénovation d'infirmeries sur 135 programmées ont été réalisées en 1996, soit un taux de réalisation de 88 %.

5.12 ▶ La délocalisation de l'ÉNAP à Agen

L'emplacement retenu pour le transfert de l'ÉNAP est un terrain de 16 hectares situé sur les communes d'Agen et de Boé dans un quartier comprenant un institut universitaire de formation et des équipements publics.

Ce projet comprend la réalisation de deux opérations simultanées sur le même site :
- l'école proprement dite construite par l'État,
- les locaux d'hébergement des élèves construits par l'office d'HLM de la ville d'Agen.

Afin d'assurer la cohérence d'ensemble du projet, les architectes-urbanistes Cantal-Dupart et Coulon ont été chargés, à l'issue d'un concours, d'établir le plan d'aménagement du site. L'option retenue consiste à implanter les bâtiments de formation et d'hébergement ainsi que les équipements sportifs et de restauration en périphérie du campus afin de dégager un parc central traversé par un canal. L'équipe assure également la maîtrise d'œuvre pour les infrastructures de voirie et de réseaux dont les travaux devraient débuter en mai 1997.

S'agissant des bâtiments de formation, des équipements sportifs et de restauration dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la DGPPE, le projet retenu en décembre 1996 à l'issue d'un concours d'architecture est celui du cabinet Autran et Marraud.

Parallèlement, l'office public d'HLM de la ville d'Agen chargé de la maîtrise d'ouvrage des bâtiments d'hébergement a lancé trois concours de maîtrise d'œuvre pour la construction de trois villages d'inspiration régionale regroupant les chambres des élèves stagiaires. Les travaux de construction des différents bâtiments (formation, restauration et hébergement) devraient débuter en mars 1998 pour s'achever fin 1999.

Le coût de réalisation de l'ensemble est évalué à 300 MF dont 180 MF à la charge de l'État pour les bâtiments de formation et de restauration et 120 MF partagés entre les collectivités locales et l'office HLM pour les locaux d'hébergement loués au ministère de la Justice.

Ce projet, conçu pour accueillir simultanément 850 élèves ou stagiaires, constitue l'occasion pour l'Administration Pénitentiaire de se doter d'un équipement de formation moderne adapté aux méthodes pédagogiques les plus avancées.

5.13 ▶ La maintenance immobilière

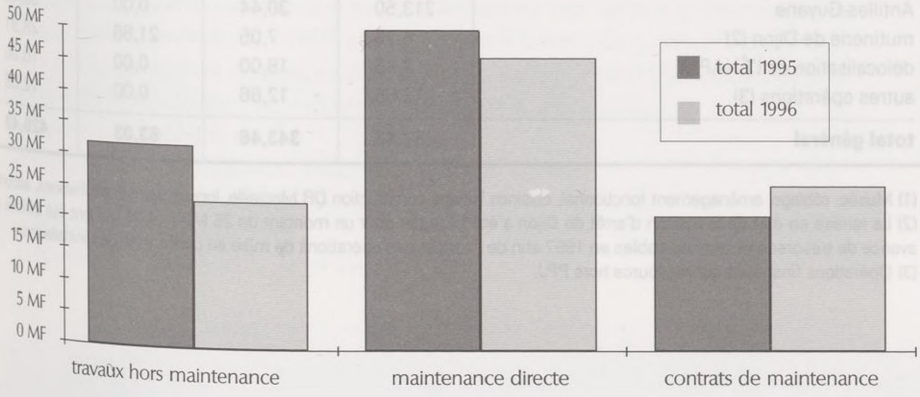
En 1996, les dépenses d'entretien des établissements du parc classique (établissements d'outre-mer et ÉNAP non compris) se sont élevées à 94,7 MF au titre du chapitre 37.98, soit une diminution de 10 % par rapport à l'exercice 1995.

Cette dépense représente un ratio de 47 F par m² de surface développée hors œuvre, alors que l'optimum pour un patrimoine du type de celui de l'Administration pénitentiaire peut être évalué à 100 F/m²/an.

À titre de comparaison les dépenses d'entretien dans les établissements du programme 13 000 repris en gestion publique (CP de Châteauroux, Laon et Saint-Quentin-Fallavier et MC d'Arles) représentent un ratio de 110 F/m².

Toutefois cette baisse a affecté davantage les petits travaux d'équipement que les dépenses de maintenance proprement dites (- 3,09 %).
On constate même une hausse importante (+ 21 %) des dépenses de maintenance sous-traitée auprès d'entreprises privées par des contrats annuels. À eux seuls, les contrats d'entretien des chaufferies représentent un tiers des dépenses.

	travaux hors maintenance	maintenance directe	contrats de maintenance
total 1995	31 878 064 F	52 957 554 F	20 993 363 F
total 1996	23 046 184 F	45 870 428 F	25 793 061 F



bilan de la gestion 1996

la ressource

nature des opérations	crédits de paiement			autorisations de programme
report gestion antérieure	51,51			86,10
loi de finance initiale 1996	516,00			340,00
fonds de concours (vente de bâtiments pénitentiaires désaffectés)	4,53			4,53
Fonds de délocalisation	6,50			23,00
retrait d'autorisation de programme				8,13
mutinerie de Dijon	7,00			25,00
annulation des crédits	- 27,00			- 64,18
total	**558,54**			**422,58**

l'utilisation des crédits

nature des opérations	crédits de paiement	autorisations de programme		
		affecté en 1996	report 1997	total
opérations PPJ				
programme de construction	**2,56**	**11,92**	**75,21**	**87,13**
programme spécial de construction MCER et 4 000 places (études préalables)	0,71	10,30	68,51	78
centres de semi-liberté	1,85	1,62	6,70	8,32
opérations de rénovation	**219,61**	**263,39**	**- 14,04**	**249,35**
dépose des plafonds floqués à l'amiante à Fleury-Mérogis	20,31	51,18	0,00	51,18
aménagement infirmeries	45,16	3,90	0,00	3,90
aménagement quartiers mineurs	2,25	11,99	0,00	11,99
mise aux normes des installations	92,72	104,76	- 14,04 (2)	90,72
clos et opérations	6,63	16,60	0,00	16,60
autres opérations (1)	52,54	74,96	0,00	74,76
opérations hors PPJ				
construction des établissements	**235,31**	**68,15**	**21,86**	**90,01**
Antilles-Guyane	213,50	30,44	0,00	30,44
mutinerie de Dijon (2)	6,70	7,05	21,86	28,91
délocalisation de l'ÉNAP	2,45	18,00	0,00	18,00
autres opérations (3)	12,66	12,66	0,00	12,66
total général	**457,48**	**343,46**	**83,03**	**426,49**

(1) Musée, câblage, aménagement fonctionnel, cuisines Rouen, construction DR Marseille, locaux personnels Fresnes, sécurité
(2) La remise en état de la maison d'arrêt de Dijon a été financée pour un montant de 25 MF ; 14,04 MF ont été utilisés en avance de trésorerie et remboursables en 1997 afin de financer des opérations de mise en conformité des installations.
(3) Opérations financées sur ressource hors PPJ.

Partie 5 - Chapitre 2

Le budget

Partie 5 - Chapitre 2

Le budget

la ressource

nature des opérations	crédits de paiement		
report gestion antérieure	61,51		
loi de finance initiale 1996	616,00		
fonds de concours			
vente de bâtiments pénitentiaires désaffectés	4,53		
Fonds de délocalisation	6,50		
retrait			
mutinerie de Dijon	7,00		
annulation des crédits	- 27,00		
total	**558,54**		

l'utilisation des crédits

nature des opérations	crédits de paiement	autorisations de programme	
		affectées 1996	report 1997
opérations PPJ			
programme de construction	2,56	11,53	72,06
programme spécial de construction			
MCER et 4.000 places (études préalables)	0,71	16,30	22,00
centres de semi-liberté			
opérations de rénovation	**219,51**	**262,39**	**- 14,54**
dépose des plafonds flottants à l'amante à Fleury-Mérogis	20,21	51,18	0,02
aménagement informatique	45,16	3,50	0,00
aménagement quartiers mineurs	2,25	11,93	6,06
mise aux normes des installations	92,72	104,76	- 34,54
clôs et opérations	6,53	16,60	0,06
autres opérations (1)	52,54	74,96	0,16
opérations hors PPJ			
construction des établissements	**235,31**	**68,15**	**21,66**
Antilles-Guyane	213,50	30,44	0,05
mutinerie de Dijon (2)	6,70	7,05	21,66
délocalisation de l'Opalp	2,45	18,60	0,00
autres opérations (3)	12,66	12,66	0,00
total général	**457,45**	**343,46**	**83,45**

(1) Mirapi, zonage, aménagement fonctionnel, travaux Nouvel, construction DR Marseille, locaux [illegible]

(2) La mutinerie qui avait de la maison d'arrêt de Dijon a été financée pour un montant de 25 M[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] de la sécurité et complémentaires en 1997 afin de financer des opérations de [illegible]

(3) Opérations nouvelles sur ressource hors PPJ

5.21 ▶ Les dotations budgétaires

Le budget de l'Administration pénitentiaire, en dépenses ordinaires, ouvert par la loi de finances initiale de 1996 s'est élevé à la somme de 6 382 410 704 F (en 1995, le budget avait été de 5 979 208 465 F).
En progression de 6,74 %, il représente 28,88 % du budget du ministère de la Justice arrêté, en dépenses ordinaires, à la somme de 22 092 892 111 F.
Par rapport à l'exercice précédent, les dotations pour l'exercice 1996 font apparaître une augmentation de 403 202 239 F.

Les principales mesures nouvelles en matière de budget concernent les personnels et le fonctionnement des services.

Créations d'emplois

Le total des créations d'emplois s'élève à 730, soit 500 créations nettes et 230 autorisations de recrutement en surnombre.

▶ *Créations : 500*

Elles sont affectées au renforcement :
• du milieu ouvert : 130 emplois de conseillers d'insertion et de probation ;
• du milieu fermé : 370 emplois dont :
- personnels de direction : 2
- personnels de surveillance : 334 dont 308 surveillants et 26 CSP2
- personnels administratifs : 25
- psychologues contractuels : 9.

▶ *Consolidation d'emplois en surnombre*

Il s'agit des emplois nécessaires à la mise en service des centres pénitentiaires de Ducos et de Baie-Mahault ; créés en surnombre à la suite du protocole du 18 janvier 1995, ces emplois ne s'imputent pas dans le cadre du plan pluriannuel pour la Justice. Ils se répartissent sur l'ensemble des corps de personnels :
- personnels de direction : 3,
- personnels de surveillance : 142,
- personnels administratifs : 50,
- personnels techniques : 30,
- personnels d'insertion et de probation : 5.

Mesures statutaires et indemnitaires

► *La poursuite du protocole Durafour*

Le projet de budget prévoit les dotations nécessaires au financement de la 7e tranche du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la Fonction publique et sa transposition aux personnels de surveillance.
Le total de la mesure s'élève à la somme de 6 130 000 F, dont :
• 5 530 000 F pour le personnel de surveillance (rénovation de la grille à partir du 1er août 1996),
• 330 000 F pour les adjoints administratifs, les agents des services techniques et la revalorisation indiciaire de la catégorie C,
• 270 000 F au titre des 2e et 3e grades de la catégorie B.

► *Une mesure statutaire*

L'octroi de la bonification d'ancienneté dite du « cinquième » (loi du 29 mai 1996) améliore de manière considérable le régime des retraites du personnel de surveillance. Un crédit de 2 000 000 F est inscrit au titre de la première année d'entrée en application de cette mesure.

► *Les mesures indemnitaires*

Elles sont de trois ordres et recouvrent diverses mesures :

▷ Financement des mesures du protocole du 18 janvier

La consolidation des crédits destinés au financement de ces mesures atteint le total de 38 500 000 F affectés à :
• la création d'une indemnité pour charges pénitentiaires : 26 000 000 F, et d'une indemnité aux personnels d'insertion et de probation : 6 900 000 F,
• la revalorisation de l'indemnité pour travail le dimanche et les jours fériés (4 400 000 F) et de l'indemnité de responsabilité des chefs d'établissement (1 200 000 F).

▷ Revalorisation et aménagement du régime indemnitaire des enseignants

Ces crédits concernent les personnels de l'Éducation nationale intervenant dans les établissements pénitentiaires.
Ils couvrent l'indemnité de logement aux instituteurs (1 596 000 F), l'indemnité allouée aux responsables et aux adjoints des responsables des unités pédagogiques régionales (345 000 F), ainsi que le transfert au ministère de l'Éducation nationale d'un crédit de 1 250 000 F correspondant aux indemnités payables aux instituteurs mis à la disposition du ministère de la Justice.

▷ Revalorisations biennales de certaines indemnités pénitentiaires

Il s'agit de la prime de surveillance de nuit et de l'indemnité de responsabilité pour gestion comptable (366 000 F).

Les moyens de fonctionnement

Deux secteurs sont concernés.

▷ La mise en service de deux établissements nouveaux
26 000 000 F (dont 13 800 000 F à titre non reconductible) sont destinés à l'ouverture des centres pénitentiaires de Ducos et Baie-Mahault.

▷ Le fonctionnement général des services
Cinq pôles d'affectation de crédits nouveaux ont été retenus :
• l'entretien des détenus pour tenir compte de l'augmentation de la population pénale : 42 300 000 F,
• la prise en charge des services pénitentiaires de Polynésie et de Mayotte : 3 010 838 F,
• le fonctionnement des centres de détention : 6 600 000 F,
• les dépenses de santé des détenus : 76 450 000 F dont 4 000 000 F au titre de la vaccination des détenus contre l'hépatite B,
• l'informatique : 31 500 000 F qui englobe : le développement du projet « Gide » (17 000 000 F), l'informatique nationale (4 500 000 F) et l'informatique déconcentrée (10 000 000 F).

5.22 ▶ L'exécution du budget et le coût de fonctionnement

En 1996, le total des dépenses réalisées sur le titre III du budget pour le fonctionnement des services pénitentiaires s'est élevé à 6 189 655 968 F.

Le total des journées de détention, y compris les journées d'hospitalisation et de chantiers extérieurs, a été de 20 658 391 journées, dont 4 018 581 dans les établissements à gestion mixte du programme 13 000.

Le rapport entre ces chiffres fait ressortir pour 1996 un coût brut moyen de la journée de détention égal à 299,61 F. Compte tenu du produit moyen journalier des recettes réalisées en établissements pénitentiaires, soit 2,34 F, ce coût brut doit être ramené à un coût net de 297,27 F par journée de détention.

Ce montant est réparti entre les diverses dépenses de fonctionnement selon le tableau ci-contre.

Les moyens

Le coût moyen journalier prend en compte l'ÉNAP, mais pas les dépenses :
- de subventions du titre IV du budget, affectées aux comités de probation et aux associations de soutien, soit 20 897 250 F, qui ne peuvent être appliquéEs à des journées de détention,
- d'investissement des titres V (investissements exécutés par l'État) et VI (subventions d'investissement accordées par l'État).

Certains postes appellent des commentaires particuliers.

▷ Alimentation

Les dépenses des services pénitentiaires en 1996 pour l'alimentation des détenus s'élevent à 302 592 932 F et ont été imputées sur le chapitre 37.98 *Fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion nouvelle* (article 41, établissements en budget global et article 42, établissements à gestion publique). Le nombre de journées d'alimentation constatées pour cet exercice est de 16 639 810, représentant en moyenne 45 589 détenus par jour. Ces éléments ne prennent pas en compte l'alimentation des détenus dans les établissement en gestion mixte du programme 13 000 places : elle est remboursée aux groupements privés dans le cadre des marchés de fonctionnement (jours de détention des établissements du programme 13 000 en gestion mixte : 4 018 581 journées).

répartition des dépenses en 1996		
dépenses de personnel	**3 951 877 623**	**63,85 %**
entretien des détenus	**806 165 327**	**12,2 %**
alimentation	302 592 932	
habillement, couchage et blanchisserie	20 980 311	
dépenses de santé des détenus	415 733 193	
sécurité sociale (vieillesse)	27 019 800	
hygiène corporelle	4 981 976	
formation des détenus	14 119 063	
chantiers extérieurs	18 687 345	
réinsertion	2 050 707	
autres dépenses	**1 431 613 018**	**23,13 %**
matériel général et autres dépenses de service	157 102 172	
consommation énergie	127 319 373	
eau	65 272 256	
hygiène propreté et nettoyage des locaux	22 001 568	
formation professionnelle du personnel	11 891 665	
transport des détenus	646 258	
rémunération MOP	48 860 588	
frais de communication	33 160 344	
loyers charges	7 050 619	
parc automobile	14 950 977	
entretien des bâtiments et contrats de maintenance	112 450 933	
réparation civile	4 875 985	
frais de déplacements	47 740 528	
centre de rétention	12 161 015	
informatique	27 560 611	
ÉNAP	24 762 839	
programme 13 000 secteur public	19 526 694	
programme 13 000 secteur privé (marchés de fonctionnement)	667 888 468	
total général	**6 189 655 968**	**100,00 %**

Les taux journaliers moyens de l'alimentation, atteints en 1996 sont exprimés dans le tableau ci-dessous.

établissements pénitentiaires	nombre de journées de détention	nombre moyen de détenus par jour	taux alimentation moyen pour 1996
métropole	15 582 110	42 691	17,42
DOM	1 057 700	2 898	21,12
total	**16 639 810**	**45 589**	**18,61**

▷ Habillement, couchage

L'Administration pénitentiaire assure l'approvisionnement en articles de couchage des établissements pénitentiaires dans le cadre de marchés nationaux. En 1996, trois marchés ont été passés sous la forme d'appels d'offres ouverts pour la fourniture de 18 355 matelas et housses (3 817 840 F) et de 19 210 traversins (267 019 F).

La gestion nouvelle

La gestion déconcentrée des crédits de fonctionnement

Comme en 1995, les neuf directions régionales métropolitaines ainsi que les établissements dépendant de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer fonctionnent selon la procédure de gestion par dotation globalisée de leurs crédits de fonctionnement.

Chaque direction régionale reçoit une dotation globale annuelle imputée sur un seul chapitre budgétaire, notifiée en début de gestion et calculée par application de critères simples et transparents. Il appartient ensuite à chaque direction régionale d'allouer à son tour une dotation globale à chacun des établissements pénitentiaires relevant de son autorité.

Ce mode de gestion des crédits de fonctionnement permet, par la responsabilisation des échelons locaux et régionaux de décision, d'atteindre un niveau optimal de déconcentration.

Les établissements du programme 13 000

Le programme 13 000 est composé de 25 établissements mis en service entre 1990 et 1992, totalisant 12 833 places de détention. Ils se répartissent en deux catégories :

- 21 établissements à gestion mixte répartis dans les neuf directions régionales, mais

regroupés au sein de quatre zones qui correspondent aux marchés conclus avec quatre groupements d'entreprises privées à qui est confiée la gestion des fonctions de maintenance, restauration, hôtellerie, santé, transport, formation professionnelle et travail (Nord : Gepsa ; Est : Dumez–Fep ; Sud : Gecep ; Ouest : Siges).

• 4 établissements repris en gestion publique. Répartis au sein de chacune des zones, ils sont les éléments de comparaison avec les établissements à gestion mixte. Il s'agit de la maison centrale d'Arles et des centres pénitentiaires de Laon, Saint-Quentin-Fallavier et Châteauroux.

▶ *Le coût des fonctions confiées aux groupements privés*

Les rémunérations versées aux groupements privés pour l'année 1996 se sont élevées à 689 214 882 F pour 4 018 571 journées de détention. Le coût par journée de détention a évolué comme indiqué dans le tableau ci-dessous au cours des six dernières années :

année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
coût	289 F	243,2 F	206,4 F	185,2 F	178,3 F	172,2 F	171,3 F

Cette baisse du coût s'explique par l'accroissement du niveau de remplissage des établissements. Le marché prévoit une rémunération décomposée en une partie fixe, qui ne varie pas quel que soit le niveau de remplissage, et une partie variable. Le taux moyen annuel de remplissage en 1996 a été de 96,3 %.

▶ *Le suivi de l'exécution des marchés de fonctionnement*

Les prestations servies par les partenaires privés font l'objet d'une appréciation globalement satisfaisante dans l'ensemble des fonctions. Les groupements éprouvent cependant des difficultés à honorer leurs engagements dans le domaine des activités de travail à proposer aux détenus. Les résultats sur les années 1995 et 1996 montrent cependant une progression générale dans ce secteur, et les seuils minimums prévus au marché sont atteints ou dépassés dans trois zones sur quatre.

▶ *La réflexion sur le principe de la gestion déléguée*

Un groupe de travail composé de représentants des établissements, des directions régionales et de l'administration centrale a été constitué pour faire le bilan des six premières années de fonctionnement du programme 13 000 et en dégager des préconisations qui pourraient fixer le cadre du marché de fonctionnement du futur programme 4 000. Il a rendu ses conclusions en octobre 1996 et elles serviront de base de travail pour la rédaction des futurs cahiers des charges.

5.23 ► L'évaluation et le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est la contrepartie indispensable à la poursuite de la mise en œuvre de la déconcentration introduite en premier lieu dans le domaine de la gestion des crédits, puis développée dans le domaine des ressources humaines et de la gestion de la population sous main de justice.
Un service d'évaluation et de contrôle de gestion a été mis en place depuis 1995 auprès du sous-directeur des Affaires administratives. Ce service a aussi en charge le suivi des marchés de fonctionnement du programme 13 000 et la préparation des choix de mode de gestion pour le programme 4 000.

Au niveau central

► *Analyse des coûts*

Une analyse des coûts de la gestion 1995 a été diffusée avant les conférences budgétaires régionales. Elle prenait en compte les dépenses de personnel et de fonctionnement. Cette synthèse générale permet aux directions régionales de visualiser les écarts dans la répartition des dépenses et de se situer par rapport à la moyenne nationale. Des synthèses spécifiques par direction régionale ou par catégorie d'établissement sont ensuite réalisées, avec l'examen des dépenses des principaux secteurs et une analyse de la dépense et de l'utilisation des crédits.
En 1996, une première estimation du coût de la santé avant et après la réforme, a pu être réalisée pour l'année 1995. Elle sera affinée et complétée pour l'exercice 1996.

► *Les tableaux de bord de gestion*

Expérimentés en 1994 et opérationnels depuis 1995, les tableaux de bord de gestion permettent un échange de données chiffrées objectives et fiables entre les trois niveaux de gestion : local, régional et central. Ils concernent tous les secteurs d'activité de l'Administration pénitentiaire et peuvent également permettre l'évaluation d'un certain nombre de mesures du PPJ. Ils font l'objet d'une agrégation et d'une synthèse générale, par directions régionales.
Un tableau spécifique au coût de la santé a été mis en place pour 1996.

► *Les conférences budgétaires régionales*

Elles sont un lieu essentiel de la relation entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elles permettent de faire un bilan annuel de l'action menée et de définir les objectifs pour l'année suivante. À l'automne 1996, elles ont pu valablement s'appuyer sur les tableaux de bord et les orientations définies en début d'année avec la vérification de la répartition et de l'utilisation des moyens budgétaires et humains.

▶ *Les lettres d'orientation*

Ces lettres permettent de fixer en début d'année aux directions régionales les orientations de travail pour l'année en cours. Conçues en 1996 et reconduites en 1997, elles comportent une partie commune à toutes les directions régionales : les orientations générales qui leur sont adressées avant les conférences budgétaires. Des orientations spécifiques, définies en tenant compte des situations propres à chacune des directions régionales et des échanges qui ont eu lieu lors des conférences budgétaires sont ensuite précisées.
L'envoi définitif de lettres d'orientation est précédé d'une rencontre personnelle entre le directeur de l'Administration pénitentiaire et chacun des directeurs régionaux.

▶ *Les indicateurs stratégiques de suivi du PPJ*

Ils permettent de suivre le niveau de réalisation des objectifs du plan pluriannuel pour la Justice et de ses mesures d'accompagnement. Au nombre de 10, ils sont publiés mensuellement depuis avril 1996 sous forme de graphiques et commentaires adressés aux directions régionales, établissements et CPAL.

Au niveau régional

▶ *Critères et modalités de répartition des crédits*

Plusieurs directions régionales ont engagé une réflexion sur les critères et modalités de répartition des crédits de fonctionnement entre les établissements. Ce fut notamment un des thèmes de la journée de réflexion consacrée au contrôle de gestion qui fut organisée le 29 mai 1996 pour les chefs de département Administration et Finances. Les pratiques de reconduction sont de plus en plus abandonnées pour laisser la place à la mise en œuvre de critères objectifs et transparents. Certaines directions régionales ont mis en place des conférences budgétaires locales accompagnées parfois de lettres d'orientations par établissement.

▶ *Élaboration et suivi des budgets prévisionnels*

Le niveau régional et local est le lieu effectif de consommation des crédits. C'est donc le juste niveau pour mettre en place un contrôle de gestion plus opérationnel et classique. Il s'agit en effet de contrôler l'élaboration de budgets prévisionnels, de suivre leur exécution et de mesurer les écarts. Ces dispositifs sont largement favorisés par les impératifs liés à la déconcentration du contrôle financier.

▶ *Des cellules régionales de contrôle de gestion*

Trois cellules régionales de contrôle de gestion ont été effectivement mises en place au cours de l'année 1996 à Toulouse, Marseille et Paris. Des projets sont en voie de concrétisation dans d'autres directions régionales.

Partie 5 - Chapitre 3

L'organisation du travail, l'informatique et la bureautique

5.31 ▶ L'organisation

Mission générale

La fonction « Organisation » apporte un soutien méthodologique aux services pénitentiaires dans les domaines liés à la conduite du changement :
- diagnostics d'organisation et propositions d'évolution,
- études d'opportunité et refonte des processus administratifs,
- suivi et accompagnement des changements,
- aide à l'élaboration de projets de service et de démarches qualité,
- expertise en conduite de projet et planification,
- définition des postes et des procédures administratives.

Système d'information de l'Administration pénitentiaire

La déconcentration ayant impliqué une évolution de la gestion des services déconcentrés, les modes de transmission de l'information entre la direction et les services déconcentrés doivent s'adaper à ces changements.

L'ensemble des remontées d'information a fait l'objet d'une réflexion impliquant les différents acteurs concernés. Cette réflexion portait sur la pertinence des demandes, les supports d'information, la périodicité des transmissions et les modes de sollicitation des services.

Ces travaux, qui devront être poursuivis en 1997, ont pour objectif :
- de rationaliser les procédures actuelles de remontées des données,
- d'instaurer une cohérence entre les différents circuits et supports,
- de garantir la qualité des demandes et la fiabilité des données transmises,
- de proposer des modes de transmission innovants et d'étudier leur faisabilité.

L'organisation de l'administration centrale

Réorganisation des services centraux

La direction de l'Administration pénitentiaire a engagé une réflexion visant à réorganiser ses services centraux dans le but :
- d'accroître sa capacité à définir les politiques d'exécution des peines ou à participer à leur définition,
- de renforcer l'articulation entre les missions d'exécution des décisions judiciaires et

les missions de réinsertion des personnes placées sous main de justice,
• d'intensifier les relations, tant sur le plan du pilotage que sur celui de l'appui aux services, avec les directions régionales, les établissements pénitentiaires et les comités de probation,
• de définir et conduire des politiques de formation et de gestion des ressources humaines mieux adaptées aux évolutions complexes caractérisant ces domaines.

Cette réflexion a été conduite selon une démarche participative associant :
• des groupes de travail chargés de proposer de nouvelles répartitions des missions et des activités entre les sous-directions, bureaux et services de la structure retenue par l'équipe de direction ; l'un des groupes s'est attaché plus particulièrement à redéfinir les fonctions des secrétariats et des bureaux d'ordre en tant que points de passage obligés de l'information traitée par les services centraux ;
• une équipe de projet chargée d'animer les réflexions des groupes de travail, d'assurer la cohérence des solutions proposées et de mettre en forme le nouvel organigramme ;
• l'équipe de direction, qui a suivi régulièrement l'avancement du projet en procédant aux arbitrages nécessaires.

La nouvelle structure sera mise en place dans le courant de l'année 1997.

Mise en réseau des postes de travail

Il a été procédé en 1996, au niveau des secrétariats des sous-directeurs et du cabinet du directeur, à l'expérimentation d'un logiciel de travail en groupe ou « collecticiel ».
Les enjeux organisationnels de cette implantation sont les suivants :
• amélioration de la gestion du temps des cadres de l'administration pénitentiaire,
• optimisation des transmissions et des partages d'informations inter-bureaux,
• modernisation de la communication au sein des équipes de travail,
• mise en place progressive de solutions innovantes de gestion électronique des documents bureautiques,
• modernisation des modes de transmission des informations entre les sites déconcentrés et la direction.

La réussite de l'expérience sur ce premier échantillon de postes de travail a incité le bureau de l'informatique et de l'organisation à proposer une diffusion progressive de GroupWise à l'ensemble des postes de la direction de l'administration pénitentiaire. Cette implantation reste conditionnée aux budgets qui seront alloués au projet ainsi qu'à l'extension du réseau local de la direction.
La mise en réseau des postes de travail constitue un important facteur de succès de la réorganisation projetée qui va nécessiter l'instauration de nombreuses relations entre les bureaux et services de la nouvelle structure.

L'organisation des services déconcentrés

Établissements pénitentiaires et comités de probation

La réforme des services chargés des missions d'insertion à l'Administration pénitentiaire est entrée en 1996 dans sa phase organisationnelle.

Cela s'est traduit par le lancement d'un premier projet visant à élaborer des scénarios d'évolution et à décrire des schémas d'organisation cibles, avec la participation des acteurs concernés au sein des comités de probation et d'assistance aux libérés et des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires.

Les enjeux de la réforme sont considérables, puisqu'il s'agit de réunir les travailleurs sociaux de l'Administration pénitentiaire au sein de nouveaux services départementaux d'insertion et de probation, tout en renforçant les capacités des établissements pénitentiaires en matière d'orientation et d'évaluation des actions d'insertion.

Ces premiers travaux devront être poursuivis en 1997, selon des modalités de conduite de projet associant étroitement les niveaux central et régional.

Directions régionales

La direction régionale de Lille a équipé l'ensemble des postes de travail des services régionaux avec le logiciel GroupWise pour permettre à court terme une liaison avec les services centraux.

5.32 ► Les structures informatiques

Le bureau de l'informatique et de l'organisation

Le bureau de l'informatique et de l'organisation comprend deux départements :
• informatique et bureautique,
• organisation.
Composé au niveau central de 23 personnes (personnels pénitentiaires et contractuels), il a pour mission d'assurer les fonctions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble des services de l'administration centrale et de maîtrise d'œuvre pour le développement des applications. Il est associé à la réalisation du projet « Gide ».

► *Le volet informatique*

À ces différents titres, le bureau est chargé :
• de participer à l'élaboration et au suivi du schéma directeur informatique de l'Administration pénitentiaire, en conformité avec les orientations du schéma national de l'informatique élaboré par la commission de l'informatique,
• de gérer les budgets informatiques du chapitre 34. 05, en déléguant des dotations budgétaires aux services déconcentrés (en 1996, ces derniers ont reçu 20,24 MF), en finançant les développements des applications nationales et en tenant l'inventaire du parc informatique de l'administration centrale,
• de piloter l'informatisation des services déconcentrés en fixant des objectifs liés aux implantations d'applications nationales, tout en favorisant l'initiative locale,
• de diffuser les consignes de sécurité informatique à l'ensemble des utilisateurs de l'informatique au sein de l'Administration pénitentiaire en liaison avec la commission de sécurité informatique du ministère de la Justice,
• de préparer les dossiers d'autorisation de mise en œuvre des applications traitées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés,
• de recruter et de participer à la formation des chargés d'applications informatiques affectés aux services déconcentrés.

► *Le volet organisation*

Dans ce domaine, le bureau est chargé : d'aider au lancement des projets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, mais aussi de promouvoir la conduite d'actions innovantes au sein des services et d'assurer la bonne mise en place des solutions retenues.

Les unités informatiques régionales

Les unités informatiques régionales supervisent, sous l'autorité des directeurs régionaux des services pénitentiaires, l'informatique au niveau régional, qu'elle soit d'initiative locale ou qu'elle consiste en la mise en œuvre d'applications validées au niveau national.

Les principales missions des unités informatiques recouvrent la formation des utilisateurs dans les établissements et services de leur ressort, l'implantation des applications bureautiques et informatiques sur les sites utilisateurs, le suivi des commandes et la maintenance des matériels et logiciels.

La coordination et la cohérence des actions de ces services sont facilitées par les réunions informatiques trimestrielles, lieux d'échanges entre les représentants de l'administration centrale et les unités régionales. Ces unités sont composées de chargés d'applications informatiques issus des corps de personnels de surveillance, administratifs ou socio-éducatifs.

À la fin de l'année 1996, ces services regroupaient 80 agents sur l'ensemble du territoire national alors que l'effectif théorique prévu à l'organigramme dans les directions régionales est de 90.

Les chargés d'applications informatiques

Les arrêtés en date du 18 novembre 1993 et celui en date du 3 mai 1994 officialisent la situation des personnels de surveillance en tant que chargés d'applications informatiques dans les unités informatiques régionales.
30 postes ont été pourvus depuis, à l'issue de deux procédures de recrutement. La troisième promotion a été recrutée à la mi-1996. Les nouveaux chargés d'applications informatiques (8 agents) ont suivi une formation de treize semaines.

Cette formation vise à donner aux stagiaires une culture informatique générale et à leur présenter l'ensemble des applications de l'Administration pénitentiaire. Affectés dans les unités informatiques régionales, les chargés d'applications informatiques ont à parfaire leurs connaissances et acquérir un ensemble de compétences plus spécialisées pendant une année avant d'être titularisés dans leurs fonctions.

5.33 ▶ Les applications informatiques

L'année 1996 a été marquée par l'élaboration du volet opérationnel du schéma directeur informatique pénitentiaire. Issu d'une réflexion menée sur l'évolution du système d'information de l'Administration pénitentiaire ainsi que d'une analyse de l'existant, ce volet opérationnel prévoit, outre la généralisation de « Gide » et la poursuite de la politique de mise en place d'enveloppes annuelles régionales de crédits informatiques déconcentrés (maintien de l'existant, renouvellement des parcs locaux et régionaux, formation, implantation des produits nationaux, développement de produits d'initiative locale ou régionale, etc.), de retenir trois projets essentiels pour la modernisation de l'Administration pénitentiaire sur la période 1997-2001 :

- GTS, logiciel de gestion des tableaux de service des établissements qui succèdera à l'actuelle application OMAP,
- PLiSE MO, programme de liaison informatique des services éducatifs en milieu ouvert, outil d'accompagnement de la réforme des services d'insertion et de probation,
- SIEC, système informatique économique et comptable qui se substituera à l'actuelle application de gestion économique.

Ces propositions ont vocation à être intégrées dans le schéma directeur du ministère de la Justice en cours d'élaboration.

Le domaine des ressources humaines

Parmi les développements spécifiques réalisés, un outil d'aide à la préparation et au déroulement des commissions administratives paritaires de mutation des personnels de surveillance permet depuis 1995 de mieux répondre aux vœux exprimés par les agents. Le gain de productivité obtenu en moyenne pour la préparation des commissions administratives des personnels de surveillance, administratifs et techniques a été amélioré dans un rapport de 1 à 5.

À la demande de la mission d'appui aux personnels (MAP) chargée de mettre en place de nouveaux modes d'organisation du service des agents dans les établissements pénitentiaires, une étude de faisabilité a été conduite en 1996 concernant la réalisation d'un logiciel de simulation de l'organisation de ce service. À la suite des conclusions favorables de cette étude, il a été décidé de procéder à la réalisation de ce logiciel en 1997.

Afin d'informatiser les procédures de gestion du personnel dans les départements Ressources humaines des directions régionales et dans les services du personnel des établissements pénitentiaires, une étude préalable d'analyse des procédures a été conduite en 1996 en collaboration avec la sous-direction des Ressources humaines. À la suite de cette étude, il a été décidé que la sous direction des Ressources humaines procéderait à l'homogénéisation et à la formalisation des procédures de gestion actuellement en vigeur, en préalable au lancement d'un projet d'informatisation.

La gestion de la population sous main de justice

Le secteur socio-éducatif

▶ *La gestion du secteur socio-éducatif en milieu ouvert*

Au cours de l'année, le groupe de travail mis en place pour la réécriture de PLiSE-MO, logiciel MOUVE qui équipe les CPAL, a permis d'évaluer les besoins des utilisateurs tout en gardant pour objectif de fournir tous les éléments fonctionnels nécessaires dans la perspective d'une liaison avec le milieu fermé et d'une aide à la rédaction des rapports annuels d'insertion et de probation. PLiSE-MO doit donc permettre de gérer les données administratives, judiciaires et sociales des personnes de la compétence du service, de produire des états et des tableaux de bord, des statistiques, des courriers type, d'alimenter la production de la fiche de liaison entre les services socio-éducatifs, et de gérer les données relatives aux partenaires et aux actions qu'ils proposent.
Il doit contenir également des fonctions nouvelles de messagerie, d'agenda et de suivi des dépenses.

Ce projet étroitement lié à la réforme des services d'insertion et de probation, doit être lancé en partie dans sa phase de réalisation au cours de l'année 1997.

▶ *Les rapports annuels d'insertion et de probation*

Généralisation des outils RAMO et RAMF qui constituent une aide à la rédaction des rapports annuels de réinsertion dans les CPAL et dans les établissements pénitentiaires.

▶ *La gestion du secteur socio-éducatif en milieu fermé : PLiSE MF*

L'application informatique destinée au suivi des personnes prises en charge par les travailleurs sociaux de l'Administration pénitentiaire et à la gestion des activités proposées par les partenaires ayant une action de réinsertion au sein des établissements est entrée en phase de déploiement au cours de l'année.

Ce programme permet la constitution d'une base de données sociales, administratives, scolaires et professionnelles des détenus et le suivi des aménagements de peines et des entretiens ; il possède un module d'interrogation par un langage de requêtes

personnalisées sécurisé, approprié et facile d'accès. Il édite les statistiques qui alimentent le rapport annuel de réinsertion et autorise notamment les différents partenaires du service socio-éducatif à la mise à jour des listes de détenus inscrits aux activités.

Après la validation sur les quatre sites pilotes, et les formations spécifiques dispensées aux chargés d'applications informatiques régionaux, l'application PLiSE-MF a été progressivement déployée sur vingt-deux établissements pénitentiaires. D'abord dans le cadre d'une pré-généralisation en mai et juin 1996 sur la direction régionale de Bordeaux, ensuite au niveau national à partir du 2 août 1996. La généralisation à l'ensemble des services socio-éducatifs est prévue pour 1998.

La gestion de l'exécution des peines

► *La gestion centralisée de la population pénale*

L'application de gestion centralisée de la population pénale (GCPP) est implantée au bureau de l'individualisation et des régimes de détention de la direction de l'Administration pénitentiaire.

Avec 104 000 références de dossiers individuels au 31 décembre 1996, cette application permet à l'Administration pénitentiaire de gérer :

- les affectations et réaffectations des détenus définitivement condamnés,
- les décisions de placement en établissement de santé,
- les incidents individuels et collectifs survenus en détention,
- les transferements nationaux de détenus.

Cette application GCPP est par ailleurs associée à un outil d'infocentre, qui permet la production de statistiques périodiques, aussi bien que la production d'études spécifiques sur la situation des détenus définitivement condamnés.

Une version adaptée aux régions (GRPP) a été implantée dans les sites pilotes des sièges des directions régionales de Bordeaux, Lille et Rennes, afin d'aider les départements de gestion des personnes placées sous mains de justice, à gérer les dossiers des détenus définitivement condamnés à des peines de courte durée.

► *La gestion des comptes nominatifs et du travail des détenus*

Le premier secteur couvert à l'Administration pénitentiaire par l'informatique fut celui des comptes nominatifs et de la gestion des payes des détenus. C'est celui qui se prêtait le mieux à l'informatisation, notamment par les économies importantes qui pouvaient en être dégagées et la fiabilité que pouvait apporter un tel traitement.

Les neuf premiers établissements ont été dotés d'une application permettant de gérer les comptes nominatifs sous GCOS6 sur des mini-ordinateurs installés sur site à partir de 1979. Ils fonctionnent toujours et gèrent 18 % de la population pénale.

Les matériels sont cependant obsolètes et ces sites devraient être les premiers à recevoir la future application « Gide ».

À partir de 1987, cette application a été développée sous PICK et un module de gestion des payes y fut ajouté. Cet outil très souple est actuellement étendu à 125 établissements et gère 55 % de la population pénale. Cette application a connu une nouvelle version en 1994 qui a amélioré les possibilités existantes et a donné aux utilisateurs des nouvelles fonctionnalités comme celle qui permet d'alimenter automatiquement la déclaration annuelle des données sociales relatives au travail des détenus (GTP-DADS) ; cette déclaration était jusqu'à ce jour sous-traitée chaque année.

▶ *La Prise en charge des détenus (PECD)*

C'est en 1990, à l'occasion de l'ouverture des premiers établissements du programme 13 000, que fut mise en place l'application de prise en charge des détenus (PECD). Elle a pour objectif de gérer non seulement les comptes nominatifs et la paye, mais aussi tout le domaine du greffe et de la détention. Il s'agit d'intégrer dans un même outil toute la gestion du parcours du détenu en établissement.
Cette application a connu de nombreuses difficultés à l'origine et son implantation a été limitée à 28 établissements pénitentiaires.
PECD a cependant été stabilisée et a connu des évolutions qui lui permettent d'apporter maintenant un bon niveau de satisfaction aux utilisateurs. Dans le domaine des comptes nominatifs et de la détention, elle gère 22 % de la population pénale et 18 % dans le domaine du greffe. Au cours de l'année 1996, des évolutions importantes ont été effectuées au niveau fonctionnel : création d'une aide en ligne dans l'applicatif greffe, transmission par réseau et non plus par disquette des procédures d'éditions TFIMP aux établissements, simulation d'une fin de journée ou fin de mois comptable à la demande, fermeture d'une cantine à la demande, etc.

Des évolutions techniques ont également été réalisées :
- le renouvellement des éléments réseaux (cartes de communication et hubs) de 17 établissements sur 28 en 1996 a permis une adaptation aux nouvelles normes de ces équipements, les 11 derniers sites étant programmés en 1997 ;
- le renouvellement des matériels des sites mis en service en 1992 (micros + imprimantes) a été effectué, ce qui a permis une optimisation des postes de travail ;
- Le raccordement des directions régionales et de l'ÉNAP à l'application PECD par le biais d'une liaison TRANSPAC a été mis en œuvre. La connexion à PECD est désormais opérationnelle pour les directions régionales de Rennes, Dijon, Lyon ainsi que l'ÉNAP. En ce qui concerne les autres régions, l'achèvement est prévu au cours du premier semestre 1997.

▶ *Le Fichier national des détenus (FND)*

Mise en place depuis 1988, cette application a pour objectifs principaux de :
- rechercher et localiser les détenus incarcérés en France,
- gérer les entrées et les sorties.

Les fonctionnalités offertes par ce produit permettent notamment aux directions régionales et aux établissements pénitentiaires d'effectuer des recherches, des éditions de leurs propres détenus et d'élaborer de nombreux tableaux de bord de gestion selon plusieurs critères de sélection (nationalité, âge, sexe, profession, niveau d'instruction, catégorie pénale, quartier, titre de détention, nature d'infraction, etc.). De plus, cet outil permet l'élaboration des statistiques mensuelles.

En 1997, cette application doit faire l'objet d'une migration afin d'être supportée par du matériel plus performant.

La gestion économique

La généralisation du logiciel de gestion économique développé en 1993 dans l'environnement Multilog Oxygène, s'est poursuivi au cours de l'année, notamment avec l'implantation de ce logiciel à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

L'Administration pénitentiaire a décidé de passer ce logiciel de gestion économique limité aux domaines budgétaires et économiques, en tierce maintenance applicative, afin de se consacrer au développement d'un nouveau système d'information économique et comptable qui devrait couvrir les domaines budgétaires, économiques, comptables, indemnitaires et de contrôle de gestion à partir de 1999.

Une procédure d'appel d'offre sur performance, qui s'est déroulée en 1996, a permis de sélectionner une société prestataire, qui sera chargée de cette tierce maintenance applicative pour les trois prochaines années.

Parallèlement, les études préalables du nouveau projet de système d'information économique et comptable se sont déroulées en 1996, en association avec une trentaine d'experts des services déconcentrés.

L'année 1997 sera consacrée aux études détaillées et à la rédaction des cahiers des charges relatifs à la réalisation de ce futur système d'information.

La communication

Messagerie et agenda électroniques des services centraux

Un « collecticiel », logiciel de travail en groupe sur réseau, est en cours d'installation sur les postes de travail des secrétaires de la direction et des sous-directions. Le logiciel choisi, Groupwise, réunit les fonctions de messagerie et d'agenda électroniques.

Il offre en particulier la possibilité de consulter plusieurs agendas simultanément afin d'organiser une réunion interne. Cet outil répond à un besoin exprimé de meilleure gestion du temps des responsables de la direction de l'Administration pénitentiaire.

À la demande des services du cabinet du directeur, le bureau de l'Informatique et de l'Organisation assure l'installation du logiciel, le suivi des formations des utilisateurs, l'assistance aux utilisateurs pendant la période de test et l'élaboration des procédures associées à ce nouvel outil. Ce bureau organisera en 1996 l'évaluation de l'expérience qui doit durer six mois, ainsi que l'étude d'opportunité pour la généralisation de la messagerie.

Service vidéotex de communication interne

La direction de l'Administration pénitentiaire est dotée d'un service télématique national de communication interne. Ce service permet notamment d'améliorer la communication à destination des personnels de l'Administration pénitentiaire au moyen d'un système de diffusion large, rapide et fiable, d'informations pratiques sur son fonctionnement.

Service télématique à destination des fonctionnaires, il se compose actuellement de quatre applications vidéotex :
- la diffusion des informations relatives aux commissions administratives paritaires : calendrier prévisionnel des CAP, résultats des CAP, postes disponibles ;
- la base des textes réglementant l'Administration pénitentiaire : lois, décrets, arrêtés, notes, circulaires, etc. ;
- le communiqué de direction entre le cabinet du directeur et les services déconcentrés ;
- la messagerie professionnelle.

La sécurité informatique

La sécurité informatique est une préoccupation importante de la direction de l'Administration pénitentiaire, qui a été renforcée par la diffusion du *Cahier des normes de sécurité informatique*, au niveau du ministère.

Cette diffusion a été suivie de séminaires avec les responsables des unités informatiques régionales. Des priorités de sécurité informatique ont été définies pour 1996.

Les actions de sensibilisation ont été poursuivies en 1996. De nombreux agents ont suivi les formations de sécurité informatique qui sont assurées par le ministère de la

Défense au fort d'Issy-les-Moulineaux. Des sessions plus spécifiques destinées aux chargés d'applications informatiques ont été organisées par le CSSI sur des thèmes particuliers, tels que la sécurité des réseaux.
Des modules de formation de sécurité informatique ont été programmés dans le cadre des enseignements assurés aux personnels à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

Le développement des technologies de télé-maintenance et de télé-administration amènera les services à mettre en œuvre des protocoles spécifiques de sécurité.

5.34 ▶ Le projet « Gide »

Le projet « Gide » (Gestion informatisée des détenus en établissement) destiné à gérer les services du greffe, de la détention et de la comptabilité détenus, s'inscrit dans le plan global de modernisation du plan pluriannuel pour la Justice. Ce projet relève du plan d'action informatique du schéma directeur du ministère de la Justice.

Le projet « Gide » a été découpé en 2 grandes phases :
• la phase 1, destinée a réaliser le logiciel, assure l'autonomie de gestion informatique d'un établissement pour la prise en charge des détenus,
• la phase 2 a pour objectif de généraliser le logiciel et de mettre en œuvre les aspects communication (alimentation du FND, transfert de données inter-établissement, archivage) et les principes d'industrialisation (télé-maintenance, télé-diffusion) définis à l'occasion de l'expérimentation du logiciel dans les établissements pilotes (maisons d'arrêt de Fresnes et Rouen, centre de détention de Val-de-Reuil).

Phase 1 : réalisation du logiciel

▶ *Axes de développement*

• La réalisation du logiciel a été confiée au consortium Bull-Airial dans le cadre d'un marché au forfait. La réalisation a débuté en avril 1996 et doit se dérouler sur une période de 21 mois. L'application repose sur une architecture de type client/serveur : serveur Unix, système de base de données relationnelles Sybase, frontal de développement Powerbuilder.
• La qualification de cette réalisation est suivie depuis le mois d'août 1996 sur une période de 36 mois par le groupement Micropole-Orgaconseil.
• La présence régulière d'un groupe représentatif d'une quarantaine d'utilisateurs, choisis en fonction de la spécificité des établissements à concouru à la validation des maquettes, à la préparation des jeux d'essai et à la vérification du bon fonctionnement des fonctions réalisées.

▶ *Mise en place sur sites pilotes*

La réalisation du logiciel a été scindée en trois ensembles fonctionnels cohérents :
• le premier qui sera implanté à la maison d'arrêt de Fresnes au cours du deuxième trimestre de 1997 comprend pour le domaine greffe : les écrous et levées d'écrou, les échéanciers, la gestion des situations pénales (hors mesures d'individualisation des peines), pour le domaine détention les affectations et mutations des détenus, les consignes ;
• le deuxième, qui comprend la majorité des fonctions de gestion des comptes-nominatifs, sera installé dans les maisons d'arrêt de Fresnes et de Rouen au cours du deuxième semestre 1997 ;

• le troisième ensemble, qui comprend le reste des fonctions non développées : statistiques, mesures d'individualisation des peines, sanctions disciplinaires, activités, sera installé à Fresnes et à Rouen en mars 1998 puis au centre de détention de Val-de-Reuil.

L'implantation du logiciel a nécessité la mise en œuvre d'un certain nombre de travaux. Le câblage a été réceptionné en décembre 1996 pour la maison d'arrêt de Rouen et en février 1997 pour la maison d'arrêt de Fresnes. L'élaboration des outils pédagogiques de formation est prise en charge par un groupe de travail qui allie les connaissances du terrain (DR Lille et de Paris) à l'expertise de Bull-Airial.

L'application ainsi testée dans les établissements pilotes permettra de dresser un bilan sur l'exploitation du logiciel, les principes d'industrialisation, la formation et l'organisation des services.

Phase 2 : généralisation du logiciel

« Gide » sera implanté sur 199 sites (établissements, directions régionales et ÉNAP) ce qui représente 4 850 postes de travail, 18 000 agents pénitentiaires composés de cadres, d'agents administratifs et de personnels de surveillance.
Cette phase de généralisation débutera en 1998 pour se terminer en 2001. La stratégie retenue tiendra compte de l'obsolescence des logiciels et matériels, des coûts d'exploitation et de la nécessité d'intégrer avant l'an 2000, les évolutions induites par la prise en compte de la monnaie européenne pour la gestion des comptes nominatifs.

6e partie

Communication et études
Contrôles et évaluations

Partie 6 - Chapitre 1

La communication, les études et les relations internationales

Le service de la Communication, des Études et des Relations internationales (SCERI) rassemble des compétences complémentaires pour remplir sa mission de transmission et d'échanges de connaissance :

- les recherches de fond, les études démographiques, sociologiques et statistiques permettent la mise en évidence de tendances pour l'analyse comparée et prospective. Les travaux historiques et le musée apportent un éclairage sur la réalité pénitentiaire ;
- le développement des techniques documentaires permet d'assurer la collecte puis la diffusion de ces informations et des textes pénitentiaires dans les services ;
- le secteur international permet de développer la coopération avec les pays étrangers désireux de s'inspirer des techniques et des savoir-faire mis en œuvre par le personnel de l'Administration pénitentiaire française.

La communication s'appuie sur l'ensemble de ces contenus pour mieux faire connaître l'Administration pénitentiaire, pour renforcer son identité et sa cohésion.

Le SCERI constitue l'outil de la communication interne notamment dans le cadre du plan pluriannuel pour la Justice.

En externe, l'année 1996 a été particulièrement marquée par les « 1res Journées de la Justice ». Ces journées ont mis en relief la capacité des services pénitentiaires à se mobiliser, à tous les niveaux, pour rencontrer le public et répondre à ses interrogations.
À cette occasion, le musée national des Prisons a ouvert exceptionnellement ses portes : près de 1 500 personnes ont découvert les collections exposées dans les anciens locaux de la maison d'arrêt de Fontainebleau. La plupart des services (CPAL, établissements, directions régionales) se sont inscrits dans les actions des services judiciaires locaux : un peu partout en France, les personnels pénitentiaires étaient présents sur les stands *métiers* et les ateliers mis en place dans les tribunaux. Le directeur de l'Administration pénitentiaire a participé à des débats et tables rondes à Aix-en-Provence et à Nîmes. L'ÉNAP était présente à la fois au TGI d'Évry, à Agen (futur lieu d'implantation de l'école) et au palais de justice de Paris. Les petites maisons d'arrêt ont également produit des efforts pour participer : ainsi la maison d'arrêt de Privas, qui a reproduit dans le tribunal une cellule grandeur nature entièrement équipée.
La participation de l'Administration pénitentiaire a suscité une affluence importante sur ses stands et un intérêt réel des visiteurs.

Cette première expérience a permis de concevoir, dès le mois de juin suivant, une organisation plus structurée et plus opérationnelle pour assurer sur les années à venir une participation encore plus active et fructueuse de l'Administration pénitentiaire aux actions de communication nationales du ministère de la Justice.

Les outils de la communication

Outre son implication dans la mise en œuvre de la communication interne, le SCERI joue un rôle important dans la réalisation et la diffusion des supports d'information générale et des travaux statistiques sur la démographie carcérale, dans le domaine de l'organisation documentaire et dans le projet de réalisation du musée national des Prisons.

La communication interne

La mallette de travail sur les réformes de l'Administration pénitentiaire est en soi le contenant d'un ensemble d'outils qui ont pour but d'aider les chefs de service dans leur rôle de démultiplicateur de la communication sur le projet et pour sa conduite au plan local :

L'Esprit d'ouverture
Finalisé au terme des rencontres interrégionales, ce document d'information générale présente les réformes de l'Administration pénitentiaire : loi de programme, mesures d'accompagnement, réforme du régime de retraite des surveillants. Premier outil de communication et de management, il vise à faciliter les démarches que mènent les cadres au sein de leurs services pour expliquer les différents aspects de ce programme d'action, en faciliter la compréhension, aider à la participation des personnels pour la mise en œuvre des mesures. Tiré à 5 000 exemplaires dans un premier temps, il sera réédité en fonction des besoins exprimés par le terrain.

Les Éléments du débat
Ce document restitue tout ce qui s'est dit et fait au cours des réunions interrégionales : synthèse des débats, ensemble des travaux des ateliers. Tiré à 800 exemplaires, il a été diffusé à l'ensemble des cadres de l'Administration.

Éléments de réponse
Un double jeu de fiches réunit les éléments objectifs de connaissance sur l'ensemble du programme et sur sa mise en œuvre. Éléments de réponse aux questions d'ordre général et spécifiques posées au cours des rencontres interrégionales, ces 85 « argumentaires » sont les appuis de la communication des cadres aux niveaux régional et local. 1 200 exemplaires ont déjà été diffusés.

L'État d'avancement des mesures
Réalisée dans sa première version (fiches) en mars 1996, mise à jour en novembre, cette brochure de 48 pages, fait le point sur l'état d'avancement de tous les chantiers du PPJ.

Aide méthodologique de l'animateur
Sous la forme d'un jeu de fiches pratiques, ce document rappelle les principes et méthodes pour conduire et développer la communication sur un projet, pour organiser et animer une réunion, rédiger un document « communicant », réaliser et utiliser des transparents, etc.

Le Projet d'exécution des peines
Cette plaquette explique les objectifs, les modalités et les enjeux de la mise en œuvre de l'une des mesures phares du PPJ. Tiré à 30 000 exemplaires, elle a fait l'objet d'une large diffusion interne et auprès des partenaires associés à la mesure.

Un dossier spécifique destiné à tous les chefs de juridiction et juges de l'application des peines, réunit les outils principaux de cette mallette.

L'information générale et technique

Le Rapport annuel
Dès sa publication, le rapport général d'exercice bénéficie d'une large diffusion interne et externe (services centraux et déconcentrés, autorités judiciaires, partenaires institutionnels, associatifs, médias). Outil de travail et de cohésion, il fait toutefois l'objet de deux tirés à part destinés, l'un aux personnels en charge des greffes, l'autre aux partenaires directs de l'Administration pénitentiaire dans la prise en charge de la population pénale.
Il est l'occasion de réunir les organes de la presse nationale, écrite et audiovisuelle, pour une présentation commentée de l'activité du service pénitentiaire, des orientations qui tracent son action, des principaux faits qui ont marqué l'exercice. Cette rencontre vise à apporter au grand public un meilleur éclairage sur l'actualité pénitentiaire, la commercialisation du rapport annuel permettant à chacun d'accéder à l'exhaustivité des données sur la question sans que l'administration en supporte le coût financier.

Présentation et bilan d'activité de l'Administration pénitentiaire
En fin d'année 1996, l'Administration pénitentiaire a publié son bilan d'activité 1995, augmenté d'une présentation générale des missions et de l'activité de ses services centraux et extérieurs, des principaux faits et mutations intervenus au cours de l'année. Tiré à 30 000 exemplaires, ce document a été diffusé à l'ensemble du personnel et aux différents partenaires de l'Administration pénitentiaire.

Les Chiffres clés de l'Administration pénitentiaire
Cette publication, mise à jour deux fois par an, donne les principaux chiffres concernant l'activité de l'Administration pénitentiaire : personnels, populations prises en charge, budget, etc. Ce document fait l'objet d'une diffusion interne et externe très large.

« Les métiers de l'Administration pénitentiaire »
La communication sur les métiers a un impact direct sur la qualité des recrutements des personnels pénitentiaires. Si elle s'opère de manière ponctuelle, avec des résultats non négligeables, par la publicité des concours, elle est désormais très ancrée dans la démarche d'ouverture développée par les services déconcentrés (carrefours des métiers, salons de l'étudiant, conférences, débats dans les milieux scolaires, universitaires et associatifs, etc.).
La collection « Les métiers de l'Administration pénitentiaire » est l'appui de cette communication directe avec le public externe, chacun des cinq documents (respectivement sur les personnels de direction, d'insertion et de probation, les personnels administratifs, techniques et de surveillance) pouvant être utilisé seul dans le cadre d'une communication ciblée.
D'un coût individuel modique, ces plaquettes ont fait l'objet d'une très grande diffusion dans les services déconcentrés, à l'occasion notamment des 1res Journées de la Justice.

Étapes, le journal mensuel interne des personnels
Après l'enquête de lectorat réalisée en 1995, la rédaction d'*Étapes* s'est employée à tirer les leçons de cette étude. Une nouvelle formule a donc été mise au point. La façon dont la nouvelle maquette et le contenu rédactionnel légèrement modifié sont perçus par le personnel pourra faire l'objet d'une étude quantitative après quelques mois de « rodage ».

Le Mémento du surveillant
Il s'agit d'un nouvel outil, conçu comme un guide, vade-mecum, à l'intention du personnel de surveillance. Il contient des informations juridiques, réglementaires et pratiques concernant tous les points de son activité professionnelle. Petit ouvrage simple qui peut être consulté facilement, il a été diffusé à l'ensemble du personnel de surveillance et fera l'objet d'une mise à jour en 1999.

Le Régime disciplinaire des détenus
Version pratique, dans son format et sa présentation, de la circulaire sur la réforme du régime disciplinaire des détenus, cette brochure a été tirée à 25 000 exemplaires et diffusée à tous les personnels de surveillance ; elle vise à faciliter le repérage et la maîtrise des points clés de cette réforme qu'ils ont, au premier chef, la charge d'appliquer.

Les Compléments de remboursement de soins
Cette plaquette a été réalisée à la suite de la modification de l'article D. 227 du code de procédure pénale ; elle précise, au regard du nouveau dispositif de remboursement complémentaire de soins aux personnels, les démarches à observer pour bénéficier de cet avantage. Destiné à tous les agents en fonction dans les services déconcentrés, ce document a été tiré à 30 000 exemplaires.

Les travaux statistiques

Des statistiques permanentes réalisées par le SCERI s'appuient sur des recensements périodiques et font l'objet de publications régulières.

Recensements mensuels

- Étrangers écroués pour infraction à l'article 19 de l'ordonnance de 2 novembre 1945 — situation et mouvements,
- permissions de sortir accordées en milieu fermé,
- ordonnances d'admission prises par le juge de l'application des peines : libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté,
- réductions de peine,
- sanctions disciplinaires (dès janvier 1997).

Recensement trimestriel

- Personnes incarcérées — situation au 1er jour de chaque trimestre et mouvements d'entrées/sorties au cours du trimestre.

Recensement semestriel

- Personnes suivies par les CPAL — situation et mouvements.

Les Notes de conjoncture qui présentent habituellement la situation des personnes prises en charge ont été remplacées par un tiré à part du *Rapport annuel*. Seule, la situation des étrangers écroués pour infraction à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 a fait l'objet d'une note de conjoncture (n°121 de juillet 1995).

L'organisation documentaire

Le SCERI a poursuivi en 1996 son projet de développement et de modernisation des ressources et de l'organisation documentaires.
Ainsi les chefs de cabinet des directions régionales ont bénéficié d'une formation-action en 1996. Cette formation avait pour objectif de faciliter leurs recherches de documentation juridique et administrative : définition des types de documents, inventaire des sources de diffusion, publications papier, recherches dans les publications électroniques et les bases de données juridiques.
À cette occasion les directions régionales ont été dotées d'un accès aux bases de Juridial.

Le musée national des Prisons

L'utilisation du musée comme outil de communication interne et externe de l'institution pénitentiaire d'une part, la réflexion sur les objectifs et l'évaluation des publics potentiels d'autre part, ont été les deux axes principaux d'activité du musée national des prisons en 1996.

▷ Portes ouvertes sur le musée

La participation du musée aux « 1res Journées de la Justice » les 30 et 31 mars 1996 a été très remarquée à Fontainebleau. Étroitement associé aux manifestations organisées par le TGI, le musée a accueilli plus de 1 400 personnes en trois demi-journées. De même, le musée a exceptionnellement ouvert ses portes au grand public pour « L'Invitation au musée », opération nationale lancée par le ministère de la Culture le 3 novembre : 450 visiteurs ont été recensés.
Parallèlement, les visites de personnels internes de l'Administration se sont succédées au cours de l'année (environ 250 personnes, toutes catégories confondues).
La visite du musée se déroule traditionnellement en trois phases :

- présentation du projet culturel de l'Administration,
- visite et commentaires historiques du bâtiment,
- étude sommaire des collections en réserve (mobilier, uniformes, objets interdits, maquettes, outils et machines de travail pénal) et des sources documentaires (manuscrits, archives, ouvrages anciens, photos, etc.).

▷ Le musée : centre de ressources

Les sollicitations dans ce domaine sont nombreuses (tournage de films, recherches documentaires, reproductions de photographies, prêts d'objets pour des expositions dans les services déconcentrés).

L'organisation d'une exposition à l'hôpital de Fresnes sur le thème « L'évolution historique des soins en milieu carcéral », a permis de compléter les collections du musée par l'apport de nombreux objets, machines, balances, fauteuils, restaurés par les personnels de l'hôpital personnellement investis dans cette démarche de conservation du patrimoine pénitentiaire. Cette exposition a ensuite été présentée à l'École nationale de la magistrature à Bordeaux.

Le chemin de ronde de la prison et les murs des cours de promenade ont servi de décor pour le tournage du film *Le Mur*, court métrage de N. Morrow, présenté cette année au Festival de Clermont-Ferrand.

En juillet 1996, l'école d'art américaine installée dans le château de Fontainebleau fêtait ses 75 ans. « Comment transformer la maison d'arrêt de Fontainebleau en musée des prisons ? » est le sujet de recherche proposé par l'architecte Pierre Colboc (coauteur du musée d'Orsay) à l'atelier d'architecture de cette prestigieuse institution. Le conservateur a été étroitement associé au concours final dont le lauréat a gagné une année de séjour en France.

Suivant le souhait exprimé par le garde des Sceaux lors de la création du musée, la prison de Fontainebleau, construite sur un plan panoptique cellulaire en 1845, a été inscrite en décembre 1996 à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

▷ **Le musée de l'an 2000, comment faire, pour quoi faire ?**
L'avancement du dossier *Musée* s'est poursuivi dans sa première phase (conception et lancement des études architecturales).
Toutefois, un groupe de travail réunissant des personnels pénitentiaires, des conservateurs, des magistrats, et des étudiants en communication, a rendu ses conclusions sur les objectifs à poursuivre pour la réalisation et l'ouverture du musée au grand public. Elles seront présentées à la direction de l'Administration pénitentiaire dans le courant du 1er semestre 1997.

Deux personnes assurent actuellement le fonctionnement du musée : un surveillant d'établissement pénitentiaire, gardien et opérateur tous corps d'état, et un conservateur. Pour assurer à la fois les missions fondamentales du musée (inventaires, exposition, accueil du public) et la mise en œuvre du projet scientifique, il y a aujourd'hui nécessité de renforcer les compétences techniques actuelles par notamment l'affectation auprès du conservateur d'un documentaliste et d'un assistant de conservation.

Les études et les recherches

Fonctionnement et organisation de l'Administration pénitentiaire

Ces recherches s'inscrivent dans la réflexion sur la politique pénitentiaire à moyen et long termes. L'absence de programmation en 1994 et 1995, due à la modernisation du dispositif de programmation, se fait actuellement sentir. Cependant, l'année 1996 a vu l'inscription de nouvelles thématiques pour la programmation des recherches indispensables à l'évolution de l'institution pénitentiaire. Les axes prioritaires de 1995 qui n'avaient pu être pris en compte par la mission de Recherche ont été retenus en 1996. Ainsi deux appels d'offres de recherches ont été lancés fin 1996, les conventions correspondantes devant être passées début 1997. Elles concernent l'exécution, par l'Administration pénitentiaire, des mesures de milieu ouvert, et le personnel d'encadrement dans les établissements pénitentiaires.

Les Pauvretés en prison : cette recherche a fait l'objet de réunions de restitution fin 1995. Le rapport a été diffusé aux cadres de l'Administration pénitentiaire et aux organisations professionnelles en 1996. Les conclusions de cette recherche font l'objet d'une exploitation au sein d'un groupe de travail mis en place par le garde des Sceaux.

La Socialisation professionnelle des surveillants pénitentiaires : un avenant à la convention initiale a été signé avec la mission de Recherche prolongeant la durée de la recherche de six mois. Le rapport final sera remis en juillet 1997.

L'Évaluation du transfert du dispositif de soins en milieu pénitentiaire : l'étude de faisabilité de cette recherche doit être rendue début 1997.

L'Évolution de la carrière des personnels de surveillance : une seconde convention a été passée entre l'institut de Démographie de l'université de Paris et le ministère de la Justice afin de finaliser la description statistique de l'évolution du corps des personnels de surveillance, objet de la première étude. Le second volet de l'étude intégrera les modifications statutaires récemment intervenues (bonification du 1/5e, recrutement externe de chefs de service pénitentiaire de 2e classe) et, en s'appuyant sur le fichier des départs en retraite, formulera différentes hypothèses permettant de faire des projections à l'horizon 2015.
Le modèle ainsi construit sera développé sur un logiciel permettant, sur la base du fichier des personnels, de calculer des projections annuelles et d'assurer la gestion prévisionnelle des effectifs des personnels de surveillance. L'étude doit être achevée au premier semestre 1997.

Le Droit comparé de la détention : cette étude est placée sous la responsabilité du Pr Pradel de l'université de Poitiers, dans le cadre d'une convention avec le ministère de la Justice. Le droit de la détention avant jugement et après jugement ainsi que les modalités d'individualisation des peines feront l'objet du recueil d'un corpus dans six pays différents : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, l'Italie et l'Espagne. Une analyse comparative au regard du droit français constituera la seconde partie du travail. Une réunion d'étape sur cette étude dont les résultats sont prévus en octobre 1997, a eu lieu en janvier.

L'Évolution des condamnations pour infraction contre les mœurs : conduite par la sous-direction de la statistique de la direction de l'Administration générale et de l'Équipement du ministère de la Justice, cette étude comportait deux volets. Le premier, terminé en 1995, récapitulait les condamnations prononcées depuis l'informatisation du casier judiciaire (1984). Dans le second volet, il s'agit d'évaluer rétrospectivement la récidive en matière d'infractions contre les mœurs à partir de la dernière année étudiée (1993).

L'Évolution du prononcé des peines alternatives à l'emprisonnement suivies par les CPAL : demandée en 1996 à la sous-direction de la statistique, cette étude s'appuie sur les condamnations inscrites au casier judiciaire. Le rapport sera terminé au premier trimestre 1997.

L'Entrée de la drogue en détention, dont le rapport a été remis en mai 1996, et *Longues peines et libération conditionnelle*, dont le rapport est en cours de rédaction, sont deux études conduites au SCERI.

Démographie pénitentiaire

La création des *Cahiers de démographie pénitentiaire* a augmenté la collection des publications d'études. Ils ont pour objet d'examiner une question concernant la gestion de la population prise en charge, qui a des implications dans le débat social. Les données statistiques y sont réunies, synthétisées et commentées. Les cahiers présentent en quelques pages, pour le thème traité, les principales statistiques et les éléments d'analyse minimaux mais essentiels. Le numéro 1 de juin 1996 a porté sur les détenus mineurs, le numéro 2 de décembre 1996 sur la semi-liberté et le placement à l'extérieur.

Les Entrées en prison en 1994 : analyse des données sur les incarcérations à partir du fichier national des détenus, cette étude (1) montre que :
• l'utilisation accrue de la comparution immédiate est à l'origine de l'augmentation du nombre de prévenus incarcérés depuis dix ans ; en revanche, le nombre de prévenus incarcérés sur mandat du juge d'instruction a nettement diminué ;
• la population entrant en prison a vieilli, suite à une forte diminution des incarcérations de mineurs (- 50 %) et des jeunes adultes ;
• le nombre d'écrous pour infractions à la police des étrangers a doublé en dix ans, faisant passer de 25 à 32 % la proportion d'étrangers dans les incarcérations.

Le SCERI favorise les échanges avec les chercheurs ayant le même objet de recherche tant sur le plan de la démographie pénitentiaire, que sur celui des comparaisons internationales sur l'évolution des personnes prises en charge par le système pénitentiaire. Dans ces domaines, Annie Kensey, démographe au SCERI, représente en tant qu'expert, l'Administration pénitentiaire.

• Colloque du GÉNÉPI, *La Prison, une institution au cœur de la société*
En septembre 1996, le SCERI a collaboré au colloque des 20 ans du Groupement-étudiant national pour l'éducation des personnes incarcérées, en participant à la table ronde sur les enjeux de la connaissance du système carcéral.

• 31e congrès français de Criminologie, Dijon, octobre 1996
Organisé à la faculté de médecine de Dijon, par l'Association française de criminologie et l'Association dijonnaise de médecine légale et de criminologie, ce congrès avait pour thème « Santé et système pénitentiaire ; applications et implications de la loi du 18 janvier 1994 ». Pour cette manifestation, le SCERI a réalisé une étude sur les caractéristiques de la mortalité des détenus et présenté une communication intitulée *La Santé en milieu carcéral, éléments d'analyse statistique.*

(1) Source : Annie KENSEY et Odile TIMBART, Infostat Justice n°45, DAGE, SD/SED, juin 1996.

• Congrès américain de Criminologie, Chicago, novembre 1996
Le congrès annuel de l'Association américaine de criminologie a réuni en novembre 1996, des magistrats, des universitaires (sociologues, criminologues, psychologues, psychiatres, juristes), des chercheurs dans le domaine de la police et de la justice, des étudiants. Les participants en provenance des États-Unis étaient certes plus nombreux, mais la participation internationale a été importante : près de 2 000 personnes réparties dans environ 400 ateliers. L'Administration pénitentiaire a présenté une communication intitulée *Factors leading to prison population inflation in France*, écrite avec la collaboration de Pierre Tournier, chercheur au CESDIP.

Histoire de l'enfermement

Grâce aux compétences dont il dispose (1), le SCERI favorise une approche de l'histoire des prisons à travers des études monographiques ou générales, articulée à un enseignement dans le cadre de l'ÉNAP et d'autres lieux institutionnels.

L'Histoire des personnels des prisons françaises du XVIIIe siècle à nos jours, de Christian Carlier (1) ; cette étude a été publiée en janvier 1997 dans la collection « Champs pénitentiaires » aux éditions de l'Atelier.

L'Histoire des tortures, de Gaëtan de la Rochefoucault-Liancourt (1852) : édition critique de Christian Carlier et Jean-Claude Vimont, maître de conférences à l'université de Rouen ; pour des raisons éditoriales, cette étude paraîtra en 1998.

Le Dépôt de mendicité de Soissons (titre provisoire) : une prison modèle au siècle des Lumières, prémices des véritables institutions pour peine du XIXe siècle (Eysses, Poissy, etc.). L'étude des archives de Soissons — foisonnantes — est en cours de préparation.

Prisons des villes, Prisons des champs, de Philippe Combessie, paru en septembre aux éditions de l'Atelier, a obtenu le prix Gabriel Tarde 1996. Cet ouvrage présente le rapport entre quatre institutions pénitentiaires (Claivaux, Bois-d'Arcy, Joux-la-Ville, Fresnes) et leur environnement économique et social.

La charge d'enseignement a par ailleurs considérablement augmenté : plus de sept cents heures de cours consacrés à l'histoire de l'enfermement sont dispensées :
• à l'École nationale d'administration pénitentiaire, dans le cadre de la formation initiale des sous-directeurs, des conseillers d'insertion et de probation, des gradés formateurs et surveillants, des personnels techniques et administratifs,

(1) Christian CARLIER, directeur d'établissement pénitentiaire affecté au SCERI, docteur en histoire, chargé de cours à l'université de Paris-XIII.

• à l'université de Paris-XIII, dans le cadre de la préparation au diplôme universitaire *Criminologie et Politiques publiques* proposée aux directeurs et aux chefs des services d'insertion et de probation.
Des interventions sur l'histoire des prisons sont assurées également auprès des services déconcentrés (Grétap, etc.) comme à l'extérieur de l'institution dans un objectif de mieux faire comprendre le présent à travers le passé de notre administration.

Les relations internationales

Le secteur d'activité connaît un développement certain. Les administrations pénitentiaires étrangères qui ont engagé un processus de réforme de leur système pénitentiaire sollicitent davantage l'appui technique de la France : apport documentaire, accueil de délégations, demandes d'expertises françaises.

L'information et l'accueil

Le SCERI diffuse régulièrement à l'étranger une information générale sur l'institution pénitentiaire française, soit en honorant les nombreuses demandes provenant des ambassades et des institutions pénitentiaires elles-mêmes, soit à l'occasion de la visite de personnalités d'autres pays. En contrepartie, le fonds documentaire sur les systèmes carcéraux étrangers s'enrichit.
L'accueil de personnalités étrangères a été organisé par le SCERI au niveau central pour 31 délégations officielles parmi lesquelles un ministre et un vice-ministre de la Justice, et trois directeurs d'administrations centrales (Administration pénitentiaire, Affaires judiciaires, Protection judiciaire de la jeunesse). Seize autres délégations reçues dans le cadre d'un travail transfrontalier ou d'échanges institutionnels ont été accueillies directement par les services déconcentrés.
Si l'étude du système pénitentiaire français demeure le centre d'intérêt des délégations étrangères (36 nations représentées), les thèmes d'échanges les plus fréquents concernent l'intervention des sociétés privées dans les établissements publics, la formation des personnels pénitentiaires, la réforme de la santé et l'organisation du travail en milieu carcéral.

La coopération technique

▶ *Expertise*

De nombreuses missions d'expertise française à l'étranger ont été organisées en 1996 :
• la mission en Tunisie vise à la préparation d'un programme de coopération ;
• la mission d'identification des besoins pénitentiaires au Liban, dans le cadre de la coopération juridique et judiciaire, devrait déboucher sur un programme d'appui à la réforme pénitentiaire libanaise ;

• la mission d'audit réalisée en Bolivie pourrait déboucher dans un second temps sur une aide technique française pour la conception de nouveaux établissements pénitentiaires et la formation des personnels boliviens ;
• une mission d'audit a été conduite aux Comores en préalable à l'organisation, au plan régional, d'actions de formation au profit des personnels comoriens ;
• la mission en Lettonie s'est concrétisée par la signature d'un protocole de jumelage entre les centres pénitentiaires de Châteaudun et Matissa ;
• la coopération avec Haïti se poursuit (détachement de deux cadres pénitentiaires français).

► *Formation*

Dans le prolongement de la visite officielle des hautes personnalités de Lettonie et de Tunisie, des actions de coopération sont en préparation sous la forme d'échanges entre professionnels des institutions pénitentiaires lettone et française, et d'accueil de cadres pénitentiaires tunisiens en formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP).
L'ÉNAP, qui a admis en 1996 en formation initiale des auditeurs sénégalais et gabonais, a conçu et élaboré des stages de formation de courte durée, adaptés aux problématiques des administrations pénitentiaires étrangères ; ces stages seront opérationnels en 1997.

Partie 6 - Chapitre 2

L'inspection des services

L'inspection des Services pénitentiaires

Au cours de l'année 1996, l'inspection des Services pénitentiaires a effectué de nombreuses missions ayant entraîné 101 déplacements, y compris ceux de la brigade de sécurité pénitentiaire, dans les différents services déconcentrés.
Si ce chiffre est légèrement en baisse, la nature des incidents et parfois leur gravité ont rendu plus complexes et plus longues ces missions. En effet, certains événements ou enquêtes l'ont amenée à multiplier ses interventions sur les sites concernés et à y conduire des vérifications approfondies. Ces déplacements et les investigations qu'ils ont permises ont, notamment dans le domaine disciplinaire, été complétés par des auditions conduites au siège du service de l'Inspection, à l'administration centrale.

▶ *Missions d'observations ou de contrôle général*

Elles ont été orientées principalement comme en 1995 vers les maisons d'arrêt, plutôt que vers les établissements pour peines.

▷ Missions d'observations

- Maisons d'arrêt de Brest, Bayonne, Saint-Brieuc (+ CPAL), Rochefort, Belfort, Alençon, Tours, Lons-le-Saunier, Rodez.
- Centres de détention de Marseille, Lorient, Longuenesse.

▷ Opérations de fouilles générales, plans de fouilles

- Maisons d'arrêt de Brest, Nanterre, Angoulême, Nancy, Ajaccio, Aix-Luynes.
- Maison centrale de Moulins.

▷ Visites des services déconcentrés

- Centres pénitentiaires de Clairvaux, Moulins, Tarascon.
- Maison centrale de Saint-Maur.
- Maisons d'arrêt de Toulouse, Lyon.

▶ *Missions d'enquête*

Ces missions correspondent aux événements et incidents survenus dans les services.

▷ Évasions et tentatives d'évasion

- Maisons d'arrêt de Toulouse, Rennes, Osny, Nancy.
- Centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis.

▷ Événements et incidents

- Maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, La Roche-sur-Yon, Fresnes, Bois d'Arcy, Dijon, Marseille, Rennes, Le Havre, Nanterre, Villefranche, Lyon.
- Centre pénitentiaire de Longuenesse, Lorient.
- Centre de détention régional de Saint-Mihiel.
- Centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis.
- Centre de détention de Melun.

► *Missions d'évaluation*

Elles ont été conduites dans les établissemements suivants :
- Maisons d'arrêt (1) de Dijon, Poitiers.
- Centre de détention de Metz-Barres.
- Maison centrale de Moulins.
- Directions régionales (1) de Bordeaux, Lyon, Rennes, Lille.

Dans un cadre plus général, deux établissements du milieu fermé ont plus particulièrement fait l'objet d'une évaluation portant sur certains aspects de leur fonctionnement.
La mission d'évaluation sur le fonctionnement des « services unifiés » a conduit l'inspection pendant les années 1995-1996 à effectuer de nombreux déplacements dans les maisons d'arrêt et dans les CPAL, ainsi qu'aux sièges de plusieurs directions régionales. Cette mission a donné lieu à l'élaboration d'un rapport complet qui a fait l'objet d'une large diffusion : *Rapport d'évaluation sur le fonctionnement des services unifiés.*

L'inspection générale des Affaires sociales

L'inspection générale des Affaires sociales (IGAS) a été saisie, en 1996, de 332 réclamations individuelles (soit une augmentation de 11,4 % par rapport à 1995), 146 provenant de maisons d'arrêt, dont 67 de Fresnes et 119 d'autres établissements.

À la demande du directeur de l'Administration pénitentiaire, l'inspection générale des Affaires sociales a réalisé en 1996, les missions suivantes :
- suivi de la visite du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,
- mission (en cours) à la demande de l'Administration pénitentiaire, sur les circonstances du décès d'un détenu, survenu au centre hospitalier d'Arles.

L'IGAS a participé avec le Pr Marc Gentelini à l'élaboration du rapport relatif aux infections VIH, hépatites, toxicomanies dans les établissements pénitentiaires et à l'état d'avancement de l'application de la loi du 18 janvier 1994. Ce rapport faisait suite à une demande conjointe du ministre de la Justice et du ministre chargé de la Santé formulée en 1995.

(1) Évaluation des services unifiés.

Partie 6 - Chapitre 3

Le contentieux

Elles ont été conduites dans les établissements suivants :
- Maisons d'arrêt (1) de Dijon, Poitiers.
- Centre de détention de Metz-Barres.
- Maison centrale de Moulins.
- Directions régionales (1) de Bordeaux, Lyon, Rennes, Lille.

Dans un cadre plus général, deux établissements du milieu fermé non plus particulièrement fait l'objet d'une évaluation portant sur certains aspects de leur fonctionnement.

La mission d'évaluation sur le fonctionnement des « services unifiés » a conduit l'inspection pendant les années 1995-1996 à effectuer de nombreux déplacements dans les maisons d'arrêt et dans les CPAL, ainsi qu'aux sièges de plusieurs directions régionales. Cette mission a donné lieu à l'élaboration d'un rapport complet qui a fait l'objet d'une large diffusion : *Rapport d'évaluation sur le fonctionnement des services unifiés.*

L'inspection générale des Affaires sociales

L'inspection générale des Affaires sociales (IGAS) a été saisie, en 1996, de 332 réclamations individuelles (soit une augmentation de 11,4 % par rapport à 1995), 146 provenant de maisons d'arrêt, dont 67 de Fresnes et 119 d'autres établissements.

À la demande du directeur de l'Administration pénitentiaire, l'inspection générale des Affaires sociales a réalisé en 1996, les missions suivantes :
- suivi de la visite du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,
- mission (en cours) à la demande de l'Administration pénitentiaire, sur les circonstances du décès d'un détenu, survenu au centre hospitalier d'Arles.

L'IGAS a participé avec le Pr Marc Gentilini à l'élaboration du rapport relatif aux infections VIH, hépatites, toxicomanies dans les établissements pénitentiaires et à l'état d'avancement de l'application de la loi du 18 janvier 1994. Ce rapport fait suite à une demande conjointe du ministre de la Justice et du ministre chargé de la Santé formulée en 1995.

(1) Évaluation des services unifiés.

Si l'année 1996 s'est caractérisée par un accroissement notable du nombre de dossiers traités par la section du contentieux (523 contre 452 en 1995), il faut en revanche souligner la baisse non négligeable du nombre de litiges impliquant la responsabilité de l'Administration pénitentiaire.

Cette diminution sensible qui concerne plusieurs catégories d'affaires peut s'expliquer par la prévention des cas de préjudices causés à des tiers. D'année en année, la répétition de dommages identiques provoqués par de mêmes fautes, négligences ou imprudences a permis de tirer des enseignements utiles ; l'amélioration de la formation, générale comme spécialisée, des personnels exerçant leurs fonctions à l'échelon local a sans doute contribué à cette évolution.

L'examen particulier de chaque catégorie de dossiers traités permettra de préciser ce constat d'ensemble et de relever d'autres évolutions observées au cours de l'exercice considéré.

Protection statutaire accordée au personnel

Le statut général de la Fonction publique (article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) prévoit que les fonctionnaires doivent être protégés contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être victimes à l'occasion de leurs fonctions.

En application de cette règle, la section du contentieux a enregistré 240 dossiers d'agression physique perpétrée à l'encontre d'agents pénitentiaires en 1996. On observe une nouvelle fois une augmentation, puisque le nombre d'agressions avec conséquences corporelles n'était que de 203 en 1995.

À ces agressions s'ajoutent 49 cas de menaces ou injures, dénonciations calomnieuses ou outrages ayant fait l'objet d'un suivi spécifique, ainsi que 11 dossiers de réparation pécuniaire de dommages causés aux biens personnels d'agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le cadre du dispositif de protection statutaire organisée, il a été procédé à 73 désignations d'avocat à la demande des victimes et aux frais de la Chancellerie (contre 69 pour l'exercice précédent).

À 55 reprises, les juridictions répressives ont condamné les auteurs des infractions commises (54 condamnations en 1995).

En ce qui concerne les seules agressions physiques, l'Administration a procédé au paiement d'opérations d'expertise médicale à 9 reprises.

Accidents de la circulation

L'examen de ce type de contentieux permet de confirmer la baisse globale du nombre d'affaires impliquant la responsabilité de l'Administration pénitentiaire.
Le nombre d'accidents de la circulation répertoriés en 1996 est de 50, ce qui traduit une baisse notable par rapport à 1995 (60 accidents).
À 33 reprises, la responsabilité pleine et entière de l'Administration a pu être retenue et des indemnités ont été versées dans la plupart de ces cas aux compagnies d'assurances de la partie adverse.
Dans 15 autres cas, le tiers était responsable de la collision et, à seulement 2 reprises, un partage de responsabilité entre les parties a été obtenu.

Autres requêtes

La section du contentieux a par ailleurs assuré le suivi de 173 dossiers en 1996, lesquels ne peuvent se rapporter aux deux catégories précédentes (en 1995, 154 dossiers à l'exclusion des 29 cas de protection statutaire sans préjudice corporel répertoriés). Il convient d'observer des évolutions variables selon les sous-catégories à distinguer.

► *Accidents de trajet et hors service*

En 1996, seulement 28 accidents corporels survenus aux personnels ont été enregistrés, contre 42 en 1995.
Le recouvrement amiable des débours de l'Administration auprès des compagnies d'assurances est généralement obtenu par les services gestionnaires déconcentrés.

► *Avis juridiques*

Une augmentation du nombre d'avis juridiques rendus par la section du contentieux est à relever : 41 saisines contre 23 en 1995.
L'Administration pénitentiaire demeure notamment un interlocuteur essentiel du bureau des Affaires juridiques et du Contentieux (DAGE) chargé du suivi des recours exercés contre l'État devant les juridictions administratives. À ce titre, la section du contentieux est sollicitée par ce bureau afin de lui communiquer des éléments de fait ou de droit indispensables à l'élaboration des mémoires en défense ou en réplique.

► *Exécutions de décisions de justice*

Le nombre d'exécutions de jugements ou arrêts est en légère hausse : 10 cas se sont présentés en 1996 contre 6 en 1995.
Malgré l'augmentation du volume des dossiers de contentieux à l'échelle de l'Administration pénitentiaire, la politique générale de désengorgement des juridictions et du recours accru à la décision préalable ou à la transaction est toujours appliquée.

▶ *Indemnisations consécutives à des événements survenus en détention*

En 1996, il n'y a eu que 3 cas d'indemnisation de concessionnaires de main-d'œuvre pénale implantés en établissement (5 en 1995).
La baisse particulièrement sensible du nombre de dossiers de ce type a deux causes essentielles :

- les contrats de concession permettent de prévenir de plus en plus souvent les litiges,
- l'absence de mouvements de personnels d'ampleur nationale au cours de la période considérée.

▶ *Responsabilité pour faute*

Une fois encore, l'Administration pénitentiaire s'est efforcée de prévenir les cas de dommages les plus courants causés à des tiers ; avec la pratique en milieu pénitentiaire, la vigilance a été particulièrement accrue face à des situations répétées de nature à engager la responsabilité de la collectivité publique (exemple : pertes de paquetage de détenus transférés, fermetures intempestives de barrières d'accès aux établissements). À 26 reprises contre 39 en 1995, sa responsabilité pour faute a été engagée ou mise en cause.
Par ailleurs, en l'absence d'un lien de causalité démontré entre la faute et le dommage, l'indemnisation des victimes ne peut intervenir.

▶ *Responsabilité pour risque*

En matière de responsabilité sans faute, l'évolution est analogue. 8 dossiers ont été enregistrés dans cette catégorie (9 en 1995). Les dommages ont été provoqués le plus souvent par des travailleurs d'intérêt général effectuant leur mission au service d'une collectivité locale et qui ont malencontreusement endommagé du matériel mis à leur disposition.

Statuts, traitements et indemnités

31 requêtes ont fait l'objet d'un suivi particulier en 1996 contre 24 en 1995 en matière de recours de personnels dont le traitement a impliqué une connaissance de questions statutaires spécifiques (exemple : indemnisation en cas de détérioration d'effets personnels, recours de surveillants en matière de mutation, de sujétions spéciales).

16 dossiers inclassables ont également été ouverts. Il s'agit notamment de paiements d'honoraires d'expert en techniques du bâtiment, de demandes de subvention, d'études sur l'application de textes.

Documents et annexes

Organigramme du ministère de la Justice

garde des Sceaux
ministre de la Justice

Contrôle financier

cabinet du ministre

inspection générale
des Services judiciaires

mission modernisation

GIP : mission de
recherche Droit et Justice

service de l'Information
et de la Communication
(SICOM)

direction
des Services judiciaires
(DSJ)

direction
des Affaires civiles
et du Sceau (DACS)

direction
des Affaires criminelles
et des Grâces (DACG)

direction
de l'Administration
pénitentiaire (DAP)

direction
de la Protection judiciaire
de la Jeunesse (DPJJ)

direction
de l'Administration générale
et de l'Équipement (DAGE)

service
des Affaires européennes
et internationales (SAEI)

délégation générale
au Programme pluriannuel
d'équipement (DGPPE)

Organigramme de l'Administration pénitentiaire

directeur — **adjoint au directeur**

mission d'appui pour les personnels (MAP)

mission PPJ

mission SIP

inspection des Services pénitentiaires — **service de la Communication, des Études et des Relations internationales (SCERI)**

sous-direction de l'Exécution des décisions judiciaires (GA)

- bureau GA1 individualisation et régimes de détention
- bureau GA2 alternatives à l'incarcération
- bureau GA3 réglementation et méthodologie

sous-direction de la Réinsertion (GB)

- bureau GB1 insertion sociale et participation communautaire
- bureau GB2 travail, emploi, enseignement et formation professionnelle
- bureau GB3 action sanitaire et lutte contre la toxicomanie

sous-direction des Ressources humaines (HA)

- bureau HA1 formation et emploi des ressources humaines
- bureau HA1 statuts et relations sociales
- bureau HA3 gestion du personnel et recrutement

sous-direction des Affaires administratives (HB)

- mission « Gide »
- service d'évaluation et de contrôle de gestion
- bureau HB1 affaires économiques, financières et contentieux
- bureau HB 2 équipements et techniques de sécurité
- bureau HB3 informatique et organisation

directions régionales et mission d'outre-mer

- comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL)

ÉNAP

- maisons d'arrêt
- centres de détention
- maisons centrales
- centres pénitentiaires
- centres de semi-liberté
- hôpital pénitentiaire national

Organigramme de l'Administration pénitentiaire

Liste des tableaux

1re partie : l'application des décisions judiciaires

2e partie : la vie quotidienne en prison

3e partie : la réinsertion et la participation communautaire

4e partie : les ressources humaines

5e partie : les moyens

Table des matières

Table des matières

4e partie : les ressources humaines

5e partie : les moyens

1re partie : L'application des décisions judiciaires

2e partie : La vie quotidienne en prison

3e partie : La réinsertion et la participation communautaire

4e partie : Les ressources humaines

5e partie : Les moyens

6e partie : Communication et études ; contrôles et évaluations

Documents et annexes

Publication du service de la Communication, des Études et des Relations internationales (SCERI)
Suivi éditorial et coordination : Carmen Tomasetti
Mise en page et réalisation : Atelier Vilarem & Bardini
Les illustrations sont extraites de l'ouvrage de Noëlle Herrenschmidt
Carnets de prisons, le tour des prisons de France © Albin Michel 1997
Imprimé en France par Maulde & Renou

Publication du service de la Communication, des Études et des Relations internationales SGDF
Suivi éditorial et coordination : Carmen Tiersteré
Mise en page et réalisation : Atelier Vilaren & Fanlac
Les illustrations sont extraites de Gravures de Noëlle Herrenschmidt
Chaque ski polaire, le tour des pôles de France © Albin Michel 1997
Imprimé en France par Maulde & Renou

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Rapport annuel d'activité 1996

L'Administration pénitentiaire traverse en cette fin de siècle de profondes mutations. Dans ce contexte, elle a engagé d'importants projets de modernisation. Ces « chantiers », une vingtaine au total, menés de front, modifient fortement les habitudes et la culture de l'institution. Ils touchent aux bases réglementaires et légales qui régissent l'organisation et le fonctionnement des services, aux métiers et aux pratiques professionnelles.

La réforme des services d'insertion et de probation va modifier l'organisation générale du milieu ouvert (comités de probation, administration centrale) et le suivi des peines qui s'exécutent hors prison. Les structures du milieu fermé se diversifient pour une meilleure prise en compte de l'aggravation du profil social, sanitaire et pénal des détenus. Le projet d'exécution de peine et la préparation à la sortie visent à responsabiliser le détenu et à donner plus de sens à la peine, plus de réalité à la réinsertion. Le développement de la mission d'observation des surveillants, l'informatisation massive de la gestion des établissements, le référentiel des métiers et des formations, la poursuite de la déconcention modifient les méthodes et les outils de travail.

Bilan de la deuxième année d'exécution du volet pénitentiaire de la loi de programme pour la Justice, le rapport annuel 1996 réunit également toutes les données sur la démographie pénitentiaire.

Diffusion :
La Documentation française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07

Imprimé en France
dépôt légal : juillet 1997
ISBN : 2-11-090003-2
Prix : 140 FF

rapport annuel d'activité 1997

Administration Pénitentiaire

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

rapport annuel d'activité 1997

Administration pénitentiaire

à Madame le garde des Sceaux,
Ministre de la Justice

Direction de l'administration pénitentiaire
service de la communication et des relations internationales

Avant-propos

Le rapport annuel d'activité parait cette année tardivement. Ce décalage dans le temps a pour origine la mise en place d'une nouvelle organisation de l'administration centrale. La direction a déménagé et l'organigramme des services centraux a été entièrement refondu. La concomitance de ces deux événements n'est pas fortuite : la clarification de son organisation va permettre à l'Administration pénitentiaire de donner une nouvelle dynamique aux réformes en assurant un meilleur pilotage des services déconcentrés.

Parmi les réformes en cours, certaines sont entrées dans une phase opérationnelle et peuvent témoigner de l'implication importante des fonctionnaires pénitentiaires des services déconcentrés dans des groupes de réflexion ou de travail.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation a été longuement préparée. Si les services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent favoriser le développement des alternatives à l'incarcération, ils visent également à asseoir la crédibilité des actions pénitentiaires tant à l'égard des autorités judiciaires ou des partenaires extérieurs qu'à l'égard des personnes placées sous main de justice. Les premiers départements doivent intégrer le nouveau dispositif dès l'automne 1998 à l'issue d'un travail préparatoire auquel ont été associés l'ensemble des agents concernés.

Le projet d'exécution de peines (PEP) a été évalué sur dix sites pilotes : réalisée pour la première fois par des professionnels en situation, cette évaluation a montré toute la pertinence du projet. Là encore, le souci d'efficacité du service public prévaut dans la démarche. Elle a mis en valeur le travail pluridisciplinaire entrepris autour du suivi individuel des détenus. Passant du stade de la conception à celui du fonctionnement, le PEP va pouvoir progressivement être généralisé à l'ensemble des établissements pour peines.

Dans le cadre de l'informatisation des modes de gestion, le logiciel GIDE (Gestion Informatisée des Détenus en Etablissements) a été implanté dans deux établissements pilotes et sera déployé dans les 186 établissements sur une période de quatre ans. La modernisation du service public pénitentiaire passe aussi par le développement des nouvelles technologies destinées à assurer la cohérence des outils de gestion et des instruments de pilotage des services.

On peut désormais considérer comme pratiquement achevé l'aménagement des services médicaux, en particulier les UCSA (Unités de Consultations et de Soins Ambulatoires) et les SMPR (Services Médico-Psychologiques Régionaux).

Enfin, des réformes d'ampleur prennent corps.

L'élaboration du référentiel-emplois a d'ores et déjà mobilisé des milliers d'agents. Outil évolutif mis à jour en permanence, il doit permettre d'adapter tout à la fois le mode de recrutement et le contenu des formations, le suivi des carrières et les pratiques professionnelles.

La réforme de l'Ecole Nationale de l'Administration pénitentiaire (délocalisation, restructuration, révision des contenus d'enseignement) est en marche. Elle vise à mieux former les personnels pénitentiaires afin qu'ils appréhendent dans les meilleures conditions la diversité de leurs missions.

L'augmentation des moyens a été un support indispensable à la mise en œuvre des réformes ; les derniers budgets ont permis à l'Administration pénitentiaire de poursuivre ses efforts et d'engager un programme de construction ayant pour objet la modernisation d'un parc parfois vétuste.

Les réformes de fond décidées par le garde des Sceaux et mises en œuvre par l'Administration pénitentiaire se poursuivent et s'enrichissent de nouvelle orientations. Celles-ci ont été exposées par la Ministre de la Justice lors de sa communication au Conseil des Ministres du 8 avril 1998* mettant notamment en avant l'amélioration de la prise en charge des mineurs et le développement du dialogue social. L'Administration pénitentiaire s'engage résolument dans cette voie.

Gilbert Azibert
Directeur de l'Administration pénitentiaire

* Le document publié à l'issue de la communication du garde des Sceaux au Conseil des Ministres se trouve en annexe du présent avant-propos.

Communication d'Elisabeth Guigou, garde des Sceaux, Ministre de la Justice au conseil des ministres du 8 avril 1998

Document d'orientation : politique pénitentiaire

L'Administration pénitentiaire est un acteur primordial de l'action judiciaire.
Elle a pour mission première de participer à l'exécution des décisions et des sentences pénales. Elle doit également favoriser la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées. Ces missions résultent de l'article premier de la loi du 22/06/87, portant sur le service public pénitentiaire.

Assurer la sanction tout en réservant un regard individualisé, tel est bien le rôle de la justice. Cette articulation entre la nécessaire sanction et l'impératif de réinsertion permet à la justice, dans toutes ses composantes y compris pénitentiaire, d'assurer la sécurité publique. Car ce faisant, la justice contribue très directement à éviter la récidive.

L'Administration pénitentiaire a connu des évolutions considérables.
Le nombre de détenus a fortement augmenté durant ces vingt dernières années passant de 26 000 en 1975 à près de 55 000 en 1997. Cette augmentation est due à l'allongement des peines. En effet la durée moyenne de détention est passée de 4,3 mois en 1975 à 7,8 mois en 1996. Dans le même temps les mesures de libération conditionnelle ont connu une forte diminution. Cette situation pèse lourdement sur les conditions de prise en charge des détenus.

Le profil du détenu a changé. L'Administration pénitentiaire doit faire face de plus en plus à des publics difficiles : toxicomanes, délinquants sexuels, détenus condamnés à de très longues peines, mineurs, indigents...

Cette évolution de la population prise en charge a été identique pour le milieu ouvert : depuis 1989 le nombre de personnes suivies en milieu libre est passé de près de 70 000 à plus de 100 000.

Cette pression place l'administration pénitentiaire face à des contraintes fortes pour concilier sa mission d'exécution des décisions de justice et celle de réinsertion des personnes qui lui sont confiées, et ce malgré l'accroissement des moyens dont elle a bénéficié.

Depuis 1981, 48 établissements pénitentiaires ont été construits ou ont été totalement réhabilités, les effectifs de personnels ont progressé de plus de 50 % sur la même période passant de près de 16 000 agents à plus de 25 000.

Cette administration a dû s'adapter à des modifications profondes : partenariat avec des sous-traitants extérieurs, réforme de la santé et du régime disciplinaire des détenus.

Une politique d'ouverture vers l'extérieur a été conduite. L'Administration pénitentiaire fait appel de plus en plus à un travail interministériel important : son action se conduit grâce à une coopération incluant plusieurs ministères : Education nationale, Intérieur, Santé, Culture, Jeunesse et Sport, Outre-mer... Elle participe directement à la politique de la ville, par les actions qu'elle engage en partenariat avec les acteurs concernés.

Les efforts réalisés doivent être poursuivis et placés dans la perspective de la définition d'une nouvelle politique pénitentiaire.

Les orientations retenues par le Gouvernement portent à la fois sur les conditions de prise en charge des détenus, et sur les métiers des personnels pénitentiaires. Une politique globale d'amélioration de l'exécution des décisions de justice doit être définie.

L'amélioration des conditions de prise en charge des détenus

Cette amélioration est rendue indispensable au regard des exigences d'humanité. Elle est aussi nécessaire pour permettre une meilleure gestion du service public pénitentiaire : la dignité de la prise en charge des détenus a une incidence fondamentale sur les conditions de travail des personnels et sur la sécurité des établissements.

Les détenus provisoires

Les prévenus représentent 40,2 % des 56 230 détenus au 1er mars 1998, soit 22 605 personnes. Sur ce total, pour 71, 2 % leur affaire est en cours d'instruction, 19,1 % sont en attente de comparution devant le tribunal, et 9, 7 % ont été jugés et ont formé une voie de recours (appel ou pourvoi en cassation). En 1997, 1 069 personnes ayant été placées en détention provisoire ont bénéficié soit d'une décision de non-lieu, soit d'un acquittement ou d'une relaxe.

Ils connaissent des conditions d'incarcération difficiles, car ce sont justement les maisons d'arrêt qui sont les plus surpeuplées. Dans le cadre des crédits qui seront alloués à l'Administration pénitentiaire la priorité sera donc accordée aux maisons d'arrêt et à l'instauration d'un bilan social approfondi, à une prise en charge psychologique de ces détenus, et à un approfondissement de leurs droits au cours de leur vie en détention.

Ces orientations sont directement liées aux propositions relatives à la procédure pénale que le gouvernement présentera dans le cadre de la réforme de la justice. Il s'agit d'une approche globale de ce sujet.

La consolation des acquis

La santé

Le transfert effectué depuis 1994 de la responsabilité de la santé des détenus au service public hospitalier fait l'objet d'un bilan positif. Ce dispositif sera complété par la mise en place d'unités hospitalières sécurisées interrégionales, permettant l'hospitalisation satisfaisante des détenus dont l'état de santé nécessite une prise en charge

soutenue. L'objectif poursuivi est de permettre un accès aux soins équivalent à celui de l'ensemble des citoyens.

L'éducation

La présence de l'éducation nationale dans le milieu pénitentiaire s'est structurée et s'est renforcée, une convention entre les deux ministères a été signée. Des mesures nouvelles sont prises, notamment en faveur des jeunes détenus, par la signature d'une circulaire conjointe. L'objectif poursuivi est d'accroître l'accès aux formations des publics à faible qualification et de lutter contre l'illettrisme.

La culture

L'objectif d'extension de partenariats contractualisés entre les opérateurs culturels, les collectivités territoriales et les services pénitentiaires sera poursuivi à l'exemple des bibliothèques intégrées au réseau de lecture publique. La généralisation de l'expérience des chargés de mission du développement culturel en milieu pénitentiaire sera étudiée.

La mise en œuvre de politiques spécifiques adaptées

Les toxicomanes

Une impulsion nouvelle sera donnée dans ce domaine sensible. Elle vise à un renforcement du partenariat avec le ministère de la Santé, à la mise en place d'une prise en charge spécifique tant en détention qu'à la sortie, et à la réduction des risques sanitaires. Elle sera orientée autour des thèmes suivants : formation des personnels, et développement du travail pluridisciplinaire.

Les délinquants sexuels

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet de loi, en cours d'adoption par le parlement, sur ce thème, l'Administration pénitentiaire participera, au regard de ses compétences, à la mise en œuvre du suivi socio-judiciaire, notamment en ce qui concerne l'injonction de soins.

Les mineurs détenus

L'action en direction des mineurs est une des priorités du ministère de la Justice. Dès 1998, 50 postes de surveillants supplémentaires ont été créés et affectés dans les centres de jeunes détenus, dont la localisation sera revue pour permettre un meilleur suivi éducatif. Un plan pour les mineurs détenus est en cours d'élaboration. Il a pour objectif d'adapter l'action éducative et d'améliorer les conditions d'hébergement. Une politique permettant l'affectation de personnels mieux formés et spécialisés sera conduite.

La mise en œuvre de nouveaux droits

Une action en faveur des détenus les plus démunis

Des moyens financiers accrus ont été prévus pour cette action dans le budget 1998 : 3 millions de francs supplémentaires. Des initiatives sont prises pour permettre aux détenus les plus démunis de disposer de dotations en produits de première nécessité. Des dispositions sur ce point ont été introduites dans le programme de prévention et de lutte contre l'exclusion, notamment pour le renforcement des mesures d'insertion professionnelle des détenus à leur sortie. La possibilité d'instituer une allocation

destinée aux enfants qui demeurent avec leurs mères incarcérées est actuellement à l'étude. Une augmentation de 25 % des emplois proposés par les entreprises, en atelier pour les détenus, a été fixée comme objectif d'ici la fin de 1999. Un programme est élaboré pour permettre une amélioration de la qualité du travail proposé et des rémunérations.

L'amélioration des conditions de vie des détenus

Des avancées concrètes dans les domaines suivants seront étudiées : amélioration de la perception des mandats postaux destinés aux détenus, augmentation du nombre de douches hebdomadaires, création d'une douche par cellule dans les futurs établissements construits, mise à disposition de dispositifs permettant aux détenus d'entretenir leur linge personnel...

Les grands établissements de la région parisienne seront prochainement dotés d'une nouvelle cuisine centrale destinée à améliorer la nourriture. Grâce à la généralisation de l'informatisation des établissements les détenus pourront disposer de plus d'informations sur leur vie quotidienne.

Le droit à des relations familiales

L'accueil des familles de détenus sera amélioré. Des initiatives seront prises pour notamment simplifier l'accès aux parloirs (par le développement de systèmes de réservation informatique expérimentés actuellement dans certains établissements), et améliorer les dispositifs permettant aux condamnés d'entretenir des relations téléphoniques avec leur famille. Des efforts seront réalisés en vue de la généralisation de structures spécifiques permettant l'accueil des familles. Une réflexion est en cours sur le sujet des unités de vie familiale pour les établissements de longues peines.

Une politique pour les personnels de l'administration pénitentiaire

Les évolutions importantes qu'a connues l'Administration pénitentiaire ont profondément modifié l'organisation du travail. L'ouverture des établissements sur des partenaires extérieurs a rendu plus complexe le métier de surveillant. Les procédures de suivi et d'observation des détenus ont modifié la pratique professionnelle de ces agents.

Les personnels de direction ont vu leur responsabilité s'accroître du fait de la déconcentration intervenue. La mission des personnels techniques a connu une profonde évolution à la suite de la mise en place de la gestion déléguée.

Des initiatives doivent être prises pour permettre de prendre en compte ces évolutions et pour apporter aux personnels une meilleure identification professionnelle.

La rénovation du dialogue social

Depuis 10 mois, une politique active et déterminée de dialogue social a été initiée au sein de l'Administration pénitentiaire, comme dans tous les services du ministère de la justice. La concertation a été développée tant au niveau national qu'au niveau local. Des procédures de concertation déconcentrées sont en cours d'élaboration : elles visent notamment à mettre en place des comités d'établissements.

Des négociations sont ouvertes pour la modernisation du statut spécial. Il doit être adapté aux exigences d'une administration moderne. La négociation vise à supprimer certaines dispositions dérogatoires au statut général des fonctionnaires, autres que l'interdiction de la grève, de manière à répondre aux aspirations des personnels. Elle a également pour objet de développer un droit d'expression au niveau local par un système de prévention des conflits.

L'évolution des métiers

Une réflexion approfondie sur leur définition a été menée. Elle permettra un renforcement de l'identité professionnelle des personnels. Deux exemples peuvent être cités : celui de l'évolution de la profession de surveillant vers des tâches liées à l'observation et au suivi des détenus, à travers notamment le projet d'exécution des peines, et celui de la modification du rôle des personnels techniques qui seront de plus en plus amenés à exercer un contrôle sur les partenaires de l'administration.

Cette clarification nécessaire des métiers pénitentiaires passe par l'élaboration d'un référentiel qui est en cours d'étude. Il permettra de mieux décrire les emplois et leur contribution aux missions du service public et de mettre en place une gestion prévisionnelle qualitative et quantitative.

Une formation rénovée

L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) sera délocalisée à Agen. Cette délocalisation s'accompagnera d'une réorganisation complète de la pédagogie et des formations tant initiale que continue, pour parvenir à une meilleure adéquation avec l'évolution des missions (prise en charge des mineurs, mission d'observation des détenus, gestion des ressources humaines, dialogue social, relations avec les partenaires extérieurs...).

La déontologie

Les missions spécifiques de ce service public, qui tiennent à son lien étroit avec l'autorité judiciaire, doivent conduire à une réflexion particulière sur ce sujet. Des actions précises sont conduites pour renforcer la préoccupation déontologique au sein de l'Administration pénitentiaire.

L'autorité judiciaire qui tient de la Constitution le rôle de gardien des libertés individuelles doit mieux s'impliquer dans ce domaine. Des initiatives seront prises en ce sens.

Un code de déontologie sera élaboré. La formation intégrera un enseignement sur ce point. Dès la fin du premier semestre 1998 la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sera affichée dans les établissements pénitentiaires. Le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, qui s'est réuni récemment a eu l'occasion de s'exprimer sur ce thème et de faire des propositions qui seront étudiées.

Les réformes statutaires

Les travaux déjà engagés pour nombre de catégories de personnels en matière statutaire, seront poursuivis. Dès 1998, 7,4 millions de francs seront consacrés à la revalorisation des indemnités des personnels administratifs.

La profonde transformation des métiers pénitentiaires, réalisée par ces réformes, doit conduire à une meilleure adaptation des agents à leur mission. Ainsi les personnels pourront mieux appréhender les publics difficiles auxquels ils ont à faire. De même, ils seront mieux préparés pour accomplir la mission de réinsertion sociale qui est la leur, sans négliger la nécessaire mission de sécurité.

Une politique pénitentiaire résolument tournée vers les alternatives à la détention et la réinsertion

L'Administration pénitentiaire doit relever deux défis : lutter contre la surpopulation carcérale et mieux adapter ses réponses pour favoriser les alternatives à la détention. En résumé, elle doit mettre en œuvre une politique qui permette aux autorités judiciaires de limiter le recours à l'emprisonnement comme mode de sanction et qui réalise une meilleure réinsertion pour éviter la récidive.

Cette politique concerne très directement les personnels pénitentiaires. Il convient que ces derniers se mobilisent sur ces objectifs : cette orientation concerne certes au premier chef les travailleurs sociaux, mais elle doit également impliquer les personnels de surveillance.

Le projet d'exécution de peine et l'observation des détenus

Le projet d'exécution de peine doit permettre de mobiliser avec le détenu des équipes pluridisciplinaires. Il vise à inscrire la personne incarcérée dans une perspective de préparation de sa sortie dès le début de l'exécution de la peine. Sa généralisation vient d'être engagée. Il s'accompagne de mesures tendant à améliorer l'indemnisation effective des victimes par les détenus.

Un effort particulier sera conduit pour mettre en œuvre une observation des détenus notamment des condamnés à de longues peines, tout au long de leur incarcération. Cette observation, qui repose essentiellement sur les personnels de surveillance, permet de mieux prendre en charge l'évolution du détenu et donc sa réinsertion.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les services sociaux des établissements pénitentiaires et les comités de probation et d'assistance aux libérés seront profondément réformés. Cette réforme sera opérationnelle dans le second semestre de cette année. Elle est destinée à améliorer les conditions de prises en charge des personnes placées sous main de justice et à mieux inscrire l'action de l'administration dans les dispositifs d'insertion de droit commun. Elle poursuit deux objectifs clés : l'unification des moyens et des services, un positionnement territorial départemental clair permettant une meilleure articulation avec les autres politiques publiques.

Elle doit permettre, notamment de proposer aux autorités judiciaires des dispositifs plus efficaces et plus nombreux permettant d'une part des sanctions alternatives à l'emprisonnement, et d'autre part un développement des mesures d'individualisation de la peine.

La création d'un nouveau type d'établissement

Des études sont en cours en vue de création d'un nouveau type d'établissement pénitentiaire : le centre pour peines aménagées. Il vise à permettre une meilleure prise en charge de la petite et moyenne délinquance. Il tend à éviter l'incarcération des personnes condamnées à de courtes peines en maison d'arrêt qui sont inadaptées pour ce type de détenus. De plus, il doit participer à la prévention de la récidive par l'amélioration de la préparation à la libération des condamnés. Enfin il permettra l'accueil des condamnés qui peuvent être placés en semi-liberté ou en chantiers extérieurs. Le développement de ce type d'établissement sera réalisé par redéploiement des moyens prévus dans le programme immobilier pour la mise en place de centres de semi-liberté, auxquels ces nouveaux établissements se substituent en partie.

La libération conditionnelle

Il convient de relancer les mesures de libération conditionnelle. La baisse importante de ces mesures ces dernières années doit être enrayée. Des propositions concrètes seront avancées sur ce point.

Le placement sous surveillance électronique

Des études sont en cours sur cette modalité d'exécution de la peine. Elles doivent conduire à des expérimentations. Ce dispositif offre la possibilité à des détenus qui ont une peine ou un reliquat de peine inférieurs à un an de l'exécuter en dehors de la prison. Elle nécessite elle aussi une mobilisation particulière des personnels.

Des actions ont déjà été engagées depuis 10 mois : elles doivent être poursuivies.

Un programme d'équipement a été lancé dès 1998. Il vise à mettre fin aux situations ponctuelles intolérables en matière de surpopulation carcérale ou de vétusté. Actuellement, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires dépasse les 100 %. Pour les maisons d'arrêt il est de 120 % : certaines d'entre elles affichent des taux record inacceptables : 228 % à Béziers, 237 % au Mans. L'entretien des établissements a été délaissé et doit être repris, notamment pour les sites de la région parisienne.

Ce plan s'oriente d'une part sur la construction de nouveaux établissements, et d'autre part sur la réhabilitation lourde de certains sites existants. Dès 1998, la réalisation de trois nouveaux établissements a été entreprise : Lille, Toulouse et Le Pontet.

L'informatisation des établissements pénitentiaires sera poursuivie. Elle doit permettre une meilleure gestion des établissements.

Dès 1998, 200 emplois de travailleurs sociaux et 50 de surveillants ont été créés.

L'Administration pénitentiaire a développé des relations actives avec de très nombreux partenaires : autres ministères (Santé, Education nationale, Culture, Outre-mer), associations, collectivités locales, administrations pénitentiaires étrangères... Elles seront développées. Le service public pénitentiaire doit intensifier ses liens avec la société : de cette action dépend la réussite de ses missions.

Au sein même du ministère de la justice il conviendra de renforcer les échanges entre l'Administration pénitentiaire et les autres services : juridictions, protection judiciaire de la jeunesse. Une impulsion forte sera donnée en ce sens.

Une politique active de communication sera entreprise, notamment vis à vis des élus nationaux et locaux. Le service public pénitentiaire doit s'appuyer sur la transparence et l'information pour obtenir le soutien de la Nation dans la lourde tâche qu'elle lui a confiée.

Sommaire

2e partie : La réinsertion et le partenariat

3e partie : Les ressources humaines

4e partie : Les moyens ; communication et études ; contrôle et évaluations

Documents et annexes

4e partie : Les moyens ; communication et études ; contrôle et évaluations

Documents et annexes

partie 1

L'application des décisions judiciaires

Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyanne.

Partie I

Chapitre 1

Les populations prises en charge

1.11 La population détenue en France

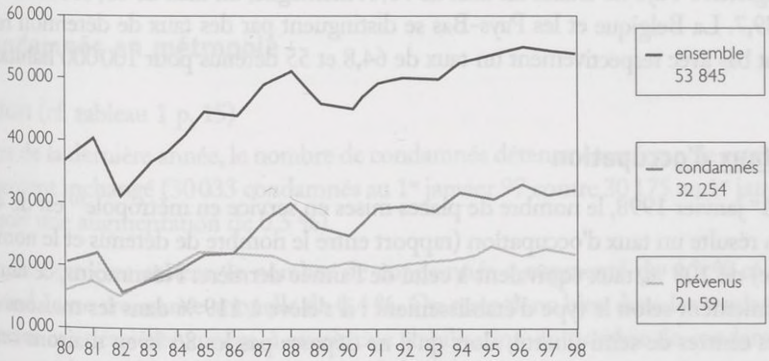
Ce chapitre présente la population détenue à partir de données chiffrées extraites de la statistique trimestrielle.

La première partie décrit les caractéristiques pénales et démographiques des hommes et des femmes détenus en métropole au 1er janvier 1998; la seconde est consacrée à l'analyse des mouvements recensés au cours de l'année 1997.

La situation de la population détenue dans les départements et territoires d'Outre-mer est exposée à la fin de cette section pp. 15-25, sous forme de tableaux chiffrés et d'une évolution de la population carcérale depuis 1980.

Situation d'ensemble

Évolution de la population carcérale depuis 1980 métropole et Dom-Tom



12 décrets de grâces collectives				3 lois d'amnistie
14 juillet 1980	17 juin 1988	2 juillet 1992	14 juillet 1995	4 août 1981
14 juillet 1981	6 juin 1989	13 juillet 1993	4 juillet 1996	20 juillet 1988
13 juillet 1985	4 juillet 1991	12 juillet 1994	11 juillet 1997	3 août 1995

Situation en métropole

Au 1er janvier 1998, l'effectif des détenus en métropole s'élève à 50744 (48703 hommes et 2041 femmes). On dénombre 20301 prévenus, 30175 condamnés et 268 condamnés à une contrainte par corps. Depuis le 1er janvier 1980, l'augmentation globale du nombre de détenus a été de 42,3 %. La croissance a été tempérée chaque année (notamment depuis 1991) par les mesures collectives de clémence (grâces et amnisties). Entre le 1er janvier 1994 et le 1er janvier 1998, on constate cependant une stabilisation de la population carcérale autour de 51000 détenus, avec une tendance à la baisse au cours des deux dernières années (taux de variation annuel de -1,9 % entre les 1er janvier 1996 et 1997, et -1,7 % entre les 1er janvier 1997 et 1998).

Le taux de détention (cf. tableau 10 p. 21)

Le taux de détention (effectif des détenus rapporté à la population de la France) atteint 86,4 personnes détenues pour 100000 habitants.

La classe d'âge la plus sensible est celle des 21-25 ans avec un taux de détention égal à 254,6 détenus pour 100000 habitants.

La France se situe dans la moyenne des autres pays européens; ainsi, au 1er janvier 1996, la France avait un taux de détention de 90,3 détenus pour 100000 habitants, l'Angleterre-Pays de Galles un taux de 96, l'Allemagne, un taux de 83, et l'Italie un taux de 89,7. La Belgique et les Pays-Bas se distinguent par des taux de détention relativement bas avec respectivement un taux de 64,8 et 55 détenus pour 100000 habitants.

Le taux d'occupation

Au 1er janvier 1998, le nombre de places mises en service en métropole[1] est de 47079. Il en résulte un taux d'occupation (rapport entre le nombre de détenus et le nombre de place) de 108 %, taux équivalent à celui de l'année dernière. Néanmoins, ce taux varie énormément selon le type d'établissement : il s'élève à 119 % dans les maisons d'arrêt et les centres de semi-liberté, alors qu'il ne dépasse pas les 86 % en maisons centrales et 89 % en centres de détention.

Les prévenus en métropole

Évolution (cf. tableau 1 p. 15)

Entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998, l'effectif des prévenus passe de 21366 à 20301, soit une baisse de 5,0 %.

(1) Source : Statistique mensuelle de la population pénale au 1er janvier 1998.

Depuis le 1er janvier 1980, le taux de prévenus a baissé passant de 44,5 % en 1980 à 40,0 % au 1er janvier 1998. Depuis le 1er janvier 1991, ce taux reste assez stable autour de 40 %.

Structure (cf. tableaux 2 et 3 p. 16)

La répartition des prévenus en fonction de la situation pénale est constante par rapport aux années précédentes. Les détenus dont l'instruction n'est pas terminée représentent en moyenne 71 % de l'ensemble des prévenus. Ce résultat couvre une période qui s'étend du 1er janvier 1980 au 1er janvier 1998.

Répartition des prévenus (en métropole)

au 1er janvier	1980	%	1998	%
en cours d'instruction	11 302	71,3	14 452	71,2
en attente de comparution	2 347	14,8	3 302	16,3
comparution immédiate	463	2,9	671	3,3
en appel ou pourvoi	1 737	11,0	1 876	9,2
ensemble	15 849	100,0	20 301	100,0

Les condamnés en métropole

Évolution (cf. tableau 1 p. 15)

Au cours de la dernière année, le nombre de condamnés détenus en métropole est resté pratiquement inchangé (30 033 condamnés au 1er janvier 97 contre 30 175 au 1er janvier 1998 : soit une augmentation de 0,5 %).

Sur les dix dernières années, le nombre de condamnés a augmenté de 4,3 % ce qui correspond à une croissance annuelle de 0,4 %. On reste donc bien dans les tendances enregistrées ces dernières années, à savoir une stabilisation du nombre de condamnés aux alentours de 30 000.

En ce qui concerne l'évolution trimestrielle, cette année encore on enregistre une baisse importante durant le 3e trimestre, due à l'impact du décret de grâce du 11 juillet 1997. Ce décret de grâces collectives a bénéficié aux condamnés détenus pour l'exécution d'une ou plusieurs peines à temps, auxquels est accordée une remise de 7 jours par mois ou fraction de mois restant à exécuter, dans la limite de 4 mois de grâce au maximum. Ainsi, cette année 4 028 condamnés (plus 135 en Outre-mer) ont été libérés entre le 16 juillet 1997 et le 15 août 1997.

Structure (cf. tableau 2 p. 16)

Au 1er janvier 1998, les 30 443 détenus condamnés (268 condamnés à une contrainte par corps inclus) représentent environ 60 % de l'ensemble de la population détenue.

Comme au 1er janvier 1980, plus des trois quarts de ces condamnés sont détenus dans le cadre de l'exécution d'une peine correctionnelle.

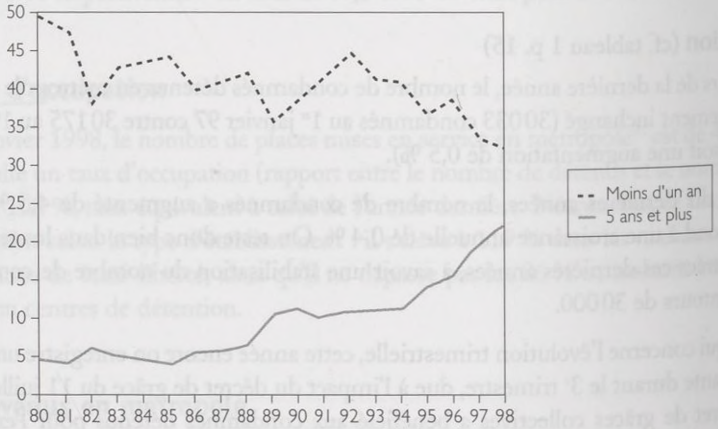
Les condamnés à moins d'un an représentent un tiers des peines correctionnelles (32,4 %). Cette proportion ne cesse de diminuer au profit des peines correctionnelles supérieures à 5 ans. Depuis 1980, la part des condamnés à moins d'un an a baissé de 16,7 points (passant de 49,1 % à 32,4 %) et celle des condamnés à plus de 5 ans a augmenté de 18,2 points (passant de 4,1 % à 22,3 %).

Dans la catégorie des condamnés à une peine criminelle, les condamnés à une peine comprise entre 10 et 20 ans représentent 69,7 % au 1er janvier 1998. Cette proportion a augmenté de 3,2 % par rapport à l'année dernière.

L'augmentation du poids des condamnés à de longues peines (5 ans et plus), qu'elles soient correctionnelles ou criminelles, n'est pas étrangère à l'allongement des durées de détention observé depuis plusieurs années.

Évolution des condamnés selon le quantum de la peine correctionnelle en cours d'exécution en métropole depuis 1980

1er janvier de chaque année



Les infractions (cf. tableau 4 p. 17)

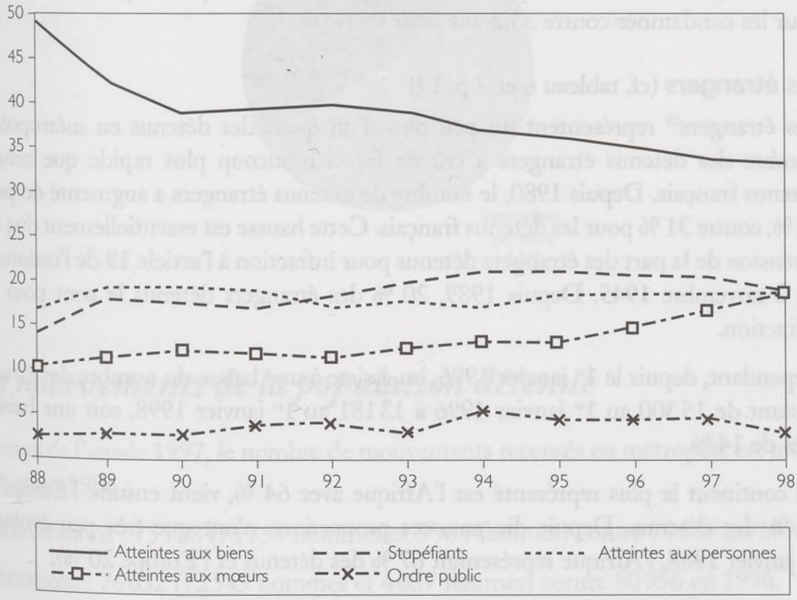
L'atteinte aux biens, qui inclut pour 48 % le vol simple, est toujours la catégorie d'infractions la plus représentée : un tiers des condamnés sont détenus pour ce motif au 1er janvier 1998. Ensuite, on trouve à part égale l'atteinte aux personnes, l'atteinte

aux mœurs et l'infraction à la législation sur les stupéfiants qui représentent respectivement 18,9 %, 18,7 % et 18,7 %.

La catégorie "ordre public" essentiellement représentée par l'infraction à la législation sur les étrangers, regroupe 3,6 % des condamnés.

Depuis dix ans, la part relative des atteintes aux biens n'a cessé de diminuer passant de 49 % en 1988 à 33 % en 1998, alors que la part des autres catégories d'infractions a augmenté (notamment les atteintes aux personnes, les atteintes aux mœurs, les infractions à la législation sur les stupéfiants et les infractions à la législation sur les étrangers). La baisse de la part relative des atteintes aux biens est notamment due à la baisse de l'infraction "vol" qui régresse de moitié sur les dix dernières années.

Évolution de la part relative des catégories d'infractions parmi les détenus condamnés depuis 1988



Les effectifs concernant les condamnés pour atteintes aux mœurs sont en nette augmentation cette année par rapport à l'année dernière : + 12 %. Cette augmentation concerne aussi bien les viols et autres agressions sexuelles sur mineurs (+ 19 %) que sur adultes (+ 9 %). Depuis dix ans, la part des condamnés pour atteintes aux mœurs a augmenté de 9 points (9,4 % en 1988 contre 18,7 % en 1998). L'augmentation peut s'expliquer par un changement d'attitude de la part des victimes qui portent plus souvent plainte (numéro vert..) et par une répression accrue suite à divers événements en France et à l'étranger.

Le classement des infractions par ordre décroissant donne en premier les infractions liées aux stupéfiants (19 %) et le viol et autres agressions sexuelles (19 %), le vol simple (16 %), puis le vol qualifié (12 %). Ces postes regroupent à eux seuls deux tiers des condamnés.

Les caractéristiques socio-démographiques

L'âge (cf. tableau 5 p. 18)

La population détenue en métropole est âgée en moyenne de 34,1 ans au lieu de 33,3 ans au 1er janvier 1997. Cela résulte à la fois d'une hausse des effectifs des plus de 40 ans (27 % au 1er janvier 1998 contre 24 % au 1er janvier 1997), et d'une diminution du nombre des détenus de 18-40 ans (72 % au 1er janvier 1998 contre 75 % l'année dernière). À noter en revanche que le nombre de mineurs a progressé de 8 % entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998.

Les condamnés sont en moyenne légèrement plus vieux que les prévenus (34,6 ans pour les condamnés contre 33,2 ans pour les prévenus).

Les étrangers (cf. tableau 6 et 7 p. 19)

Les étrangers[2] représentent un peu plus d'un quart des détenus en métropole. Le nombre des détenus étrangers a crû de façon beaucoup plus rapide que celui des détenus français. Depuis 1980, le nombre de détenus étrangers a augmenté de près de 86 %, contre 31 % pour les détenus français. Cette hausse est essentiellement due à une extension de la part des étrangers détenus pour infraction à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Depuis 1989, 20 % des étrangers détenus le sont pour cette infraction.

Cependant, depuis le 1er janvier 1996, on assiste à une baisse du nombre des étrangers passant de 15 300 au 1er janvier 1996 à 13 181 au 1er janvier 1998, soit une baisse de près de 14 %.

Le continent le plus représenté est l'Afrique avec 64 %, vient ensuite l'Europe avec 24 % des détenus. Depuis dix ans, ces proportions n'ont que très peu évolué (au 1er janvier 1988, l'Afrique représentait 67 % des détenus et l'Europe 20 %).

Les femmes (cf. tableau 8 p. 20)

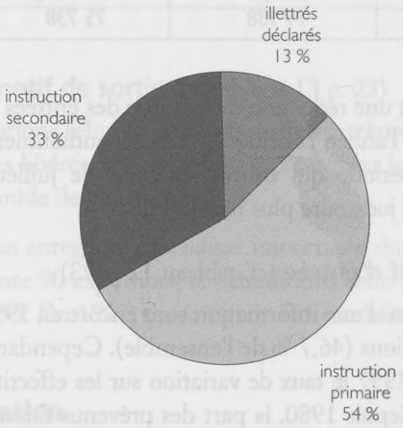
Au 1er janvier 1998, le taux de féminité en métropole est de 4,0 % (2 041 détenues au 1er janvier 1998). Les femmes détenues constituent une population minoritaire et stable : depuis 1980, ce taux est resté dans une fourchette comprise entre 3,1 % et 4,5 %.

(2) Y compris les apatrides et les nationalités mal définies.

Le niveau d'instruction (cf. tableau 9 p. 21)

La répartition par niveau d'instruction s'est peu modifiée par rapport à 1997. On note toujours une prépondérance des détenus de niveau d'instruction primaire (54 %); on remarque cependant une légère baisse de la part des détenus se déclarant illettrés (perte de 2 points) au profit des détenus de niveau secondaire. Néanmoins, on constate que la part des détenus se déclarant illettrés n'a que très peu varié depuis 10 ans, puisque cette part représentait 17,2 % au 1er janvier 1988, contre 13,3 % au 1er janvier 1998.

Répartition du niveau d'instruction de la population carcérale au 1er janvier 1998



Les mouvements de la population détenue

Au cours de l'année 1997, le nombre de mouvements recensés en métropole est moins élevé qu'en 1996 :

- incarcérations : 75 738 (71 754 hommes et 3 984 femmes) contre 79 938 en 1996,
- libérations : 76 632 (72 545 hommes et 4 087 femmes) contre 80 956 en 1996.

Les incarcérations

Évolution (cf. tableau 11 p. 22)

En 1997, le nombre d'entrées régresse de 5,3 % par rapport à l'année dernière. Depuis 1994, le nombre d'incarcérations ne cesse de diminuer passant de 85 761 à 75 738 en 1997 : soit une baisse de 11,7 % en 3 ans. Celle-ci s'explique en partie par une baisse importante des prévenus (hors comparution immédiate). En 3 ans, leur nombre est passé de 47 225 à 35 378 soit une baisse de 25 % sur la période.

Incarcérations trimestrielles (métropole)

	1996	1997	taux de variation annuelle en %
1er trimestre	22 723	21 725	- 5,3
2e trimestre	20 669	20 642	- 0,1
3e trimestre	17 037	15 181	- 10,9
4e trimestre	19 509	18 390	- 5,7
ensemble	**79 938**	**75 738**	**- 5,3**

On observe fréquemment une réduction du nombre des entrées au cours du troisième trimestre quelle que soit l'année considérée et indépendamment de l'application de grâce collective. Cette période qui couvre les mois de juillet, août et septembre, coïncide avec une activité judiciaire plus réduite.

Structure selon le motif d'entrée (cf. tableau 12 p. 23)

Les prévenus faisant l'objet d'une information sont encore en 1997, la catégorie la plus importante des incarcérations (46,7 % de l'ensemble). Cependant, celle-ci ne cesse de diminuer; entre 1996 et 1997 le taux de variation sur les effectifs est de moins 15 %, et pour la première fois depuis 1980, la part des prévenus faisant l'objet d'une information est inférieure à 50 %.

Inversement, on constate que le nombre de détenus incarcérés selon la procédure de comparution immédiate augmente. Depuis dix ans, la part des incarcérations selon la procédure de comparution immédiate a crû de 17 points passant de 11 % en 1987 à 28 % en 1997.

Enfin, 19097 personnes sont incarcérées pour exécution d'une condamnation, soit 25 % de l'ensemble des incarcérations.

Les libérations

Évolution (cf. tableau 11 p. 22)

76632 libérations ont été enregistrées en métropole au cours de l'année 1997 contre 80956 en 1996 ce qui correspond à une baisse de 5,3 %. Pour la deuxième fois consécutive, le nombre de libérations est supérieur au nombre d'incarcérations : ceci n'était plus arrivé depuis l'année 1988.

Depuis dix ans, le nombre de sorties fluctue entre un plafond de 89063 en 1987 et un minimum de 75196 en 1990.

Libérations trimestrielles (en métropole)

	1996	1997	taux de variation annuelle en %
1er trimestre	19 133	18 313	- 4,3
2e trimestre	20 838	20 214	- 3,0
3e trimestre	21 671	19 490	- 10,1
4e trimestre	19 314	18 615	- 3,6
ensemble	**80 956**	**76 632**	**- 5,3**

Structure selon le motif de sortie (cf. tableau 13 p. 23)

La structure des libérations selon le motif de sortie est relativement stable par rapport à l'année dernière. Les libérés "fin de peine" représentent la catégorie la plus importante : 62 % de l'ensemble des libérations.

Cette année encore, on enregistre une baisse importante du nombre d'extraditions et d'expulsions : on recense 90 expulsions et extraditions cette année, contre 152 l'année dernière et 265 en 1995. En 1987, on comptait 131 extraditions et expulsions.

Le taux d'incarcération

Le nombre d'entrées en prison au cours de l'année, rapporté au nombre d'habitants recensés au cours de la même année fournit le taux d'incarcération.

En 1997, le taux d'incarcération en métropole est de 129 pour 100 000 habitants. Ce taux est inférieur à celui de l'année dernière qui s'élevait à 136,7 pour 100 000.

La durée de détention

L'indicateur de la durée moyenne de détention calculé pour l'ensemble de la population détenue en métropole s'élève à 8,1 mois en 1997 (7,8 mois en 1996). Cette durée ne cesse de croître ; depuis 1994, la durée moyenne de détention a gagné régulièrement 0,3 mois chaque année, et depuis 1980 cette durée a été multipliée par 1,7.

En ce qui concerne la durée moyenne de détention provisoire, calculée à partir des entrées de prévenus, la tendance est également à une hausse régulière depuis quelques années. Pour l'année 1997, elle est égale à 4,4 mois (contre 4,2 mois en 1996). Pour indication, en 1980 la durée moyenne de détention d'un prévenu était de 2,9 mois et en 1987 de 3,8 mois.

Évolution de la durée moyenne de détention depuis 1980

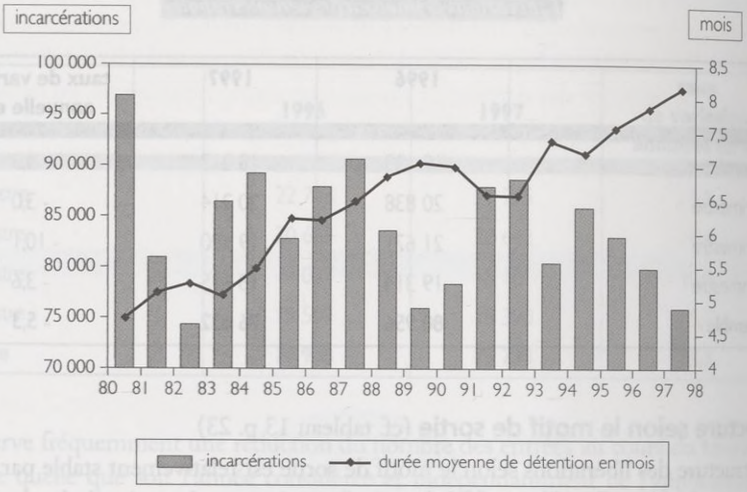


tableau 1

évolution de la population détenue en métropole, structure par catégorie pénale

au 1er janv.	prévenus	variation annuelle en % (1)	condamnés	variation annuelle en % (1)	contraints par corps	variation annuelle en % (1)	ensemble	variation annuelle en % (1)	taux de prévenus en %
1980	15 849	11,9	19 416	3,6	390	- 2,7	35 655	7,0	44,5
1981	17 313	9,2	21 221	9,3	423	8,5	38 957	9,3	44,4
1982	15 274	- 11,8	14 892	- 29,8	174	- 58,9	30 340	- 22,1	50,3
1983	17 643	15,5	16 646	11,8	290	66,7	34 579	14,0	51,0
1984	20 080	13,8	18 110	8,8	444	53,1	38 634	11,7	52,0
1985	22 060	9,9	20 570	13,6	307	- 30,9	42 937	11,1	51,4
1986	21 146	- 4,1	21 091	2,5	380	23,8	42 617	- 0,7	49,6
1987	21 411	1,3	26 100	23,7	183	- 51,8	47 694	11,9	44,9
1988	20 251	- 5,4	28 932	10,9	145	- 20,8	49 328	3,4	41,1
1989	19 526	- 3,6	25 320	- 12,5	135	- 6,9	44 981	- 8,8	43,4
1990	19 909	2,0	23 797	- 6,0	207	53,3	43 913	- 2,4	45,3
1991	19 047	- 4,3	27 976	17,6	137	- 33,8	47 160	7,4	40,4
1992	19 550	2,6	28 334	1,3	229	67,2	48 113	2,0	40,6
1993	20 101	2,8	27 667	- 2,4	396	72,9	48 164	0,1	41,7
1994	20 026	- 0,4	29 934	8,2	280	- 29,3	50 240	4,3	39,9
1995	22 159	10,7	29 166	- 2,6	298	- 24,7	51 623	2,8	42,9
1996	20 899	- 5,7	31 509	8,0	250	- 10,7	52 658	2,0	39,7
1997	21 366	2,2	30 033	- 4,7	241	- 19,1	51 640	-1,9	41,4
1998	**20 301**	**- 5,0**	**30 175**	**0,5**	**268**	**7,2**	**50 744**	**- 1,7**	**40,0**

(1) Variation au cours des douze derniers mois : à titre d'exemple, l'ensemble de la population incarcérée en métropole a diminué de 1,7% entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998.

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 2

ensemble de la population détenue en métropole, structure des condamnés selon le quantum de peine prononcé en cours d'exécution

au 1er janvier	1997		1998				variation annuelle
	ensemble	%	hommes	femmes en %	ensemble	%	
peines correctionnelles	23 464	77,5	22 780	699	23 479	77,1	0,1
moins de 6 mois	3 589	11,9	3 415	101	3 516	11,5	- 2,0
6 mois à - 1 an	4 300	14,2	3 980	117	4 097	13,5	- 4,7
1 an à - 3 ans	7 102	23,5	6 529	204	6 733	22,1	- 5,2
3 ans à - 5 ans	3 912	12,9	3 779	109	3 888	12,8	- 0,6
5 ans et plus	4 561	15,1	5 077	168	5 245	17,2	15,0
peines criminelles	6 569	21,7	6 427	269	6 696	22,0	- 1,9
5 ans à - 10 ans	1 293	4,3	990	53	1 043	3,4	- 19,3
10 ans à - 20 ans	4 371	14,4	4 476	191	4 667	15,3	6,8
20 ans à - 30 ans	393	1,3	442	9	451	1,5	14,8
perpétuité	512	1,7	519	16	535	1,8	4,5
contraintes par corps	241	0,8	249	19	268	0,9	- 11,2
ensemble	30 274	100,0	29 456	987	30 443	100,0	0,6

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 3

ensemble de la population détenue en métropole, structure des prévenus selon la situation pénale

au 1er janvier	1997		1998				variation annuelle en %
	ensemble	%	hommes	femmes	ensemble	%	
en cours d'instruction	15 273	11,9	3 415	101	3 516	11,5	- 2,0
en attente de comparution	3 141	14,2	3 980	117	4 097	13,5	- 4,7
comparution immédiate	938	23,5	6 529	204	6 733	22,1	- 5,2
en appel ou pourvoi	2 014	12,9	3 779	109	3 888	12,8	- 0,6
ensemble	21 366	15,1	5 077	168	5 245	17,2	15,0

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 4

condamnés détenus en métropole, structure par infraction et par sexe

au 1er janvier de chaque année	1997		1998				variation annuelle en %
	ensemble	%	hommes	femmes	ensemble	%	
atteinte aux personnes	**5 552**	**18,5**	**5 413**	**301**	**5 714**	**18,9**	**2,9**
meurtre et assassinat :							
• sur adulte	2 841	9,5	2 678	167	2 845	9,4	0,1
• sur mineur	180	0,6	136	33	169	0,6	- 6,1
empoisonnement	23	0,1	29	15	44	0,1	91,3
violence :							
• sur mineur	322	1,1	331	29	360	1,2	11,8
• sur adulte	1 647	5,5	1 781	48	1 829	6,1	11,1
homicide et atteinte involontaire à l'intégrité :							
• ordinaire	266	0,9	209	6	215	0,7	- 19,2
• circulation routière	273	0,9	249	3	252	0,8	- 7,7
atteinte aux mœurs	**5 058**	**16,8**	**5 572**	**77**	**5649**	**18,7**	**11,7**
viol et autres agressions sexuelles :							
• sur mineur	3 131	10,4	3 688	45	3733	12,4	19,2
• sur adulte	1 551	5,2	1 663	27	1 690	5,6	9,0
exhibition sexuelle	141	0,5	99	1	100	0,3	- 29,1
proxénétisme	235	0,8	122	4	126	0,4	- 46,4
ordre public	**1 512**	**5,0**	**1059**	**17**	**1 076**	**3,6**	**- 28,8**
atteinte aux intérêts de la Nation	3	0,0	4	0	4	0,0	33,3
infraction d'ordre militaire	41	0,1	47	0	47	0,2	14,6
infraction à la législation sur les étrangers	1 468	4,9	1 008	17	1 025	3,4	-30,2
atteinte aux biens	**10 127**	**33,7**	**9 752**	**311**	**10 063**	**33,3**	**- 0,6**
vol	5 444	18,1	4 697	123	4 820	16,0	- 11,5
vol qualifié	3 203	10,7	3 568	78	3 646	12,1	13,8
recel	466	1,6	537	25	562	1,9	20,6
escroquerie, abus de confiance	607	2,0	592	58	650	2,2	7,1
faux et usage	3 290	1,0	224	16	240	0,8	- 17,2
infraction à la législation sur les chèques	117	0,4	134	11	145	0,5	23,9
autres	**7 784**	**25,9**	**7 411**	**262**	**7 673**	**25,4**	**- 1,4**
infraction à la législation sur les stupéfiants	6 150	20,5	5 457	197	5 654	18,7	- 8,1
divers	1 634	5,4	1 954	65	2 019	6,7	23,6
ensemble	**30 033**	**100,0**	**29 207**	**968**	**30 175**	**100,0**	**0,5**

Note : les condamnés à une contrainte par corps ne sont pas inclus.

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 5

ensemble de la population détenue en métropole, structure par âge selon la catégorie pénale

	1997	1998						
catégorie pénale		**prévenus**	**%**	**condamnés** (1)	**%**	**ensemble**	**%**	**variation annuelle en%**
moins de 18 ans	576	497	2,4	125	0,4	622	1,2	8,0
18 à - 21 ans	4 202	1 973	9,7	1 919	6,3	3 892	7,7	- 7,4
21 à - 25 ans	8 628	3 259	16,1	4 720	15,5	7 979	15,7	- 7,5
25 à - 30 ans	10 965	3 744	18,4	6 386	21,0	10 130	20,0	- 7,6
30 à - 40 ans	14 928	5 773	28,4	8 887	29,2	14 660	28,9	- 1,8
40 à - 50 ans	8 171	3 381	16,7	5 250	17,2	8 631	17,0	5,6
50 à - 60 ans	3 112	1 221	6,0	2 259	7,4	3 480	6,9	11,8
60 ans et +	1 058	453	2,2	897	2,9	1 350	2,7	27,6
ensemble	**51 640**	**20 301**	**100,0**	**30 443**	**100,0**	**50 744**	**100,0**	**- 1,7**
âge moyen	**33,3 ans**	**33,2 ans**		**34,6 ans**		**34,1 ans**		

(1) Y compris les contraintes par corps.

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 6

ensemble de la population détenue en métropole structure par nationalité, évolution depuis 1980

au 1er janv.	Français	étrangers (1)	ensemble	% d'étrangers
1980	28 585	7 070	35 655	19,8
1981	31 102	7 855	38 957	20,2
1982	23 249	7 091	30 340	23,4
1983	25 465	9 114	34 579	26,4
1984	28 510	10 124	38 634	26,2
1985	31 354	11 583	42 937	27,0
1986	30 700	11 917	42 617	28,0
1987	34 532	13 162	47 694	27,6
1988	36 087	13 241	49 328	26,8
1989	32 339	12 642	44 981	28,1
1990	30 887	13 026	43 913	29,7
1991	32 817	14 343	47 160	30,4
1992	33 395	14 718	48 113	30,6
1993	33 039	15 125	48 164	31,4
1994	34 721	15 519	50 240	30,9
1995	36 644	14 979	51 623	29,0
1996	37 358	15 300	52 658	29,1
1997	36 871	14 769	51 640	28,6
1998	**37 563**	**13 181**	**50 744**	**26,0**

(1) Y compris les apatrides et les nationalités mal définies. Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 7

ensemble de la population détenue en métropole structure des étrangers par continent d'origine

au 1er janvier	1997		1998		taux de variation 1996/1997
	effectif	%	effectif	%	
Europe	3 164	21,4	3 140	23,8	- 0,8
Afrique	9 875	66,9	8 399	63,7	- 14,9
Amérique	474	3,2	470	3,6	- 0,8
Asie	1 185	8,0	1 120	8,5	- 5,5
Océanie	8	0,1	7	0,1	- 12,5
autres	63	0,4	45	0,3	- 28,6
ensemble	14 769	100,0	13 181	100,0	- 10,8

tableau 8

population détenue en métropole, structure par sexe, évolution depuis 1980

1er janvier	hommes	variation annuelle* %	femmes	variation annuelle* %	ensemble	variation annuelle* %	taux de féminité %
1980	34 534	6,8	1 121	14,3	35 655	7,0	3,1
1981	37 711	9,2	1 246	11,2	38 957	9,3	3,2
1982	29 353	- 22,2	987	- 20,8	30 340	- 22,1	3,3
1983	33 447	13,9	1 132	14,7	34 579	14,0	3,3
1984	37 311	11,6	1 323	16,9	38 634	11,7	3,4
1985	41 476	11,2	1 461	10,4	42 937	11,1	3,4
1986	41 059	- 1,0	1 558	6,6	42 617	- 0,7	3,7
1987	45 789	11,5	1 905	22,3	47 694	11,9	4,0
1988	47 253	3,2	2 075	8,9	49 328	3,4	4,2
1989	42 992	- 9,0	1 989	- 4,1	44 981	- 8,8	4,4
1990	44 944	- 2,4	1 969	- 1,0	49 913	- 2,4	4,5
1991	45 209	7,8	1 951	- 0,9	47 160	7,4	4,1
1992	46 013	1,8	2 100	7,6	48 113	2,0	4,4
1993	46 084	0,2	2 080	- 1,0	46 184	0,1	4,3
1994	48 133	4,4	2 107	1,3	50 240	4,3	4,2
1995	49 489	2,8	2 134	1,3	51 623	2,8	4,1
1996	50 525	2,1	2 133	0,0	52 658	2,0	4,1
1997	49 496	- 2,0	2 144	0,5	51 640	- 1,9	4,2
1998	**48 703**	**- 1,6**	**2 041**	**- 4,8**	**50 744**	**- 1,7**	**4,0**

*Variation au cours des douze derniers mois : à titre d'exemple, la population masculine détenue en métropole a diminué de 1,6 % entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998.

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 9

ensemble de la population détenue en métropole, structure selon le niveau d'instruction

au 1er janvier	1997 effectif	1997 %	1998 effectif	1998 %	variation 1996/1997
illettrés déclarés	7 948	15,4	6 736	13,3	- 15,2
instruction :					
• primaire	27 736	53,7	27 405	54,0	- 1,2
• secondaire	15 956	30,9	16 603	32,7	4,1
ensemble	**51 640**	**100,0**	**50 744**	**100,0**	**- 1,7**

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 10

taux de détention pour 100 000 habitants en métropole

âge	population détenue au 1er janvier 1998	population française au 1er janvier 1998	taux de détention pour 100 000 hab.
13 à - 16 ans	72	2 316 453	3,1
16 à - 18 ans	550	1 631 468	33,7
18 à - 21 ans	3 892	2 282 663	170,5
21 à - 25 ans	7 979	3 134 428	254,6
25 à - 30 ans	10 130	4 317 564	234,6
30 à - 40 ans	14 660	8 708 145	168,3
40 à - 50 ans	8 631	8 543 065	101,0
50 à - 60 ans	3 480	6 167 870	56,4
60 à - 70 ans	1 350	5 540 154	24,4
13 à - 70 ans	50 744	42 641 810	119,0
ensemble	**50 744**	**58 722 571**	**86,4**

Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 11

incarcérations et libérations annuelles en métropole depuis 1969

année	population au 1er janvier	incarcérations	libérations	taux de variation annuelle
1969	33 427	76 967	81 368	- 13,2
1970	29 026	71 798	71 275	1,8
1971	29 549	74 653	72 354	7,2
1972	31 688	77 291	78 653	- 4,4
1973	30 306	75 444	78 650	- 10,6
1974	27 100	72 491	73 559	- 3,9
1975	26 032	77 117	73 667	13,3
1976	29 482	74 308	73 279	3,5
1977	30 511	79 353	77 605	5,7
1978	32 259	83 711	82 655	3,3
1979	33 315	88 906	86 566	7,0
1980	35 655	96 955	93 653	9,3
1981	38 957	80 898	89 515	- 22,1
1982	30 340	74 427	70 188	14,0
1983	34 579	86 362	82 307	11,7
1984	38 634	89 295	84 992	11,1
1985	42 937	82 917	83 237	- 0,7
1986	42 617	87 906	82 829	11,9
1987	47 694	90 697	89 063	3,4
1988	49 328	83 517	87 864	- 8,8
1989	44 981	75 940	77 008	- 2,4
1990	43 913	78 444	75 196	7,4
1991	47 160	87 787	86 834	2,0
1992	48 113	88 586	88 535	0,1
1993	48 164	80 421	78 345	4,3
1994	50 240	85 761	84 378	2,8
1995	51 623	82 860	81 825	2,0
1996	52 658	79 938	80 956	- 1,9
1997	**51 640**	**75 738**	**76 632**	**- 1,7**
1998	**50 744**			

tableau 12

ensemble de la population détenue en métropole
structure des incarcérations selon la catégorie pénale

catégorie pénale	1996 total	1996 %	1997 hommes	1997 %	1997 femmes	1997 %	1997 total	1997 %	taux de variation 96/97
prévenus faisant l'objet d'une information	41 648	52,1	32 931	45,9	2 447	61,4	35 378	46,7	- 15,1
comparution immédiate	19 233	24,1	20 519	28,6	691	17,3	21 210	28,0	10,3
contrainte par corps	99	0,1	45	0,1	8	0,2	53	0,1	- 46,5
peine correctionnelle	18 756	23,5	18 082	25,2	817	20,5	18 899	25,0	0,8
peine criminelle	43	0,1	42	0,1	0	0,0	42	0,1	- 2,3
autres (1)	159	0,2	135	0,2	21	0,5	156	0,2	- 1,9
ensemble	**79 938**	**100,0**	**71 754**	**100,0**	**3 984**	**100,0**	**75 738**	**100,0**	**- 5,3**

(1) libérés conditionnels ou probationnaires réincarcérés, repris après évasion.
Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 13

ensemble de la population détenue en métropole
structure des libérations selon les motifs d'origine

motifs de sortie	1996 total	1996 %	1997 hommes	1997 %	1997 femmes	1997 %	1997 total	1997 %	taux de variation 96/97
mise en liberté	18 197	22,5	16 443	22,7	1 582	38,7	18 025	23,5	- 0,9
non lieu et main levée	747	0,9	523	0,7	65	1,6	588	0,8	- 21,3
condamnation sursis	1 574	1,9	1 099	1,5	82	2,0	1 181	1,5	- 25,0
peine couverte par DP	2 367	2,9	1 635	2,3	166	4,1	1 801	2,4	- 23,9
acquittement, relaxe	484	0,6	414	0,6	67	1,6	481	0,6	- 0,6
fin de peine	48 649	60,1	45 614	62,9	1 630	39,9	47 244	61,7	- 2,9
grâce et amnistie	1 993	2,5	1 360	1,9	103	2,5	1 463	1,9	- 26,6
libération conditionnelle	6 075	7,5	4 735	6,5	367	9,0	5 102	6,7	- 16,0
extradition, expulsion	152	0,2	88	0,1	2	0,0	90	0,1	- 40,8
évasion, fugue	446	0,6	438	0,6	16	0,4	454	0,6	1,8
décès	272	0,3	196	0,3	7	0,2	203	0,3	- 25,4
ensemble	**80 956**	**100,0**	**72 545**	**100,0**	**4 087**	**100,0**	**76 632**	**100,0**	**- 5,3**

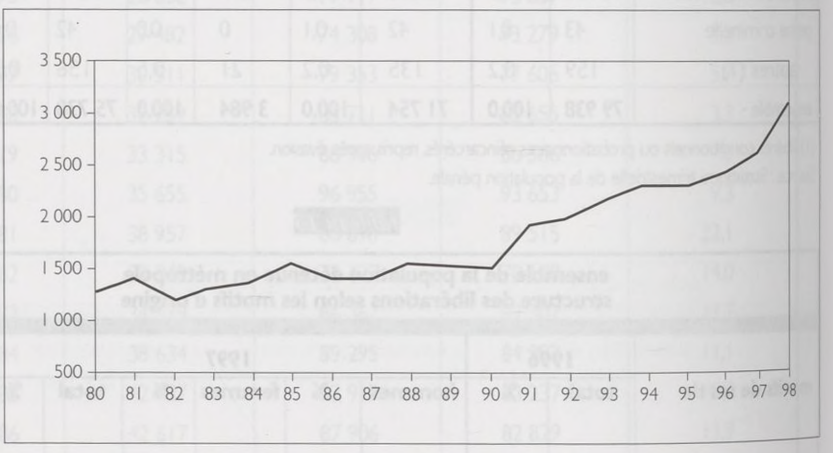
Source : Statistique trimestrielle de la population pénale.

Situation dans les DOM-TOM

Depuis 1990, on assiste à une importante hausse de la population carcérale dans les DOM-TOM. Ainsi, sur la période, le nombre de détenus est passé de 1507 au 1er janvier 1990 à 3101 au 1er janvier 1998, soit une augmentation de 105,8 %. Sur la même période en métropole, l'augmentation est de 1,7 %.

Au cours des douze derniers mois, l'ensemble de la population détenue dans les DOM-TOM s'est accrue de 18 %*. La hausse s'explique notamment par un accroissement du nombre des condamnés (+ 22,8 %), passant de 1473 au 1er janvier 1997 à 1809 au 1er janvier 1998.

Évolution de la population carcérale depuis 1980 dans les Dom-Tom



Notons que :
* au 1er janvier 1998, ont été intégrés dans les statistiques trimestrielles les établissements de Utuora, Faaa-Nutania, Taiomac-Marquise. Sans cette dernière intégration, la population aurait augmenté de 7,5 %.

tableau 14

évolution de la population détenue dans les DOM-TOM, structure par catégorie pénale

au 1er janvier	prévenus	taux de variation* annuelle	condamnés	taux de variation* annuelle	contraints par corps	taux de variation* annuelle	ensemble	taux de variation* annuelle
1980	458		780		20		1 258	
1981	518	13,1	879	12,7	11	- 45,0	1 408	11,9
1982	477	- 7,9	730	- 17,0	4	- 63,6	1 211	- 14,0
1983	534	11,9	754	3,3	9	125,0	1 297	7,1
1984	560	4,9	795	5,4	21	133,3	1 376	6,1
1985	669	19,5	882	10,9	10	- 52,4	1 561	13,4
1986	617	- 7,8	786	- 10,9	9	- 10,0	1 412	- 9,5
1987	556	- 9,9	861	9,5	1	- 88,9	1 418	0,4
1988	588	5,8	958	11,3	0	ns	1 546	9,0
1989	698	18,7	835	- 12,8	1	ns	1 534	- 0,8
1990	671	- 3,9	834	- 0,1	2	ns	1 507	- 1,8
1991	817	21,8	1 104	32,4	2	0,0	1 923	27,6
1992	860	5,3	1 140	3,3	2	0,0	2 002	4,1
1993	1 042	21,2	1 134	- 0,5	2	0,0	2 178	8,8
1994	933	- 10,5	1 378	21,5	0	ns	2 311	6,1
1995	917	- 1,7	1 393	1,1	2	ns	2 312	0,0
1996	1 018	11,0	1 383	- 0,7	3	ns	2 404	4,0
1997	1 155	13,5	1 473	6,5	1	ns	2 629	9,4
1998	**1 290**	**11,7**	**1 809**	**22,8**	**2**	**ns**	**3 101**	**18,0**

* variation au cours des douze derniers mois : à titre d'exemple, l'ensemble de la population détenue dans les DOM-TOM s'est accrue de 18 % entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998.
ns : non significatif.

tableau 15

incarcérations et libérations dans les DOM-TOM, évolution depuis 1990

année	population au 1er janvier	incarcérations	libérations	taux de variation annuelle
1990	1 507	2 719	2 303	27,6
1991	1 923	3 316	3 237	4,1
1992	2 002	3 134	2 958	8,8
1993	2 178	2 881	2 748	6,1
1994	2 311	2 993	2 992	0,0
1995	2 312	2 734	2 642	3,9
1996	2 402	3 276	3 051	9,5
1997	**2 629**	**3 596**	**3 124**	**18,0**
1998	**3 101**			

Sources : Statistique trimestrielle de la population pénale.

tableau 16

population détenue dans les DOM-TOM
éléments de structure

au 1er janvier	1980	1998		
	ensemble	prévenus	condamnés	ensemble
population détenue	1 258	1 290	1 811 (1)	3 101
nombre de femmes	38	49	46	95
répartition par âge	1 258	1 290	1 811 (1)	3 101
moins de 18 ans	34	44	3	47
18 ans à - 25 ans	401	319	441	760
25 ans à - 30 ans	275	237	331	568
30 ans et plus	548	690	1 034	1 724
âge moyen	31,3	33,4	33,8	33,6
ensemble des prévenus	458	1 290		
dont :				
comparution immédiate	4	14		
instruction non terminée	355	865		
instruction terminée	80	312		
appel ou pourvoi	19	99		
ensemble des condamnés	800		1 811	
dont :				
moins d'un an	217		332	
1 an à - 3 ans	147		435	
3 ans à - 5 ans	78		257	
5 ans et plus	338		785	
contraintes par corps	20		2	
structure par infraction	780		1 809	
atteinte aux personnes	315		430	
atteinte aux mœurs	71		526	
atteinte aux biens	247		522	
ordre public et sûreté de l'État	8		2	
ILS	nd		221	
autres (2)	139		108	

(1) y compris les contraintes par corps.
(2) Autres : regroupe les infractions à la législation sur les chèques et les étrangers, les incendies volontaires.
nd : non disponible.
Source : statistique trimestrielle de la population pénale.

1.12 Les personnes prises en charge en milieu ouvert

Les statistiques milieu ouvert mesurent chaque année l'activité des comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL).

Elles permettent d'une part, de décrire la situation des personnes et des mesures suivies au 1er janvier et, d'autre part, d'analyser la structure du milieu ouvert et les interventions assurées plus ponctuellement (accueil des sortants de prison, enquêtes, etc.).

En revanche, cette statistique ne permet pas d'appréhender l'impact de l'ensemble des missions pré et post-sentencielles. D'autres structures, associatives en particulier, relaient les CPAL.

Les personnes suivies par les CPAL

(cf. tableau 1 p. 33)

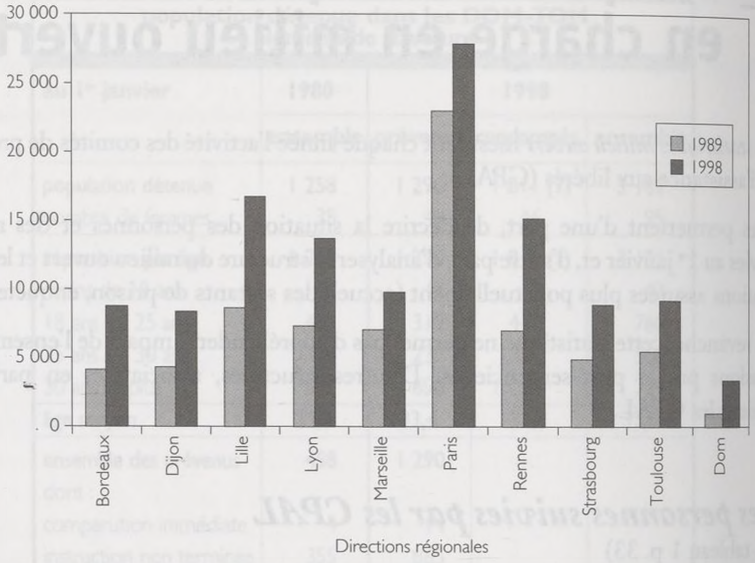
Au 1er janvier 1998, les CPAL ont 122 959 personnes en charge au titre d'au moins une mesure de milieu ouvert.

Entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998, le nombre de personnes s'accroît de 5 % (+ 11,3 % entre le 1er janvier 1996 et le 1er janvier 1997 et + 3 % entre le 1er janvier 1995 et le 1er janvier 1996).

La distribution du nombre de personnes par direction régionale est conforme à celle présentée au 1er janvier 1997. La direction régionale de Paris rassemble le plus grand nombre de personnes suivies (plus d'une personne sur cinq). Les directions régionales de Lille (13,7 %) et de Rennes (12,4 %) arrivent au second et troisième rang.

L'évolution des effectifs régionaux varie d'une direction régionale à l'autre. Après une baisse de 1994 à 1997, les effectifs suivis par les CPAL implantés dans les départements d'Outre-mer augmentent fortement cette année : + 21,6 % cette année. Les directions régionales de Lille, Paris et Toulouse ont vu leurs effectifs augmenter plus que la moyenne, et les directions régionales de Bordeaux, Dijon, Lyon et Marseille ont leurs effectifs équivalents à l'année précédente.

Répartition par direction régionale des personnes suivies par les CPAL



Les mesures en charge des CPAL

(cf. tableaux 2 et 3 pp. 33-34)

Au 1er janvier 1998, les CPAL gèrent 138 554 mesures. Cela représente une augmentation d'un peu plus de 6 % en un an.

On compte 113 mesures au 1er janvier 1998 pour 100 personnes (au lieu de 111 au 1er janvier 1997 et 112 au 1er janvier 1996).

Le classement des directions régionales en fonction du nombre de mesures suivies est identique à celui des personnes : Paris (22,8 %), Lille (14,8 %), Rennes (12,2 %).

L'Outre-mer est la seule région qui affiche une réduction du nombre de mesures suivies : moins 16 %. Lille et Paris sont les deux directions régionales dont les volumes de mesures (plus de 10 %) ont le plus augmenté.

Depuis 1989, date de la mise en place de la nouvelle statistique semestrielle des CPAL, on remarque une très nette croissance de la population jusqu'en 1992 (+ 47 %). Entre 1992 et 1994, les effectifs baissent légèrement (- 8,4 %) pour progresser de nouveau à partir de 1995. La population suivie en milieu ouvert a ainsi augmenté de 69 % entre le 1er janvier 1989 et le 1er janvier 1998.

Le sursis avec mise à l'épreuve

Au 1er janvier 1998, on recense 104 482 sursis avec mise preuve (SME), soit 75,4 % de l'ensemble des mesures suivies par les CPAL. Entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998, le nombre de SME s'accroît de 8,2 %.

La loi du 17 juillet 1970 a institué le sursis avec mise à l'épreuve. Les effectifs de cette peine intermédiaire entre la prison ferme et la liberté totale, ont régulièrement augmenté jusqu'en 1992. Sur les quatre années qui suivent, on observe une évolution négative ou nulle. Depuis 1997, la tendance s'inverse pour dépasser les 100000 mesures cette année.

Sursis avec mise à l'épreuve, évolution depuis 1989

au 1er janvier	effectif	variation en %
1989	66 037	
1990	82 182	+ 24,4
1991	94 960	+ 15,5
1992	98 066	+ 3,3
1993	94 933	- 3,2
1994	87 446	- 7,9
1995	87 776	+ 0,4
1996	86 594	- 1,3
1997	96 523	+ 11,5
1998	**10 482**	**+ 8,2**

Le travail d'intérêt général

Le travail d'intérêt général (TIG)[1] est une mesure qui croît régulièrement depuis sa mise en place en 1984. Entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998, le nombre de condamnés astreints à un travail d'intérêt général progresse de 4,2 %.

Depuis 1989, l'effectif TIG a été multiplié par six et demi, passant de 3684 au 1er janvier 1989 à 23763 au 1er janvier 1998.

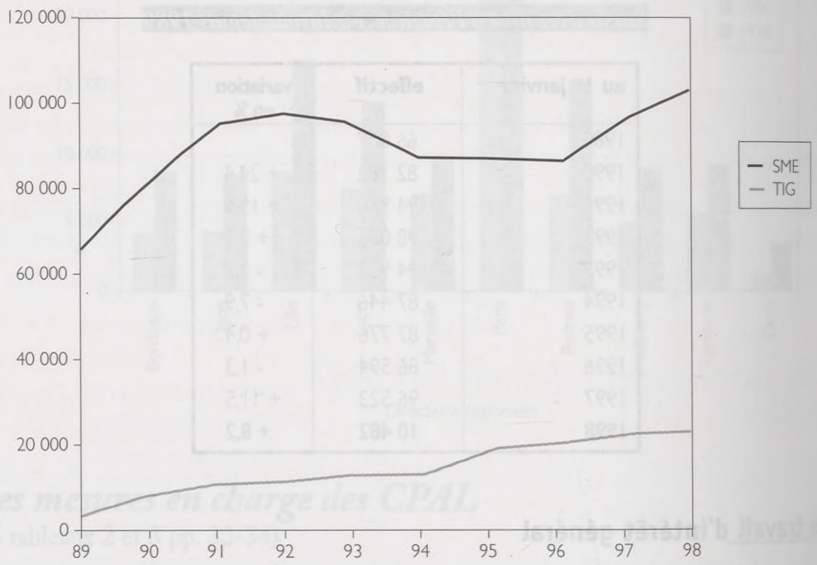
Évolution du TIG depuis 1989

au 1er janvier	effectif	variation en %
1989	3 684	
1990	7 707	109,2
1991	10 507	36,3
1992	11 289	7,4
1993	12 996	15,1
1994	13 069	0,6
1995	18 928	44,8
1996	20 903	10,4
1997	22 812	9,1
1998	**23 763**	**4,2**

(1) Loi du juin 1983.

Le TIG est une mesure qui modifie progressivement la structure des mesures du milieu ouvert : au 1er janvier 1989, le TIG regroupait à peine 5 % des mesures, au 1er janvier 1998, il en regroupe 17,2 %.

Évolution du sursis avec mise à l'épreuve et du TIG depuis 1989



L'interdiction de séjour

Le nouveau Code de procédure pénale entré en vigueur le 1er mars 1994 étend la compétence du juge de l'application des peines à l'égard des personnes condamnées à la peine d'interdiction de séjour (cf. article 762.1 et suivant du nouveau CPP). Cette mesure croît chaque année; au 1er janvier 1995, on enregistre 505 mesures d'interdiction de séjour, 899 au 1er janvier 1996, 1 100 au 1er janvier 1997 et 1 237 au 1er janvier 1998. Cependant, l'impact de cette mesure reste modeste : elle représente 0,9 % de l'ensemble des mesures.

Les libérations conditionnelles

Le poids des libérations conditionnelles (garde des Sceaux et juge de l'application des peines) est de 3,4 % au 1er janvier 1998 (4 775 libérations conditionnelles). Par rapport au 1er janvier 1997, cette mesure a régressé de 10,8 %. La part relative des libérations conditionnelles n'a cessé de diminuer : en 1989, cette mesure représentait près de 7 % de l'ensemble des mesures; pour indication en 1970 les libérations conditionnelles constituaient 19,8 % de l'ensemble des mesures.

L'ajournement

La mesure d'ajournement avec mise à l'épreuve instituée en 1989 couvre 0,6 % de l'ensemble des mesures. Ce taux est relativement stable depuis 1989. Cette mesure demeure résiduelle.

Durée moyenne des mesures (cf. tableaux 4 et 5 pp. 34-35)

En 1997, la durée moyenne des mesures est de 17,4 mois. Cette durée a baissé de 1 mois par rapport à l'année dernière. Cette durée est la plus faible observée depuis 1989. Depuis cette date, la durée moyenne des mesures fluctue entre un seuil de 22,9 mois en 1991 et 17,4 mois en 1997.

La durée moyenne d'un SME ne cesse de diminuer (baisse de 2 mois par rapport à 1996) pour atteindre 20,8 mois en 1997 alors que celle du TIG se maintient autour de 11 mois (11,6 mois en 1996 et 11,5 mois en 1995).

Les interventions des CPAL (cf. tableau 6 p. 35)

Les CPAL ont effectué 43 577 interventions en 1997. Ce nombre régresse de 3,4 %, soit 1551 interventions de moins par rapport à 1996. Le nombre d'interventions ne cesse de diminuer depuis 1994, accusant un déclin de 21 % en 4 ans.

En 1997, les CPAL ont accueilli 7 702 sortants de prison, soit 14,8 % de personnes de moins qu'en 1996. Depuis 1989, ce nombre baisse régulièrement passant de 22 337 en 1989 à 7 702 en 1997 : les associations semblent relayer progressivement les CPAL dans ce domaine ; c'est ainsi qu'en 1989 le nombre de sortants de prison pris en charge représentait presque la moitié des interventions (47 %) contre 18 % en 1997.

L'accueil des sortants de prison a un poids très variable selon les régions pénitentiaires. Les CPAL de la direction régionale de Toulouse et de l'Outre-mer y consacrent environ un tiers de leur activité, à l'inverse ceux de Paris, un peu moins de 10 %.

Accueil des sortants de prison

année	effectif	proportion en % sortants de prison/ ensemble des interventions
1989	22 337	47,1
1990	18 224	35,4
1991	14 677	27,6
1992	14 466	27,0
1993	13 262	24,8
1994	13 262	24,8
1995	11 727	21,3
1996	11 600	22,7
1997	9 044	17,7
1998	**7 702**	

Les enquêtes rapides, préalables à une orientation de la procédure par le parquet ou la décision du juge, baissent de 18,2 % en 1997. Les 7 804 enquêtes rapides regroupent 18 % des interventions. Cependant, à la direction régionale de Strasbourg, ce pourcentage atteint 27 %.

La participation des services de probation au travail du milieu fermé, notamment dans le cadre des investigations préalables à la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement est importante : 25 263 personnes (58 % des interventions) ont fait l'objet d'une enquête en application de l'article D. 49.1 du Code de procédure pénale (24 166 en 1996, 27 146 en 1995 et 29 345 en 1994). En 1990 ce nombre n'était que de 18 750 (36,5 % des interventions).

Les enquêtes D. 49.1 représentent dans toutes les directions régionales (exceptée l'Outre-mer) plus de 50 % des interventions. Ce taux atteint même 67 % dans la direction régionale de Rennes.

Les enquêtes effectuées dans le cadre de la préparation à la libération conditionnelle en application de l'article D. 526 du Code de procédure pénale ont concerné quant à elles, 2 808 personnes en 1997 (6,4 % de l'ensemble). Cet effectif a progressé de 18,3 % par rapport à 1996.

Le plus fort recours à ces enquêtes est enregistré dans les directions régionales de Paris et Marseille (environ 12 % de l'ensemble de leurs interventions); à l'inverse, sur la direction régionale de Dijon, il se situe à un taux de 2 % de l'ensemble de ces interventions.

tableau 1

évolution du nombre de personnes par direction régionale							
directions régionales	1er janvier 1997		1er juillet 1997		1er janvier 1998		variation 1997/1998
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	en %
Bordeaux	8 951	7,6	9 108	7,5	8 892	7,2	-0,7
Dijon	8 455	7,2	8 751	7,2	8 501	6,9	0,5
Lille	15 784	13,5	16 666	13,7	16 859	13,7	6,8
Lyon	13 773	11,8	13 273	10,9	13 729	11,2	-0,3
Marseille	9 968	8,5	10 258	8,4	9 942	8,1	-0,3
Paris	25 681	21,9	27 658	22,8	27 966	22,7	8,9
Rennes	14 448	12,3	14 877	12,2	15 216	12,4	5,3
Strasbourg	8 503	7,3	8 572	7,1	8 962	7,3	5,4
Toulouse	8 600	7,3	9 252	7,6	9 367	7,6	8,9
Outre-Mer	2 898	2,5	3 131	2,6	3 525	2,9	21,6
ensemble	**117 061**	**100,0**	**121 546**	**100,0**	**122 959**	**100,0**	**5,0**

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI.

tableau 2

évolution du nombre de mesures par direction régionale							
directions régionales	1er janvier 1997		1er juillet 1997		1er janvier 1998		variation 1997/1998
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	en %
Bordeaux	9 901	7,6	9 964	7,4	9 934	7,2	0,3
Dijon	9 442	7,2	9 793	7,3	9 631	7,0	2,0
Lille	18 522	14,2	19 772	14,7	20 512	14,8	10,7
Lyon	14 387	11,0	14 770	11,0	15 490	11,2	7,7
Marseille	10 506	8,1	10 499	7,8	10 704	7,7	1,9
Paris	28 616	22,0	30 816	22,9	31 645	22,8	10,6
Rennes	15 812	12,1	16 406	12,2	16 836	12,2	6,5
Strasbourg	9 369	7,2	9 488	7,0	9 953	7,2	6,2
Toulouse	9 426	7,2	10 024	7,4	10 183	7,3	8,0
Outre-Mer	4 364	3,3	3 291	2,4	3 666	2,6	-16,0
ensemble	**130 345**	**100,0**	**134 823**	**100,0**	**138 554**	**100,0**	**6,3**

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI.

tableau 3

évolution du nombre de mesures prises en charge par les CPAL							
mesures	1er janvier 1997		1er juillet 1997		1er janvier 1998		variation 1997/1998
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	en%
sursis avec mise à l'épreuve	96 523	74,1	100 584	74,6	104 482	75,4	8,2
libération conditionnelle GDS	4 799	3,7	4 289	3,2	4 222	3,0	-12,0
libération conditionnelle JAP	4 435	3,8	4 706	3,8	4 799	3,7	8,2
travail d'intérêt général	22 812	17,5	23 872	17,7	23 763	17,2	4,2
contrôle judiciaire	2 499	1,9	2 424	1,8	2 562	1,8	2,
interdition de séjour	1 100	0,8	1 220	0,9	1 237	0,9	12,5
L51 CSN	1 187	0,9	992	0,7	874	0,6	-26,4
grâce conditionnelle	141	0,1	171	0,1	98	0,1	-30,5
ajournement	727	0,6	707	0,5	763	0,6	5,0
ensemble	130 345	100,0	134 823	100,0	138 554	100,0	6,3

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI.

tableau 4

statistique des mouvements en 1997						
	présents au 1er.01.1997	entrées au cours de l'année		sorties au cours de l'année		présents au 1er.01.1998
personnes	105 222	70 458		58 619		117 061
mesures	au 1.1.1997	effectif	%	effectif	%	au 1.1.1997
sursis avec mise à l'épreuve	96 523	57 998	62,7	50 039	59,3	104 482
libération conditionnelle GDS	557	195	0,2	199	0,2	553
libération conditionnelle JAP	4 799	4 882	5,3	5 459	6,5	4 222
travail d'intérêt général	22 812	25 043	27,1	24 092	28,6	23 763
contrôle judiciaire	2 499	1 888	2,0	1 825	2,2	2 562
interdition de séjour	1 100	575	0,6	438	0,5	1 237
L51 CSN	1 187	305	0,3	618	0,7	874
grâce conditionnelle	141	340	0,4	383	0,5	98
ajournement	727	1 315	1,4	1 279	1,5	763
ensemble	130 345	92 541	100,0	84 332	100,0	138 554

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI.

tableau 5

durée moyenne des mesures en 1997			
	nombre moyen de mesures suivies en 1996	**entrées**	**durée moyenne de la mesure**
ensemble des mesures	134 450	92 541	17,4 mois
dont :			
sursis avec mise à l'épreuve	100 503	57 998	20,8 mois
libération conditionnelle	5 066	5 077	12,0 mois
travail d'intérêt général	23 288	25 043	11,2 mois
contrôle judiciaire	2 531	1 888	16,1 mois
ajournement	745	1 315	6,8 mois

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI.

tableau 6

statistique des interventions en 1997										
directions régionales	**sortants de prison**		**enquêtes rapides**		**enquêtes D. 49.1**		**enquêtes D. 526**		**ensemble des interventions**	
	effectif	**%**	**effectif**	**%**	**effectif**	**%**	**effectif**	**%**	**effectif**	**%**
Bordeaux	636	21,0	399	13,2	1867	61,5	132	4,4	3 034	100,0
Dijon	513	16,5	575	18,5	1960	63,1	60	1,9	3 108	100,0
Lille	1 057	17,8	1233	20,8	3291	55,5	350	5,9	5 931	100,0
Lyon	769	13,8	1214	21,7	3419	61,2	189	3,4	5 591	100,0
Marseille	720	20,9	565	16,4	1742	50,5	425	12,3	3 452	100,0
Paris	841	9,8	1566	18,3	5163	60,4	982	11,5	8 552	100,0
Rennes	982	19,9	493	10,0	3310	67,0	152	3,1	4 937	100,0
Strasbourg	690	18,6	1001	26,9	1866	50,2	158	4,3	3 715	100,0
Toulouse	1 197	27,9	601	14,0	2192	51,1	298	6,9	4 288	100,0
Outre-Mer	297	30,7	157	16,2	453	46,7	62	6,4	969	100,0
ensemble	**7 702**	**17,7**	**7 804**	**17,9**	**25 263**	**58,0**	**2 808**	**6,4**	**43 577**	**100,0**

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI.

mesures	évolution du nombre de mesures en 1992					
	durée moyenne de la mesure		nombre moyen de mesures suivies en 1992		1er janvier 1992	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
sursis avec mise à l'épreuve	174	0,1	134 450	100,0	134 554	100,0
libération conditionnelle GDV	4 798	3,7	4 789	3,6	4 222	3,1
libération conditionnelle PAV	4 436	3,4	4 706	3,5	4 799	3,7
travail d'intérêt général	20,8 mois	22,8 %	100 503	74,7	23 763	17,7
contrôle judiciaire	12,0 mois	2,4 %	5 065	3,8	2 562	1,9
interdiction de séjour	11,2 mois	1,1 %	23 288	17,3	25 043	18,6
LSJ CSN	1,1 mois	0,8 %	2 331	1,7	1 888	1,4
grâce conditionnelle	6,8 mois	1,1 %	765	0,6	1 315	0,9
ajournement		727	0,6	707	0,5	753
ensemble		130 345	100,0	134 823	100,0	134 554

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCEM.

	statistique des interventions en 1992									
	sortants de prison		nouveaux probatoires		nouveaux probatoires		ensemble des interventions			
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%
sursis avec mise à l'épreuve	394	13,3	1 867	61,2	172	5,4	3 034	100,0		
libération conditionnelle GDV	573	18,5	1 940	63,7	60	1,9	3 100	100,0		
libération conditionnelle PAV	1 233	20,8	3 291	55,5	350	5,9	5 931	100,0		
travail d'intérêt général	1 214	21,7	3 419	61,2	189	3,4	5 591	100,0		
contrôle judiciaire	365	16,4	1 742	78,2	125	5,6	2 232	100,0		
interdiction de séjour	1 566	18,3	5 163	60,4	882	11,5	8 552	100,0		
LSJ CSN	493	10,0	3 310	67,0	122	2,5	4 927	100,0		
grâce conditionnelle	1 001	26,9	1 865	50,2	158	4,3	3 715	100,0		
ajournement	601	14,0	2 195	51,1	298	6,9	4 298	100,0		
ensemble	7 401	17,1	25 352	58,0	2 356	5,4	43 577	100,0		

Source : Statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCEM.

Chapitre 2

L'individualisation des peines privatives de liberté

Partie I
Chapitre 2

L'individualisation des peines privatives de liberté

1.21 L'orientation des détenus, service central de transfèrements et extraditions

L'orientation des détenus

Les affectations

La note du 18 janvier 1990 relative à la mise en service des établissements du programme « 13 000 » représente une première étape de la déconcentration en matière d'orientation.

- Antérieurement à cette note, le reliquat de peine déterminant la répartition des compétences entre l'administration centrale et les directions régionales était fixé à deux ans.
- Depuis cette note, les condamnés dont le reliquat de peine est supérieur à trois ans lorsque leur condamnation devient définitive, font l'objet d'un dossier d'orientation transmis à l'administration centrale, laquelle est compétente pour décider de leur affectation vers un établissement pour peines. L'orientation des condamnés, dont le reliquat de peine est inférieur à trois ans, relève de la compétence des directeurs régionaux à l'intérieur de chacune des directions régionales si la peine prononcée est inférieure à 5 ans.

La seconde et dernière étape de la déconcentration en matière d'affectation accroît la compétence des directeurs régionaux.

- La loi du 8 février 1995 modifiant l'article 717 du Code de procédure pénale dispose que les centres de détention régionaux ont vocation à accueillir les condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée totale n'excède pas 5 ans ou ceux dont la durée totale de peine est inférieure à 7 ans, si le reliquat de peine restant à subir n'excède pas 5 ans.
- Déjà prévue pour 1997, cette étape sera mise en œuvre dès la signature ministérielle des textes d'application de la loi du 8 février 1995

Les dossiers adressés pour compétence à l'administration centrale concernent les affectations de détenus ayant un reliquat de peine supérieur à 3 ans, quelle que soit la durée de la peine ou ayant un reliquat de peine à effectuer inférieur à 3 ans, mais une peine (ou un ensemble de peines) supérieure ou égale à 5 ans (compétence classique) et, à titre exceptionnel, des dossiers relatifs aux demandes d'affectation interrégionales en raison de surencombrement dans les régions d'origine, pour rapprochement familial ou suivi d'un cursus de formation générale ou professionnelle.

Les dossiers nationaux d'orientation : analyse des dossiers reçus en 1997

Les 2 874 dossiers parvenus à l'administration centrale en 1997 ont été analysés respectivement sous les angles de la durée de la peine restant à subir, l'âge, l'origine par région pénitentiaire et la nationalité des condamnés.

dossiers nationaux d'orientation		reliquat de peine inférieur à 3 ans	
	total	nombre	taux
1991	3 529		
1992	3 293	468	14,21
1993	3 424	574	16,76
1994	3 337	620	18,60
1995	3 030	427	14,10
1996	3 281	348	9,42
1997	2 874	243	8,45

Durée de la peine restant à subir

On enregistre en 1997 une nette diminution du nombre des dossiers d'orientation de détenus dont le reliquat de peine est supérieur à 5 ans. Cette diminution concerne plus précisément cette année les dossiers dont le reliquat de peine est, d'une part, compris entre 5 et 10 ans, et d'autre part, supérieur à 20 ans.

Le nombre de dossiers concernant des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité atteint son niveau le plus bas depuis 1987 (- 42 %).

Nota : Les écarts importants constatés depuis 1994, peuvent être justifiés par le fait que depuis 1995 l'outil informatique a considérablement amélioré les conditions matérielles de suivi des dossiers transmis à l'administration centrale.

Dossiers nationaux d'orientation, reliquat de peine supérieur à 3 ans

reliquat de peine	de 3 à 5 ans	de 5 à moins de 10 ans	de 10 à moins de 20 ans	20 ans et plus	R C P	total
1987		904	289	11	31	1 235
1988		940	332	10	36	1 318
1989		1 010	433	18	40	1 501
1990		1 233	433	12	49	1 727
1991		1 269	465	16	50	1 800
1992	1 077	1 211	488	11	38	1 748
1993	996	1 251	508	52	43	1 854
1994	863	1 221	533	62	38	1 854
1995	354	1 158	929	124	38	2 249
1996	434	1 347	998	123	31	2 499
1997	429	1 063	1 019	102	18	2 202
variation en % entre 1996 et 1997	- 1,15	- 21	2,10	- 17	- 42	- 12

Âge

Au moment de l'examen de leur dossier national d'orientation, près de 70 % des détenus sont âgés de plus de trente ans.

Dossiers nationaux d'orientation, répartition par âge

	1995		1996		1997	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%
- de 18 ans	10	0,3	7	0,21	4	0,14
de 18 à - 23 ans	138	4,6	199	6,06	175	6,9
de 23 à - 30 ans	864	28,5	835	25,44	679	23,63
de 30 à - 40 ans	1 011	33,4	1 046	31,88	924	32,15
40 ans et plus	1 007	33,2	1 194	36,39	1 092	38
total	3 030	100,0	3 281	100,0	2 874	100,0

Origine par région pénitentiaire

Au 31 décembre 1997, la population pénale incarcérée dans les maisons d'arrêt de la région de Paris représente 23 % de l'effectif national des détenus en maison d'arrêt. C'est une explication probable au fait que cette région reste majoritaire dans l'envoi des dossiers d'orientation à l'administration centrale.

Dossiers nationaux d'orientation, analyse par région pénitentiaire

année 1997 directions régionales	nombre de dossiers nationaux d'orientation	taux en %
Bordeaux	221	7,7
Dijon	132	4,6
Lille	398	13,9
Lyon	276	9,6
Marseille	366	12,7
Paris	767	26,7
Rennes	235	8,1
Strasbourg	186	6,5
Toulouse	269	9,4
DOM-TOM	24	0,8
total	**2 874**	**100,0**

Nationalité

Pour les 2 874 condamnés ayant fait l'objet d'un dossier national d'orientation en 1997, 691 étaient de nationalité étrangère. La part des personnes de nationalité étrangère condamnées à des peines supérieures ou égales à trois ans s'établit sur l'année à 24,21 %. Comparé au taux de personnes de nationalités étrangères détenues en France en 1997 (26 %), on constate que le nombre des étrangers persiste à être plus important dans la catégorie des prévenus et des condamnés courtes peines.

Dossiers nationaux d'orientation, nationalités les plus représentées

année 1997 pays d'origine	nombre	% (1)	condamnés pour ILS	% (2)
Maroc	130	18,8	67	51,5
Algérie	125	18,1	51	40,8
Tunisie	56	8,1	30	53,6
Portugal	46	6,6	9	19,6
Espagne	36	5,2	23	63,9
Turquie	25	3,6	13	52
Italie	21	3,0	11	52,4
Grande Bretagne	17	2,5	16	94,1
Colombie	16	2,3	16	100
Pays Bas	15	2,2	13	86,7
total	**487**	**70,4**	**249**	**51,1**

(1) Pourcentage des détenus de la nationalité concernée par rapport à l'ensemble des détenus de nationalité étrangère ayant fait l'objet d'un dossier d'orientation.

(2) Pourcentage des détenus condamnés pour une affaire de stupéfiants par rapport au nombre de condamnés de la même nationalité, ayant fait l'objet d'un dossier d'orientation.

Parmi ces condamnés de nationalité étrangère, 51,1 % sont concernés par des infractions relatives à la législation sur les stupéfiants. Le tableau de la page précédente permet d'apprécier les dix nationalités les plus représentées, et pour chacune d'elles, le nombre de détenus condamnés dans le cadre d'une affaire de stupéfiants.

L'affectation des condamnés

Les affectations initiales décidées par l'administration centrale recouvrent les transfèrements d'une maison d'arrêt vers un établissement pour peine.

Décisions d'affectations initiales, compétence centrale

année 1997	
centre de détention	1 003
maison centrale	227
mise à disposition d'une direction régionale	448
centre de détention régional	544
CNO	495
établissement pour femmes	135
centre de jeunes détenus	3
maison d'arrêt	19
dossiers en instance	0
total	**2 874**

Par rapport à l'année 1996

- le taux de mises à disposition des directions régionales augmente de près de 3,5 points (15,5 % en 1997, 12,1 % en 1996);
- le nombre de décisions d'affectation en centre de détention régional (544 en 1997, 635 en 1996) diminue sensiblement;
- le taux de décisions d'affectation au centre national d'orientation augmente de près de 4 points (17,2 % des affectations initiales prononcées en 1997, 13,4 % en 1996);
- les décisions d'affectation initiale des femmes condamnées représentent 4,7 % de l'ensemble des décisions prises à l'administration centrale, soit une augmentation de 1,2 point par rapport à 1996;
- 3 mineurs ou jeunes majeurs (moins de 21 ans) ont été affectés sur dossier d'orientation en centre de jeunes détenus plutôt qu'en établissement classique (7 en 1996).
- Les affectations au centre pénitentiaire de Château-Thierry sont dérogatoires aux principes présidant à l'orientation des condamnés dans la mesure où la décision relève de la compétence commune des intervenants médicaux et de l'administration centrale, cet établissement étant en effet destiné à recevoir les détenus présentant des difficultés relationnelles graves sans pour autant relever d'une structure psychiatrique.

Affectations prononcées

année 1997	nombre de dossiers d'orientation	CNO	total
total	2 407	34	2 441
maisons centrales	**227**	**11**	**238**
Arles	38	2	40
Clairvaux	3		3
Ensisheim	14	2	16
Lannemezan	9	1	10
Moulins	14		14
Plaine-des-Galets			
Poissy	30		30
Riom	33	2	35
Saint-Martin-de-Ré	77	2	79
Saint-Maur	9	2	11
centres de détention	**968**	**23**	**991**
Baie-Mahault	2		2
Bapaume	49	2	51
Caen	42		42
Casabianda	26	1	27
Ducos	1		1
Écrouves	74	1	75
Eysses	81		81
Joux-la-Ville	5		5
Liancourt	118		118
Mauzac	98	2	100
Melun	88		88
Montmédy	64		64
Muret	93	10	103
Nantes	57	1	58
Nouméa	1		1
Toul	35	1	36
Val-de-Reuil	134	5	139

Affectations prononcées

année 1997 (suite)	nombre de dossiers d'orientation	CNO	total
centres régionaux	577	0	577
Aiton	9		9
Argentan	102		102
Baumettes	1		1
Bédenac	3		3
Châteaudun	69		69
Châteauroux	21		21
Château-Thierry			0
Clairvaux	2		2
Draguignan	26		26
Joux-la-Ville	10		10
Lannemezan	1		1
Laon	13		13
Longuenesse	13		13
Loos	14		14
Lorient	4		4
Maubeuge	9		9
Metz	1		1
Mulhouse	6		6
Nantes	25		25
Neuvic	10		10
Oermingen	12		12
Perpignan	21		21
Salon-de-Provence	15		15
Saint-Mihiel	8		8
Saint-Quentin	18		18
Saint-Sulpice	5		5
Tarascon	39		39
Uzerche	58		58
Varennes-le-Grand	24		24
Villenauxe	38		38
affectations à la disposition des directeurs régionaux	513	0	513
femmes	119	0	119
CD de Bapaume	17		17
CD de Draguignan	1		1
CD de Joux-la-Ville	50		50
CD de Marseille-Baumettes	9		9
CD de Rennes	42		42
centres de jeunes détenus	3	0	3
Aix-Luynes	1		1
Bordeaux			0
Fleury-Mérogis	2		2

Les transfèrements et les extraditions

Conformément aux dispositions du Code de procédure pénale, l'Administration pénitentiaire procède à l'exécution matérielle des transfèrements administratifs, des décrets d'extradition et des transfèrements de condamnés dans le cadre des conventions internationales (convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983, conventions bilatérales, etc.).

Transferts de détenus étrangers incarcérés en France

Le nombre de demandes est en baisse : 53 en 1997 (91 en 1996).

En 1997, l'Administration pénitentiaire a émis un avis favorable pour environ 10 % des demandes de transfèrements (12 % en 1996) et 29 avis défavorables dont 19 (soit 65,5 %) en raison d'une amende douanière non réglée ayant entraîné l'exercice d'une contrainte par corps.

Le nombre des transferts reste stable : 7 en 1996, 7 en 1997

L'Administration pénitentiaire émet un avis favorable au transfèrement dès lors que :

- l'intéressé est condamné définitif,
- il lui reste à purger un minimum de 6 mois,
- il a le cas échéant, indemnisé les parties civiles, s'est aquitté de son amende douanière ou a obtenu un arrangement avec le service des douanes afin d'obtenir la levée de la contrainte par corps.

Malgré les longs délais de transmission des pièces judiciaires, les services des douanes ont tendance à prendre position plus rapidement en matière d'amende douanière, ce qui permet à l'Administration pénitentiaire de se prononcer dans des délais plus courts (16 % des dossiers sont en cours d'instruction en 1996 contre 39 % en 1995). Toutefois, il arrive que la demande de mise à exécution de la contrainte par corps ne parvienne au service du greffe que 7 à 8 mois après que la condamnation a acquis un caractère définitif.

Une fois constitué, le dossier est transmis pour attribution à la direction des Affaires criminelles et des grâces (DACG) — sous-direction du droit pénal général et international — bureau de l'entraide répressive internationale et des conventions pénales. Le délai entre la réception de la demande et la transmission du dossier à la DACG se situe en moyenne autour de 6 à 10 mois.

Récapitulatif sur la période 1990-1997

Statistiques réalisées sur les 655 demandes de transfert à l'étranger enregistrées entre le 1er janvier 1990 et le 31 décembre 1997.

- Position de l'Administration pénitentiaire :
  - 348 avis défavorables en raison du non paiement de l'amende douanière (277) et des dommages et intérêts (71),
  - 149 avis favorables,
  - 178 dossiers classés (renonce, libéré, extradé, etc.).
- Décisions de rejet :
  - rejet par l'Italie : 7 ; le Sénégal : 2 ; les Pays-Bas : 1,
  - rejet par la DACG (non-adaptabilité de la peine) : 1 (Pays-Bas).
- Transferts réalisés sur les demandes effectuées depuis le 1er janvier 1990 :
  - 41 dont 3 pour lesquels les demandes étaient antérieures à 1990.

Analyse des demandes de transfert des détenus étrangers incarcérés en France

	1996	1997
demandes enregistrées	91	53
dossiers en cours d'instruction	15	14
décisions de l'Administration pénitentiaire		
avis défavorables	53	29
avis favorables, dossiers transmis à la DACG	11	5
dossiers classés sans suite (détenus libérés ou renonçant à leur demande)	12	5

pays les plus demandés			
1996		**1997**	
Pays-Bas	20	Pays-Bas	19
Italie	17	Espagne	15
Grande-Bretagne	11	Italie	5
Belgique	10	Turquie	4
Espagne	8	Allemagne	3
Turquie	7	Belgique	3
transferts réalisés	**7**		**7**

Transfert des détenus étrangers incarcérés en France, sur dossier ouvert en 1997

pays	nombre de demandes en 1997	transferts réalisés en 1997
Allemagne	3	
Belgique	3	
Canada	1	
Côte d'Ivoire	1	
Espagne	15	
Hongrie	1	
Italie	5	
Pays-Bas	19	
Suisse	1	
Turquie	4	
total	**53**	**0**

Transferts réalisés en 1997 sur dossiers ouverts antérieurement à cette année

Italie	**1** (1995)
Pays- Bas	**6** (1992, 1995, 1996)

Total des transferts réalisés en 1997

7

Transfert des détenus français incarcérés à l'étranger

pays	nombre de demandes en 1997	transferts réalisés en 1997
Espagne	4	
États-Unis	3	
Luxembourg	2	
Maroc	24	17
Portugal	1	
Thaïlande	1	
Autriche	1	1
Grande-Bretagne	1	
Italie	1	
total	**38**	**18**

Transferts réalisés en 1997 sur dossiers ouverts antérieurement à cette année

Grèce	**1**
Maroc	**1**
États-Unis	**3**
Thaïlande	**3**
total	**8**

Total des transferts réalisés en 1997

26

Extradés remis par le gouvernement français à des pays étrangers

	extraditions accordées par le gouvernement français			remise en transit en provenance d'un autre pays		
pays requérant	**1995**	**1996**	**1997**	**1995**	**1996**	**1997**
Allemagne	27	31	33	7	1	1
Australie			8			1
Autriche	1	2	1	1		
Belgique	9	27	19	2	1	2
Bulgarie			1			
Canada					1	
Dannemark			1			
Espagne	2	15	16			
États-Unis	6	4				
Finlande	1					
Grande-Bretagne	6	2	2			
Grèce	1					
Hongrie						1
Hong-Kong						
Italie	19	21	20		1	
Israël	1	1				
Luxembourg		1	3			
Mali		1				
Maroc			1			
Monaco		2	1			
Pays-Bas	6	9	4			
Pologne			2			2
Portugal	4	5	7			
République tchèque		1	1			
Roumanie		1	3			
Suède	1		1			
Suisse	11	17	11		1	
Slovaquie				1		
Turquie			1			1
ensemble	**95**	**140**	**136**	**11**	**5**	**8**

Détenus transférés vers des pays étrangers

à partir de la France

pays	1995	1996	1997
Canada	2	2	
Espagne	2	1	
Grande-Bretagne		1	
Grèce			
Inde			
Italie	1	2	1
Pays-Bas	1		6
Portugal		1	
Sénégal	1		
total	**7**	**7**	**7**

Détenus transférés vers la France

à partir de pays étrangers

pays	1995	1996	1997
Allemagne		3	
Autriche			1
Croatie		1	
Espagne	11		
États-Unis		1	3
Grande-Bretagne	1		
Grèce		1	1
Luxembourg	1	2	
Maroc	6	9	18
Portugal		2	
Slovénie	1		
Suisse		2	
Thaïlande	2	1	3
total	**10**	**22**	**26**

Extradés remis par des pays étrangers au gouvernement français

pays requérants	1995	1996	1997
Allemagne	16	34	26
Argentine			1
Autriche		1	
Belgique	30	38	31
Cambodge			1
Canada		2	
Chypre		1	1
Côte-d'Ivoire	1		
Cuba		1	
Dannemark			1
Espagne	19	31	33
États-Unis	2	1	1
Grande-Bretagne	3	1	3
Israël	2	1	
Italie	6	3	5
Luxembourg	4	1	4
Maroc	3	4	
Monaco	1	2	
Paraguay	1		
Pays-Bas	9	17	20
Pologne			1
Portugal			1
Roumanie		2	
Sénégal	2		
Slovénie		1	1
Suède			1
Suisse	5	9	10
Rép. tchèque			2
Togo	1		
Tunisie			1
Turquie		1	1
ensemble	**105**	**151**	**145**

Transferements administratifs organisés par le service central des transferements

	1995	1996	1997
ordres de transfèrements enregistrés	6 414	7 411	6 196
nombre de convois	706	714	760
avion (1)	34	32	43
automobile	706	714	717
détenus transférés	7 182	7 664	7 142
avion (1)	47	45	65
automobile	7 182	7 619	7 077
nombre total de personnes incarcérées	139 509	138 214	133 185
au 1er janvier	53 905	55 062	54 269
en cours d'année	85 604	83 152	78 911
% des transférés	**5,15**	**5,55**	**5,36**

(1) transferts métropole DOM-TOM.

1.22 Les permissions de sortir

La statistique des permissions de sortir, ne prend pas en compte les permissions accordées aux détenus bénéficiant du régime de semi-liberté.

Les conditions d'octroi et les modalités de permissions de sortir sont prévues par les articles 720.2, 723.3 et D. 142 du Code de procédure pénale.

Au cours de l'année 1997, 35 729 permissions de sortir (dont 1 444 dans les DOM) ont été accordées à 15 338 détenus. Le nombre de permissions a diminué de 6,5 % par rapport à l'année 1996. Ainsi le nombre moyen de permissions accordées dans l'année à chaque bénéficiaire est de 2,3 ; il est identique à celui de 1996.

On note par ailleurs que 50,5 % des permissions ont été accordées à des condamnés placés en maison d'arrêt et 49,5 % à des condamnés affectés dans les établissements pour peine (44,3 % en centre de détention).

Tableau 1

Les permissions ont été accordées à 84,4 % au titre du maintien des liens familiaux : cette proportion est un peu plus importante dans les établissements pour peine (86,5 %) que dans les maisons d'arrêt (82,5 %).

Tableau 2

En 1997, sur les 35 729 permissions de sortir, 223 n'ont pas été suivies de retour à l'établissement, soit un taux de non-réintégration[1] de 0,6 % identique à celui de l'année 1996.

Ce taux varie en fonction de la nature de l'établissement. Il est plus élevé en en établissement sanitaire : 1,2 % (0,6 % en 1995) et il s'établit à 0,6 % en maison d'arrêt, 0,7 % en centre de détention et 0,8 % en maison centrale.

Tableau 3

20,2 % de l'ensemble des permissions ont été accordées à des condamnés pour crime. Le taux de non-réintégration de ces condamnés (0,3 %) est plus faible que celui des condamnés pour délit (0,7 %).

(1) Il y a « non-réintégration » lorsque le détenu n'a pas réintégré l'établissement d'origine dans un délai de 48 heures maximum après la date de retour prévue.
Taux = nombre de non-réintégrations/nombre total de permissions.

Tableau 4

Les motifs des 223 non-réintégrations enregistrées en 1997 se répartissent de la façon suivante : 202 évasions, 14 réincarcérations dans un autre établissement, 3 hospitalisations et 4 décès.

À titre indicatif, au 10 mars 1998, sur les 202 évadés, 126 n'ont pas été repris, 82 ont réintégré; il en résulte un taux de repris[1] de 44,4, %.

Tableau 5

23 infractions ont été commises au cours et/ou à la suite de la permission de sortir en 1997 : 22 délits, 1 crime.

Tableau 6

Parmi les 115 338 détenus « permissionnaires », 54,7 % ont bénéficié d'une seule permission.

(1) Taux de repris = (repris après évasion + réincarcérations dans un autre établissement) / (nombre d'évadés + nombre de réincarcérés dans les autres établissements).

tableau 1

Ensemble des permissions de sortir pour l'année 1997
permissions accordées par motif et par type d'établissement

métropole + DOM	maisons d'arrêt		établissements pour peine					ensemble	
			MC	CD	ES	ensemble			
type de la permission	eff.	%	eff.	eff.	eff.	eff.	%	eff.	%
présentation à un employeur (D. 143.1)	1 787	9,9	105	651	57	813	4,6	2 600	7,3
présentation à un examen scolaire ou professionnel (D. 143.2)	343	0,0	12	413	0	425	0,0	768	2,1
présentation à un examen médical ou psychologique (D. 143.3)	412	2,3	166	468	21	655	3,7	1 067	3,0
formalités militaires (D. 143.4)	162	0,9	99	24	10	133	0,8	295	0,8
circonstances familiales graves (D. 144)	459	2,5	35	329	7	371	2,1	830	2,3
maintien des liens familiaux (D. 145-146)	14 871	82,5	878	13 945	475	15 298	86,5	30 169	84,4
ensemble	18 034	100,0	1 295	15 830	570	17 695	97,6	35 729	100,0

tableau 2

issue de la permission selon le type d'établissement						
année 1997 issue de la permission	**maisons d'arrêt**	**établissements pour peine**				**ensemble**
		MC	**CD**	**ES**	**ensemble**	
réintégration	**17 933**	**1 284**	**15 726**	**563**	**17 573**	**35 506**
volontaire, dans les délais	17 842	1 281	15 540	563	17 384	35 226
volontaire, avec un retard	74	3	174	0	177	251
contrainte, dans les délais	3	0	9	0	9	12
contrainte, avec retard	14	0	3	0	3	17
non-réintégration	**101**	**11**	**104**	**7**	**122**	**223**
évasion	96	9	93	4	106	202
hospitalisation	3	0	0	0	0	3
décès	2	0	2	0	2	4
réintégration dans un autre établissement	0	2	9	3	14	14
ensemble des permissions	**18 034**	**1 295**	**15 830**	**570**	**17 695**	**35 729**
taux de non-réintégration	**0,6**	**0,8**	**0,7**	**1,2**	**0,7**	**0,6**

tableau 3

issue de la permission selon le motif de l'incarcération			
année 1997	**délit**	**crime**	**ensemble**
réintégrations	**28 321**	**7 185**	**35 506**
volontaires, dans les délais	28 059	7 167	35 226
volontaires, avec retard	235	16	251
contraintes, dans les délais	11	1	12
contraintes, avec retard	16	1	17
non réintégrations	**199**	**24**	**223**
évasions	184	18	202
hospitalisations	3	0	3
décès	3	1	4
réintégrations dans un autre établissement	9	5	14
ensemble des permissions	**28 520**	**7 209**	**35 729**
taux de non-réintégration	**0,7**	**0,3**	**0,6**

tableau 4

incidents au cours de la permission, année 1997	
permissions de sortir	**35 729**
réintégrations	**35 506**
volontaires dans les délais	35 226
volontaires avec un retard ≤ 48 h	251
contraintes dans les délais	12
contraintes avec retard ≤ 48 h	17
non-réintégrations	**223**
évasions	202
hospitalisations	3
décès	4
réintégrations dans un autre établissement	14
infractions commises au cours ou à la suite de la permission	**23**
délits	22
crime	1

tableau 5

répartition des incidents au cours et/ou à la suite de la permission selon la nature de l'établissement de sortie (métropole et Outre-mer)

année 1997	établissements de sortie					
catégorie	maisons d'arrêt	établissements pour peine				total
		MC	CD	ES	ensemble	
délit	5	1	16	0	17	22
crime	1	0	0	0	1	1

tableau 6

permissionnaires selon le nombre de permissions en 1997 (métropole et Outre-mer)

nombre de permissions	nombre de permissionnaires	%
1	8 393	54,7
2	2 876	18,8
3	1 568	10,2
4	1 000	6,5
5	454	3,0
6	318	2,1
7	131	0,9
8	121	0,8
9	86	0,6
10 et plus	391	2,5
ensemble	15 338	100,0

1.23 La semi-liberté

La mesure de semi-liberté permet une prise en charge de publics très divers : des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement aux condamnés à de longues peines en fin de peine. C'est une mesure ancienne qui a été expérimentée en France pour la première fois en 1948 auprès d'un public de condamnés, à titre d'épreuve avant l'obtention de la libération conditionnelle. Pendant les années cinquante, elle devient une modalité d'exécution des courtes peines d'emprisonnement et son taux de réussite justifie une consécration législative en 1959.

La mise en œuvre de cette mesure alternative à l'incarcération vise toujours à permettre aux détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement d'éviter les conséquences de l'incarcération, particulièrement la rupture avec le milieu socio-professionnel et familial.

S'agissant des condamnés à des longues ou moyennes peines, la semi-liberté constitue une période de transition pendant laquelle le détenu peut faire l'apprentissage de la responsabilité et préparer une intégration sociale et professionnelle, afin de favoriser la réinsertion à l'issue de la peine. Cette mesure permet au condamné, hors d'un établissement pénitentiaire et sans surveillance continue, d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, un stage ou un emploi temporaire en vue de son insertion future, ou encore de participer à sa vie familiale ou de subir un traitement médical.

La loi de programme pour la Justice a prévu la création de places nouvelles de semi-liberté : les questions afférentes à l'admission, au régime de vie et au suivi des semi-libres ont fait l'objet d'un examen approfondi. Un recensement des besoins a été mené.

L'ensemble de ces réflexions ont abouti à la nécessité de créer en plus des centres de semi-liberté, un nouveau type d'établissement dont la mission principale serait de favoriser le développement des alternatives à l'incarcération des courtes peines : les centres pour peines aménagées. Une expérimentation devrait pouvoir débuter en 1999.

En 1997, les juges de l'application des peines ont prononcé 6 288 mesures de semi-liberté à l'égard des détenus condamnés en France (métropole et Outre-mer). Cela représente une stabilisation par rapport à l'année précédente où 6 267 mesures avaient été prononcées.

Tableau 1

Plus de la moitié des décisions de semi-liberté (59,8 %) sont accordées dès l'incarcération dans le cadre de l'article D. 49.1 du Code de procédure pénale.

Leur part est en légère augmentation puisque ce type de décisions concernait 54,4 % de l'ensemble en 1996, 54 % en 1995 et 55 % en 1994.

Les détenus condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté qui n'ont plus qu'un temps de détention inférieur ou égal à un an peuvent bénéficier du régime de semi-liberté (article D. 137 de l'ancien Code de procédure pénale). En 1997, la proportion de décisions de semi-liberté accordées sur le fondement de l'article D. 137 est de 37,9 %, soit une baisse de 5 points par rapport à 1996.

La répartition des décisions de semi-liberté par infraction commise indique que les infractions contre les biens constituent toujours la plus grande part (35 %). Les nombres de semi-liberté concernant les infractions contre les personnes et l'infraction à la législation sur les stupéfiants sont ceux qui ont le plus augmenté, respectivement de 11,3 % et de 16,5 %. La part prise par ces deux types d'infractions sur l'ensemble des décisions de semi-liberté ne cesse d'augmenter : depuis 1995 gain de 3 points pour l'infraction à la législation sur les stupéfiants; pour les infractions contre les personnes, on est passé de 18,8 % en 1995 à 22,8 % en 1997.

Tableau 2

Quel que soit le cadre juridique, le travail est toujours le motif d'admission le plus souvent invoqué : 78,8 % (80,4 % en 1996, 79,1 % en 1995 et 72,5 % en 1994). La part des contrats emploi solidarité est un peu moins importante chaque année : en 1997, les CES regroupent près de 9,4 % des motifs contre 10,8 % en 1996, et 10 % en 1995. La formation, qui inclut les stages rémunérés, la scolarité et la formation non rémunérée arrive en seconde position : 17 % en 1997; en 1993, cette part était de 22,6 %. Les détenus dont le motif de semi-liberté est la formation semblent bénéficier plus que la moyenne de l'article D. 137 (46,6 % contre 37,9 % pour l'ensemble). La participation à la vie familiale (2,4 %) et le motif médical (0,7 %) sont toujours des causes résiduelles, de même que l'obtention du revenu minimum d'insertion (RMI) qui a motivé 0,2 % des mesures de semi-liberté (15 détenus).

Tableau 3

Les incidents comptabilisés sont indépendants des décisions de semi-liberté prises au cours de l'année. On ne peut donc effectuer de rapprochement entre le nombre de semi-liberté et le nombre d'incidents.

Après une diminution du nombre d'incidents depuis 1994 (741 en 1994, 612 en 1995, 504 en 1996), on assiste cette année à une hausse de 17 % du nombre d'incidents. 590 incidents se sont déroulés au cours de l'année 1997.

Un peu plus de 55 % des incidents résultent du non respect des obligations fixées par l'ordonnance du juge. La révocation de la mesure est le mode de sanction le plus souvent appliqué : 65,7 % des cas. On note cependant une baisse de la part prise par cette sanction (baisse de 7 points) au profit de la sanction disciplinaire qui elle voit sa part s'accroître (21,9 % en 1996 contre 30,3 % en 1997).

tableau 1

ordonnances de semi-liberté réparties selon l'infraction commise
champ : métropole et Outre-mer

infraction	1996 total	1997 D. 137	1997 D. 49.1	1997 723.1	1997 total	1997 proportion en %	variation annuelle en %
contre les biens	2 166	927	1 237	37	2 201	35,0	1,6
contre les personnes	1 290	625	775	36	1 436	22,8	11,3
homicide et blessure involontaires	221	62	110	9	181	2,9	- 18,1
abandon de famille	121	28	66	3	97	1,5	- 19,8
infraction à la législation sur les stupéfiants	708	330	477	18	825	13,1	16,5
autre infraction	1 761	411	1 097	40	1 548	24,6	- 12,1
total	**6 267**	**2 383**	**3 762**	**143**	**6 288**	**100,0**	**- 0,3**

Source : statistique mensuelle de semi-liberté.

tableau 2

ordonnances de semi-liberté réparties selon les motifs d'admission
champ : métropole et Outre-mer

motif	1996 total	1997 D. 137	1997 D. 49.1	1997 723.1	1997 total	1997 proportion en %	variation annuelle en %
travail (1) CT	4 252	1 476	2 658	112	4 246	67,5	- 0,1
CTA	785	287	414	10	711	11,3	- 9,4
dont CES	678	239	340	9	588	9,4	- 13,3
stage rémunéré	717	358	420	11	789	12,5	- 10,0
scolarité	96	55	44	0	99	1,6	3,1
formation non rémunérée	186	87	91	6	184	2,9	- 1,1
soins	80	19	26	0	45	0,7	- 43,8
participation à la vie familiale	119	52	95	2	149	2,4	25,2
revenu minimum d'insertion	22	6	8	1	15	0,2	- 31,8
non renseigné	10	43	6	1	50	0,8	400,0
total	**6 267**	**2 383**	**3 411**	**143**	**6 288**	**100,0**	**- 0,3**

(1) CT : contrat de travail, CTA : contrat de travail aidé, CES : contrat emploi-solidarité.

tableau 3

ordonnances de semi-liberté : sanctions réparties selon le type d'incident en métropole et Outre-mer

incident	1996 ensemble des incidents	1997 ensemble des incidents	proportion en %	ensemble des sanctions	suspension	révocation	sanction disciplinaire
non respect							
• des obligations	279	330	55,9	346	17	234	95
• des règles disciplinaires	138	206	34,9	231	8	130	93
nouvelle infraction	87	54	9,2	59	0	54	5
total	504	590	100,0	636	25	418	193

1.24 Les placements à l'extérieur

En 1997, les juges de l'application des peines ont prononcé 3 268 ordonnances de placement extérieur en France (métropole et Outre-mer) contre 3 371 en 1996 (3 299 en 1995 et 3 477 en 1994). L'année 1997 est donc marquée par une diminution du nombre d'ordonnances de 3,1 %.

Tableau 1

L'article D.49.1 du code de procédure pénale (CPP) permet l'aménagement des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an. 390 décisions de placement à l'extérieur dans le cadre de cette procédure ont été prises cette année. En proportion, cet effectif représente 11,9 % des décisions de placement extérieur; pourcentage pratiquement équivalent à celui de l'année dernière (11,3 %). Ce taux est faible si on le compare avec celui des décisions de semi-liberté accordées dans les mêmes conditions qui s'élève à 59,8 %.

Les ordonnances prononcées en faveur des détenus qui exécutent leur peine (article D. 137 du CPP) regroupent 88,1 % de l'ensemble des ordonnances de placements extérieurs en 1997 (88,7 % en 1996, 88,3 % en 1995, 91,4 % en 1994).

On note que la majorité des placements extérieurs est effectuée sans surveillance continue du personnel pénitentiaire (56,1 %). On distingue une grande disparité selon l'article du code de procédure pénale; en effet, cette proportion est respectivement de 84,9 % pour les mesures prononcées dans le cadre du D. 49.1 et de 54,4 % pour celles prononcées en application du D. 137.

Tableau 2

La répartition des ordonnances de placement extérieur selon l'infraction commise montre que les infractions contre les biens sont les plus nombreuses. Cette catégorie qui regroupe le vol simple et qualifié, l'escroquerie, le recel, le faux et usage de faux représente 44,9 % de l'ensemble des ordonnances de placement extérieur (44,5 % en 1996, 43 % en 1995 et 41,5 % en 1994).

La proportion des infractions à la législation sur les stupéfiants diminue sensiblement cette année : elle représente 12,8 % contre 13,4 % en 1996.

La part des infractions contre les personnes augmente d'un point cette année puisqu'elle s'élève à 29,2 % (28,2 % en 1996, 28,4 % en 1995 et 28,0 % en 1994).

Le nombre de placements extérieurs ordonnés pour des infractions commises contre les personnes[1] reste pratiquement inchangé par rapport à l'année dernière (950 contre 955 en 1996).

Proportionnellement, les ordonnances prononcées pour des infractions commises contre les personnes sont moins nombreuses dans le cadre de l'article D. 49.1 que l'ensemble des ordonnances de placements à l'extérieur : 8,4 % pour l'infraction contre les personnes et 11,9 % pour l'ensemble.

Tableau 3

Dans la majorité des cas, ce sont les établissements pénitentiaires qui logent les détenus placés à l'extérieur : 44,3 % des mesures de placements à l'extérieur en 1997 contre 42,4 % en 1996 (43,3 % en 1995 et 42,8 % en 1994). Les centres d'hébergement offrent une possibilité qui est bien exploitée : un tiers des décisions en 1997 (même proportion que l'année dernière). La location d'appartement est une solution moins utilisée : en 1997, elle concerne 405 mesures et représente 12,4 % de l'ensemble des lieux d'hébergement. Les autres modes d'accueil (9,5 % des cas) assurés, entre autres, par la famille, les amis... sont en chute par rapport à l'année dernière : leur nombre a baissé de 18 %.

Tableau 4

Les ordonnances de placement à l'extérieur sont surtout motivées par le travail : 72,6 % (69,8 % en 1996 et 74,8 % en 1995). Parmi l'ensemble des activités associées au travail, on recense 28,6 % de contrats de travail aidés (soit un effectif de 936 sur 2371), dont 94,3 % qui sont des contrats de travail emploi-solidarité. Les placements motivés par les contrats de travail et les contrats de travail aidés (notamment contrat emploi-solidarité) sont en baisse par rapport à l'année dernière : leur nombre a diminué de 3,2 % pour le premier et 9,7 % pour le second. La proportion prise par le service général, quant à elle, continue d'augmenter chaque année : 25,2 % cette année, 21 % en 1996, 20 % en 1995 et 18 % en 1994).

La formation qui regroupe les stages rémunérés, la scolarité et les formations non rémunérées, concerne 818 ordonnances de placements à l'extérieur, soit un quart de l'ensemble des activités; la scolarité et les formations non rémunérées sont très peu nombreuses (117 ordonnances soit 3,6 % de l'ensemble) même si elles augmentent de façon significative (17 %) par rapport à 1996. Enfin, on dénombre 39 bénéficiaires de soins (même nombre que l'année dernière) et 15 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion contre 9 en 1996, 35 en 1995 et 70 en 1994.

(1) Infractions contre les personnes : meurtre, assassinat, parricide; infanticide; empoisonnement; coups à enfants; coups et blessure volontaires; viol, attentat aux mœurs; outrage public à la pudeur; proxénétisme.

Tableau 5

Les incidents comptabilisés en 1997 ne concernent pas forcément des ordonnances de placement à l'extérieur prononcées au cours de la même année. On ne peut donc effectuer de rapprochement entre le nombre de placements et le nombre d'incidents.

En 1997, 426 incidents ont été relevés, ce qui correspond à une hausse de 18 % du nombre d'incidents (360 incidents en 1996, 304 en 1995 et 320 en 1994). Près d'un incident sur deux est dû au non respect des règles disciplinaires et 38,5 % au non respect des obligations.

La majorité des incidents est sanctionnée par une révocation de la mesure : 69,4 % des cas. Les incidents les plus réprimés par une révocation sont le fait de commettre une nouvelle infraction (77,6 %), et le non respect des règles disciplinaires (76,2 %). Le non respect des obligations entraîne moins souvent que les autres incidents une révocation (61 %) mais proportionnellement plus de sanctions disciplinaires (31,9 % contre 22,8 % pour l'ensemble).

tableau 1

placement à l'extérieur : nombre d'ordonnances prononcées métropole et Outre-mer

	1996	1997				variation annuelle en %
Placement	total	D. 49.1	D. 137	total	proportion en %	
avec surveillance	1 481	59	1 312	1 371	42,0	- 7,4
sans surveillance	1 890	331	1 566	1 897	56,1	0,4
total	3 371	390	2 878	3 268	100,0	- 3,1

tableau 2

ordonnances de placement à l'extérieur : répartition selon l'infraction commise en métropole et Outre-mer

infraction	1996 total	1997 D. 49.1	1997 D. 137	1997 total	1997 proportion en %	variation annuelle en %
contre les biens	1 499	161	1 306	1 467	44,9	- 2,1
contre les personnes	950	80	875	955	29,2	0,5
homicide et blessure involontaire	87	9	79	88	2,7	1,1
abandon de famille	14	9	9	18	0,6	28,6
infraction à la législation sur les stupéfiants	452	46	372	418	12,8	- 7,5
autre infraction	369	85	235	320	9,8	- 13,3
non renseigné	0	0	2	2	0,1	0,0
total	**3 371**	**390**	**2 878**	**3 268**	**100,0**	**- 3,1**

tableau 3

ordonnances de placement à l'extérieur : répartition selon l'hébergement en métropole et Outre-mer

hébergement	1996 total	1997 D. 49.1	1997 D. 137	1997 total	1997 proportion en %	variation annuelle en %
retour à l'établissement	1 430	29	1 420	1 449	44,3	1,3
centre d'hébergement	1 161	148	940	1 088	33,3	- 6,3
location d'appartement	400	96	309	405	12,4	1,3
autres	380	114	198	312	9,5	- 17,9
non renseigné	0	3	11	14	0,4	0,0
total	**3 371**	**390**	**2 878**	**3 268**	**100,0**	**- 3,1**

tableau 4

ordonnances de placement à l'extérieur : répartition selon l'activité en métropole et Outre-mer

activité	1996 total	1997 D. 49.1	1997 D. 137	1997 total	1997 proportion en %	variation annuelle en %
travail (1) CT	402	142	247	389	11,9	- 3,2
CTA	1 036	114	822	936	28,6	- 9,7
dont CES	*983*	*97*	*786*	*883*	*27,0*	*- 10,2*
RIEP	5	0	38	38	1,2	660,0
concession	214	0	186	186	5,7	- 13,1
service général	697	13	809	822	25,2	17,9
stage rémunéré	865	75	626	701	21,5	- 19
scolarité	11	2	13	15	0,5	36,4
formation non rémunérée	89	14	88	102	3,1	14,6
soins	39	26	13	39	1,2	0,0
RMI	9	2	13	15	0,5	66,7
non renseigné	4	2	23	25	0,8	525,0
total	**3 371**	**390**	**2 878**	**3 268**	**100,0**	**- 3,1**

(1) CT : contrat de travail, CTA : contrat de travail aidé, CES : contrat emploi-solidarité.

tableau 5

ordonnances de placement à l'extérieur : sanctions réparties selon le type d'incident en métropole et Outre-mer

	1996 ensemble des incidents	1997 ensemble des incidents	1997 proportion en %	1997 ensemble des sanctions	1997 suspension	1997 révocation	1997 sanction disciplinaire
non respect							
• des obligations	97	164	38,5	213	15	130	68
• des règles disciplinaires	98	204	47,9	193	13	147	33
nouvelle infraction	65	58	13,6	58	8	45	5
total	**360**	**426**	**100,0**	**464**	**36**	**322**	**106**

1.25 Les réductions de peine

98654 réductions de peine ont été accordées au cours de l'année 1997 soit une augmentation par rapport à l'année dernière de 2,8 %. Ce chiffre totalise les trois grandes catégories de réductions de peine qui sont successivement décrites.

Les réductions de peine pour bonne conduite

(cf. tableau 1 p. 69)

L'article 721 du Code de procédure pénale accorde une réduction de peine "aux condamnés, s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite".

En 1997, 80189 cas ont été examinés en vue de l'octroi d'une réduction de peine pour bonne conduite. 77038 réductions de peine ont été accordées, ce qui représente un taux d'octroi de 96,1 %.

Près de 7 réductions de peine "pour bonne conduite" sur 10 sont accordés dans les maisons d'arrêt et une sur quatre dans les centres de détention. Ces proportions sont équivalentes à celles de l'année dernière.

Les réductions de peine supplémentaires

(cf. tableaux 2.1 et 2.2 p. 70)

On identifie deux sortes de réduction de peine supplémentaire selon que le détenu a été condamné avant ou après le 1er octobre 1986. En effet, la loi n° 86-1021 du 9 septembre 1986 a modifié les conditions d'octroi de certaines réductions de peine.

- L'article 721.1 en vigueur depuis le 1er octobre 1986, permet d'accorder une réduction de peine "aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale.". Cet article est applicable aux condamnations prononcées à compter du 2 octobre 1986.
  En 1997, 25795 cas ont été examinés et 21501 réductions de peine ont été accordées. Le taux d'octroi est donc de 83,4 %.
  Plus de 65 % des réductions de peine sont naturellement attribuées dans les centres de détention qui accueillent les condamnés considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures.
- L'article 729.1 ancien du Code de procédure pénale mentionne qu' "après trois ans de détention, une réduction de peine supplémentaire peut être accordée, dans les formes et conditions prévues à l'article 721, aux condamnés présentant des gages exceptionnels de réadaptation sociale".
  Les modalités de cet article s'appliquent uniquement aux détenus condamnés avant le 2 octobre 1986.

En 1997, 118 cas ont été examinés dans ce contexte pour aboutir à l'octroi de 102 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 86,4 %). Le nombre réduit de cas étudiés s'explique par la diminution progressive du nombre de condamnés soumis à ce régime.

Les réductions de peine exceptionnelles

(cf. tableau 3 p. 70)

L'article 721.1 ancien du Code de procédure pénale accorde une réduction de peine « aux condamnés détenus ayant passé avec succès les épreuves d'un examen scolaire, universitaire ou professionnel ». Les dispositions de cet article sont antérieures à la loi du 9 septembre 1986 ; seuls les détenus condamnés *jusqu'au 1er octobre* 1986 peuvent donc se prévaloir de ce type de réduction de peine.

Les détenus condamnés, susceptibles de bénéficier de ce type de réduction de peine sont peu nombreux. Ainsi, en 1997, seuls 29 cas ont été examinés et 13 réductions de peine ont été accordées contre 287 cas examinés et 260 réductions de peine accordées en 1990.

tableau 1

réductions de peine (article 721 du CPP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1997

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	55 789	2 311	20 222	1 867	80 189
rejeté	1 608	93	467	52	2 220
retiré	738	14	166	13	931
accordé	53 443	2 204	19 589	1 802	77 038
taux de RP accordées	95,8 %	95,4 %	96,9 %	96,5 %	96,1 %

tableau 2.1

réductions de peine supplémentaires (article 721.1 du CPP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1997

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	7 798	2 285	15 535	177	25 795
rejeté	2 444	283	1 555	12	4 294
accordé	5 354	2 002	13 980	165	21 501
taux de RP accordées	68,7 %	87,6 %	90,0 %	93,2 %	83,4 %

tableau 2.2

réductions de peine suppémentaires (article 729.1 du CPP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1997

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	9	65	44	0	118
rejeté	0	8	4	0	12
retiré	3	1	0	0	4
accordé	6	56	40	0	102
tau,x de RP accordées	66,7 %	86,2 %	90,9 %		86,4 %

tableau 3

réductions de peine exceptionnelles (article ancien 721.1 du CCP)
répartition selon la catégorie d'établissement en 1997

	maison d'arrêt	maison centrale	centre de détention	centre de semi-liberté	ensemble
examiné	17	4	8	0	29
rejeté	14	0	2	0	16
retiré	0	0	0	0	0
accordé	3	4	6	0	13
taux de RP accordées	17,6 %	100,0 %	75,0 %		44,8 %

Sources : statistique mensuelle des réductions de peine, DAP/SCERI ; base de données pénitentiaires DAP/SCERI.

Chapitre 3

L'application des mesures présentencielles et des peines exécutées en milieu ouvert

Les CPAL en 1997 : 122 959 personnes prises en charge

138 554 mesures

43 577 interventions

L'analyse des chiffres concernant les personnes suivies par les comités de probation au premier janvier 1998 révèle la poursuite de la progression du nombre des mesures : + 3 % en 1995, + 11,3 % en 1996, + 6,3 % en 1998.

Cette augmentation est variable en fonction des régions mais reste dans l'ensemble homogène. L'exception se situe dans les DOM qui enregistrent une forte hausse du nombre de personnes suivies, + 21,6 %, et paradoxalement une baisse sensible des mesures - 16 %. Trois régions, Lille, Paris, Toulouse ont un taux de progression plus important avec respectivement 10,7 %, 10,6 % et 8, %.

1.31 Les mesures présententielles

La permanence d'orientation pénale

L'année 1997 confirme l'érosion très sensible des interventions réalisées dans le cadre de la permanence d'orientation pénale. En effet 7 804 enquêtes rapides ont été réalisées par les comités de probation à la demande des parquets ou des magistrats de l'instruction, ce qui représente une baisse de 18 % par rapport à l'année 1996, elle-même accusait une baisse de 2,5 % par rapport à 1995.

Cette tendance semble concerner plus spécifiquement les comités de probation. En effet, le secteur privé associatif maintient son taux d'activité par rapport aux enquêtes rapides dans le cadre de la permanence d'orientation pénale, même si les enquêtes réalisées ces deux dernières années sont moins nombreuses. En 1996 et 1995 le secteur associatif a réalisé respectivement 14 227 et 13 740 enquêtes rapides dans le cadre de la permanence d'orientation pénale. En 1993 et 1994 ces chiffres étaient nettement plus importants avec respectivement 17 232 et 18 078 interventions.

Cependant ces chiffres enregistrés dans le secteur public comme dans le secteur privé associatif confirment le désengagement relatif mais réel du recours aux enquêtes rapides par les autorités judiciaires. Plusieurs améliorations seraient nécessaires pour redynamiser cette mesure. Elles concernent les conditions matérielles d'organisation de la permanence d'orientation pénale, la tranche d'âge trop restrictive qui ne permet pas d'individualiser l'orientation sur certaines affaires, le partenariat peu engagé dans ce dispositif. Un groupe de travail réfléchit actuellement à la Chancellerie sur une utilisation plus optimale de cet outil qui garde malgré tout sa pertinence.

Ce sont les régions de Paris, Lyon et Lille qui assurent le plus grand nombre d'enquêtes avec 51,4 % de l'ensemble national.

Le contrôle judiciaire

Le contrôle judiciaire est une mesure assurée à la fois par le secteur associatif et le secteur public. Cependant cette mesure représente une activité assez marginale pour les comités de probation comparée aux autres mesures dont ils sont chargés de l'exécution.

Les contrôles judiciaires confiés aux comités de probation sont essentiellement des contrôles socio-éducatifs. Ils réalisent 19,2 % de l'ensemble des contrôles judiciaires socio-éducatifs. Le secteur associatif a réalisé en 1996, 27921 contrôles judiciaires. Sur l'ensemble de ces mesures 38 % constituent des contrôles socio-éducatifs.

Le choix de l'un ou l'autre des deux secteurs dépend à la fois de la tradition de la juridiction, des capacités humaines de chaque service à pouvoir répondre aux sollicitations des magistrats mandants. Généralement sont confiées aux comités de probation les mesures de contrôle judiciaire relatives aux personnes déjà suivies par le comité de probation dans un souci de cohérence de la prise en charge et afin d'éviter une multiplicité d'intervenants.

2562 personnes ont été prises en charge par les comités de probation dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Cela constitue une légère hausse en comparaison de l'année 1996 où 2499 prévenus avaient été suivis par les comités de probation. Elle représente 2,5 %.

En revanche on peut noter que la durée de prise en charge est plus faible en comparaison de l'année 1996.

En 1997, la durée de la mesure est de 16,1 mois. C'est une durée moyenne en comparaison d'un sursis avec mise à l'épreuve (20,8 mois). En 1996 la durée moyenne était de 18,1 mois. Cette baisse n'est pas significative d'une tendance. Le contrôle judiciaire reste une prise en charge non négligeable pour un service et incarne une réelle alternative à l'incarcération.

L'ajournement avec mise à l'épreuve

L'ajournement avec mise à l'épreuve ne connaît pas l'essor attendu lors de sa création prévue par la loi du 6 juillet 1989. Pourtant elle a représenté une innovation importante dans l'arsenal des mesures alternatives à l'incarcération. Elle dissocie la déclaration de culpabilité du prononcé de la peine. Le tribunal statue sur la culpabilité de l'intéressé et ajourne le prononcé de la peine.

Bien que très marginale cette mesure ne cesse malgré tout de croître : 763 personnes ont bénéficié de cette mesure en 1997 contre 727 en 1996, ce qui représente une progression de 5 %.

Les comités de probation ont un rôle moteur à jouer dans la promotion de cette mesure, ce qui exige une organisation nouvelle des services, avec notamment une prise en charge immédiate des prévenus dès la sortie de l'audience et un suivi adapté en fonction des caractéristiques des publics. Les expériences récentes doivent permettre d'envisager une plus grande utilisation de cette mesure en lui associant des projets de prise en charge novateurs.

1.32 Le TIG et le sursis avec mise à l'épreuve

Si la population détenue décroît légèrement, le taux des condamnés en milieu ouvert poursuit sa progression. 138 554 mesures alternatives à l'incarcération ont été confiées aux comités de probation au 1er janvier 1998.

Le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général continuent d'enflammer les statistiques des comités de probation. Le travail d'intérêt général représentait en 1997 17,2 % des mesures en milieu ouvert avec 23 763 mesures exécutées et le sursis avec mise à l'épreuve 75,4 % des mesures avec 104 482 peines exécutées. Les deux mesures "phare" du milieu ouvert ont encore progressé en 1997 avec une augmentation de 8,2 % pour le sursis avec mise à l'épreuve et de 5 % pour le travail d'intérêt général. Cette augmentation ne concerne pas toutes les régions. En métropole, seules Paris et Toulouse voient leurs mesures progresser sensiblement (plus de 8 %). La situation des départements d'outre mer est assez paradoxale. On note en effet une baisse très sensible des mesures (- 16 %), mais en revanche une hausse très importante des personnes prises en charge (+ 21,6 %).

Le travail d'intérêt général

La progression des condamnations à une peine de travail d'intérêt général est régulière depuis 7 ans. La peine de travail d'intérêt général correspond à une pratique bien ancrée dans les juridictions. Une récente étude réalisée en décembre 1997 démontre que les juges souhaitent à travers cette mesure un suivi plus qualitatif. D'ailleurs la mesure de travail d'intérêt général correspond à un profil précis de condamnés que révèle l'étude. Cette peine concerne en général une population de condamnés âgés de 18 à 25 ans qui est majoritairement poursuivie pour des délits de vols et de recels, de destruction et dégradation et pour outrage à agent de l'autorité publique.

L'attitude des magistrats, en ciblant une population plutôt jeune, dénote une réelle volonté d'utiliser à travers la mesure de travail d'intérêt général son aspect insertion. Or les postes de travail ne sont pas suffisamment diversifiés même si un effort important est réalisé par les services pour renouveler les lieux d'accueil. On constate par ailleurs que des condamnés au profil assez lourd, comme les toxicomanes, ne sont pas ou peu concernés par cette mesure. Des expériences, peu nombreuses, s'orientent sur la prise en charge de ce public dans le cadre du travail d'intérêt général.

(1) *Sursis avec mise à l'épeuve, travail d'intérêt général*, Carine Burricand, Cynthia Hatal. Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation, décembre 1997.

En revanche, les services ont développé de nombreuses initiatives permettant d'adapter des postes de travail d'intérêt général à certains délits comme les infractions routières.

On assiste depuis 1988 à un important travail de prospection de postes spécifiques réalisé par les services, pour accueillir les délinquants routiers et plus particulièrement les conduites sous l'empire alcoolique. À un placement systématique sur un poste à profil, les services s'orientent de plus en plus sur le suivi de stages complétant la prise de conscience et l'apprentissage des délinquants routiers. En étroite collaboration avec les juridictions, certains comités de probation proposent d'étaler l'accomplissement du travail sur une période de 18 mois, entrecoupée de modules de formation touchant à l'alcoolisation, l'accidentologie, la sécurité routière. Un partenariat très important s'est développé ces dernières années avec les centres hospitaliers, les centres d'hygiène alimentaire, les centres de prévention de l'alcoolisme, les antennes de la prévention routière, les services de police et de gendarmerie.

La durée moyenne de l'exécution d'une mesure de travail d'intérêt général a été de 11,2 mois en 1997. Elle est équivalente à l'an dernier. Cette constance n'est pas surprenante. Le travail d'intérêt général est une mesure lourde à mettre en œuvre. Elle nécessite de prendre en compte plusieurs facteurs, la disponibilité des postes, celle des usagers qui ont pour certains d'entre eux une activité professionnelle. Elle doit aussi tenir compte de l'adaptabilité des postes à la qualification des condamnés, à leur personnalité et des exigences de certains organismes d'accueil.

Le sursis avec mise à l'épreuve

Le sursis avec mise à l'épreuve a dépassé les 100 000 mesures au premier janvier 1998. Cette progression logique, en comparaison avec les années précédentes, est particulièrement élevée en 1997 avec une évolution de 8,2 %. Le sursis avec mise à l'épreuve est de loin la mesure alternative à l'incarcération la plus importante.

Institution ancienne, le sursis avec mise à l'épreuve reste une mesure d'actualité qui offre un cadre juridique souple permettant de prendre en compte les situations les plus complexes des personnes condamnées.

La récente étude sur le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général a dressé un portrait du condamné à un sursis avec mise à l'épreuve. Cette mesure touche une classe d'âge assez large contrairement au travail d'intérêt général. Par ailleurs les juridictions ont recours à cette peine alternative à l'incarcération plus particulièrement pour les cas d'abandons de famille, les atteintes aux moeurs mais aussi les coups et violences volontaires, le vol et le recel. De même cette mesure est utilisée par les juridictions pour sanctionner des crimes : 15 % des viols et vols criminels font l'objet d'un sursis avec mise à l'épreuve ainsi que 7 % des homicides volontaires.

Au 1er janvier 1998, le sursis avec mise à l'épreuve représente 75,4 % des peines alternatives prises en charge par les comités de probation.

La durée moyenne d'un sursis avec mise à l'épreuve est de 20,8 mois.

Face aux situations de plus en plus précaires des populations sous main de justice, les comités de probation développent des projets en partenariat recherchant l'insertion des condamnés par le travail et la formation professionnelle, l'insertion par l'accès aux soins, par un hébergement durable, mais aussi par des actions plus innovantes de mobilisation des personnes qui peuvent prendre la forme de stages collectifs, faisant appel aux sports à risques, aux opérations humanitaires à l'étranger.

Si cette souplesse laisse aux personnels une grande marge d'action pour la mise en œuvre de cette mesure, en contrepartie cela nécessite de leur part de grandes qualités d'adaptation, une connaissance très fine du public en milieu ouvert et un travail partenarial en réseau compte tenu de la nature très diverse de la personnalité des condamnés.

1.33 La libération conditionnelle

Libérations conditionnelles, compétence juge de l'application des peines

Le nombre de détenus remplissant les conditions légales de délai s'établit en 1997 à 35 329 : 20 724 détenus ont été proposés à la libération conditionnelle (soit un taux de proposés égal à 58,7 %). Le nombre d'ordonnances d'admission au bénéfice de la libération conditionnelle prises par les juges de l'application des peines s'est élevé à 5 034 soit 14,2 % du nombre de détenus proposables et 24,3 % du nombre de détenus proposés.

Par rapport à l'année 1996, on enregistre une énorme baisse du nombre des condamnés proposables à la libération conditionnelle passant de 41 624 à 35 329 détenus, soit une baisse de 15 %. Depuis 1993 et la nouvelle loi du 4 janvier 1993 modifiant la répartition des compétences entre le garde des Sceaux et le juge de l'application des peines, le nombre des condamnés proposables à la libération conditionnelle est le plus faible de ces 5 dernières années. De même, on constate une évolution identique pour les détenus admis à la libération conditionnelle avec une diminution de 18 %, passant de 6 125 à 5 034 condamnés.

évolution du nombre de condamnés proposables et condamnés des admis à la libération conditionnelle

Année	condamnés proposables	variation annuelle	condamnés admis	variation annuelle
1993	35 909		5 469	
1994	40 914	13,9	5 554	1,6
1995	40 500	- 1,0	5 292	- 4,7
1996	41 624	2,8	6 125	15,7
1997	**35 329**	**- 15,1**	**5 034**	**- 17,8**

Exécution de la peine (cf. tableau 1 p. 81)

Comme l'année dernière, parmi ceux ayant bénéficié de la libération conditionnelle, les condamnés purgeant des peines comprises entre 1 an et 5 ans sont les plus nombreux : 54,4 % des détenus contre 52,6 % en 1996. Ceux exécutant une peine inférieure à un an sont 38,7 % à avoir été admis à la libération conditionnelle, contre 42,1 % l'année dernière, et la proportion de ceux accomplissant une peine supérieure à 5 ans est passée de 5,3 % l'année précédente à 6,9 % pour 1997.

Nature d'infraction (cf. tableau 1 p. 81)

La répartition des libérations conditionnelles par nature d'infraction est pratiquement inchangée par rapport à l'année dernière. En 1997, 33,1 % des libérations conditionnelles ont été accordées à des détenus exécutant des peines pour des faits d'atteintes aux biens, 26,7 % à des détenus pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants, 23,6 % pour des faits d'atteinte aux personnes et 2,2 % pour des faits d'homicide et blessures involontaires; en 1996, les pourcentages pour ces différentes infractions étaient respectivement 33,6 %, 25,9 %, 23 % et 2,3 %.

Depuis 1993, on peut quand même noter que la part des libérations conditionnelles accordées aux détenus effectuant une peine pour des faits d'atteintes aux biens est passée de 41 % à 33,1 % cette année et inversement le pourcentage pour ceux purgeant une peine pour infraction à la législation sur les stupéfiants a augmenté de 21 % à 26,7 %.

Conditions particulières (cf. tableau 2 p. 82)

3 condamnés sur 4 admis à la libération conditionnelle sont des détenus ayant subi entre la moitié et les 2/3 de la peine. Cette proportion ne varie pas depuis 1994.

83,3 % des condamnés admis à la libération conditionnelle doivent accepter des conditions particulières : cette proportion était de 75 % en 1994.

Cette année encore, on assiste à une diminution de l'utilisation de la mesure de semi-liberté au préalable de la libération conditionnelle : 5,2 % des admis en 1997, 6,5 % en 1996 et 10,1 % en 1995. À l'inverse, la part de ceux ayant été admis sous condition d'effectuer un stage de formation professionnelle augmente (13,6 % cette année contre 11,9 % en 1996); de même que ceux ayant été admis sous réserve d'être expulsés ou extradés : 16,4 % en 1997; 15,3 % en 1996 et 11,2 % en 1994.

15,5 % des admis à la libération conditionnelle l'ont été sous condition de se soumettre à des soins médicaux; ce chiffre reste stable depuis 1995.

51 % des détenus admis ont fait l'objet de prolongation de mesures d'assistance : 34 % en bénéficient entre 6 et 12 mois et 17 % moins de 6 mois. La part des admis concernés par ces prolongations ne cesse de diminuer : elle représentait 57 % des admis à la libération conditionnelle en 1994 et 54 % en 1996.

Révocation (cf. tableau 3 p. 82)

Durant l'année 1997, 471 décisions de révocation sont intervenues. Le nombre de révocations a baissé de 11,5 % par rapport à l'année dernière (525 révocations en 1996). Les révocations sont essentiellement prononcées après une nouvelle condamnation (43 % des révocations) et pour inobservation des mesures (30 %).

La part des révocations pour inconduite notoire reste extrêmement marginale (4 % des révocations) et en baisse par rapport à 1996, où ce motif représentait 7,6 % de l'ensemble.

tableau 1

condamnés admis à la libération conditionnelle répartition selon la nature de l'infraction (compétence JAP)

année 1997 nature de l'infraction	condamnés - 1 an	condamnés 1 à - 5 ans	condamnés plus de 5 ans	total
contre les biens	742	856	67	1 665
contre les personnes	420	658	111	1 189
homicide et blessure involontaires	40	58	10	108
ILS	231	989	126	1 346
autre infraction	515	176	35	726
total	1 948	2 737	349	5 034

tableau 2

condamnés admis à la libération conditionnelle en 1997 (compétence JAP)	
selon que la LC a été accordée entre	
1/2 et 2/3 de la peine subie	3 744
2/3 et 3/4 de la peine subie	753
au 3/4 de la peine et au-delà	510
non renseigné	27
total	**5 034**
selon les conditions particulières	
épreuve préalable de semi-liberté	260
stage de formation professionnelle	684
obligation de soins médicaux	780
indemniser la partie civile	601
expulsion, extradition, etc.	825
ne pas détenir une arme	48
mesures antialcooliques	66
ne pas fréquenter les coauteurs	73
autres conditions	856
total	**4 193**
selon la prolongation d'assistance	
sans prolongation	2 413
moins de 6 mois	1 812
de 6 à 12 mois	2 671
non renseigné	138
total *(métropole et DOM)*	**5 034**

tableau 3

condamnés admis à la libération conditionnelle révocations prononcées en 1997 (compétence JAP)	
après nouvelle condamnation	202
après nouvelle condamnation et inobservation des mesures	108
pour inobservation des mesures	142
pour inconduite notoire	19
total	**471**

Libérations conditionnelles, compétence garde des Sceaux

Pour l'année 1997, 562 dossiers ont été adressés au garde des Sceaux par les juges d'application des peines après avis des commissions d'application des peines contre 604 dossiers en 1996, ce qui représente une diminution de 7 % entre 1996 et 1997.

En 1997, 464 dossiers ont reçu une décision contre 592 en 1996. Ceci s'explique notamment par la vacance du comité consultatif de libération conditionnelle durant cinq mois, qui a eu pour effet d'allonger le processus de décision. Certains dossiers ont fait l'objet d'une procédure de transmission directe, c'est à dire sans passage devant le comité dont l'avis n'est que consultatif.

Toutefois, une baisse du nombre de dossiers adressés par les commissions d'application des peines est également constatée.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette baisse : la longueur du processus de décision et la rareté des décisions d'admission; les facteurs économiques qui rendent difficile l'obtention d'un emploi ou d'un stage de formation; le fait que les décisions interviennent au trois quart de la peine a pour conséquence que certains détenus, comptant sur les remises de peines, préfèrent attendre la fin de peine et sortir en milieu libre sans contrainte.

Décisions d'admission

170 arrêtés d'admission pris en 1997 représentent 36,6 % de l'ensemble des dossiers proposés.

Nature des peines (tableau 2)

Sur les 170 décisions d'admission :

- 7 ont concerné des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité qui avaient tous bénéficié d'une commutation (4,1 %),
- 118 ont concerné des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle supérieure à 10 ans (69,4 %),
- 45 ont concerné des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle comprise en 5 et 10 ans (26,5 %).

Nature des infractions (tableau 2)

- 92 détenus admis à la libération conditionnelle ont été condamnés pour des faits d'homicide volontaire (54,1 %),
- 33 pour des faits de vol qualifié ou proxénétisme (31,9 %),
- 31 pour des faits de viol ou attentats à la pudeur sur des mineurs (18,2 %),
- 10 pour des faits de viol (5,9 %),

- 1 détenu pour chacune des catégories suivantes : coups et blessures volontaires, infraction aux biens, infraction à la législation sur les stupéfiants, divers (0,6 %); la catégorie des homicides volontaires est la mieux représentée.

Reliquats de peine (tableau 2)

- 46 % des détenus admis à la libération conditionnelle avaient au jour de leur admission un reliquat de peine à subir de 1 à 2 ans (79 cas),
- 28 % avaient un reliquat de peine à subir de 2 à 3 ans (48),
- 16,5 % avaient à subir un reliquat de peine de 6 à 12 mois (28),
- 25 % ont fait l'objet d'une prolongation des mesures d'assistance (43),
- 64,7 % des détenus admis à la libération conditionnelle en 1997 avaient purgé au jour de leur admission plus des trois quarts de leur peine (110 cas).

Les reliquats de peine à subir au jour de la libération conditionnelle sont de moins en moins importants. Les décisions de prolongation des mesures d'assistance interviennent pour un quart des détenus admis.

Décisions d'admission sous condition d'expulsion, d'extradition ou de reconduite à la frontière

Elles sont au nombre de six pour l'année 1997. Un détenu en bénéficiant a été condamné à une peine comprise entre 5 et 10 ans, les cinq autres ayant été condamnés à des peines supérieures à 10 ans.

Conditions particulières (tableau 2)

Dans le cadre de l'octroi de la libération conditionnelle, le condamné peut être soumis à plusieurs conditions particulières qui sont cumulables. Rares sont les décisions d'admission qui ne sont assorties d'aucune condition.

4 détenus ont été soumis, à titre probatoire à une mesure de semi-liberté (2,3 %), les autres obligations auxquels sont soumis les condamnés sont les suivantes :

- indemniser les parties civiles : 67 %,
- se soumettre à des soins dispensés par un centre médico-psychologique : 62 %,
- ne pas détenir une arme : 49 %,
- ne pas fréquenter les co-auteurs : 30 %,
- se soumettre à des soins en matière alcoolique : 28 %.

La mesure de semi-liberté à titre probatoire est très peu utilisée. Par rapport à l'année 1996, les obligations de se soumettre à des soins médicaux sont en augmentation (62 % contre 51,4 %). Ceci est à mettre en relation avec l'augmentation du nombre de décisions relatives à des détenus condamnés pour des faits de viols sur mineur.

Décisions de rejet (tableau 4)

En 1997, 251 décisions de rejet ont été prononcées :

- 46 % des décisions de rejet concernent des condamnés pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants (78 cas),
- 43 % pour des faits d'homicide (74 cas),
- 16,5 % pour des faits de viol et attentat à la pudeur sur mineurs de 15 ans.

Décisions de révocation (tableau 5)

En 1997, 7 décisions de révocation ont été prises contre 14 en 1996. Ce chiffre est donc en baisse.

Sur ces 7 décisions, 6 ont été des mesures de révocation totale :

- 1 intéressé avait été condamné initialement à la réclusion criminelle à perpétuité et avait bénéficié d'une commutation
- 3 avaient été condamnés à des peines de 10 ans et plus de réclusion criminelle ou d'emprisonnement
- 2 ont été condamnés pour inobservation des mesures

Par ailleurs, 23 dossiers ont fait l'objet d'un ajournement, 5 d'un renvoi et 18 ont été déclarés sans objet, notamment lorsque la fin de peine avait été atteinte.

tableau 1

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
propositions examinées : évolution depuis 1982

année	n^bre de propositions examinées	arrêtés d'admission	%	rejet	%	ajournement	%
compétence + de 3 ans							
1982	1 284	719	56,00	460	35,82	105	8,17
1983	1 283	668	52,06	528	41,15	87	6,78
1984	1 351	591	43,74	587	43,45	173	12,80
1985	1 266	712	56,24	449	35,47	105	8,29
1986	1 194	453	37,93	587	49,17	154	12,90
1987	1 413	520	36,80	757	53,09	136	9,02
1988	1 508	704	46,68	668	44,30	136	9,02
1989	1 510	742	49,14	613	40,60	155	10,26
1990	1 255	605	48,21	492	39,20	158	12,59
1991	1 150	589	51,21	454	39,47	107	9,30
1992	1 149	513	45,00	513	45,00	120	10,00
compétence + de 5 ans							
1993	589	276	47,00	211	36,00	97	16,00
1994	615	259	42,11	294	47,80	62	10,08
1995	568 (1)	199	35,03	309	54,40	45	7,92
1996	592 (1)	249	42,6	291	49,10	38	6,41
1997	**562 (1)**	**170**	**36,6**	**251**	**54**	**23**	**5**

(1) s'ajoutent aux rejets et aux ajournements, 14 renvois.

tableau 2

Libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux arrêtés d'admission pris entre le 1er janvier et le 31 décembre 1997

peine prononcée	réclusion criminelle et emprisonnement		réclusion criminelle à perpétuité		total
	5 à 10 ans	10 ans et +	commuée	non commuée	
nombre d'admissions	45	118	7	0	170
par nature d'infraction					
homicide volontaire (1) et autres infractions contre les personnes	16	69	7	0	92
viol, agression sexuelle sur mineur de moins de 15 ans (2)	8	23	0	0	31
viol, attentat à la pudeur	6	4	0	0	10
vol qualifié, proxénétisme (3)	13	20	0	0	33
coups et blessure volontaires (4)	1	0	0	0	1
divers, infraction aux biens (5)	0	1	0	0	1
infraction à la législation sur les stupéfiants	1	0	0	0	1
divers	0	1	0	0	1
reliquat de peine sans PMA (6)					
de 0 à - 6 mois	0	4	0	0	4
de 6 à - 12 mois	10	18	0	0	28
de 1 an à - 2 ans	28	51	0	0	79
de 2 ans à - 3 ans	5	43	0	0	48
de 3 ans à - 10 ans	0	2	2	0	4
10 ans et +	1	0	4	0	5

(1) Meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement, CBV ayant entraîné la mort, enlèvement suivi de mort, privation de soins et violence sur mineurs.
(2) Incitation de mineur à la débauche.
(3) Association de malfaiteurs, arrestation-détention d'otages.
(4) Violences, mauvais traitements à enfants, détention-séquestration arbitraire avec tortures, CBV avec armes.
(5) Vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute, faux et usage de faux, recel, contrefaçon.
(6) Prolongation des mesures d'assistance.

tableau 3

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
propositions examinées en 1997

	admissions	rejets	renvois	ajournements	sans objet
total	170	248	5	23	18
répartition par direction régionale					
Bordeaux	19	49	0	2	0
Dijon	7	12	0	0	1
DOM-TOM	7	6	0	0	0
Lille	23	31	1	4	4
Lyon	6	15	3	2	1
Marseille	17	31	0	4	2
Paris	13	26	0	4	5
Rennes	37	23	0	3	2
Strasbourg	20	30	0	4	3
Toulouse	21	25	1	0	0
répartition par type d'établissement					
centre de détention (1)	99	119	2	11	12
centre pénitentiaire	47	73	2	3	1
centre semi-liberté (2)	1	2	0	2	1
maison d'arrêt	7	11	0	1	3
maison centrale	16	43	1	6	1

(1) + CDR et CDS.
(2) + HP.

tableau 4

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux, décisions de rejet prises en 1997

répartition selon la peine prononcée	réclusion criminelle emprisonnement		réclusion criminelle à perpétuité	
	5 à 10 ans	10 ans et +	commuée	non commuée
nombre total de rejets	97	118	14	22
homicide volontaire (1)	3	47	13	21
viol, agression sexuelle sur mineur de moins de 15 ans (2)	9	18	0	1
viol, attentat à la pudeur	7	18	0	0
vol qualifié, proxénétisme (3)	15	9	0	0
coups et blessure volontaires (4)	3	0	1	0
divers (5), infraction aux biens	6	2	0	0
infraction à la législation sur les stupéfiants	54	24	0	0
catégories : antécédents judiciaires				
sans antécédents judiciaires	96	118	14	22
avec antécédents judiciaires	0	0	0	0

(1) Meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement, CBV ayant entraîné la mort, enlèvement suivi de mort.
(2) Incitation de mineur à la débauche.
(3) Association de malfaiteurs, arrestation-détention d'otages.
(4) Violences, mauvais traitements à enfant, détention-séquestration arbitraire avec tortures, CBV avec armes.
(5) Vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute, faux et usage de faux, recel, contrefaçon.

tableau 5

libération conditionnelle, compétence garde des Sceaux
révocations des décisions prises en 1997

répartition selon la peine prononcée	réclusion criminelle emprisonnement		réclusion criminelle à perpétuité	
	5 à 10 ans	+ de 10 ans	commuée	non commuée
révocations prononcées	3	2	2	0
répartition par type				
révocations totales	3	2	1	0
révocations partielles	0	0	1	0
répartition par motif				
après nouvelle condamnation	2	0	0	0
inobservation des mesures	1	1	0	0
reliquat de peine sans PMA (1)				
0 à - 6 mois	0	0	0	0
6 à - 12 mois	0	1	0	0
1 à - 2 ans	1	1	0	0
2 à - 3 ans	2	0	0	0
3 à - 10 ans	0	0	1	0
10 ans et +	0	0	1	0
prolongation d'assistance				
0 à - 6 mois	1	1	0	0
6 à - 12 mois	1	0	0	0

(1) prolongation des mesures d'assistance.

1.34 La participation des CPAL à l'exécution des peines d'emprisonnement

L'enquête relevant de l'article D. 49.1

Les interventions des comités de probation dans le cadre de l'article D. 49.1 ne sont pas comptabilisées dans les 138 554 mesures alternatives comptabilisées cette année. Cette activité n'est pourtant pas négligeable pour un comité de probation puisque 25 263 situations individuelles ont été examinées en 1997. Cette prise en charge représente 13,9 % de l'activité globale des comités de probation.

L'instruction de ces dossiers est de deux mois maximum, avec l'octroi de délais supplémentaires en fonction de la complexité des situations : attente d'une activité professionnelle, hospitalisation, recherche d'une garde pour les enfants lorsqu'il s'agit d'une femme condamnée.

La loi du 22 juillet 1996 a modifié ce décret en élargissant cette disposition aux peines inférieures ou égales à un an. Elle est entrée en vigueur le 1er octobre 1996. La mise en application de cette loi n'a pas eu d'effets quantitatifs importants sur le nombre de dossiers traités puisqu'en comparaison avec l'année 1996 (24 164) on constate une augmentation de 4 %.

Le mode d'exécution de la peine peut revêtir différentes formes :

- soit une semi-liberté permettant à la personne de poursuivre son activité professionnelle et intégrer chaque soir un centre ou quartier de semi-liberté ;
- soit un placement extérieur choisi en fonction d'une situation professionnelle spécifique (chauffeur routier par exemple.) rendant difficile l'exécution de la peine dans un centre de semi-liberté ;
- soit la transformation de la peine ferme inférieure ou égale à 6 mois en peine de travail d'intérêt général ordonnée par une juridiction sur requête du juge de l'application des peines (art.747-8 du CPP) ;
- soit sous la forme d'une libération conditionnelle sans incarcération dans la mesure où le condamné a déjà exécuté une partie de la peine.

En 1997 parmi les dossiers instruits par les comités de probation, 14,8 % des personnes concernées ont bénéficié d'une semi-liberté, et seulement 1,5 % d'un placement à l'extérieur.

Les enquêtes prévues dans le cadre de l'instruction d'une libération conditionnelle

Activités discrètes des comités de probation les enquêtes réalisées dans le cadre de l'art. D 526 du Code de procédure pénale n'en sont pas moins importantes.

Elles sont diligentées à la demande du juge de l'application des peines afin d'appréhender les conditions d'accueil tant sur le plan familial que professionnel, des détenus qui demandent à bénéficier d'une libération conditionnelle.

Réalisées par les comités de probation, ce sont 2808 enquêtes qui ont été établies en 1997 soit une augmentation sensible de 18 % par rapport à l'année 1996.

Chargés d'examiner la qualité des conditions d'accueil, de rencontrer le futur employeur, les travailleurs sociaux des comités de probation jouent un rôle non négligeable de préparation à la sortie des détenus qui seront pris en charge dans le cadre d'une mesure de libération conditionnelle.

Ces enquêtes concernent plus spécifiquement des dossiers de libération conditionnelle de détenus condamnés à une longue peine. Mais elles peuvent être sollicitées pour toute information jugée importante par le magistrat avant de prendre sa décision.

1.35 La réforme des services d'insertion et de probation

Pour offrir des réponses différenciées à la délinquance, mieux prévenir la récidive et asseoir plus fortement sa mission d'insertion, l'Administration pénitentiaire a décidé en juin 1996 de renforcer l'action socio-éducative et de probation de ses services. Cette orientation s'appuie sur un accroissement significatif des effectifs des services d'insertion et de probation : 768 emplois destinés à développer les alternatives à l'incarcération.

Dans ce contexte favorable, la réorganisation des services d'insertion et de probation constitue un enjeu majeur pour le ministère de la Justice : elle vise à davantage légitimer l'action de ses services, tant à l'égard de l'opinion publique que des autorités judiciaires, de ses partenaires et des personnes placées sous main de justice.

La réforme prolonge et élargit celle de 1986. Elle repose sur la création de services pénitentiaires d'insertion et de probation à compétence départementale, chargés d'assurer leurs missions tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, et dirigés par un cadre pénitentiaire, responsable de l'action des travailleurs sociaux.

Son architecture générale a été définie dès 1996. En 1997, dans le cadre d'un travail de réflexion qui a associé 93 services du milieu ouvert et du milieu fermé, ont été déterminés le champ d'intervention du futur service en milieu fermé, les modes de collaboration entre directeurs d'établissements et directeurs de ces futurs services, les modes de régulation avec les autorités judiciaires, les nouveaux modes de travail avec les partenaires publics et privés…

C'est ainsi que le nouveau service verra son champ d'intervention s'ouvrir à la formation professionnelle des détenus, à la coordination départementale des actions sportives, de lutte contre les toxicomanies et d'éducation pour la santé.

Sur cette base, l'année 1998 sera consacrée à la mise en œuvre opérationnelle de la réforme : création réglementaire des futurs services, nomination de leurs directeurs, définition des processus budgétaires, définition des politiques.

132 La réforme des services d'insertion et de prospection

Face aux réponses différenciées à la délinquance, mieux prévenir la récidive et faire émerger une politique d'insertion, l'Administration pénitentiaire a décidé en fin 1998 de renforcer l'action socio-éducative et de prospection de ses services. Cette réforme s'appuie sur un accroissement significatif des effectifs des services d'insertion et de prospection : 205 emplois destinés à développer les alternatives à l'incarcération.

Dans ce contexte inédit, la réorganisation des services d'insertion et de prospection devrait leur permettre de mieux remplir leur mission d'intérêt général. Ils relèvent désormais du ministère de la justice : elle vise à renforcer l'action de ces services, tant à l'égard de l'opinion publique dont ces services dépendent de ses bénévoles et des personnes placées sous main de justice.

La réforme propose et définit celle de 1989. Elle repose sur la création de services d'insertion et de prospection à compétence départementale, chargés par ou pour leur mission tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, et qui jouent un rôle fondamental reconnaissable de l'action des travailleurs sociaux.

Les réformes ultérieures à cela définie dès 1999. En 1997, dans le cadre d'un travail de réflexion du « réseau 93 » services du milieu ouvert et du milieu fermé, ont été définis une stratégie d'intervention du milieu ouvert en milieu fermé, les modes d'accompagnement et d'accueil de ces jeunes services, les modes d'évaluation avec les autorités judiciaires, les nouveaux modes de travail avec les bénévoles, les modes d'intervention en milieu fermé.

Cela veut dire que la nouvelle service verra son champ d'intervention s'ouvrir à la formation professionnelle des détenus à la coordination départementale des actions des bénévoles et privés.

Le travail de liens contre les toxicomanies et d'éducation hors la santé.

Cette réforme vise à mieux remplir leur mission d'intérêt général.

Chapitre 4

Le projet d'exécution de peine

L'évaluation du dispositif expérimental

Le projet d'exécution de peine vise à :

- donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant le détenu dans la gestion de sa peine pendant toute la durée de son incarcération,
- améliorer l'individualisation administrative et judiciaire de la peine en proposant notamment au juge un cadre objectif sur lequel il pourra fonder sa décision,
- introduire un mode de prise en charge et d'observation qui assure une meilleure connaissance du détenu pour accroître la sécurité des établissements et améliorer l'efficacité des actions visant à la réinsertion.

Une note du 2 mai 1996 a officialisé le projet d'exécution de peine (PEP) à titre expérimental dans dix sites pilotes, à raison d'un établissement pour peine implanté par direction régionale des services pénitentiaires et au sein de la mission Outre-mer. Une réflexion collective à l'occasion des journées de Chantilly, les 16 et 17 octobre 1996, a dégagé les principaux problèmes méthodologiques et s'est attachée à mettre en place les débuts de solutions susceptibles d'être utilisées par les sites pilotes. Ces derniers ont alors élaboré leurs propres outils et ont intégré progressivement le PEP dans leur projet d'établissement dès 1996.

Pour ne pas s'engager sur la voie d'une généralisation sans être assurée de la pertinence des actions expérimentées, la direction de l'Administration pénitentiaire a décidé d'en conduire l'évaluation.

Méthodologie

Il s'agissait essentiellement :

- d'apporter un soutien au pilotage du projet en appréciant, non seulement les premiers effets des dispositifs mis en place dans les établissements, mais également, la manière dont les moyens étaient mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'administration centrale ;
- de préparer une éventuelle généralisation de l'expérience à l'ensemble des établissements pour peine.

Le principe d'une évaluation par les pairs ayant été retenu, un comité national d'évaluation a été constitué en faisant appel à des magistrats et à des personnels pénitentiaires exerçant au sein des services déconcentrés : personnels de direction, conseillers d'insertion et de probation, gradés, surveillants, psychologues.

Après avoir reçu une formation méthodologique adaptée, les membres du comité se sont rendus dans les établissements pilotes pour y procéder à des analyses, réflexions et discus-

sions avec des responsables des services concernés par la mise en place du projet d'exécution de peine : direction, greffe, détention, secteur socio-éducatif, psychologue, juge de l'application des peines.

Ainsi, les équipes locales se sont-elles comportées en véritables acteurs d'une démarche d'évaluation présentée comme une recherche d'explications et de solutions, et en aucun cas comme un contrôle ou une inspection.

Le rapport d'évaluation élaboré par le comité à la fin de son intervention a proposé des orientations pour une meilleure mise en œuvre des dispositifs en établissements :

- institutionnalisation du projet d'exécution de peine, notamment par le biais d'évolutions du Code de procédure pénale ;
- instauration, au niveau de l'établissement pénitentiaire, d'un service PEP comprenant notamment un psychologue à temps complet, d'un comité de pilotage local et d'une commission pluridisciplinaire chargée d'établir le bilan des offres de l'établissement et de suivre le déroulement du projet du détenu en cours de peine ;
- élaboration d'un modèle unique de livret du détenu, permettant un suivi régulier et individualisé du projet par les instances concernées.

Ce rapport a également mis l'accent sur le rôle essentiel des directions régionales en tant que pilotes de la généralisation du projet, laquelle a été envisagée sur une période de trois ans.

Bilan

Le rapport d'évaluation a été restitué devant la direction de l'administration pénitentiaire le 21 novembre 1997. C'est à partir des conclusions[1] du rapport que la généralisation progressive du PEP à tous les établissements pour peine a été décidée.

Le PEP, une réalité diverse

L'expérimentation permet-elle de remplir les trois objectifs du PEP ?

L'analyse des objectifs énoncés par les sites pilotes au moment de la mise en place du dispositif PEP permet de mettre en évidence une tendance forte : l'essentiel du dispositif vise à améliorer la pluridisciplinarité, favoriser l'observation du détenu et créer un outil de recueil de ces informations.

(1) Comité de rédaction du rapport d'évaluation : Anne-Marie Morice, juge de l'application des peines près le TGI de Caen, Philippe Peyron, directeur de la MA de Villefranche sur Saône, Linda Piwowarczyk, première surveillante-formateur des personnels à la MA de Villefranche-sur-Saône ; Isabelle Pohli Surveillante à la MA de Nice, Jean-Louis Ricard, chef de service pénitentiaire au CD de Val-de-Rueil, Christian Salom, conseiller d'insertion et de probation au CD de Casabianda, Raphaël Sanesi de Gentile substitut du procureur près le TGI de Toulon, Géraldine Degache, adjoint administratif à la MA de Villefranche-sur-Saône.

"L'implication du détenu dans la gestion de sa peine" et "l'amélioration de l'individualisation de la peine" ne semblent pas avoir bénéficié de la même attention de la part des comités de pilotage PEP locaux.

La courte période de fonctionnement du dispositif PEP explique en partie cette hiérarchie des objectifs qui résulte, dans certains établissements, d'un choix stratégique pour faciliter l'adoption du PEP ou limiter les réactions de rejet.

D'autre part, certains critères intermédiaires de l'objectif 1 : "Donner plus de sens à la peine" ont été considérés comme réservés de fait à une catégorie de personnel, notamment la "réflexion avec le détenu sur l'infraction commise".

Le dispositif PEP visait à faire du détenu l'acteur principal de sa peine. Pour l'instant, les seules modifications notables concernent les pratiques professionnelles des personnels.

Une généralisation du dispositif et son installation dans la durée devra permettre la prise en compte des objectifs du PEP dans leur totalité.

Comment le PEP s'est-il mis en place localement ?

La mise en place du PEP sur le site a nécessité une nouvelle stratégie de communication et d'information du personnel de surveillance réalisée de manière collective ou individuelle.

La constitution courant 1995-1996 d'un comité de pilotage a concrétisé sur chaque site la mise en place du PEP.

Animés à l'origine par les personnels de direction et composés par certains membres du personnel de l'encadrement et de détention, du service d'insertion et de probation, et des psychologues PEP, les comités de pilotage se sont enrichis de membres extérieurs supplémentaires, avec lesquels l'équipe PEP a collaboré.

L'information a paru cependant insuffisante à l'égard des partenaires extérieurs, notamment des magistrats.

Des groupes de travail et des actions de formation ont été organisés dans la majorité des établissements.

L'observation par le personnel de surveillance est formalisée sur des fiches, elles-mêmes synthétisées par les gradés. Ces synthèses sont ensuite insérées dans le livret. Les décisions des commissions pluridisciplinaires sont généralement notifiées aux détenus sans qu'ils aient obligatoirement participé aux réunions préalables.

Le psychologue intervient auprès du personnel de surveillance pour l'accompagner dans sa mission d'observation, et auprès des détenus pour procéder à un bilan de personnalité et les aider dans l'élaboration de leur projet.

L'implication des personnels et des services

La mise en place du PEP a sans aucun doute institutionnalisé des échanges entre les services. Il en a résulté une meilleure communication au sein des établissements ainsi que

l'émergence d'une reconnaissance mutuelle entre les différentes catégories de personnels. Le PEP a modifié le mode traditionnel de transmission des informations, en remplaçant l'oral par l'écrit. Il a contribué à revaloriser les missions pénitentiaires, particulièrement celles des surveillants et des gradés.

Cependant à ce jour, l'implication des personnels de surveillance est très variable, en raison de l'attachement de certains à une conception traditionnelle de leurs missions et de leur réticence face à d'éventuels changements de leur rythme de travail.

Une meilleure information des personnels et des efforts soutenus de formation doivent être accomplis pour garantir l'efficience du PEP.

Dans la perspective d'une généralisation du PEP, sa mise en place et la pérennité du processus nécessitent l'affectation spécifique de personnels à cette mission.

L'implication des détenus

La mise en place du PEP a permis de créer ou d'améliorer des dispositifs spécifiques d'accueil des arrivants sur la quasi totalité des sites. Au cours de cette phase d'accueil, les détenus reçoivent des éléments d'information sur la vie de l'établissement et le projet d'exécution de peine. Cette information n'est toutefois pas suffisamment formalisée, et les objectifs du PEP ne sont pas clairement perçus par les détenus.

Le PEP ne s'est pas généralisé à l'ensemble des détenus et sa présentation reste le plus souvent limitée à la procédure d'accueil. Les établissements qui ont envisagé une généralisation souffrent d'une insuffisance de structures nécessaires à la gestion de la masse des dossiers et les projets d'exécution de peine élaborés ne concernent encore qu'un nombre restreint de détenus.

Si généralement le détenu est entendu dans ses souhaits et demandes, il demeure encore trop peu actif dans l'élaboration de son projet, lequel ne prend pas toujours en compte tous les aspects de sa vie.

Meilleure individualisation administrative et judiciaire de la peine?

L'amélioration de l'individualisation administrative et judiciaire de la peine est un des objectifs centraux du PEP.

Il est tenu compte des renseignements recueillis dans le cadre du PEP pour prendre en commission d'application des peines des mesures d'individualisation.

La logique judiciaire est mieux intégrée dans l'élaboration des parcours d'insertion, notamment en prenant en compte les efforts de paiement des dommages et intérêts, ou une participation active aux soins (toxicomanes, délinquants sexuels…).

Les magistrats se sont peu impliqués dans la phase de démarrage du PEP, soit par manque d'information, soit par crainte d'être instrumentalisés dans un dispositif perçu comme exclusivement pénitentiaire.

Une articulation nouvelle entre l'autorité judiciaire et l'autorité pénitentiaire, envisagée par les participants aux journées de Chantilly, reste nécessaire.

La valeur ajoutée du PEP sur les sites

Amélioration des structures pour une meilleure prise en charge des détenus

Le PEP a institutionnalisé les échanges pluridisciplinaires entre les différents services.

Le PEP a permis d'améliorer ou de créer des dispositifs spécifiques d'accueil des arrivants et de mettre en place des structures nécessaires à l'observation.

Enfin, le PEP a permis une meilleure préparation des mesures judiciaires par un enrichissement des informations recueillies au cours de l'observation et de l'échange pluridisciplinaire.

Revalorisation des missions pénitentiaires

Le PEP contribue à satisfaire le besoin légitime des personnels pénitentiaires d'être reconsidérés dans leur mission. Il a été vécu dans plusieurs établissements comme apportant une "bouffée d'oxygène" nécessaire pour redynamiser leur action.

La valorisation du travail des surveillants impliqués dans le processus résulte de la prise en compte de leur travail d'observation et de la reconnaissance de cette mission par les autres acteurs.

La mission de synthèse des observations et de coordination attribuée aux gradés doit valoriser et légitimer le travail d'encadrement de cette catégorie de personnel.

Reconsidération de la personne détenue

Le PEP peut insuffler un rôle plus actif au détenu dans la gestion de sa peine. (cela reste limité). Il permet de prendre en compte le détenu de manière plus globale en le replaçant dans son histoire.

Le PEP a pour effet de responsabiliser davantage le détenu en l'incitant à accomplir les efforts nécessaires à son amendement et à sa préparation à la sortie.

Une conclusion optimiste

Incontestablement, le PEP s'inscrit dans une dynamique de réforme et, au fil du temps, devra intégrer d'autres dispositifs existants tels que ceux dérivés à la préparation à la sortie.

Le comité d'évaluation a beaucoup insisté dans ses propositions sur une nécessaire codification du PEP. En effet, compte tenu des enjeux de cette mesure il est impératif d'éviter qu'elle ne soit vidée de son contenu par une désimplication du personnel.

Le PEP n'est pas une fin en soi, il est un moyen d'améliorer la prise en charge de la population pénale qui doit pouvoir se traduire à terme par une baisse mesurable de la récidive. Il s'agit là d'un des objectifs essentiels de l'administration pénitentiaire vis-à-vis des personnes qui lui sont confiées.

Le comité d'évaluation a rencontré des équipes motivées, confrontées aux réalités carcérales, réalités souvent plus axées traditionnellement sur la gestion collective que sur l'insertion, expliquant en partie les dispositifs très divers rencontrés sur les sites.

Si l'apport de psychologues PEP a indéniablement donné un élan aux dispositifs existants et une aide méthodologique incontestable, les établissements ont dû composer avec les "moyens du bord" pour avancer dans la mise en place du PEP.

En définitive, au vu de l'enjeu important que constitue la mise en place du dispositif PEP dans les établissements pour peine, les conclusions du comité national d'évaluation appellent l'administration pénitentiaire à traduire dans la durée son engagement pour ce projet de réforme.

Chapitre 5

Vie quotidienne en prison

1.51 La capacité des établissements pénitentiaires

La capacité d'accueil

La circulaire AP-88G05G du 16 mars 1988 a défini, sur le fondement d'une norme unique, le mode de calcul de la capacité d'hébergement des établissements pénitentiaires.

La norme

La capacité d'un établissement pénitentiaire est définie par la somme des :

- cellules et dortoirs utilisés pour héberger des détenus placés en détention normale, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, mineurs et adultes,
- cellules utilisées pour l'accueil des enfants laissés en détention auprès de leur mère incarcérée,
- cellules normalement destinées à la semi-liberté,
- cellules des services médico-psychologiques régionaux.

À l'inverse, ne sont pas prises en compte les cellules destinées à l'exécution des sanctions disciplinaires et des décisions de mise à l'isolement ainsi que les cellules ou dortoirs à usage d'infirmerie.

Le mode de calcul

La capacité d'hébergement d'un établissement est calculée en places, par référence à la surface au plancher, selon le barème ci-après.

Capacité d'hébergement, normes de calcul

superficie	nombre de places	superficie	nombre de places
jusqu'à 11 m²	1	de 40 à 44 m²	8
de 12 à 14 m²	2	de 45 à 49 m²	9
de 15 à 19 m²	3	de 50 à 54 m²	10
de 20 à 24 m²	4	de 55 à 64 m²	12
de 25 à 29 m²	5	de 65 à 74 m²	14
de 30 à 34 m²	6	de 75 à 84 m²	16
de 35 à 39 m²	7	de 85 à 94 m²	18

Lorsqu'une ou plusieurs cellules ou dortoirs ont été rendus indisponibles à titre définitif, ou pour une durée égale ou supérieure à six mois, le responsable de l'établissement saisit l'administration centrale, en précisant les motifs de cette indisponibilité.

La diminution, comme l'accroissement, de la capacité d'un établissement n'est acquise qu'après accord écrit de l'administration centrale.

Les variations de la capacité

Base de référence

À partir des normes précédemment définies, l'Administration pénitentiaire a procédé en 1991 à un inventaire minutieux de la capacité des établissements qui a permis d'arrêter la capacité totale du parc en décembre 1991, à 47147 places.

Compte tenu des modifications intervenues dans le parc classique et dans le parc dit du programme "13 000" places depuis cette date, la capacité du parc pénitentiaire au 1er janvier 1997 s'établissait à 50292 places.

Évolutions en 1997

Les modifications majeures intervenues au cours de l'année 1997 concernent principalement les établissements anciens du parc classique dont la restructuration et la modernisation ont été nécessaires :

- centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes et hôpital - 58 places
- maison d'arrêt de Lyon-Montluc - 103 places
- maison d'arrêt de Dijon - 91 places
- maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne - 28 places

Ces restructurations destinées à améliorer les conditions de détention et aménager des UCSA dans le cadre de la réforme santé, ont eu pour conséquence une légère diminution des places du parc pénitentiaire : la capacité globale est passée à 49810 places au 31 décembre 1997.

L'ouverture en mars 1998 du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane devrait permettre de revenir au niveau de capacité totale du parc pénitentiaire de 1996.

Variation de la capacité en 1997

nombre		type	capacité	
au 1/1/1997	au 31/12/1997		au 1/1/1997	au 31/12/1997
34660	34828	cellules monoplaces	34660	34828
171	171	cellules de - de 5 m²		
923	855	cellules de 5 à 6 m²		
1 468	1 406	cellules de 6 à 7m²		
3 588	3 575	cellules de 7 à 8 m²		
6 884	7 164	cellules de 8 à 9 m²		
16 641	16 620	cellules de 9 à 10 m²		
4 985	5 037	cellules de 10 à 11 m²		
4 052	4 094	cellules doubles de 11 à 14 m²	8 104	8 188
1 748	1 748	cellules pour + de 2 places	7 528	6 794
888	857	cellules de 14 à 19 m²	2 664	2 571
546	524	cellules de 19 à 24 m²	2 184	2 096
113	92	cellules de 24 à 29 m²	565	460
84	63	cellules de 29 à 34 m²	504	378
28	26	cellules de 34 à 39 m²	196	182
29	21	cellules de 39 à 44 m²	232	168
15	15	cellules de 44 à 49 m²	135	135
17	15	cellules de 49 à 54 m²	170	150
18	15	cellules de 54 à 64 m²	216	180
13	7	cellules de 64 à 74 m²	182	98
3	0	cellules de 74 à 84 m²	48	0
4	2	cellules de 84 à 94 m²	72	36
18	17	cellules de plus de 94 m²	360	340
total			50 292	49 810

Unités d'hébergement courant

	au 1/1/1997	au 31/12/1997
hommes	42 127	41 418
jeunes	2 810	2 883
femmes	2 359	2 388
semi-liberté	1 847	1 903
accueil	720	751
SMPR	429	467
total	**50 292**	**49 810**

À cette capacité utile s'ajoute la capacité des locaux spécifiques dont l'usage est aléatoire.

Capacité des locaux spécifiques

	au 1/1/1997	au 31/12/1997
isolement	791	863
disciplinaire	1 001	1061
infirmerie	314	250

Au 31 décembre 1997, les 25 établissements du programme "13 000" étaient désormais utilisables à pleine capacité.

Dans les établissements du parc classique, les places ne sont pas toutes mises en service en raison d'importants travaux de rénovation ou de restructuration en cours dans les maisons centrales de Saint-Maur et Poissy notamment.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la capacité utile du parc pénitentiaire était au 31 décembre 1997 de 49 349 places contre 49 581 au 31 décembre 1996.

1.52 Les requêtes des détenus

5836 requêtes d'origines et de natures diverses ont été reçues par le service des requêtes au cours de l'année 1997.

Origine

Elles émanent :

- des détenus (67,8 %),
- des familles (13,6 %)
- des tiers (12 %)
- des avocats (3,4 %)
- des parlementaires et des politiques (3,2 %)

Nature

Plus de 55 % des requêtes traitées en 1997 concernent les conditions de détention (6 %), les transfèrements nationaux (45 %) ou internationaux (4 %). Elles regroupent :

- 2639 demandes de transfert : accélération, changement d'affectation. (45,2 %)
- 365 griefs formulés à l'encontre de l'autorité judiciaire, l'autorité pénitentiaire et les conditions de détention (6,3 %),
- 558 demandes ou réclamations relatives aux mesures d'individualisation de la peine ou à la gestion de la situation pénale (9,6 %),
- 1014 demandes de certificats de présence en détention provenant de familles ou d'anciens détenus (17,4 %),
- 244 dossiers relatifs aux transferts à l'étranger concernant des étrangers incarcérés en France qui souhaitent purger leur reliquat de peine dans leur pays d'origine (206) et des Français incarcérés à l'étranger qui souhaitent purger leur reliquat de peine en France (38),
- 314 demandes d'autorisations particulières (5,4 %),
- 298 demandes de communication du lieu de détention (5,1 %),
- 208 requêtes concernant la gestion des pécules (3,6 %),
- 141 demandes de permis de visite (2,4 %).

55 lettres rédigées en langue étrangère ont été transmises aux services centraux aux fins de traduction.

1.53 Les recours des détenus devant les juridictions administratives et européennes

Le bureau de la réglementation et de la méthodologie (devenu bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire) assure depuis 1996 l'instruction des recours formés par les détenus devant les juridictions administratives et européennes.

Son intervention se situe dans le cadre suivant :

- s'agissant du contentieux administratif, le bureau des affaires juridiques et contentieuses (BAJC) de la DAGE, correspondant des juridictions administratives pour le ministère de la Justice, reçoit les requêtes. Il rédige les mémoires en défense sur la base des éléments de fait et de droit transmis par le bureau et recueillis auprès des directions régionales des services pénitentiaires et des établissements pénitentiaires.
- Les requêtes des détenus devant la Commission et la Cour européenne des Droits de l'homme sont, quant à elles, transmises au ministère des Affaires étrangères qui assure le rôle de commissaire du gouvernement pour la France devant la Commission et la Cour. Le SAEI en lien avec la Direction de l'administration pénitentiaire pour les requêtes des détenus instruit les dossiers.

Le contentieux pénitentiaire devant les juridictions administratives en 1997

L'activité contentieuse de l'ancien bureau de la méthodologie et de la réglementation liée aux recours des détenus contre des décisions de l'Administration pénitentiaire devant les juridictions administratives a connu un développement important cette année. L'augmentation du volume d'affaires traitées par le bureau est la conséquence de deux phénomènes liés.

L'arrêt Marie (CE, 17 février 1995) a admis la recevabilité des recours des détenus contre les décisions disciplinaires des chefs d'établissement pénitentiaire. Les détenus s'appuient sur cette jurisprudence pour contester les sanctions disciplinaires qui leur sont infligées.

Par suite, le contentieux des domaines proches se développe (la communication par exemple). Depuis 1995, la croissance du contentieux se traduit aussi bien par une hausse du nombre de recours déposés par les détenus (a), que par le nombre de décisions rendues par la juridiction administrative en la matière (b). Ces décisions viennent préciser l'interprétation du droit pénitentiaire (c).

a) Les recours formés par les détenus

En 1997, le nombre total de recours formés par les détenus contre des décisions de l'Administration pénitentiaire devant les juridictions administratives françaises s'établit à 61 contre 54 en 1996. Ce chiffre ne comprend pas les recours en responsabilité.

La répartition par matière des recours enregistrés s'établit comme suit :

matières	1996	1997
discipline	32	39
isolement	10	12
communication	9	6
gestion du patrimoine	3	3
total	54	61

Trois grands domaines de contentieux se distinguent : la discipline, la responsabilité et les décisions des chefs d'établissement ne concernant pas la discipline (isolement, communication, gestion du patrimoine).

La proportion de recours engagés contre des décisions disciplinaires est toujours la plus forte puisqu'elle représente, à elle seule, la moitié des recours. Son augmentation en 1997 par rapport à 1996 (+ 18 %) n'entraîne pas d'augmentation globale du contentieux relatif à d'autres décisions du chef d'établissement : 22 recours ont été déposées en 1996 dans diverses matières contre 23 en 1997.

b) Les décisions rendues par les juridictions administratives

41 décisions ont été rendues par les juridictions administratives en matière pénitentiaire dont 1 décision émanant du Conseil d'État et quatre des cours administratives d'appel (CAA).

Répartition des décisions rendues en 1997

matières	incompétence	non-lieu à statuer	irrecevabilité	condamnation	annulation	rejet de confirmation	total
discipline	2	2	2		2	11	19
communication	1		1		2	2	6
gestion du patrimoine				3		2	5
isolement			3			4	7
total	3	2	6	3	4	19	37

Il apparaît que les décisions de rejet des requêtes des détenus et de confirmation des décisions prises par les chefs d'établissement sont les plus nombreuses. Si l'on y ajoute les décisions d'irrecevabilité et d'incompétence (et de non-lieu), une forte majorité des décisions sont favorables à l'administration : 28 sur 37.

c) L'analyse de la jurisprudence

Compétence du juge administratif

Tout les litiges entre un détenu et l'administration pénitentiaire relèvent en principe de la juridiction administrative.

Toutefois, certains recours dirigés par les détenus contre l'administration relèvent d'autres juridictions. Ainsi, les litiges résultant d'un accident survenu lors de l'accomplissement d'un travail pénitentiaire relèvent de la compétence de la juridiction de la Sécurité sociale : (TA de Nancy, 24 juin 1997, Makhlouf). La requête tendant à l'annulation des conséquences possibles d'une punition sur l'attribution éventuelle de remise de peines ne relève pas du juge administratif (TA de Clermont-Ferrand, 3 février 1997, Gauchet ; TA de Clermont-Ferrand, 19 février 1997, Galitz).

Recevabilité des recours

La recevabilité des recours des détenus en matière disciplinaire a été admise par un important arrêt du Conseil d'État (CE) du 17 février 1995 Marie. Le CE considère désormais que la sanction disciplinaire constitue une décision faisant grief susceptible du recours pour excès de pouvoir.

En revanche, le CE a maintenu sa jurisprudence traditionnelle au sujet des décisions de mise à l'isolement qui restent considérées comme des mesures d'ordre intérieur (28 février 1996, Fauqueux; 22 septembre 1997, Trébutien). En 1997 trois décisions des juridictions administratives inférieures suivent ce raisonnement (TA de Paris, 30 avril 1997, Vaujour; TA de Bordeaux, 6 mai 1997, Hyver; TA de Melun, 15 octobre 1997, Frérot). De même, en l'absence de législation en la matière, la décision de refuser l'accès au téléphone à un détenu, malgré l'autorisation expresse du juge d'instruction, constitue une simple mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours contentieux (TA de Rouen, 14 novembre 1997, Mouchard).

Le régime disciplinaire

Le décret du 2 avril 1996 instaure une procédure stricte en matière disciplinaire dont le juge administratif vérifie le respect.

Cependant, la circonstance que la date et l'heure des faits reprochés n'aient pas été mentionnés sur la notification qui a été remise au requérant n'est pas de nature à entacher la procédure disciplinaire d'illégalité (TA de Caen, 7 janvier 1997, Morin). De même pour le fait que deux auditeurs de justice observent la commission de discipline, sans participer ni orienter les débats (TA de Marseille, 13 novembre 1997, Pin).

Au-delà de ces décisions ponctuelles, l'autonomie de la procédure disciplinaire reste affirmée par les tribunaux administratifs. La procédure disciplinaire n'est pas une procédure pénale au sens de l'art. 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales (CEDH) (cour administrative d'appel de Paris, 31 janvier 1997 arrêt, Bekkouche). Cette position est également celle de plusieurs TA (TA de Caen, 7 janvier 1997, Aït-Taleb; TA de Lyon, 9 octobre 1997, Chassigneux) : dès lors, le fait que le détenu ne puisse pas se faire assister d'un avocat ne contrevient pas aux dispositions de la CEDH.

S'agissant du sursis, la juridiction administrative indique aussi que le délai de suspension de l'art. D 251 du CPP (d'une durée maximale de six mois) doit être fixé lors de l'octroi du sursis. Un détenu bénéficiant d'une sanction avec sursis, sans mention de délai de suspension, peut demander l'annulation de la décision qui révoque le sursis au motif que l'absence de la mention du délai de suspension dans la première décision permet de considérer ce délai comme expiré au moment où la décision de le révoquer est prise (TA de Versailles, 4 février 1997, Théron). Dans le même jugement, le tribunal a admis qu'une décision pouvait révoquer un sursis précédent tout en octroyant un nouveau sursis pour une autre sanction.

Fouille

Lorsque les détenus refusent de se soumettre aux mesures de fouille, une procédure disciplinaire peut être engagée à leur encontre. Le juge exerce cependant son contrôle sur le choix de la sanction : le TA de Melun (15 octobre 1997, Frérot) a annulé la décision d'un chef d'établissement (8 jours de mise en cellule disciplinaire pour avoir refusé de se pencher et de tousser lors de la fouille) en considérant que le refus de se

pencher et de tousser constituait, certes, une faute, mais qu'en infligeant la sanction la plus grave, alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le détenu avait déjà refusé de se plier à cette exigence, le directeur avait pris une sanction manifestement disproportionnée à la faute.

En revanche, un jugement du même jour (TA de Melun, 15 octobre 1997, Frérot) a confirmé une décision ultérieure du chef d'établissement pour des faits similaires : la sanction n'est plus disproportionnée étant donnée la réitération de la faute par le détenu.

La fouille approfondie peut être justifiée par la personnalité du détenu; elle n'est pas un traitement inhumain au sens de l'art. 3 de la CEDH et le refus de s'y soumettre constitue une faute disciplinaire (TA de Melun, 3 décembre 1997, Mouesca).

Communication

Le TA de Melun, par jugement du 15 octobre 1997, Frérot a annulé la décision d'un chef d'établissement qui retient une lettre d'un détenu adressée à un co-détenu au motif que l'interdiction des correspondances internes n'est pas de ceux qui sont conformes au droit pénitentiaire (articles D 246 et D 414 CPP). Par ailleurs, deux décisions ont condamné l'État à verser aux détenus des dommages-intérêts suite à l'ouverture par erreur du courrier qui leur était adressé par leur avocat (TA de Versailles, 10 octobre 1997, Mouesca et TA de Melun, 8 décembre 1997, Mouesca).

En outre, un permis de visite ne peut pas être refusé au seul motif qu'il n'existe pas de lien de parenté entre le détenu et le visiteur (TA de Paris, 28 mai 1997, Korber).

Si un détenu est en droit de se voir communiquer des documents administratifs le concernant, une lettre du directeur d'établissement adressée au garde des Sceaux n'est pas un document administratif communicable parce qu'elle n'est qu'un acte préparatoire à la décision (TA de Versailles, 10 octobre 1997, Mouesca). Le dossier judiciaire et les rapports de la commission d'application des peines ne sont pas, non plus, des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978; les litiges nés de la communication ou du refus de communication appartiennent au juge judiciaire (TA de Châlons-sur-Marne, 9 décembre 1997, Remli).

Le contentieux pénitentiaire francais devant la Commission européenne des Droits de l'homme en 1997

1) Données statistiques

1.1 : nombre de requêtes et de décisions

11 requêtes concernant des détenus français, enregistrées entre 1992 et 1996, ont été instruites par la Commission européenne des Droits de l'homme au cours de l'année 1997.

Si 2 de ces requêtes n'ont encore donné lieu à aucune décision,4 affaires ont donné lieu courant 1997 à des décisions de recevabilité, ce qui signifie une première appréciation positive sur le bien fondé des requêtes (Slimane Kaid, 8 décembre 1997; Kone, 18 et 19 septembre 1997 ; Demirtepe, 2 février 1997 ; Bamba, 8 septembre 1997) et deux d'entre elles sont désormais en cours de règlement amiable.

3 décisions d'irrecevabilité sur les griefs concernant l'administration pénitentiaire ont été rendues (Descamps, 21 mai 1997 ; Rebaï, 25 février 1997 ; Matencio, 22 octobre 1997).

1 affaire a donné lieu à un rapport de la commission constatant la violation de la Convention européenne des Droits de l'homme, la saisine de la cour n'étant cependant pas envisagée au vu du caractère mineur du litige (Lechesne, rapport en date du 21 mai 1997).

Aucune saisine de la Cour européenne des Droits de l'homme, ni aucune décision de cette dernière dans une affaire concernant l'Administration pénitentiaire française n'est intervenue en 1997.

Aucune nouvelle requête déposée en 1997 n'a été portée à la connaissance de l'Administration pénitentiaire.

1.2 : domaine visé

8 des 11 affaires concernent des litiges liés à l'ouverture ou la retenue de correspondances : ouverture d'un courrier adressé à un détenu par le secrétariat de la Commission européenne des Droits de l'homme (5 affaires), ouverture de courriers échangés entre un détenu et un avocat (3 affaires), retenue de courriers adressés par des détenus à des journalistes (2 affaires), refus de correspondance entre deux détenus (1 affaire).

2 requêtes contiennent des griefs liés à des décisions d'affectation.

2) analyse des décisions de la Commission européenne des Droits de l'homme

2.1 : la correspondance écrite des détenus

a) l'ouverture de courriers adressés à un détenu par le secrétariat de la commission

Dans 4 des 5 cas où elle a été saisie d'un grief lié à l'ouverture d'un tel courrier, la commission a déclaré la requête recevable. Elle ne retient pas les moyens liés au non épuisement des voies de recours internes (article 26 de la Convention européenne des Droits de l'homme), ou au caractère involontaire de l'atteinte au droit au respect de la correspondance. (Slimane Kaid, 8 décembre 1997; Kone, 18 et 19 septembre 1997).

Ainsi, l'importance du flux des courriers dans un établissement, l'existence d'un ouvre-lettre électrique ou la mention par le vaguemestre "ouvert par erreur" ne sont pas des éléments exonératoires aux yeux de la commission.

Après les décisions de recevabilité, la direction de l'Administration pénitentiaire a adopté une position de principe favorable au règlement amiable de tels litiges.

Dans une décision récente (Matencio, 22 octobre 1997), la commission a cependant accepté de déclarer irrecevable la requête d'un détenu pour absence de preuve de l'ouverture des enveloppes qui lui étaient adressées par la commission.

b) l'ouverture de courriers échangés par les détenus avec leurs avocats

La commission a déclaré recevables les requêtes pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme protégeant le droit au respect des correspondances dans les cas d'ouverture des courriers des avocats bénéficiant de la confidentialité.

Ainsi dans son rapport du 21 mai 1997 (Lechesne), la commission constate la violation de l'article 8 en raison de l'ouverture par erreur d'un seul courrier d'un avocat contenant en fait une simple carte de vœux.

Dans une affaire actuellement en cours et n'ayant encore donné lieu à aucune décision de recevabilité, deux questions nouvelles sont cependant soulevées :

- la commission va être amenée à examiner les récentes décisions des juridictions administratives françaises (TA de Versailles, 10 octobre 1997; TA Melun, 3 décembre 1997) qui condamnent l'État à verser des dommages-intérêts à un détenu suite à l'ouverture d'un courrier d'un avocat et être ainsi amenée éventuellement à remettre en cause sa position selon laquelle les détenus ne disposent pas de voies de recours internes "efficaces" en la matière;
- dans un litige concernant un courrier adressé par un avocat fiscaliste n'ayant pas assisté le condamné au cours de la procédure pénale, la conformité à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme des articles 716 et D. 419 du CPP va devoir être examinée.

c) retenue et interdiction de diverses correspondances.

La protection de la correspondance ordinaire des détenus apparait nettement moins forte que celle des courriers échangés avec les avocats ou la commission.

Ainsi la commission a déclaré irrecevable deux requêtes de détenus relatives à la retenue de courriers adressés à des journalistes (Descamps, 21 mai 1997; Matencio 22 octobre 1997). Elle relève notamment que les détenu n'établissent pas que les courriers en cause respectaient les articles D. 414, D. 415 et D. 416 du CPP. Elle précise dans la décision Matencio que "le requérant, condamné à perpétuité pour des infractions graves et qui présente des troubles du comportement ayant nécessité son hospitalisation à plusieurs reprises a été impliqué dans des incidents mettant en cause la sécurité des agents; au vu de ces considérations, il n'a pas suffisamment étayé ses allégations selon lesquelles il y aurait des ingérences non justifiées dans son droit à la correspondance."

De même, suite à une requête relative à une interdiction faite à un détenu de correspondre avec une détenue d'un autre établissement, elle retient l'irrecevabilité en relevant que l'interdiction était justifiée par le refus de la destinataire des courriers. (Descamps, 21 mai 1997).

2.2 : les transfèrements

La commission a, par deux fois en 1997, déclaré irrecevables des griefs de détenus relatifs à des transfèrements ou décisions d'affectation.

Ainsi, elle considère que le transfert d'un détenu dans plusieurs maisons d'arrêt même dans un court laps de temps ne constitue pas une apparence de violation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme prohibant la torture, les peines et traitements inhumains ou dégradants (Demirtepe, 2 juillet 1997).

De même, elle dispose que "la Convention ne garantit pas le droit d'être détenu dans une prison donnée et que le refus de transférer un détenu dans une prison proche de son domicile ne peut être considéré commune portant atteinte au droit au respect de la vie familiale que dans des circonstances exceptionnelles" (Descamps, 21 mai 1997).

2.3 : divers

a) le décès d'un détenu : décision Rebaï, 25 février 1997

Ahmed Rebaï était détenu à la maison d'arrêt de Nice lorsque le 23 juin 1983, il est victime d'un incendie, allumé par un codétenu suicidaire. Il décède des suites de ses brulûres le 13 août 1983. Une information suite à la constitution de partie civile de sa famille est close par une ordonnance de non lieu le 11 avril 1986. Alors que le tribunal administratif de Nice avait dans son jugement du 24 septembre 1992 reconnu la responsabilité de l'État, la cour administrative d'appel puis le Conseil d'État (arrêt du 7 octobre 1994) rejetaient la demande d'indemnisation de la famille. Cette dernière saisissait alors la Commission européenne.

Dans sa décision du 25 février 1997, si elle déclare recevable le grief lié à la durée raisonnable de la procédure notamment devant les juridictions administratives, la commission ne retient pas le grief lié à la violation du droit à la vie, protégé par l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'homme;

Elle dispose certes que " l'article 2 requiert non seulement que l'État s'abstienne de prendre une vie... mais aussi qu'il prenne des mesures appropriées pour assurer la vie...Compte tenu de l'importance accrue du droit à la vie, l'obligation imposée à l'État peut inclure un aspect procédural."

Mais en l'espèce, la commission retient que :

- les responsabilités dans le déclenchement de l'incendie ne sont pas clairement établies : il n'est donc pas acquis que le détenu suicidaire était dangereux pour les autres et que l'administration pénitentiaire n'a pas pris les mesures nécessaires.
- rien ne porte à croire que les faits n'ont pas été examinés de façon satisfaisante et que l'État n'a pas mis en place un dispositif permettant d'établir la responsabilité civile ou pénale."

b) l'éloignement du territoire d'un détenu malade : Bamba, 8 septembre 1997

M. Bamba, détenu du 22 janvier 1995 au 27 mars 1996 et condamné à une interdiction du territoire français, saisit la commission européenne des droits de l'homme en soutenant que son éloignement vers le Congo constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne car atteint du virus du sida, une telle mesure entrainerait l'interruption de son traitement et le priverait de tout espoir d'accès à des soins adaptés.

La commission déclare sa requête recevable. Elle rappelle le principe selon lequel la responsabilité d'un État peut être engagée en éloignant de son territoire un individu qui dans son pays de destination courra le risque d'un traitement contraire à l'article 3. Elle précise "qu'il peut en aller ainsi dans des circonstances exceptionnelles telle l'éloignement d'un non national dont l'état de santé est critique et qui serait renvoyé dans un pays où il serait privé de soins médicaux et de l'assistance psychologique ont il bénéficie."

Cette décision n'est qu'indirectement relative à l'Administration pénitentiaire seulement sollicitée de fournir les informations sur la situation personnelle, familiale et médicale du requérant.

1.54 Les incidents collectifs et individuels

Les incidents recensés (métropole et DOM)

Incidents collectifs

L'année 1997 accuse une hausse des incidents collectifs par rapport à 1996 : 102 incidents ont été enregistrés, 16 ont nécessité l'appel des forces de l'ordre, 11 ont entraîné leur intervention; ces chiffres étaient respectivement de 96 incidents, 17 appels aux forces de l'ordre dont 13 interventions en 1996.

Les causes de ces incidents sont le plus souvent locales et conjoncturelles.

48 % d'entre eux sont motivés par une protestation contre les conditions de détention et 34 % constituent une action de solidarité avec un ou plusieurs détenus.

Trois incidents parmi les plus sérieux ont nécessité l'intervention des forces de l'ordre pour contraindre la population pénale à réintégrer la détention :

- Le 23 novembre, à la maison d'arrêt de Loos-lès-Lille, 93 détenus refusent de réintégrer la détention à l'issue des promenades. Les revendications des détenus portent sur la qualité de la nourriture, les relations avec le personnel et la lenteur des mandats postaux.
- Les 17 et 18 juin, à la maison centrale d'Arles, 68 détenus le premier jour et 45 le lendemain refusent de réintégrer la détention. Les revendications portent principalement sur le régime de détention et les remises de peine.
- Dans la nuit du 5 au 6 avril, au centre de détention régional de Neuvic, 118 détenus se mutinent occasionnant des dégâts matériels importants. Une intervention active des forces de police est nécessaire pour maîtriser la situation.
  23 mutins sont condamnés par le tribunal correctionnel à des peines d'emprisonnement de 2 à 30 mois selon leur degré de participation.
  Le facteur déclenchant semble avoir été la qualité de la nourriture.

Incidents individuels

Agressions envers le personnel

En 1997, on dénombre 215 agressions contre les membres du personnel ayant entraîné une interruption totale de travail d'au moins un jour. Le nombre des incidents accuse une augmentation de près de 70 % par rapport à l'année précédente (127 agressions en 1996).

Les 215 agressions commises en 1997 sont le fait de 98 prévenus et 117 condamnés.

Parmi les plus caractéristiques, il convient de citer la prise d'otage avec arme blanche (artisanale) d'un surveillant (11 jours d'arrêt de travail).

Évasions et tentatives d'évasions

Les chiffres (cf. les tableaux pp. 121-123)

- Le nombre d'évasions enregistré en 1997 (18) est stable (15 évasions concernant 35 détenus en 1996).
- Les tentatives d'évasion enregistrées en 1997sont en légère augmentation, aussi bien en ce qui concerne leur nombre (46) que celui des détenus impliqués (87) – 44 et 81 en 1996.
- Si on globalise les évasions et les tentatives, on constate une stabilité des chiffres par rapport à 1996, tant en ce qui concerne le nombre d'actes que le nombre de détenus impliqués.
- Les évasions de détenus placés sous la garde de services qui ne relèvent pas de l'Administration pénitentiaire augmentent encore cette année, notamment dans le cadre hospitalier.
- Le nombre de fugues et celui des détenus concernés augmentent fortement par rapport à celui de l'année dernière (2 fugues/2 détenus en 1996).

Les faits les plus importants

- Le 20 janvier 1997, un détenu s'évade de l'hôpital de Pontoise. Il bénéficiait de complicité extérieure. Le surveillant qui assurait l'escorte a été menacé par une arme de type pistolet automatique.
- Le 13 décembre 1997 au soir, 7 détenus parvenaient à s'évader de la maison d'arrêt de Cayenne avec des cordes, scies et tenailles en passant par dessus les toits et les murs.

Évasions

évolution en métropole et dans les DOM		
	évasions	détenus concernés
1987	37	54
1988	35	61
1989	27	52
1990	31	68
1991	21	39
1992	26	45
1993	26	43
1994	31	53
1995	15	21
1996	19	35
1997	**18**	**31**

Tentatives d'évasion

évolution en métropole et Outre-mer		
	tentatives d'évasions	détenus concernés
1987	93	165
1988	80	149
1989	80	139
1990	67	117
1991	56	92
1992	52	85
1993	62	83
1994	70	131
1995	53	93
1996	44	81
1997	**46**	**87**

évasions et tentatives d'évasion de détenus placés sous la garde des services de l'Administration pénitentiaire analyse des circonstances

1997	nombre d'évasions	nombre de détenus
- à partir d'un établissement fermé	13	26
- par bris de prison	6	15
- par ruse	7	11
- avec complicité extérieure		
- au cours d'une extraction par les services pénitentiaires	5	5
- au cours d'un transfèrement administratif	0	0
total	**18**	**31**
tentatives d'évasion		
- à partir d'un établissement fermé	40	81
- au cours d'une extraction par les services pénitentiaires	6	6
total	**46**	**87**

évasions ou fugues et tentatives d'évasion ou de fugue de détenus placés sous la garde de services ne relevant pas de l'Administration pénitentiaire

1997	incidents	nombre de détenus
évasions ou fugues	**35**	**35**
- à partir d'un établissement hospitalier	27	27
- au cours d'une extraction pour soins sous la garde d'un personnel n'appartenant pas à l'Administration pénitentiaire	6	6
- au cours d'une extraction ou d'une translation judiciaire	2	2
tentatives	**13**	**13**
- à partir d'un établissement hospitalier ou au cours d'une extraction administrative	5	5
- au cours d'une extraction ou d'une translation judiciaire	8	8
total des incidents	**48**	**48**

fugues et tentatives de fugue commises par des détenus placés dans un établissement ouvert ou admis à un régime de confiance

1997	incidents	nombre de détenus
fugues	6	6
centre de détention de Casabianda	0	0
corvées extérieures d'autres établissements	6	6
tentatives	0	0

Suicides et tentatives de suicide, automutilations et grèves de la faim

Suicides

125 détenus dont 4 femmes sont décédés à la suite d'un acte suicidaire au cours de l'année 1997.

En 1997, le rapport entre le nombre de suicides et la population pénale s'est stabilisé à 0,22 % contre 0,24 % en 1996. Ce taux reste cependant élevé comparé aux années antérieures (0,20 % en 1995, 0,19 % en 1993 et 1994).

Les suicides par absorption de produits médicamenteux ont fortement augmenté en 1997 (13 contre 5 en 1995 et 1996).

Évolution du nombre des suicides

1987	60
1988	77
1989	62
1990	59
1991	67
1992	95
1993	101
1994	101
1995	107
1996	138
1997	**125**

Suicides, moyens utilisés

année 1997	**125**
pendaison ou strangulation [1]	96
feu	1
mutilation	5
précipitation dans le vide [2]	1
produit médicamenteux	13
étouffement	7
noyade	2

[1] Une pendaison au cours d'une permission de sortir.
[2] Une précipitation dans le vide au cours d'une permission de sortir.

Depuis septembre 1997, un programme d'action pour la prévention du suicide est expérimenté dans onze sites pilotes. Il s'agit notamment d'individualiser au maximum l'accueil en détention afin de :

- mieux repérer les détenus fragiles,
- mettre en place un dispositif d'observation qui permette un suivi individualisé et pluridisciplinaire des détenus présentant des risques suicidaires,
- réorganiser le fonctionnement des quartiers disciplinaires, lieux de sursuicidité importants.

Une évaluation de ce programme, avant une éventuelle généralisation, devrait être réalisée au début de l'année 1999.

Analyse des suicides survenus en 1997

Analyse en fonction de l'âge

ensemble des détenus - 1997	
moins de 18 ans	0
de 18 à - 21 ans	8
de 21 à - 25 ans	20
de 25 à - 30 ans	15
de 30 à - 40 ans	43
de 40 à - 50 ans	26
de 50 à - 60 ans	8
plus de 60 ans	5
total	125

Suicides, analyse en fonction de la durée d'incarcération

incarcéré depuis	prévenus	condamnés	total
moins de 15 jours	14	5	19
de 15 jours à - 3 mois	18	12	30
de 3 mois à - 6 mois	11	9	20
de 6 mois à - 1 an	18	4	22
de 1 à - 3 ans	12	10	22
de 3 à - 5 ans	3	5	8
de 5 à - 10 ans		3	3
10 ans et plus		1	1
total	76	49	125

Suicides, analyse en fonction de la durée d'incarcération et du quantum de la peine prononcée

année 1997	durée de la peine							
durée de l'incarcération au jour du suicide	1 jour à -6 mois	6 mois à -1 an	1 an à -3 ans	3 ans à -5 ans	5 ans à -10 ans	10 ans à -20 ans	20 ans à -30 ans	total
moins de 15 jours	1	2	1	1				5
de 15 jours à - 3 mois	3	6	3					12
de 3 mois à - 6 mois		5	2	2				9
de 6 mois à - 1 an		1	1		2			4
de 1 à - 3 ans			5		2	1	2	10
de 3 à - 5 ans					2	3		5
de 5 à - 10 ans					1	2		3
10 ans et plus						1		1
total	4	14	12	3	7	7	2	49

Art 131-1 du nouveau Code pénal prévoit une peine supérieure à 30 ans : aucun suicide n'est recensé dans cette catégorie en 1997.

Tentatives de suicide

1022 tentatives ont été dénombrées en 1997 (827 en 1996, 680 en 1995, 537 en 1994). Elles concernent 520 prévenus et 502 condamnés dont 5 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité.

Tentatives de suicide, moyens utilisés

année 1997	1 022
pendaison ou strangulation	368
ingestion de produits toxiques	138
ingestion de médicaments	254
étouffement	12
projection dans le vide	2
automutilation grave	125
feu ou ingestion de corps étrangers	123

Pour la première fois, les tentatives de suicide par ingestion de médicaments ont été distinguées des tentatives de suicide par ingestion de produits toxiques.

Comme pour les suicides, il faut noter un très fort accroissement de l'utilisation de médicaments (et plus généralement de produits toxiques) dans les tentatives de suicide : 392 en 1997 contre 138 en 1995 et 249 en 1996.

Automutilations

Il a été dénombré, au cours de l'année 1997, 1337 actes d'automutilation dans la population pénale. Ces chiffres étaient respectivement de 1703 en 1994 et 1786 en 1995, 1763 en 1996.

Le plus souvent, ces auto-agressions prennent la forme d'incisions et d'ingestion de corps étrangers. 526 d'entre elles sont le fait de prévenus, les 811 autres, de condamnés (dont 5 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité).

Grèves de la faim

Circulaire AP 86-24 G1 du 13 octobre 1986.

Ne font l'objet d'une signalisation à l'administration centrale que les grèves de la faim d'une durée supérieure à 7 jours ou qui s'accompagnent d'une grève de la soif.

Au cours de l'année 1997, 957 (1002 en 1994, 783 en 1995, 886 en 1996) déclarations de grèves de la faim de détenus ont été enregistrées; ces refus de s'alimenter recouvrent des durées variables de un jour à plusieurs semaines.

Grèves de la faim en 1997

durée	nombre
1 à - 10 jours	386
10 à - 20 jours	313
20 à - 30 jours	131
30 à - 40 jours	54
40 à - 50 jours	36
50 à - 60 jours	10
60 à - 70 jours	9
70 à - 80 jours	9
80 à - 90 jours	1
90 à - 100 jours	4
+ de 100 jours	4

Les grèves de la faim s'accompagnent de façon exceptionnelle de grèves de la soif.

Ces manifestations sont en 1997 le fait de 578 prévenus et 379 condamnés (dont 8 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité).

Les sanctions disciplinaires

Le décret 96-287 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus a profondément réformé la matière.

Une circulaire datée du même jour explicite les modalités d'application du nouveau régime disciplinaire (voir la réglementation 1.62 pp. 154-160).

Une statistique, sur imprimé provisoire, a été mise en place pour le second semestre 1996. Aucune comparaison annuelle ne peut donc être effectuée.

fautes disciplinaires commises au cours du second semestre 1996

	fautes du 1er degré (art. D. 249-1)	fautes du 2e degré (art. D. 249-2)	fautes du 3e degré (art. D. 249-3)	total
Bordeaux	340	400	201	**941**
Dijon	224	425	256	**905**
Lille	573	1 318	1 102	**2 993**
Lyon	464	664	355	**1 483**
Marseille	512	1 049	515	**2 076**
Paris	1 129	2 094	1 962	**5 185**
Rennes	373	593	457	**1 423**
Strasbourg	333	514	279	**1 126**
Toulouse	220	387	212	**819**
DOM	262	166	67	**495**
ensemble	**4 430**	**7 615**	**5 406**	**17 446**

sanctions prononcées au cours du second semestre 1996				
	relaxe	sanctions générales (art. D. 251)	sanctions spécifiques (art. D. 251-1)	total des sanctions
Bordeaux	54	775	137	912
Dijon	64	726	148	874
Lille	237	2 299	603	2 902
Lyon	105	1 223	204	1 427
Marseille	144	1 614	681	2 295
Paris	343	3 402	761	4 163
Rennes	87	849	234	1 083
Strasbourg	99	290	153	443
Toulouse	63	643	131	774
DOM	67	404	74	478
ensemble	1 263	12 225	3 126	15 351

1.5.5 Le régime disciplinaire des détenus

La réforme du régime disciplinaire des détenus mise en place en 1996 (articles D. 249 à D. 251-8 du Code de procédure pénale) a profondément modifié la matière et les pratiques professionnelles.

La mise en œuvre des nouveaux dispositifs, la bonne compréhension des enjeux et l'appropriation maximale de la nouvelle procédure par les services déconcentrés ont nécessité, de la part des directions régionales et de l'administration centrale, des efforts en terme de formation et d'accompagnement des changements.

1997 est aussi la première année d'exploitation des statistiques disciplinaires mises en place à l'occasion de l'application de la réforme de la procédure disciplinaire.

Suivi de l'application du nouveau régime disciplinaire applicable aux détenus :

L'amnistie des sanctions disciplinaires en application de la loi du 3 août 1995 :

Une note AP/GA3 n° 030 du 28 janvier 1997 a confirmé l'applicabilité de la loi d'amnistie du 3 août 1995 aux sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des détenus pour des faits antérieurs au 18 mai 1995. Ces sanctions sont amnistiées de plein droit sauf si les fautes disciplinaires ont donné lieu à une condamnation pénale; dans ce cas, l'amnistie de la sanction disciplinaire est subordonnée à celle de la condamnation pénale.

Dès lors, les sanctions disciplinaires qui se trouvent effacées par la loi d'amnistie ne peuvent plus être évoquées pour quelque cause que ce soit. Toutefois, les originaux et copies des décisions peuvent être conservés dans le dossier individuel du détenu et dans les registres à condition d'être revêtus de la mention "amnistie". Cette solution a été validée par le tribunal administratif de Paris dans une décision Le Scouezec du 26 novembre 1997.

Les imprimés disciplinaires :

Après un peu plus d'un an de mise en œuvre de la nouvelle procédure disciplinaire, un bilan sur les imprimés disciplinaires a été jugé utile pour pallier les quelques inconvénients qui ont pu être signalés.

Une note AP/GA3 n° 414 du 5 septembre 1997 a proposé l'expérimentation de nouvelles formules d'imprimés aux directions régionales des services pénitentiaires à charge pour elles de recueillir les observations d'un certain nombre d'établissements. L'exploitation des réponses est en cours.

Organisation d'une journée - bilan sur l'application de la nouvelle procédure disciplinaire à l'ÉNAP le 25 septembre 1997 :

Cette journée organisée par la direction de l'Administration pénitentiaire en collaboration avec l'École nationale d'administration pénitentiaire a réuni une centaine de participants (personnels de direction, responsables de département des directions régionales, étudiants et universitaires).

Sous la présidence du directeur de l'Administration pénitentiaire, M. Azibert, cette journée a vu intervenir des personnalités (M. Franck Moderne, professeur de droit à Paris I, Mme Herzog-Evans, maître de conférence à Paris X, M. Lemoussu, magistrat, Me Hannoteau, Mme Dubrocard, magistrat au ministère des Affaires étrangères, Mme Schleef, magistrat au bureau des affaires juridiques et contentieuses de la DAGE) et des personnels pénitentiaires, (Mlle Helleux, adjointe du chef de bureau de la réglementation à la DAP, MM. Olhmann et Le Dantec, respectivement responsable du département de gestion de la population placée sous main de justice à la direction régionale de Strasbourg et directeur de la maison d'arrêt de Strasbourg).

D'une manière générale, le bilan d'application de la réforme de la procédure disciplinaire est positif. Seuls semblent demeurer des problèmes très marginaux.

À la lumière des contentieux examinés par les services régionaux et centraux, il apparaît que le "maillon faible" de la procédure est l'enquête. La contestation essentiellement développée par les détenus dans leurs recours porte sur la réalité ou la matérialité des faits qui leur sont reprochés; il est donc primordial de pouvoir justifier de cette matérialité avec le plus d'éléments possibles (témoignages, auditions, voire photographies, le cas échéant) : cette exigence n'est pas toujours bien comprise et quelques décisions de tribunaux administratifs ont déjà annulé des sanctions pour défaut d'éléments suffisamment probants pour étayer l'accusation disciplinaire.

Une communication sur le contenu général de cette journée sera prochainement diffusée par la direction de l'administration pénitentiaire.

Les fautes et les sanctions disciplinaires

Les fautes disciplinaires

Parmi les fautes les plus souvent commises par les majeurs et les mineurs de plus de seize ans, on trouve les insultes à agents (plus de 15 %), puis les violences entre détenus

(près de 14 %) et enfin les refus d'obtempérer aux injonctions des personnels de l'établissement (11,80 %).

D'une manière plus générale pour ces mêmes détenus, les infractions du 1er degré représentent 23,47 % des fautes commises, les infractions du 2e degré représentent un peu plus de 45 % des fautes commises et les infractions du 3e degré, 31, 45 %.

La répartition des fautes par degré diffèrent selon le type d'établissement : pour les maisons d'arrêt et les maisons centrales, les fautes les plus fréquemment commises sont les fautes du 2e degré (respectivement 46,4 % et 51,4 % de l'ensemble des fautes) et plus particulièrement les "insultes et menaces à l'encontre des personnels". Dans les centres de détention et les centres de semi-liberté, les fautes du 3e degré prédominent (respectivement 40,3 % et 44,3 %). Dans les centres de semi-liberté, le "non respect des dispositions du règlement intérieur" représente 77 % des fautes du 3e degré.

Les mineurs de moins de seize ans commettent proportionnellement des fautes plus graves, puisque les fautes du premier degré représentent 27,63 % des fautes commises, les fautes du 2e degré représentent plus de 46 % des fautes commises et les infractions du 3e degré plus de 26 %.

Parmi les infractions du 1er degré commises par les mineurs de moins de seize ans, on dénombre 63,54 % de violences à l'encontre d'un codétenu. Rapporté à la totalité des fautes commises par cette population, le pourcentage est de 17, 55.

En dehors de ce type d'infractions, celles les plus commises par les mineurs de moins de seize ans, toutes catégories confondues, sont les insultes à l'encontre des personnels pénitentiaires ou des personnes en mission dans l'établissement (22 %) et les refus d'obtempérer aux injonctions du personnel (près de 9 %).

fautes disciplinaires commises au cours de l'année 1997			
fautes	nombre	% / total (degré)	% / total (1, 2, 3)
1A	698	7,19	1,69
1B	172	1,77	0,42
1C	1 611	16,60	3,90
1D	384	3,96	0,93
1E	5 761	59,37	13,93
1f	530	5,46	1,28
1G	270	2,78	0,65
1H	198	2,04	0,48
1I	80	0,82	0,19
total (1)	**9 704**	**100,00**	**23,47**
2A	6 359	34,12	15,38
2B	376	2,02	0,91
2C	821	4,40	1,99
2D	1 708	9,16	4,13
2E	265	1,42	0,64
2f	2 010	10,78	4,86
2G	74	0,40	0,18
2H	2 600	13,95	6,29
2I	1 388	7,45	3,36
2J	483	2,59	1,17
2K	2 243	12,03	5,42
2L	130	0,70	0,31
2M	51	0,27	0,12
2N	131	0,70	0,32
total (2)	**18 639**	**100,00**	**45,08**
3A	91	0,70	0,22
3B	211	1,62	0,51
3C	701	5,39	1,70
3D	3 590	27,60	8,68
3E	4 880	37,52	11,80
3f	280	2,15	0,68
3G	1 135	8,73	2,74
3H	871	6,70	2,11
3I	704	5,41	1,70
3J	412	3,17	1,00
3K	53	0,41	0,13
3L	23	0,18	0,06
3M	54	0,42	0,13
total (3)	**13 005**	**100,00**	**31,45**
total (1, 2, 3)	**41 348**		**100,00**

fautes disciplinaires commises en maison d'arrêt en 1997			
fautes	nombre	% / total (degré)	% / total (1, 2, 3)
1A	577	7,45	1,82
1B	133	1,72	0,42
1C	1 295	16,72	4,07
1D	293	3,78	0,92
1E	4 585	59,19	14,42
1f	413	5,33	1,30
1G	215	2,78	0,68
1H	171	2,21	0,54
1I	64	0,83	0,20
total (1)	**7 746**	**100,00**	**24,37**
2A	4 949	33,60	15,57
2B	334	2,27	1,05
2C	558	3,79	1,76
2D	1 373	9,32	4,32
2E	182	1,24	0,57
2f	1 671	11,34	5,26
2G	59	0,40	0,19
2H	2129	14,45	6,70
2I	999	6,78	3,14
2J	307	2,08	0,97
2K	1 936	13,14	6,09
2L	101	0,69	0,32
2M	30	0,20	0,09
2N	102	0,69	0,32
total (2)	**14 730**	**100,00**	**46,34**
3A	60	0,64	0,19
3B	162	1,74	0,51
3C	543	5,83	1,71
3D	2 695	28,93	8,48
3E	3 283	35,25	10,33
3f	181	1,94	0,57
3G	689	7,40	2,17
3H	680	7,30	2,14
3I	636	6,83	2,00
3J	285	3,06	0,90
3K	36	0,39	0,11
3L	19	0,20	0,06
3M	45	0,48	0,14
total (3)	**9 314**	**100,00**	**29,30**
total (1, 2, 3)	**31 790**		**100,00**

fautes disciplinaires commises en centre de détention en 1997			
fautes	nombre	% / total (degré)	% / total (1, 2, 3)
1A	80	4,94	1,01
1B	39	2,41	0,49
1C	261	16,11	3,29
1D	85	5,25	1,07
1E	991	61,17	12,49
1f	90	5,56	1,13
1G	42	2,59	0,53
1H	18	1,11	0,23
1I	14	0,86	0,18
total (1)	**1 620**	**100,00**	**20,41**
2A	1 131	36,31	14,25
2B	22	0,71	0,28
2C	230	7,38	2,90
2D	275	8,83	3,47
2E	68	2,18	0,86
2f	249	7,99	3,14
2G	14	0,45	0,18
2H	405	13,00	5,10
2I	312	10,02	3,93
2J	87	2,79	1,10
2K	256	8,22	3,23
2L	26	0,83	0,33
2M	19	0,61	0,24
2N	21	0,67	0,26
total (2)	**3 115**	**100,00**	**39,25**
3A	27	0,84	0,34
3B	41	1,28	0,52
3C	134	4,19	1,69
3D	723	22,59	9,11
3E	1 390	43,42	17,52
3f	81	2,53	1,02
3G	426	13,31	5,37
3H	191	5,97	2,41
3I	61	1,91	0,77
3J	101	3,16	1,27
3K	17	0,53	0,21
3L	3	0,09	0,04
3M	6	0,19	0,08
total (3)	**3 201**	**100,00**	**40,34**
total (1, 2, 3)	**7 936**		**100,00**

fautes disciplinaires commises en maison centrale en 1997			
fautes	nombre	% / total (degré)	% / total (1, 2, 3)
1A	39	13,78	3,05
1B	0	0,00	0,00
1C	33	11,66	2,58
1D	2	0,71	0,16
1E	175	61,84	13,68
1f	11	3,89	0,86
1G	13	4,59	1,02
1H	8	2,83	0,63
1I	2	0,71	0,16
total (1)	**283**	**100,00**	**22,13**
2A	261	39,67	20,41
2B	20	3,04	1,56
2C	29	4,41	2,27
2D	56	8,51	4,38
2E	13	1,98	1,02
2f	81	12,31	6,33
2G	1	0,15	0,08
2H	58	8,81	4,53
2I	67	10,18	5,24
2J	15	2,28	1,17
2K	45	6,84	3,52
2L	2	0,30	0,16
2M	2	0,30	0,16
2N	4	0,61	0,31
total (2)	**658**	**100,00**	**51,45**
3A	4	1,18	0,31
3B	7	2,07	0,55
3C	21	6,21	1,64
3D	153	45,27	11,96
3E	90	26,63	7,04
3f	11	3,25	0,86
3G	19	5,62	1,49
3H	0	0,00	0,00
3I	5	1,48	0,39
3J	24	7,10	1,88
3K	0	0,00	0,00
3L	1	0,30	0,08
3M	3	0,89	0,23
total (3)	**338**	**100,00**	**26,43**
total (1, 2, 3)	**1 279**		**100,00**

fautes disciplinaires commises en centre de semi-liberté en 1997			
fautes	nombre	% / total (degré)	% / total (1, 2, 3)
1A	2	3,64	0,58
1B	0	0,00	0,00
1C	22	40,00	6,41
1D	4	7,27	1,17
1E	10	18,18	2,92
1f	16	29,09	4,66
1G	0	0,00	0,00
1H	1	1,82	0,29
1I	0	0,00	0,00
total (1)	**55**	**100,00**	**16,03**
2A	18	13,24	5,25
2B	0	0,00	0,00
2C	4	2,94	1,17
2D	4	2,94	1,17
2E	2	1,47	0,58
2f	9	6,62	2,62
2G	0	0,00	0,00
2H	8	5,88	2,33
2I	10	7,35	2,92
2J	74	54,41	21,57
2K	6	4,41	1,75
2L	1	0,74	0,29
2M	0	0,00	0,00
2N	0	0,00	0,00
total (2)	**136**	**100,00**	**39,65**
3A	0	0,00	0,00
3B	1	0,66	0,29
3C	3	1,97	0,87
3D	19	12,50	5,54
3E	117	76,97	34,11
3f	7	4,61	2,04
3G	1	0,66	0,29
3H	0	0,00	0,00
3I	2	1,32	0,58
3J	2	1,32	0,58
3K	0	0,00	0,00
3L	0	0,00	0,00
3M	0	0,00	0,00
total (3)	**152**	**100,00**	**44,31**
total (1, 2, 3)	**343**		**100,00**

fautes disciplinaires commises par des mineurs de moins de 16 ans en 1997

fautes	nombre	% / total (degré)	% / total (1, 2, 3)
1A	19	9,90	2,73
1B	4	2,08	0,58
1C	12	6,25	1,73
1D	19	9,90	2,73
1E	122	63,54	17,55
1f	6	3,13	0,86
1G	8	4,17	1,15
1H	2	1,04	0,29
1I	0	0,00	0,00
total (1)	**192**	**100,00**	**27,63**
2A	153	47,66	22,01
2B	7	2,18	1,01
2C	20	6,23	2,88
2D	36	11,21	5,18
2E	4	1,25	0,58
2f	12	3,74	1,73
2G	0	0,00	0,00
2H	34	10,59	4,89
2I	10	3,12	1,44
2J	1	0,31	0,14
2K	39	12,15	5,61
2L	4	1,25	0,58
2M	0	0,00	0,00
2N	1	0,31	0,14
total (2)	**321**	**100,00**	**46,19**
3A	1	0,55	0,14
3B	5	2,75	0,72
3C	11	6,04	1,58
3D	62	34,07	8,92
3E	56	30,77	8,06
3f	3	1,65	0,43
3G	10	5,49	1,44
3H	19	10,44	2,73
3I	5	2,75	0,72
3J	9	4,95	1,29
3K	1	0,55	0,14
3L	0	0,00	0,00
3M	0	0,00	0,00
total (3)	**182**	**100,00**	**26,19**
total (1, 2, 3)	**695**		**100,00**

Constitue une faute disciplinaire du premier degré le fait, pour un détenu :

1A d'exercer des violences physiques à l'encontre d'un membre du personnel de l'établissement ou d'une personne en mission ou en visite dans l'établissement pénitentiaire ;

1B de participer à toute action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement ;

1C de détenir des stupéfiants ou tous objets ou substances dangereux pour la sécurité des personnes et de l'établissement, ou de faire trafic de tels objets ou substances ;

1D d'obtenir ou de tenter d'obtenir par menace de violences ou contrainte, un engagement ou une renonciation ou la remise d'un bien quelconque ;

1E d'exercer des violences physiques à l'encontre d'un codétenu ;

1F de participer à une évasion ou à une tentative d'évasion ;

1G de causer délibérément de graves dommages aux locaux ou au matériel affecté à l'établissement ;

1H de commettre intentionnellement des actes de nature à mettre en danger la sécurité d'autrui ;

1I d'inciter un codétenu à commettre l'un des manquements énumérés par le présent article.

Constitue une faute disciplinaire du deuxième degré le fait, pour un détenu :

2A de proférer des insultes ou des menaces à l'égard d'un membre du personnel de l'établissement ou d'une personne en mission ou en visite au sein de l'établissement pénitentiaire ;

2B de participer à des actions collectives de nature à perturber l'ordre de l'établissement, hors le cas prévu au 1B ;

2C de commettre ou tenter de commettre des vols ou toute autre atteinte frauduleuse à la propriété d'autrui ;

2D de causer délibérément un dommage aux locaux ou au matériel affecté à l'établissement, hors le cas prévu au 1G ;

2E d'imposer à la vue d'autrui des actes obscènes ou susceptibles d'offenser la pudeur ;

2F de refuser de se soumettre à une mesure de sécurité définie par les règlements et instructions de service ;

2G de se soustraire à une sanction disciplinaire prononcée à son encontre ;

2H de se livrer à des trafics, des échanges non autorisés par les règlements ou tractations avec des codétenus ou des personnes extérieures ;

2I de détenir des objets ou substances non autorisés par les règlements ou de se livrer à leur trafic, hors le cas prévu au 1C ;

2J de se trouver en état d'ébriété, ou d'absorber sans autorisation médicale des substances de nature à troubler son comportement ;

2K de provoquer un tapage de nature à troubler l'ordre de l'établissement ;

2L de mettre en danger la sécurité d'autrui par une imprudence ou une négligence ;

2M de tenter d'obtenir d'un membre du personnel de l'établissement ou d'une personne en mission au sein de l'établissement, un avantage quelconque par des offres, des promesses, des dons ou des présents ;

2N d'inciter un codétenu à commettre l'un des manquements énumérés au présent article.

Constitue une faute disciplinaire du troisième degré le fait, pour un détenu :

3A de formuler des outrages ou des menaces dans les lettres adressées aux autorités administratives et judiciaires ;

3B de formuler dans les lettres adressées à des tiers, des menaces, des injures ou des propos outrageants à l'encontre de toute personne ayant mission dans l'établissement ou à l'encontre des autorités administratives et judiciaires, ou de formuler dans ces lettres des menaces contre la sécurité des personnes ou de l'établissement ;

3C de proférer des insultes ou des menaces à l'encontre d'un codétenu ;

3D de refuser d'obtempérer aux injonctions des membres du personnel de l'établissement ;

3E de ne pas respecter les dispositions du règlement intérieur de l'établissement ou les instructions particulières arrêtées par le chef de l'établissement ;

3F de négliger de préserver ou d'entretenir la propreté de sa cellule ou des locaux communs ;

3G d'entraver ou de tenter d'entraver les activités de travail, de formation, culturelles ou de loisirs ;

3H de jeter des détritus ou tout autre objet par les fenêtres de l'établissement ;

3I de communiquer irrégulièrement avec un codétenu ou avec toute autre personne extérieure à l'établissement ;

3J de faire un usage abusif ou nuisible d'objets autorisés par le règlement intérieur ;

3K de pratiquer des jeux non autorisés par le règlement intérieur ;

3L de multiplier, auprès des autorités administratives et judiciaires, des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet ;

3M d'inciter un codétenu à commettre l'un des manquements énumérés au présent article.

Les sanctions

Le premier chiffre marquant est la baisse sensible du nombre de sanctions disciplinaires prononcées en 1997, en comparaison de celui enregistré en 1995. On dénombrait en effet cette année-là (sans les DOM) : 48260 sanctions prononcées (ce qui traduisait par rapport à l'année précédente une augmentation de 6,2 %) ;

En 1997, le nombre de sanctions prononcées (sans les DOM) est de : 35611. Cela représente une baisse de plus de 26 % par rapport à l'année de référence 1995.

Il est dès lors incontestable que la réforme du régime disciplinaire a entraîné une diminution sensible du nombre des sanctions prononcées. La plus grande rigueur, voire lourdeur de la nouvelle procédure n'est sans doute pas sans conséquence sur cette constatation.

Doit d'ailleurs être rapproché de ce chiffre un autre élément statistique : le type de sanction prononcé. Là une constante demeure : la sanction de cellule disciplinaire reste la sanction la plus prononcée par les instances disciplinaires. Elle représente près de 70 % des sanctions prononcées.

Si l'on compare ce chiffre avec celui de 1995, on constate une augmentation sensible de l'utilisation de cette sanction qui représentait cependant déjà près de 63 % des sanctions prononcées.

Ce chiffre pourrait paraître d'autant plus étonnant que le panel des sanctions offertes aux chefs d'établissement a augmenté avec la réforme, passant de 6 à 12.
Toutefois à l'instar de la remarque relative à la baisse du nombre de sanctions prononcées, on peut penser que moins de procédures sont engagées à l'encontre des détenus mais qu'elles le sont pour des faits objectivement plus graves qui entraînent dès lors des sanctions plus lourdes ?
On doit noter pour être complet que cette sanction est assortie d'un sursis simple dans 59 % des cas et d'un sursis avec obligation d'effectuer un travail de nettoyage dans 2 % des cas.

La sanction la plus prononcée, après la cellule disciplinaire, est à l'opposé de la première, la sanction la moins lourde : l'avertissement (9,75 %).

Viennent ensuite la sanction de déclassement (6,70 %) et la sanction de parloir avec dispositif de séparation (4,15 %).

On peut noter que les nouvelles sanctions sont encore peu utilisées : le confinement en cellule individuelle ordinaire ne représente que 2,55 % des sanctions prononcées, les travaux de nettoyage : 2 % et les travaux de réparation : 0,10 % des sanctions prononcées.

Sanctions disciplinaires prononcées contre les majeurs et les mineurs de plus de 16 ans
au cours de l'année 1997

	maison d'arrêt		maison centrale		centre de détention		centre de semi-liberté		total	
sanctions générales	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
avertissement	2 229	8,30	147	13,00	1 011	14,45	45	14,00	3432	9,75
privation de subsides	15	0,05	2	0,15	5	0,10	0	0,00	22	0,05
privation de cantines	74	0,25	37	3,25	16	0,20	0	0,00	127	0,35
confinement	668	2,50	7	0,60	220	3,15	3	1,00	898	2,55
cellule disciplinaire	19 349	72,25	793	69,80	4 229	60,30	250	79,00	24 6211	69,85
sanctions spécifiques	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
travaux de nettoyage	533	2,00	0,00	0,00	165	2,35	4	1,25	702	2,00
travaux de réparation	24	0,10	1,00	0,10	13	0,20	0	0,00	38	0,10
mise à pied d'un emploi	89	0,35	11,00	0,95	71	1,00	1	0,30	172	0,50
déclassement	1 530	5,70	77,00	6,80	752	10,70	4	1,25	2 363	6,70
privation d'un appareil	506	1,90	13,00	1,15	182	2,60	1	0,30	702	2,00
parloir avec séparation	1 229	4,60	23,00	2,00	207	2,95	9	2,80	1 468	4,15
privation d'activité	534	2	25,00	2,20	143	2,00	0	0,00	702	2,00
total général	**26 780**	**100**	**1 136**	**100**	**7 014**	**100**	**317**	**100**	**35 247**	**100**

Sanctions prononcées contre les mineurs de moins de 16 ans
au cours de l'année 1997

mineurs de moins de 16 ans		
sanctions générales	**nombre**	**%**
avertissement	89	25
privation de subsides	13	3,5
privation de cantines	31	8,5
	sanctions spécifiques	**nombre %**
privation d'un appareil	143	39
parloir avec séparation	25	7
privation d'activité	63	17
total général	**364**	**100**

Pour les mineurs de moins de seize ans, la palette des sanctions susceptibles d'être prononcées par le chef d'établissement est très réduite. Dès lors, les sanctions les plus utilisées sont la privation d'un appareil (la télévision essentiellement) : 39 %, l'avertissement : 25 % et la privation d'activité : 17 %.

Les recours contre les décisions disciplinaires

Le nombre de recours administratifs préalables au cours de l'année 1997

DRSP	nombre de décisions (1)	nombre de RAP (2)		décisions explicites						décisions implicites de rejet	
				confirmation		annulation		réformation			
			% / 1		% / 2		% / 2		% / 2		% / 2
Bordeaux	2 039	32	1,57 %	26	81,00 %	6	19,00 %	0	/	0	/
Dijon	1 926	20	1,03 %	17	85,00 %	0	/	2	10,00 %	1	5,00 %
Lille	7 154	59	0,82 %	52	88,00 %	2	3,00 %	4	7,00 %	1	2,00 %
Lyon	3 590	47	1,30 %	35	75,00 %	4	8,50 %	3	6,00 %	1	2,00 %
Marseille	3 775	61	1,61 %	43	70,50 %	15	24,60 %	2	3,30 %	0	/
Paris	10 387	97	0,93 %	73	75,00 %	11	11,50 %	5	5,20 %	6	6,20 %
Rennes	3 096	31	1,00 %	30	97,00 %	0	/	1	3,00 %	0	/
Strasbourg	2 587	30	1,16 %	24	80,00 %	4	13,00 %	0	/	2	7,00 %
Toulouse	1 880	21	1,11 %	19	90,00 %	2	10,00 %	0	/	0	/
total	**36 432**	**398**	**1,10 %**	**319**	**80,15 %**	**44**	**11,00 %**	**17**	**4,30 %**	**11**	**2,75 %**

Concernant les recours formés contre les décisions des commissions de discipline, on est assez loin du raz de marée craint par beaucoup au moment de la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

En effet, le nombre de recours administratifs préalables (RAP), obligatoires avant tout recours contentieux ultérieur, ne représente que 1,10 % des décisions disciplinaires prononcées en 1997 (soit 398 recours pour 36 432 décisions disciplinaires).

Sur ces 398 recours, 11 % ont abouti à l'annulation de la décision de la commission de discipline par le directeur régional, 4,3 % ont donné lieu à une réformation de la décision initiale. Ces chiffres confirment la tendance notée au cours du second semestre 1996.

Le nombre de décision implicite de rejet est faible (2,75 %) mais a augmenté par rapport à 1996 (0,75 %).

Les causes d'annulation ou de réformation des décisions des commissions de discipline sont à la fois de forme et de fond :

- absence de base légale, erreur de droit,
- disproportion entre la faute et la sanction,
- matérialité des faits non établie ou insuffisamment établie,
- absence de motivations,
- mauvaise qualification de la faute,
- absence d'enquête,
- vice de forme et de procédure (notamment en cas de délai insuffisant entre la notification des faits reprochés et la comparution devant la commission de discipline).

Le nombre de dossiers contentieux devant les tribunaux administratifs concernant des RAP enregistrés en 1997

DRSP	nombre de RAP	nombre de dossiers contentieux	%
Bordeaux	32	4	12,5
Dijon	20	0	0,0
Lille	59	8	13,5
Lyon	47	4	8,5
Marseille	61	4	6,5
Paris	97	4	4,0
Rennes	31	4	13,0
Strasbourg	30	9	30,0
Toulouse	21	2	9,5
total	**398**	**39**	**10,0**

L'ouverture de 39 dossiers de recours contentieux en matière disciplinaire a été enregistrée, sur 398 décisions régionales prononcées en 1997.

7 décisions ont déjà été rendues par les juridictions administratives sur ces 39 dossiers :

- 1 décision de non-lieu à statuer (la décision contestée devant le tribunal administratif de Strasbourg ayant fait l'objet d'une annulation par le directeur régional de Strasbourg),
- 1 ordonnance prenant acte du désistement d'un détenu,

- 1 décision d'irrecevabilité (le requérant n'avait pas formé de recours administratif préalable),
- 4 décisions de confirmation (TA de Caen, Lepetit, 3 février 1998; TA de Clermond-Ferrand, Munoz, 3 février 1998; TA de Clermond-Ferrand, Pedron, 3 février 1998; TA de Marseille, Pin, 13 novembre 1997).

On peut signaler que depuis l'arrêt Marie du Conseil d'État (17 février 1995), 92 dossiers contentieux relatifs à la discipline ont été enregistrés (concernant 84 détenus). La présence d'un avocat est relevée dans 25 dossiers.

35 contentieux ont donné lieu à une décision d'une juridiction administrative (4 décisions rendues en 1995, 7 décisions en 1996, 18 décisions en 1997 et 6 décisions rendues au 20 février 1998).

Sur ces 35 décisions, on relève :

- 15 décisions de confirmation de la décision disciplinaire contestée,
- 6 décisions d'annulation,
- 6 décisions de rejet de la requête,
- 4 décisions d'irrecevabilité de la requête,
- 3 décisions constatant un non-lieu à statuer,
- 1 décision donnant acte du désistement du requérant.

Il convient de noter que toutes les décisions d'annulation sont relatives à des contentieux concernant des décisions disciplinaires prises sous l'empire des anciens textes.

1.56 Les régimes et conditions de détention

Un régime de détention est l'ensemble des règles et moyens mis en place dans un établissement pénitentiaire pour atteindre les objectifs de la peine privative de liberté.

Ces objectifs ont été définis par le Conseil constitutionnel dans une décision du 20 janvier 1994 qui dispose que la peine privative de liberté vise à protéger la société, assurer la punition du condamné, favoriser son amendement et préparer sa réinsertion.

C'est à ces objectifs que doit répondre le service public pénitentiaire en exerçant sa mission définie par l'article 1er de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 : « participer à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique, favoriser la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et assurer l'individualisation des peines ».

Les régimes de détention actuels résultent de la réforme de 1975, constituée principalement du décret du 23 mai 1975 et de la circulaire d'application du 26 mai 1975. Ces textes ont instauré la classification des établissements pénitentiaires en distinguant :

- les maisons d'arrêt, principalement vouées à l'accueil des prévenus,
- les maisons centrales, établissements pour peine comportant une organisation et un régime de sécurité,
- les centres de détention, établissements pour peine comportant une régime principalement orienté vers la resocialisation du condamné.

Ils ont ensuite précisé la notion de régime de détention en posant le principe de l'uniformité du régime appliqué tant dans la même catégorie d'établissement qu'à l'intérieur de chacun d'entre eux.

Plus de vingt ans après la réforme de 1975, on ne peut que constater la dilution de la différenciation des régimes de détention des établissements pour peine.

La politique pénitentiaire menée à partir de 1981, et notamment le décret du 26 janvier 1983 relatif à l'amélioration des conditions de détention, ont réduit les spécificités dont bénéficiaient à l'origine les seuls condamnés des centres de détention, par exemple le droit au port de vêtements personnels, la possibilité d'aménager sa cellule, l'accès aux parloirs sans dispositif de séparation.

L'intervention croissante des partenaires extérieurs dans les établissements pénitentiaires et l'essor général de la consommation en détention ont accru ce phénomène de dilution. En pratique aujourd'hui, seules les conditions d'octroi des permissions de sortir distinguent d'une manière générale le régime des centres de détention et celui des maisons centrales.

Par ailleurs, la mise en service des établissements du programme "13 000", affectés pour la plupart à l'exécution des peines de courte durée, a été l'occasion d'apporter des innovations en matière de régime de détention. La circulaire AP 90-11 GA1 du 22 octobre 1990 prévoit pour ces établissements un régime devant tendre au développement de l'autonomie et du sens des responsabilités des condamnés, afin de préparer leur retour à la vie sociale.

Afin d'améliorer les conditions de détention des mineurs et de répondre aux prescriptions de l'article D. 53 du Code de procédure pénale relatives aux locaux appropriés à leur accueil, une carte pénitentiaire spécifique a été mise en œuvre par la circulaire AP/PJ 91-07 GA1 du 23 juillet 1991.

Réalisée en collaboration avec la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, cette carte habilite 51 établissements à recevoir des mineurs prévenus ou condamnés à de courtes peines d'emprisonnement au sens de l'article 717 du Code de procédure pénale ; elle a été modifée par la circulaire AP/PJ JUS E 95 400-08 C du 20 mars 1995 afin de tenir compte de certaines situations locales.

Corrélativement à la mise en place de la carte pénitentiaire des mineurs, une circulaire relative au régime de détention devant être appliqué aux mineurs est entrée en vigueur le 4 février 1994 (NOR JUS E 9 340. 147 C). Cette circulaire a été élaborée en lien avec la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Actuellement, une réflexion est engagée pour redéfinir le régime de détention des maisons centrales.

Partie I

Chapitre 6

Législation et réglementation

1.6.1 Législation

La loi du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté

Publiée au *JO* du 20 décembre 1997, la loi n° 97-1159 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté constitue une étape importante de l'évolution législative relative à l'application des peines et aux missions de l'Administration pénitentiaire

Genèse du texte

Des réflexions menées de longue date et des expériences étrangères

Figurant déjà dans le rapport Bonnemaison de 1989 sur la modernisation du service public pénitentiaire, le placement sous surveillance électronique ou assignation à domicile sous surveillance électronique a été récemment présenté comme une solution novatrice de lutte contre la surpopulation carcérale et une source de renouveau pour les mesures alternatives à l'incarcération dans un rapport du sénateur Guy Cabanel intitulé "Pour une meilleure prévention de la récidive ".

Pratiquée de longue date en Amérique du Nord, tant aux Etats-Unis qu'au Canada, certains pays européens ont récemment décidé d'appliquer la mesure à titre expérimental : la Suède depuis 1994, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne depuis 1995.

La procédure législative

Le placement sous surveillance électronique a tout d'abord été introduit par voie d'amendement parlementaire au cours des débats sur le dernier projet de loi sur la détention provisoire. La loi du 30 décembre 1996 a finalement exclu le recours à cette mesure comme alternative à la détention provisoire, aux fins d'éviter des conséquences comparables à celles de l'instauration en 1970 du contrôle judiciaire : une hausse des prévenus placés sous le contrôle de la justice sans diminution caractéristique du recours à la détention provisoire. Cependant, pour manifester l'intérêt des parlementaires au principe, cette même loi a ajouté la référence du recours au placement sous surveillance électronique dans le rapport annexé à la loi du 6 janvier 1995 portant programme pluriannuel pour la justice.

Finalement, le placement sous surveillance électronique a fait l'objet d'une proposition de loi autonome déposée par le sénateur Guy Cabanel, débattue en première lecture au Sénat le 22 octobre 1996, puis par l'Assemblée nationale le 25 mars 1997 et enfin adoptée, sans opposition du gouvernement par le Sénat le 11 décembre 1997.

les principaux arguments échangés au cours des débats parlementaires

Au titre des avantages, le placement sous surveillance électronique a constamment été présenté au cours des débats parlementaires comme étant :

- un instrument efficace de réinsertion, évitant les effets désocialisants de l'incarcération,
- un moyen de lutte contre la surpopulation carcérale,
- une modalité de prise en charge moins onéreuse que la détention.

Les inconvénients principalement dénoncés sont :

- le risque que cette modalité d'exécution de la peine soit vécue comme étant réservée à une population pénale privilégiée,
- le risque de voir cette nouvelle mesure se substituer à des modalités plus libérales d'application de la peine,
- les enjeux en terme de protection de la vie privée.

Contenu de la loi du 19 décembre 1997

présentation générale

Le placement sous surveillance électronique ne peut être décidé que par le juge de l'application des peines au bénéfice d'un condamné dont la peine ou le reliquat de peine restant à purger n'excède pas un an ou à titre probatoire à la libération conditionnelle. (article 723-7 du CPP).

Le condamné doit donner son consentement à la mesure en présence d'un avocat. Sa principale obligation est son assignation dans un lieu déterminé (en général son domicile) selon des horaires désignés par le JAP (article 723-7). Ce magistrat peut imposer d'autres obligations (celles du sursis avec mise à l'épreuve) : article 723-10. Il peut à tout moment modifier ces conditions d'exécution (article 723-11).

Le contrôle de la présence du condamné au lieu de l'assignation est confié à l'Administration pénitentiaire. Cependant, en cas d'alerte électronique, les personnels pénitentiaires ne peuvent s'introduire au domicile de l'intéressé : ils peuvent seulement lui demander de se présenter à la porte, une présomption d'absence irrégulière étant posée si le condamné ne répond pas à leur invitation (article 723-9)

Les sanctions en cas de non respect des conditions d'exécution de la mesure ou de nouvelle infraction sont :

- la possibilité de poursuite pour évasion (l'article 434-29 du Code pénal ayant été modifié en conséquence),

- le retrait de la mesure prononcé par le JAP après débat contradictoire en présence de l'avocat, le condamné pouvant exercer une voie de recours contre cette décision (article 723-13).

les principaux enjeux juridiques

Le cadre juridique retenu est donc bien celui de la mesure d'aménagement de peine privative de liberté (pas celui de la peine ou de l'alternative à la détention provisoire) et le juge de l'application des peines est le "véritable pivot de la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique". C'est d'ailleurs à une "judiciarisation" de l'application des peines que se livre la loi. À noter qu'elle organise en sept sections le chapitre du Code de procédure pénale relatif aux modalités d'exécution des peines (article premier de la loi).

Les modalités protégeant "les droits du condamné" sont nombreuses et variées :

- droits de la défense avec présence obligatoire de l'avocat lors du prononcé et du retrait de la mesure et la possibilité de recours (article 723-7 et 723-13),
- respect de l'inviolabilité du domicile (article 723-9),
- possibilité de désigner un médecin (article 723-12),

L'article 723-14 du Code de procédure pénale prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente section : l'adoption de ce texte sera ainsi nécessaire avant toute entrée en vigueur effective de la mesure.

La loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions à caractère sexuel ainsi qu'à la protection des victimes

Au cours de l'année 1997 la direction de l'administration pénitentiaire, dans le cadre de la réflexion menée sur la prise en charge des délinquants sexuels, a participé aux travaux préparatoires de la loi du 17 juin 1998.

Les données de la question

1 Les données statistiques

Les études les plus récentes disponibles donnent les indications suivantes :

- Les condamnations pour crimes ou délits à caractère sexuel ont progressé de plus de 20 % entre 1984 et 1993 (de 6 697 à 8 391), contre une progression de 8 % pour l'ensemble des condamnations pour crimes et délits au cours de la même période.

- Au 1er janvier 1997, on dénombrait 4 596 prévenus et 5 206 condamnés pour délit ou infraction à caractère sexuel, ce qui représente 18,07 % de l'ensemble des personnes incarcérées à cette même date.

2 Les textes

La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 qui a transféré l'organisation des soins aux détenus du service public pénitentiaire au service public hospitalier, contribue à renforcer notablement la prise en charge psychiatrique des détenus, que cela soit en maisons d'arrêt ou en établissements pour peine.

La loi n°94-89 du 1er février 1994, a rendu obligatoire le recours à l'expertise psychiatrique préalablement à tout aménagement de peine des condamnés pour infraction à caractère sexuel (en dehors de l'exhibitionnisme)

Le décret n°95-886 du 4 août 1995 et la circulaire du 17 juillet 1996 portant application de l'article 7 de la loi du 1er février 1994 déterminent par ailleurs les types d'établissements pénitentiaires dans lesquels ont vocation à être incarcérés les auteurs d'infractions à caractère sexuel. Ils définissent également les conditions dans lesquelles ces personnes doivent être signalées au service médical dès leur arrivée, et donnent des prescriptions relatives à la préparation à la sortie de ces détenus, dans une perspective de continuité de leur prise en charge.

3 Les travaux théoriques :

- Rapport de la commission Cartier portant sur la prévention de la récidive des criminels (1994) : préconise notamment, outre l'amélioration du suivi pendant la période de détention, une réforme législative instaurant la possibilité d'un suivi post-pénal.
- Rapport du groupe de travail Justice-Santé sur les possibilités de traitement des auteurs de délits et crimes sexuels - février 1992-novembre1994 - : recommande notamment la poursuite d'un suivi thérapeutique à la libération, pour les condamnés à une peine d'emprisonnement pour infraction sexuelle, lequel peut être exercé dans le cadre d'une obligation de soins complémentaire d'une libération conditionnelle ou tout aménagement de peine ou alternative à l'incarcération.
- Rapport de la commission d'étude sur l'évaluation et l'expertise psychiatrique des condamnés (1996) : réflexion menée sur les conditions de l'expertise en cours d'exécution de peine (mission de l'expert, périodicité) et sur les moyens de revalorisation de l'expertise psychiatrique (rémunération et formation des experts).

Présentation des principales dispositions de la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs

L'objectif recherché, au-delà du prononcé d'une peine privative ou restrictive de liberté proportionnée à la gravité des faits commis, est de faire en sorte que ces auteurs d'infractions à caractère sexuel puissent être astreints aux soins que leur état nécessite et pendant une durée suffisante pour diminuer les risques de récidive.

À cet égard, les textes actuels s'avèrent inadaptés : le délai du sursis avec mise à l'épreuve pendant lequel le condamné peut être astreint à un suivi thérapeutique ne peut excéder trois ans; il ne peut être prononcé pour les peines d'emprisonnement inférieures à cinq ans et ne peut notamment pas accompagner une peine criminelle. Une obligation de soins peut être imposée dans le cadre de la libération conditionnelle mais celle-ci suppose le consentement du condamné; par ailleurs la durée du contrôle est insuffisante. Il en est de même pour l'ajournement avec mise à l'épreuve dont le délai ne peut aller au-delà d'un an.

La loi relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, institue une nouvelle peine complémentaire de suivi socio-judiciaire.

Le suivi socio-judiciaire est prononcée par la juridiction de jugement. Il consiste pour le condamné dans l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du JAP - qui peut saisir à cet effet le comité de probation et d'assistance aux libérés - à des mesures de surveillance et d'assistance pouvant comprendre une injonction de soins. L'injonction de soins ne peut être prononcée qu'après une expertise médicale ayant conclu que la personne était susceptible de faire l'objet d'un traitement.

La durée du suivi, fixée par la juridiction de jugement, peut aller jusqu'à 10 ans pour les délits et 20 ans pour les crimes. Le condamné peut demander le relèvement du suivi, qui ne peut être accordé, qu'après expertise.

Le juge de l'application des peines peut modifier ou compléter les mesures de surveillance et d'assistance. Le JAP se voit donc confier un rôle nouveau et moteur dans le cadre de cette nouvelle peine. En cas d'inobservation de l'injonction de soins ou des autres obligations du suivi socio-judiciaire, le condamné peut subir un emprisonnement dont la durée a été fixée par la juridiction de jugement, soit 2 ans pour les délits et 5 ans pour les crimes. Il appartient au JAP, après un débat contradictoire, de mettre à exécution, en totalité ou partiellement, la peine d'emprisonnement. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel qui doit statuer dans un délai d'un mois.

Pour la mise en œuvre de l'injonction de soins, le JAP désigne un médecin coordonnateur inscrit sur une liste arrêtée par le procureur de la République. Ce médecin coordonnateur a pour mission :

- d'inviter le condamné à choisir un médecin traitant et de donner son accord au choix du médecin traitant par le condamné,
- de conseiller le médecin traitant, à la demande de celui-ci,
- de transmettre au JAP ou au CPAL les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins.

Le médecin coordonnateur est une des principales innovations du projet de loi, en vue de la recherche d'une meilleure articulation entre les contraintes judiciaires et médicales et pour dépasser l'efficacité relative des obligations de soins en matière de sursis avec mise à l'épreuve ou de libération conditionnelle

Lorsque la personne a été par ailleurs condamnée à une peine d'emprisonnement, le suivi socio-judiciaire ne commence à s'appliquer qu'à la libération du condamné ainsi que pendant les mesures d'aménagement de peine (fractionnement et suspension de peine, placement extérieur ou semi-liberté). Lorsqu'une injonction de soins a été prononcée, le condamné doit en outre exécuter sa peine dans un établissement où il pourra bénéficier d'un suivi médical et psychologique adapté. Pendant l'incarcération, le condamné est incité à entreprendre des soins : le juge de l'application des peines l'informe dès le début de l'incarcération et régulièrement par la suite, de la possibilité d'entreprendre un traitement pendant la détention. L'absence de suivi peut entraîner des conséquences sur l'octroi d'aménagements de peine.

Cette nouvelle peine pourrait représenter, au terme d'une période de 10 ans, entre 10 000 et 16 000 mesures de suivi socio-judiciaire en cours d'exécution.

1.6.2 Réglementation

La mise en œuvre par les établissements pénitentiaires de la loi du 30 décembre 1996 et la remise des pièces d'instruction aux personnes détenues.

La loi du 30 décembre 1996 a eu pour objet de limiter le recours à la détention provisoire tant au regard de son prononcé que de sa durée. À cet effet, la loi rend obligatoire les réquisitions écrites et motivées du parquet s'il sollicite une détention provisoire, définit de manière plus restrictive la notion d'ordre public, renforce l'efficacité du référé-liberté et limite la durée et les prolongations des détentions provisoires en matière criminelle et correctionnelle.

Cette loi a également modifié l'article 114 du Code de procédure pénale relatif notamment à la communication par l'avocat de pièces de l'instruction à son client. Contrairement au principe retenu antérieurement, les avocats ont désormais la possibilité de remettre des copies de pièces de l'instruction à leur client sous réserve d'un refus de la part du juge d'instruction.

Le décret n° 97-180 du 28 février 1997 et la circulaire NOR JUS E 97-40034 C du 19 mars 1997 sont venus régler les modalités selon lesquelles les documents peuvent être remis par un avocat à son client détenu ainsi que les conditions dans lesquelles cette personne peut les détenir. Ces dispositions sont codifiées aux articles R. 15-42 à R. 15-45 du Code de procédure pénale et sont entrées en vigueur le 31 mars 1997.

Le principe est celui de la remise directe des pièces au détenu par l'intermédiaire du greffe judiciaire de l'établissement pénitentiaire. Le greffe dispose alors de trois jours ouvrables à compter de la réception des pièces, pour les remettre au détenu concerné.

Cependant, deux dérogations à la remise pure et simple ont été prévues :

- le juge d'instruction a la possibilité de subordonner l'autorisation de remise à la condition que les documents soient conservés au greffe de l'établissement pénitentiaire,
- le détenu peut demander à ce que les pièces qui lui sont remises soient conservées, après qu'il les aient consultées, au greffe de l'établissement pénitentiaire.

La déconcentration des décisions administratives individuelles

La déconcentration des décisions administratives individuelles est un des axes majeurs de la réforme de l'État, qui vise notamment à rendre l'État plus proche des citoyens. Ainsi, le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles a posé le principe que les décisions des administrations doivent être prises par les préfets de département. Il précise qu'après le 1er janvier 1998, les seules exceptions autorisées doivent être prévues par un décret en Conseil d'État et en conseil des ministres pour maintenir une compétence au niveau central ou par un décret en Conseil d'État pour donner compétence à une autorité déconcentrée autre que le préfet de département.

Les décrets dérogatoires du 19 et du 24 décembre pris pour l'application au ministre de la Justice du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 et publiés au *JO* du 27 décembre 1997 contiennent de nombreuses dispositions relatives à l'administration pénitentiaire.

Le décret n° 97-7787 du 19 décembre 1997 fixe ainsi la liste des décisions prises par le garde des Sceaux en matière pénitentiaire. Parmi les décisions maintenues au niveau central figurent notamment les retenues des publications contenant des menaces précises contre la sécurité des personnes ou des établissements, les autorisations de portée nationale de visiter des établissements pénitentiaires et d'y effectuer des photographies, prises de vue ou de son, la prolongation au delà d'un an des placements à l'isolement, l'inscription et la radiation du répertoire des détenus particulièrement signalés ou bien encore les décisions amiables d'indemnisation des préjudices résultant de la responsabilité de l'État.

Le décret n° 97-1188 du 24 décembre 1997 procède pour sa part à une forte déconcentration au profit des directeurs régionaux des services pénitentiaires. Dans la liste des 13 décisions déconcentrées au niveau régional qui figure à l'article R.50-36 du Code de procédure pénale, on trouve notamment la délivrance des autorisations de visiter des établissements pénitentiaires de la direction régionale et d'y effectuer des photographies, croquis, prises de vues ou enregistrements sonores se rapportant à la détention, la restitution de tout ou partie de la part disponible du compte nominatif d'un détenu réincarcéré après une évasion, l'autorisation, pour un détenu, de se faire soigner par un médecin de son choix ou d'être hospitalisé dans un établissement de santé privé, l'autorisation, pour une mère détenue avec son enfant, de le garder auprès d'elle au delà de l'âge de dix-huit mois, l'autorisation de sortie des écrits faits par un détenu en vue de leur publication ou divulgation ou bien encore l'habilitation des aumôniers assurant le service religieux dans les établissements pénitentiaires.

Ne font pas l'objet de décrets dérogatoires et relèvent donc de la compétence des préfets de département l'agrément des associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires et la délivrance des permis de visite aux détenus hospitalisés.

L'usage des ordinateurs en détention

Une circulaire du 21 avril 1997 (non communicable) est venue réglementer la gestion des ordinateurs appartenant à des personnes incarcérées. Très peu de dispositions particulières existaient auparavant pour déterminer selon quelles modalités et dans quelles conditions les détenus pouvaient se procurer et utiliser des ordinateurs personnels en détention.

L'outil informatique est reconnu par l'administration pénitentiaire comme un support pédagogique important, ludique et valorisant permettant à certains détenus d'accéder à des formations individualisées.

Toutefois, l'introduction et l'utilisation de micro-ordinateurs par les détenus constituent un risque spécifique et justifie une gestion particulière qui autorisent le chef d'établissement à user de son pouvoir d'appréciation pour autoriser ou non l'introduction de tels appareils dans son établissement.

Dès lors, la circulaire du 21 avril 1997 a eu pour objet de définir des règles claires et harmonisées concernant l'acquisition, l'utilisation et le contrôle des ordinateurs en détention en visant à concilier autant que faire se peut les impératifs de sécurité et les objectifs de réinsertion dont l'administration pénitentiaire est garante.

Une plaquette d'information destinée aux personnels pénitentiaires a par ailleurs été rédigé au cours du troisième trimestre 1997. Elle a pour objet d'illustrer les principales dispositions de la circulaire, de sensibiliser les agents aux nouvelles procédures mises

en place, de les informer sur les différents composants d'un micro-ordinateur et de les mettre en garde contre les risques potentiels liés à la présence et à l'utilisation de tels outils en détention.

La correspondance des détenus

La correspondance des détenus avec les autorités administratives et judiciaires (article D. 262 du Code de procédure pénale) :

Un arrêté du 12 mai 1997 a réactualisé la liste des autorités administratives et judiciaires avec lesquelles les détenus peuvent correspondre sous pli fermé. Une circulaire NORJUSE9740053C du 12 mai 1997 est venue compléter le nouveau dispositif réglementaire.

Cette liste a été complétée pour prendre en considération la nouvelle organisation des soins en milieu pénitentiaire ; à ce titre, les détenus peuvent désormais correspondre sous pli fermé avec les médecins inspecteurs des directions régionales et départementales des Affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS), et avec les directeurs des établissements de santé.

Par ailleurs, les détenus peuvent désormais correspondre sous pli fermé avec les députés du Parlement européen, avec le président de la cour de justice de la République, avec le président du tribunal communautaire de première instance et la cour de justice des communautés européennes de Luxembourg, et avec les présidents des cours administratives d'appel.

La liste des membres du ministère de la Justice avec lesquels le détenu peut correspondre confidentiellement a été augmentée.

Enfin, les restrictions géographiques de compétence des autorités judiciaires ont été supprimées. En effet, le détenu peut avoir besoin de contacter un magistrat d'un autre ressort que celui du lieu de détention ou de condamnation. Il en va de même avec les directeurs régionaux.

Les courriers adressés par les autorités administratives et judiciaires doivent clairement indiquer la qualité de leur expéditeur. En outre, les courriers envoyés par les détenus doivent être libellés à l'adresse professionnelle ou fonctionnelle de l'autorité en question pour en garantir la confidentialité (ex. : lettre envoyée à un député à l'Assemblée nationale).

Dans le cadre de l'application de ces nouvelles dispositions, l'administration centrale a appelé l'attention des services sur la vigilance nécessaire lors du tri préalable des courriers à destination de la population pénale, afin d'éviter les ouvertures malencontreuses.

À cet égard, on peut signaler deux décisions de condamnations de l'État par les tribunaux administratifs de Versailles (10 octobre 1997, Mouesca) et de Melun (3 décembre 1997, Mouesca) à indemniser le détenu dont la correspondance avec son avocat avait été ouverte par erreur à plusieurs reprises (cf. note AP/GA3 n° 623, 8 décembre 1997, note AP/GA3 n° 206, 9 mars 1998).

La Commission européenne des Droits de l'homme à Strasbourg est également régulièrement saisie de tels contentieux.

La correspondance entre détenus incarcérés dans des établissements distincts :

À l'occasion de la décision du tribunal administratif de Melun rendue le 15 octobre 1997 dans une affaire opposant le ministère de la Justice à M. Frérot et relative au droit de correspondance des détenus entre eux, l'administration centrale a rappelé quelques principes d'application des textes réglementaires relatifs à la correspondance (note AP/GA3 n° 587, 18 novembre 1997).

Il en ressort que l'Administration pénitentiaire ne saurait mettre en place un système d'autorisation préalable de correspondance entre détenus, alors que le principe de la libre correspondance des détenus condamnés avec "toute personne de leur choix" est clairement énoncé par l'article D. 414 du Code de procédure pénale.

Le contenu des correspondances échangées par des détenus (prévenus ou condamnés, incarcérés dans le même établissement ou dans des établissements distincts) peut bien évidemment faire l'objet d'un contrôle suivant les prescriptions des articles D. 415 et D. 416 du Code de procédure pénale.

Les juridictions administratives exercent un contrôle précis sur les raisons ayant conduit l'administration à retenir des correspondances.

Dans l'affaire Frérot c/ministère de la Justice, le tribunal a refusé de considérer que "des propos qui peuvent être regardés comme méprisants à l'égard de certains personnels de l'établissement" soient, en l'espèce, constitutifs d'une menace contre la sécurité des personnes ou celle de l'établissement.

Divers

Médiation pénale :

La note GA3 n°185 du 22 avril 1997 relative aux comités de probation et d'assistance aux libérés et aux mesures de médiation pénale a précisé que les CPAL pouvaient exercer des missions de médiation pénale sans l'habilitation particulière prévue par le décret n° 96-305 du 10 avril 1996 relatif aux conditions d'habilitation des médiateurs

pénaux. La note rappelle que ces missions ne sont cependant pas prioritaires et qu'une mesure de médiation ne peut être prise en charge par un agent de probation qui suivrait l'auteur de l'infraction à un autre titre.

Le droit de vote des détenus :

La note GA3 n°201 du 2 mai 1997 relative au vote par procuration des détenus pour les élections législatives a rappelé les conditions juridiques et pratiques d'exercice du droit de vote par les personnes placées en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté.

Avis à tiers détenteur :

Une note AP/GA3 n° 148 du 26 mars 1997 est venue préciser les conditions d'application de la procédure d'avis à tiers détenteur (voie d'exécution réservée au Trésor public pour recouvrer certaines créances fiscales privilégiées) sur les rémunérations et les comptes nominatifs des personnes incarcérées.

L'objectif général de ce texte est de faciliter l'application du droit commun des procédures civiles d'exécution (saisie-attribution, saisie des rémunérations) tout en préservant les régles spécifiques de la gestion de l'argent des détenus.

Cette note validée par la direction de la comptabilité publique du ministère chargé du Budget a également été diffusée aux comptables du Trésor.

La délivrance des fiches d'état civil aux détenus :

La note GA3 n°28 du 28 janvier 1997 relative à la délivrance de fiches individuelles d'état civil aux personnes détenues a rappelé que les greffes judiciaires des établissements pénitentiaires sont bien compétents pour délivrer des fiches individuelles d'état civil aux détenus de nationalité française ou étrangère dès lors que ceux-ci sont en possession des pièces d'identité nécessaires.

La reponsabilité pénale des chefs de service en matière d'hygiène et sécurité

Dans le cadre du programme d'action de l'administration pénitentiaire relatif à la responsabilité pénale des chefs de service dans les domaines de l'hygiène et la sécurité, une note DAP/188 du 22 avril 1997 diffuse aux directeurs régionaux un dossier d'information sur la responsabilité pénale des chefs de service pour des faits de négligence, d'imprudence ou de mise en danger d'autrui.

Ce dossier comporte 6 documents :

1/ l'actualité de la question :

- l'implication de la responsabilité pénale de fonctionnaires ou d'élus à l'occasion de plusieurs sinistres importants de part le nombre des victimes, dans la dernière décennie.
- la commande et l'élaboration d'un certain nombre de travaux dans l'administration : en mai 1995, le rapport du ministère de la Fonction publique relatif à la responsabilité des chefs de service en matière de sécurité, en mai 1996, le rapport du Conseil d'État relatif à la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infraction non intentionnelle.

2/ les textes issus de la loi du 13 mai 1996 relative à la reponsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence :

- l'article 121-3 du Code pénal dans son alinéa 3,
- la circulaire CRIM 96-19/f1 en date du du 27 aout 1996 commentant la loi du 13 mai 1996.

3/ une étude et des fiches juridiques sur la responsabilité pénale du fonctionnaire

4/ des fiches pratiques sur les partenaires institutionnels en matière de sécurité tels que l'inspection du travail, la caisse régionale d'assurance maladie, le médecin de prévention, les agents chargés de la mise en œuvre de l'hygiène et de la sécurité, les comités d'hygiène et de sécurité.

5/ des fiches techniques sur quelques régimes spécifiques : le partage de responsabilité dans les établissements à gestion déléguée, la lutte contre l'incendie, la déclaration des fichiers nominatifs à la CNIL, la protection des logiciels et droits d'auteur.

6/ les actions déjà conduites à l'administration pénitentiaire dont notamment :

- l'élaboration, en collaboration avec la DAGE des textes relatifs à : la mise en place des agents chargés de la mise en œuvre de l'hygiène et de la sécurité, les modalités d'intervention de l'inspection du travail, la création de nouveaux CHS spéciaux, la définition des missions des médecins de prévention,
- le programme de mise en conformité des équipements de travail dans les établissements pénitentiaires.

partie 2

La réinsertion et le partenariat

Tenue de sport à la maison centrale de St-Martin-de-Ré.

Ce dossier comporte 6 documents :

1/ l'actualité de la question :

- l'implication de la responsabilité pénale de fonctionnaires ou d'élus à l'occasion de plusieurs sinistres importants de part le nombre des victimes, dans la dernière décennie.
- la commande et l'élaboration d'un certain nombre de travaux dans l'administration : en mai 1995, le rapport du ministère de la Fonction publique relatif à la responsabilité des chefs de service en matière de sécurité, en mai 1996, le rapport du Conseil d'État relatif à la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infraction non intentionnelle.

2/ les textes issus de la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence :

- l'article 121-3 du Code pénal dans son alinéa 3,
- la circulaire CRIM 96-19/G en date du du 27 aout 1996 commentant la loi du 13 mai 1996.

3/ une étude et des fiches juridiques sur la responsabilité pénale du fonctionnaire

4/ des fiches pratiques sur les partenaires institutionnels en matière de sécurité : l'inspection du travail, la caisse régionale d'assurance maladie, le médecin de prévention, les agents chargés de la mise en œuvre de l'hygiène et de la sécurité, les comités d'hygiène et de sécurité.

5/ des fiches techniques sur quelques régimes spécifiques : le partage de responsabilité dans les établissements à gestion déléguée, la lutte contre l'incendie, la déclaration des fichiers nominatifs à la CNIL, la protection des logiciels et droits d'auteur.

6/ les actions déjà conduites à l'administration pénitentiaire dont notamment :

- l'élaboration, en collaboration avec la DAGE des textes relatifs à : la mise en place des agents chargés de la mise en œuvre de l'hygiène et de la sécurité, les modalités d'intervention de l'inspection du travail, la création de nouveaux CHS spéciaux, la définition des missions des médecins de prévention,
- le programme de mise en conformité des équipements de travail dans les établissements pénitentiaires.

partie 2

La réinsertion et le partenariat

Terrain de sport à la maison centrale de St-Martin-de-Ré.

3 axes majeurs ont guidé l'action de l'Administration pénitentiaire en 1997 :

La prise en charge des publics les plus démunis

Une étude de 1996 a montré que 50 % des détenus sortaient de prison avec un pécule inférieur à 360 F dont 25 % avec moins de 100 F; on peut estimer par ailleurs à 20 % le nombre des détenus présentant un illettrisme grave ou avéré à l'entrée en maison d'arrêt. Ces chiffres, éloquents, révèlent la très grande précarité de bon nombre des personnes incarcérées dans nos prisons. La prise en charge des détenus les plus démunis est dès lors l'une des orientations majeures de l'Administration pénitentiaire dans le cadre de la politique de réinsertion qu'elle conduit, en lien avec ses partenaires institutionnels et associatifs. Que ce soit par le biais de la lutte contre l'indigence en détention, la préparation à la sortie, la lutte contre l'illettrisme, le développement du travail et de la formation professionnelle, l'action de l'Administration pénitentiaire, structurée ces deux dernières années par une connaissance plus fine des caractéristiques et des besoins des publics qui lui sont confiés est fortement orientée en direction des détenus en situation de grande carence sur le plan de l'insertion.

Les politiques sanitaires

Un premier bilan national de la mise en œuvre de la réforme des soins en milieu pénitentiaire a permis de confirmer en 1997, l'amélioration indéniable de la qualité des soins dispensés dans les établissements pénitentiaires.

Néanmoins de nombreuses difficultés persistent. Au rang de celle-ci, la mise en œuvre opérationnelle du schéma national d'hospitalisation et l'articulation entre services pénitentiaires et sanitaires.

De façon générale, la recherche d'une meilleure collaboration entre services pénitentiaires et sanitaires s'avère aujourd'hui nécessaire tant sur le plan des soins somatiques dispensés aux détenus que dans le cadre des actions menées en matière d'insertion. L'idée d'une prise en charge globale des besoins des personnes, structure de plus en plus les orientations de l'administration particulièrement dans les domaines de la lutte contre la toxicomanie et de l'éducation pour la santé.

Là encore, la connaissance des caractéristiques et des besoins réels des publics est un enjeu majeur, pour l'élaboration des politiques pénitentiaires et de santé publique. Dans les domaines de la lutte contre le sida et de la prévention des risques, l'administration, en lien avec ses partenaires institutionnels poursuit ses actions d'évaluation et de repérage, au travers d'études ou de sondages à un jour donné.

Les politiques territoriales

Les politiques sociales et d'insertion conduites par l'Administration pénitentiaire s'appuient sur un partenariat institutionnel et associatif étendu. Elles nécessitent de la part des services déconcentrés de se saisir des enjeux territoriaux et d'inscrire leur action dans les politiques menées par les services déconcentrés de l'État ou les collectivités territoriales.

La politique de la Ville, le développement des politiques culturelles, de lecture, de formation professionnelle, et de façon générale la lutte contre l'exclusion constituent sur ce point une priorité d'action de l'Administration pénitentiaire dans le cadre de ses relations avec l'ensemble de ses partenaires déconcentrés.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation devra favoriser et amplifier ces collaborations et l'intégration des publics faisant l'objet d'une mesure privative ou restrictive de liberté dans les politiques sociales menées sur le plan départemental et local.

La réinsertion sociale et professionnelle

Partie 5

Chapitre 1

La réinsertion sociale et professionnelle

2.11 Le bénévolat

Une mission générale

Le bénévolat est l'une des premières formes d'intervention de la société civile au sein des établissements pénitentiaires. Ainsi, les diverses associations de bénévoles manifestent d'une part le souci d'assurer la présence de la société civile auprès des détenus et de l'institution pénitentiaire, et veillent par ailleurs à faire connaître par les moyens les plus variés - manifestations publiques, expositions, campagnes d'information, études, colloques - la vie des détenus, les problèmes qu'ils rencontrent et qui nécessitent l'intérêt et l'attention de chacun, afin de faciliter leur retour en milieu libre. Dans cette fonction de passerelle entre la cité et le milieu carcéral, on peut citer les interventions de l'ANVP auprès des personnels de surveillance et des conseillers d'insertion et de probation en formation pour souligner l'intérêt de la mission des visiteurs auprès de la population pénale.

Dans le cadre de cette démarche la FARAPEJ s'attache à faire connaître et accepter les mesures alternatives à la détention et leur intérêt dans la prévention de la récidive.

Un travail de réflexion et de concertation

Indépendamment des animations internes à leur vie associative, les associations de bénévoles en milieu pénitentiaire, ANVP, FARAPEJ, GENEPI, s'associent à des aumôneries et à des associations caritatives - Secours catholique - pour mener des réflexions communes sur des questions ayant trait à l'institution pénitentiaire et sur leur rôle dans l'évolution de l'Administration pénitentiaire : réforme des associations socio-culturelles et sportives créées auprès des établissements, commission de surveillance, port du bracelet électronique...

Des actions de formation

La majorité des associations multiplient à l'intention de leurs adhérents des actions d'information et de formation.

Le GENEPI confronté naturellement au renouvellement de ses adhérents/étudiants est particulièrement actif dans ce domaine.

- 500 génépistes ont été regroupés pour débattre avec les différents professionnels des établissements pénitentiaires.
- 3 journées de formation ont été organisées sur la lutte contre l'illettrisme à Paris, Lyon et Rennes.
- 4 journées de formation pédagogique ont rassemblé 350 génépistes à Rennes, Paris, Marseille et Lyon.

L'ANVP a accompagné son assemblée générale annuelle d'un colloque portant sur la préparation des détenus à leur sortie de détention.

Des interventions de qualité

Dans le contexte des orientations générales précédemment évoquées, les associations nationales de bénévoles, soutenues dans cette démarche par l'Administration pénitentiaire, s'attachent à développer auprès de la population pénale des actions de qualité que leur implantation régionale tend pour la plupart d'entre elles à faciliter. On peut noter à cet égard, que les correspondants du *Courrier de Bovet*, isolés par définition dans leur activité habituelle attendent aide et soutien des réunions locales dans les relations épistolaires avec les détenus parfois difficiles à assumer.

L'ANVP a mis en place à l'intention des visiteurs de prison des journées de formation à l'écoute de l'autre.

L'association CLIP procède à divers essais de méthodes pédagogiques dans ses activités informatiques afin de mobiliser l'intérêt des jeunes et des mineurs détenus.

Quelques faits marquants

La poursuite de l'implantation régionale

Le GENEPI et CLIP ont maintenant un correspondant auprès de la direction régionale des services pénitentiaires de Lyon.

La FARAPEJ a organisé deux réunions interrégionales, l'une à Lille sur le travail en prison, l'autre à Bordeaux sur le thème "Prisons, femmes dedans, femmes dehors".

Un étudiant d'une école de cinéma a réalisé en relation avec le *Courrier de Bovet* et en étroit accord avec les services socio-éducatifs d'un centre de détention, un film sur la région d'origine d'un condamné à une longue peine. Des effets bénéfiques, notamment familiaux, ont été notés.

L'Association CLIP a débuté la validation par l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) des connaissances acquises par les détenus grâce à leurs interventions - MA et CD de Melun, MA de Nanterre. Cette démarche s'inscrit dans la pédagogie de réussite menée par leurs formateurs. CLIP développe des opérations VVV (Ville-Vie-Vacances) qui sont souvent le point de départ d'actions continues dans les établissements concernés.

Les chiffres significatifs de l'activité des bénévoles

Le tableau publié ci-après regroupe les informations communiquées par les principales associations de bénévoles.

Toutefois, ces données ne prennent pas en compte l'activité de nombreux bénévoles qui, à titre individuel ou regroupés dans diverses associations, participent à de multiples actions menées au bénéfice des détenus et/ou de leurs familles.

L'action des associations nationales de bénévoles

actions/associations année 1997	nombre de bénévoles	nombre de détenus concernés	établissements concernés par l'activité
visites aux détenus et accueil des familles			
ANVP (1)	1 000 visiteurs de prison (suivi individuel et actions collectives) 300 adhérents non visiteurs	9 000 environ	156
enseignement			
AUXILIA (2) (par correspondance)	1 350	3 057	148
CLIP (3)	200 dont 115 formateurs	2 000	31
GENEPI (4)	867	4 200	49
correspondance avec les détenus			
Courrier de Bovet (5)	875	1 603	142
fédération d'associations			
FARAPEJ (6)	43 associations regroupant 2 000 bénévoles		

(1) ANVP : Association nationale des visiteurs de prison.
(2) AUXILIA : Enseignement par correspondance.
(3) CLIP : Club informatique pénitentiaire.
(4) GENEPI : Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées.
(5) Courrier de Bovet : Correspondance avec les détenus.
(6) FARAPEJ : Fédération des associations réflexion-action-prison et justice.

Les associations internationales caritatives

La Croix-Rouge, le Secours catholique et l'Armée du Salut ont développé diverses actions au bénéfice de la population pénale; les fêtes de fin d'année restent l'occasion de fournir des prestations particulières.

Le Secours catholique a actuellement 43 équipes locales spécialisées dans l'aide et l'accompagnement des personnes détenues et de leurs familles. Ses 106 délégations se montrent particulièrement attentives aux situations de pauvreté rencontrées au sein de la presque-totalité des établissements. L'association fournit des aides financières et en nature tout au long de l'année.

Des actions en détention ont été mises en place, telles l'animation d'ateliers peinture sur soie ou cuisine, ou l'animation musicale pour la Fête de la Musique.

Le Secours catholique assure un soutien de plus de 1 300 détenus grâce à 45 « services Courrier » qui regroupent 875 correspondants.

Le Secours catholique accueille des condamnés à un TIG ; 89 personnes ont pu effectuer 8 277 heures de travail d'intérêt général, dont le suivi a été assuré dans 35 délégations.

Une aide aux familles et une présence amicale sont assurées dans les maisons d'accueil des familles en attente de parloir auxquelles il est parfois proposé des hébergements et des moyens de transport. Un service d'écoute téléphonique a été mis en place dans l'Yonne afin de fournir des informations pratiques à l'attention des familles.

À Rennes, une autre équipe assure, en lien étroit avec le service social, l'accueil de femmes permissionnaires afin de favoriser leur réinsertion. Ces femmes sont reçues par 17 familles d'accueil.

2.12 L'enseignement général

En 1997 s'est achevée la mise en place des structures instituées par la convention signée conjointement le 19 janvier 1995, par la direction de l'Administration pénitentiaire et par les directions concernées de l'Éducation nationale.

Avec la création de l'unité pédagogique régionale de Rennes, une unité pédagogique est désormais implantée dans chaque région pénitentiaire (hors les départements et territoires d'outre-mer) et rattachée administrativement à la direction régionale des services pénitentiaires. Chaque unité est placée sous l'autorité d'un responsable choisi parmi les personnels de direction de l'Éducation nationale. Cette structure spécifique réunit les différents niveaux d'enseignement et ressources de formation initiale fournies par l'Éducation nationale pour l'enseignement aux personnes détenues.

Dans ce cadre, l'enseignement a poursuivi en 1997, les principaux objectifs définis par la circulaire signée par ces mêmes directions, le 27 avril 1995 (*Bulletin Officiel de l'Éducation nationale* du 4 mai 1995), en développant :

- les formations de base destinées aux détenus les plus démunis et particulièrement les illettrés,
- les actions auprès des mineurs et jeunes détenus,
- les enseignements à tous les autres niveaux secondaires et supérieurs,
- la formation des formateurs, afin d'accroître la qualité des actions d'enseignement.

Principales données quantitatives

Prestations de L'Éducation nationale

Au cours de l'année 1997, 307 enseignants à temps plein et environ 750 enseignants à temps partiel ont assuré plus de 9000 heures de cours par semaine à tous les niveaux d'enseignement, soit plus de 340000 heures sur l'ensemble de l'année scolaire.

L'encadrement au niveau national est en moyenne de 25 heures d'enseignement pour 150 détenus.

Plus de 28000 détenus ont été inscrits dans les différentes actions d'enseignement :

- environ 17500 personnes ont suivi une formation de base relevant soit de l'alphabétisation et de la lutte contre l'illettrisme (7200) soit de la remise à niveau dans les domaines fondamentaux (10300); 2033 d'entre elles ont été reçues au certificat de formation générale.

  Ces actions ont été assurées par les 277 instituteurs et professeurs des écoles, pour la plupart spécialisés, affectés à plein temps en établissements pénitentiaires, et grâce à 1200 heures supplémentaires fournies par la direction des Écoles aux différentes inspections académiques.

- une trentaine d'enseignants des collèges et lycées et environ 750 enseignants à temps partiel intervenant sur 2243 heures rectorales ont assuré des cours du secondaire et permis à environ 10000 détenus de préparer des diplômes du brevet des collèges jusqu'au BTS;
  181 Brevets des collèges ont été délivrés en 1997,
  191 CAP ou BEP
  41 DAEU,
  42 Baccalauréats et 50 diplômes de l'enseignement supérieur.

Cours par correspondance (tableau 3)

Plus de 2800 personnes détenues ont suivi des cours par correspondance. Ce mode d'enseignement qui offre une réponse adaptée à des besoins individualisés ou spécialisés de formation, repose sur deux structures d'appui en milieu pénitentiaire :

- une convention établie entre le Centre national d'enseignement à distance (CNED) et l'Administration pénitentiaire prévoit notamment une contribution de celle-ci aux frais d'inscription; cette aide a concerné 748 détenus en 1997;
- l'association "AUXILIA" organise, quant à elle, grâce à un réseau de professeurs bénévoles, des cours par correspondance gratuits (1809 inscrits en 1997).

Progression de l'encadrement de l'enseignement en 1997 (tableau 4)

L'évolution de l'encadrement entre 1996 et 1997 a surtout été marquée par l'augmentation des heures rectorales du second degré sur l'ensemble des directions régionales et particulièrement sur celles qui étaient jusqu'alors dépourvues d'enseignement du second degré.

Au total le nombre des heures supplémentaires/année (HSA) attribuées aux recteurs pour l'enseignement secondaire en milieu pénitentiaire est passé de 1992 HSA en 1996-1997, à 2243 HSA en 1997-1998.

Par ailleurs, plusieurs créations de postes spécialisés du premier degré ont été assurées pour la rentrée 1997 :

- 1 poste à la maison d'arrêt de Valenciennes, aux centres de détention d'Uzerches et de Casabianda et au centre pénitentiaire de Cayenne,
- 1 demi poste aux maisons d'arrêt d'Évreux et de Villeneuve-les-Maguelonnes et au centre de détention de Bédenac.

Malgré la création de postes durant les années précédentes, dans certains établissements le taux d'encadrement indispensable pour assurer l'enseignement des plus jeunes et des plus démunis n'est pas atteint, et la répartition des postes reste très inégale.

Répartition des 307 postes d'enseignants

aucun enseignant à temps plein ou à mi-temps	25 sites
un enseignant à mi-temps	5
un enseignant à temps plein	63
un poste et demi d'enseignants	7
deux enseignants à temps plein	34
trois enseignants à temps plein	17
quatre enseignants à temps plein	11
cinq à sept enseignants à temps plein	7
dix enseignants à temps plein	1
Total	**170 sites**

Parmi les 25 établissements ne disposant même pas d'un mi-temps se trouvent des établissements aussi importants que le centre pénitentiaire de Clairvaux.

Les effectifs détenus scolarisés (tableau 1)

Les effectifs scolarisés déclarés chaque semestre par les établissements ne prennent en compte que les personnes qui sont restées au moins trois semaines en formation.

Par ailleurs, sur un plan qualitatif, il faut distinguer dans les effectifs annoncés, un

public qui fréquente la formation quelques mois ou semaines sans un véritable projet, et ceux qui sont « fidélisés » et rentrent dans un véritable projet d'études. La part de ce noyau dur, variable d'un lieu à un autre, représente en moyenne la moitié des effectifs annoncés.

La mise en œuvre d'un livret d'attestation des parcours de formation, conçu en 1997, devrait « fidéliser » plus de détenus et les placer dans un projet qui aboutira de toute façon à une attestation.

La répartition des effectifs scolarisés selon les sept niveaux retenus présente en 1997 une forte stabilité au regard des années antérieures.

L'impact des formations de base, sous l'effet de la politique de lutte contre l'illetrisme apparaît lui-même renforcé puisque les taux de fréquentation sur l'ensemble des niveaux restent similaires à ceux des années antérieures.

Fréquentation scolaire et réussites aux examens

niveaux							
niveau 6	niveau 5 bis	1er cycle	Préparation CAP-BEP	2e cycle	Préparation Bac-DAEU	Supérieur	total inscrits
7187	10335	5009	2728	1395	970	394	28018
26 %	37 %	18 %	10 %	5 %	3 %	1 %	100 %
Réussites aux examens correspondants							
CFG		Brevet	unités capitalis.		Bac	Bac +2	
2033		181	128		42	37	
			CAP ou BEP		DAEU	licence et +	
			191		41	13	

Formations de base niveau 6 : alphabétisation - lutte contre l'illettrisme ; remises à niveau et préparation du CFG, visent un niveau 5 bis ;

Formations secondaires 1er cycle de collège et préparation au brevet : vise un niveau 5 ; cursus préparant les diplômes du CAP ou du BEP : vise un niveau 5, second cycle du secondaire : vise un niveau 4 ; préparation au bac et au DAEU : vise l'accès au niveau 4 ;

Supérieur préparation aux diplômes bac +2, (DEUG, DUT, BTS) et au delà.

Effectifs scolarisés et diplômes visés

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Effectifs scolarisés								
Détenus fréquentant des cours	16 158	16 185	17 110	19 588	22 876	24 552	29 742	28 018
Enseignement 1° degré	13 411	13 009	13 794	14 945	16 683	17 036	19 615	17 522
Enseig 2° degré, 1° cycle et CAP	2 304	2 688	2 907	4 131	5 250	4 928	7 526	7 737
2° cycle et préparation DAEU, Bac	287	251	227	317	684	2 269	2 195	2 365
Enseignement supérieur	156	237	182	195	259	319	406	394
Examens								
CEP, CFG Admis	1 945	1 357	1 537	1 651	1 765	1 691	1 909	2 033
DNC, CAP, BEP Admis	112	88	122	133	137	178	448	372
Baccalauréat Admis	39	46	21	40	38	42	50	42
ESEU - DAEU Admis	63	85	41	53	60	79	55	41
Enseignement supérieur Admis	36	26	27	59	83	60	51	50

Les réussites aux examens (tableau 2)

Comparées à l'année précédente, les réussites restent relativement stables pour le niveau supérieur. Elles connaissent une légère baisse sur le bac et le DAEU, une réelle baisse sur le CAP-BEP mais progressent sur le CFG et le brevet des collèges.

En fait, un détenu scolarisé sur dix réussit un examen et trois quarts des détenus fidélisé à l'école et en projet d'études ne parviennent pas à une certification.

Aussi pour éviter que ces personnes ne reçoivent aucune appréciation de leur parcours, un livret d'attestation des parcours de formation générale a été élaboré au cours de l'année 1997 et sera expérimenté par les Unités pédagogiques régionales (UPR).

Une commission de pilotage et d'évaluation nationale associant des responsables régionaux sera mise en place. Un bilan en fin d'année scolaire 1997-98, permettra de juger de la fonctionnalité des documents, des modalités de leur mise en œuvre et de décider des suites à donner.

L'extension des unités pédagogiques régionales

Les unités pédagogiques régionales

Les responsables des unités pédagogiques ont pour mission d'organiser l'ensemble des activités d'enseignement en recherchant leur intégration dans la politique de réinsertion de l'Administration pénitentiaire.

En 1997, chaque responsable a pu formaliser le projet pédagogique de l'unité et développer une politique de communication auprès des instances académiques et rectorales de l'Éducation nationale.

Le rôle du responsable régional est de mettre en œuvre aux planx régional et local les orientations définies par les deux administrations. Il a une fonction d'autorité, non au sens d'un pouvoir de notation ou d'inspection, mais en ce qu'il est en charge d'appliquer les directives ministérielles et les missions qui lui sont confiées par le recteur d'académie du siège et par le directeur régional des services pénitentiaires. Sa responsabilité s'exerce dans l'organisation des services, la validation des projets et leur évaluation, l'animation du réseau régional, auprès des instances des deux ministères.

Les commissions régionales de suivi

En 1997, cinq régions ont pu tenir la commission régionale de suivi prévue par l'article 5 de la convention de janvier 1995.

Dans ces commmissions, les recteurs et les directeurs régionaux ont constitué une représentation équilibrée des différentes instances concernées par l'enseignement en milieu pénitentiaire (représentation des recteurs, inspecteurs d'académie, inspecteur vie scolaire, proviseur vie scolaire, inspecteur de l'Éducation nationale, inspecteur pédagogique régional, enseignants et pour la Justice procureur, juge de l'application des peines, directeur régional des services pénitentiares, responsables du département insertion et probation, chefs d'établissement et représentants des différentes catégories de personnels).

L'expérience montre que, malgré la taille importante de ces commissions, un véritable débat peut s'y tenir sur la base du bilan présenté par le responsable de l'unité pédagogique régionale. Les commissions ont permis d'apprécier les résultats obtenus et d'examiner le projet pédagogique prévu pour l'année scolaire suivante.

Indépendamment des commissions de suivi, la plupart des UPR ont produit un document de présentation de l'UPR et de l'enseignement en prison communiqué aux différentes instances.

Une réunion de concertation entre la direction des Écoles, la direction des Lycées et des Collèges, la direction des personnels d'inspection et de direction et la direction de l'administration pénitentiaire a été organisée pour évaluer la mise en œuvre de la convention et le fonctionnement des unités régionales en 1997.

Le fonctionnement des unités pédagogiques régionales

La mise en place des UPR s'est traduite par l'installation effective des responsables d'unités dans les directions régionales et par leur implication quotidienne dans la vie des départements « réinsertion et probation ».

Cette participation à la vie des directions a permis une réelle connaissance de la politique de l'Administration pénitentiaire et une implication sur des dossiers essentiels du programme pluriannuel Justice (projet d'exécution de peine, mineurs, préparation à la sortie...). En particulier, les responsables d'UPR ont contribué à la mise en place des groupes de pilotage de lutte contre l'illettrisme et en assument généralement la responsabilité.

Sur le plan budgétaire, la structuration de l'enseignement a permis une meilleure identification des besoins de fonctionnement de l'enseignement dans le budget global des directions régionales et des établissements. Ce budget a d'ailleurs notoirement progressé (voir tableau 5).

En 1997, chaque UPR et chaque site pénitentiaire s'est vu attribué un numéro d'immatriculation des établissements de l'Éducation nationale, par la direction de l'Évaluation et de la Prospective, compétente en ce domaine. La numérotation des UPR devrait contribuer à une reconnaissance de la structure régionale par les différentes académies de la région tout en facilitant l'adressage des courriers et les communications télématiques.

Enfin, l'année scolaire a été marquée par l'institutionnalisation du rôle des RLE (responsables locaux de l'enseignement). Plusieurs responsables d'UPR ont officialisé le rôle par une lettre de mission, inspirée de la circulaire de 1995. Des réunions spécifiques des RLE se tiennent dans la plupart des UPR.

Les orientations de l'enseignement en 1997

Le projet de circulaire sur l'enseignement aux jeunes détenus

Alors que la lutte contre l'illettrisme a donné lieu à des analyses plus précises, à des notes d'orientations et au développement de dispositifs pédagogiques adaptés, la prise en charge pédagogique dans les quartiers mineurs et les centres de jeunes détenus n'a pas jusqu'alors fait l'objet d'instructions particulières.

Une circulaire spécifique est apparue d'autant plus nécessaire que des jeunes sont actuellement incarcérés pour des délits plus graves et présentent souvent des perturbations plus lourdes de la personnalité, que les effectifs des mineurs ont augmenté de 11 % entre juillet 96 et juillet 97 (de 650 à plus de 726) et enfin que les quartiers mineurs connaissent actuellement une réforme qui implique un repositionnement des enseignants dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires et avec des référents pénitentiaires.

Les dispositions du projet de circulaire répondent à des besoins réels et urgents de cadrage de l'action des enseignants. En effet, pour jouer pleinement leur rôle auprès de jeunes très perturbés et majoritairement en échec scolaire, les enseignants exerçant dans les quartiers mineurs doivent entretenir des liaisons régulières avec les institutions qui prennent en charge ces mineurs avant, pendant et après la détention (Éducation nationale, Protection judicaire de la jeunesse...). Le projet de circulaire décrit les formes et les conditions de cette communication.

Les enseignants sont des pédagogues. Leur rôle est clairement distinct de celui d'éducateur, d'animateur d'activités et de prise en charge du quotidien qui imcombe à d'autres professionnels au sein des quartiers mineurs. La circulaire a pour but de caler les actions spécifiques des enseignants dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires qui assurent une prise en charge globale des jeunes.

Sur le plan pédagogique, les pratiques systématiques de parcours individualisés, du bilan initial à l'attestation des acquis, sont préconisées et formalisées. Un modèle de livret d'attestation des parcours de formation sera joint à la circulaire ainsi qu'une annexe sur quelques outils pédagogiques adaptés (cette circulaire conjointe a été signée le 25 mai 1998).

Programme de lutte contre l'illettrisme

Mise en œuvre

Initiée en 1988 sur la base d' une première enquête exploratoire dans cinq établissements, « *La lutte contre l'illettrisme en prison* » de Christian Carlier et Laurence Cirba, puis à partir d'une enquête menée auprès de 10625 détenus par les sociologues, Mme Mouret et M. Uhalde, (étude publiée en 1991), la politique de lutte contre l'illettrisme s'est particulièrement structurée depuis trois ans à partir de l'expérimentation et de l'extension du repérage systématique des illettrés dans les maisons d'arrêt puis dans des établissements pour peine.

Le programme poursuit désormais quatre objectifs principaux :

- développer quantitativement et qualitativement les actions d'enseignement et de formation pour les détenus en situation d'illettrisme,
  - développer les actions d'enseignement assurées par l'Éducation nationale et les formations spécifiques financées sur les crédits catégoriels « illettrisme » du ministère du Travail;
  - évaluer les actions en s'assurant qu'elles sont accessibles aux plus faibles niveaux par des démarches d'individualisation des parcours de formation et par une organisation adaptée au flux permanent des groupes;
- généraliser le repérage systématique des détenus en situation d'illettrisme à l'ensemble des établissements pénitentiaires, pour évaluer, dès l'accueil, les niveaux de compétences en lecture des moins qualifiés et faciliter leur accès aux formations; en 1997, une centaine d'établissements pénitentiaires ont mis en place le dispositif de repérage;
- concevoir, expérimenter avec les ministères concernés, des dispositifs et outils pédagogiques les mieux adaptés à la formation des adultes les moins qualifiés;
- intégrer la lutte contre l'illettrisme dans la prise en charge globale des détenus (indigence...), dans les projets d'établissement (accueil, traitement, suivi) et dans les politiques des directions régionales.

Le dispositif de repérage : un effet organisateur

Ce repérage n'est pas un but en soi puisqu'il vise à faciliter l'accès aux formations pour les plus démunis en organisant des entretiens et un bilan lecture dès l'accueil dans les établissements.

Le dispositif de repérage répond au phénomène d'invisibilité de l'illettrisme en provoquant une rencontre systématique entre les détenus les plus démunis et les formateurs. Il contribue également à une meilleure coordination entre les personnels pénitentiaires chargés de l'accueil et les acteurs chargés des formations (enseignants, associations, organismes de formation professionnelle) parce qu'il impose une répartition des rôles dans les différentes phases du dispositif et finalise clairement les responsabilités de chacun :

L'entretien initial

Est généralement assuré par les personnels pénitentiaires en charge de l'accueil. Il permet d'identifier par une prise d'informations standardisée, les personnes concernées par le test : les francophones n'ayant aucun diplôme ou seulement un certificat d'études primaire ou un certificat de formation générale.

La saisie des données

Un logiciel « Lecture et population pénale » est fourni aux établissements pour la saisie des informations initiales et les résultats au test; il permet de désigner les personnes testables ou non, d'analyser la population entrant selon différents critères et de tirer une fiche de synthèse individuelle pour chaque entrant. Ce logiciel a reçu l'agrément de la CNIL

La passation individuelle du test

elle est assurée par des enseignants ou des formateurs ; elle dure en moyenne 10 minutes dans un entretien individuel et prend pour support 6 exercices successifs impliquant la lecture des mots, des phrases, d'un document de la vie quotidienne et d'un court texte narratif.

Après saisie informatique des résultats de ces épreuves, le logiciel « lecture et population pénale » fournit une interprétation en terme de « famille de lecteur ».

Exploitation des données

Le logiciel fournit à tous les personnels des listes de détenus qui facilitent l'organisation du travail, des bilans individuels qui peuvent suivre le détenu et des analyses pour fonder et illustrer les projets d'établissement.

Le dispositif de prise en charge de l'illettrisme a très rapidement créé de la cohésion et de la collaboration entre les différents professionnels internes à l'administration pénitentiaire et externes; c'est l'explication clé de son implantation et de son extension actuelle dans les établissements.

Évolution du dispositif de repérage de l'illettrisme en établissements pénitentiaires

Période	établissements		nombre d'entrants	nombre de testés
	nombre	type		
de janvier 1994 à juillet 1994	10	MA	1 460	673
septembre 1994 à juillet 1995	13	MA	6 500	3 192
septembre 1995 à juillet 1996	33	MA	10 894	5 538
septembre 1996 à juillet 1997	110	77 MA 21 CP 10 CD 2 MC	21 194	11 787

Les directions régionales de Bordeaux, Lyon, Marseille et Toulouse ont réalisé une extension du repérage à la quasi totalité des établissements. Les autres DRSP sont en bonne voie.

Chiffres clés sur l'illettrisme en milieu pénitentiaire en 1997

Population étudiée :

20 500 entrants dans 74 maisons d'arrêt sur l'année scolaire 1996-1997.

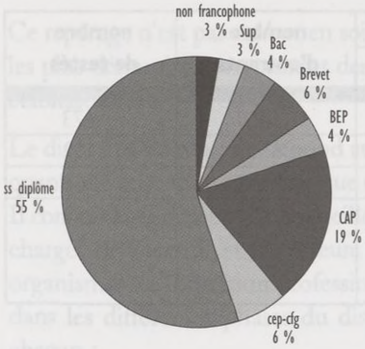
Après la prise d'information auprès de tous les entrants, à l'accueil, un test est proposé à tous les niveaux de qualification infra CAP (les détenus sans diplôme ou détenteurs du certificat d'études primaires, soit 61 % des entrants).

Les personnes non francophones (3 %) et celles ayant un diplôme supérieur ou égal au CAP ne sont pas testées.

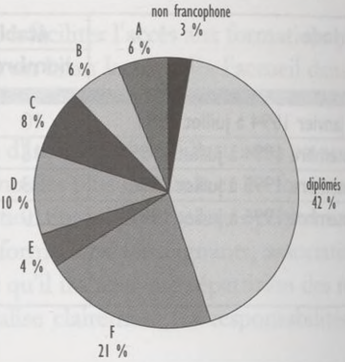
Les résultats au test permettent de classer les personnes en 6 familles de lecteurs :

A ne réussissent aucune des épreuves et semblent ne pas maîtriser le seuil minimal d'accès à l'écrit.
B parviennent à lire des mots isolés
C lisent des phrases simples
D prennent les informations utiles dans un document mais échouent en lecture de texte.
E comprennent un texte narratif mais échouent en lecture de document.
F réussissent au moins les deux dernières épreuves.

Situation à l'entrée en fonction des diplômes



Répartition en familles après le bilan



Les personnes classées en F sont considérées comme lecteurs confirmés.

Les familles, de A à E, se situent en deçà du seuil de compétences en lecture requises par le test, mais toutes ne sont pas en situation d'illettrisme : les personnes qui n'ont échoué qu'à une épreuve en familles D et E sont simplement en difficulté de lecture.

En revanche, la famille C désigne un illettrisme avéré par l'échec sur deux des épreuves les plus complexes et les familles A, B qui ne dépassent pas la lecture de mots simples isolés présentent un illettrisme grave.

Synthèse des données dans 74 maisons d'arrêt

nombre d'entrants	personnes testées	personnes en échec au test	personnes en illettrisme grave ou avéré (A-B-C)
20500			
100 %	61 %	34 %	20 %

Données recueillies en 1996 dans les centres de circonscription de l'armée

nombre d'entrants	personnes testées	personnes en échec au test	personnes en illettrisme grave ou avéré (A-B-C)
394 000	51 000		
100 %	13 %	10 %	5 %

La lutte contre l'illettrisme en milieu pénitentiaire (collection « Travaux et Documents » n° 51 DAP, SCERI).

tableau 1 Fréquentation des cours et niveau des scolarisés en 1997

DRSP	total inscrits	Niveau 6	Niveau 5 bis	Niveau 1° cycle	Niveau 5 CAP-BEP	Niveau 2° cycle	Niveau 4	SUP
Bordeaux	2 980	753	1 175	350	541	65	63	33
Dijon	1 898	447	794	270	252	62	30	43
Lille	2 739	494	1 326	456	108	196	119	40
Lyon	2 985	802	1 304	281	448	65	46	39
Marseille	3 258	1 067	1 223	520	222	19	174	33
Outre-Mer	1 083	383	609	58	33	0	0	0
Paris	6 663	1 578	1 999	1 415	523	697	344	107
Rennes	2 936	755	1 325	695	68	78	8	7
Strasbourg	2 532	650	1 000	339	369	76	64	34
Toulouse	2 668	945	986	366	212	36	53	70
Total	**29 742**	**7 874**	**11 741**	**4 750**	**2 776**	**1 294**	**901**	**406**

tableau 2 - Résultats aux examens en 1997

	CFG		unités du CAP		CAP BEP		brevet collège		bac		DAEU		Bac + 2 DUT-DEU		licence maîtrise	
	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus	présentés	reçus
Bordeaux	232	203	8	6	4	4	26	20	3	1	8	3	3	0	0	0
Dijon	125	120	3	3	11	6	4	2	4	4	0	0	5	2	2	1
Lille	401	329	42	40	58	34	31	28	18	11	18	8	6	4	4	2
Lyon	242	205	7	7	28	17	28	21	5	3+	3	0	2	1	1	0
Marseille	353	320	3	2	27	14	39	22	11	9	15	3	7	6	2	2
Outre-Mer	91	59	0	0	14	11	5	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Paris	398	324	28	28	56	22	40	10	19	7	39	14	13	8	8	4
Rennes	207	185	1	0	12	5	28	15	18	6	5	2	6	2	2	1
Strasbourg	230	170	40	38	66	45	47	34	6	1	17	6	12	11	1	1
Toulouse	161	118	2	2	45	33	34	26	5	3	7	5	9	3	4	2
Total	**2 440**	**2 033**	**134**	**128**	**321**	**191**	**282**	**181**	**89**	**42**	**112**	**41**	**63**	**37**	**24**	**13**

tableau 3 - enseignement à distance en 1997

DRSP	inscriptions au CNED aide au financement selon la convention AP/CNED	financement personnel hors convention CNED	AUXILIA	Autres
Bordeaux	111	24	281	11
Dijon	33	9	126	18
Lille	70	9	232	0
Lyon	56	13	298	3
Marseille	19	16	227	5
Outre-mer	7	0	87	0
Paris	127	47	178	14
Rennes	160	10	188	57
Strasbourg	64	2	66	2
Toulouse	101	28	126	4
Total	**748**	**158**	**1 809**	**114**
Total CNED	**906**			

tableau 4 - personnels de l'éducation nationale chargés de l'enseignement général en 1997

Directions régionales	temps pleins 1er degré	temps pleins 2e degré	vacataires 1er degré	vacataires 2e degré
Bordeaux	29,0		16	23
Dijon	14,0	0,0	21	25
Lille	31,5	3,0	7	104
Lyon	30,5	1,0	14	33
Marseille	27,0	1,0	22	132
Outre-mer	15,0	0,0	1	0
Paris	43,0	20,5	23	124
Rennes	28,0	0,0	8	24
Strasbourg	35,0	2,0	11	102
Toulouse	24,5	2,0	24	32
Total	**277,5**	**29,5**	**147**	**599**

tableau 5 – ressources budgétaires de l'enseignement en 1997
(en milliers de F)

DRSP	Administration pénitentiaire chapitres budgétaires 37-98	Administration pénitentiaire chapitres budgétaires 57-20	Autres Conseil général et autres apport
Bordeaux	427	0	80
Dijon	285	111	17
Lille	500	300	176
Lyon	391	22	114
Marseille	514	0	132
Outre-mer	52	3	0
Paris	563	66	368
Rennes	277	40	163
Strasbourg	232	63	81
Toulouse	244	0	194
Total	**3 485**	**605**	**1 325**
Total AP	**4 090**		

2.13 La formation professionnelle des détenus

Données générales

La formation professionnelle en milieu pénitentiaire est fondée sur le principe du décloisonnement qui vise des prestations et des modalités de prise en charge identiques à celles qui ont cours à l'extérieur à l'égard des publics en grande difficulté ou en voie d'exclusion.

L'administration centrale de la Justice en lien avec le ministère du Travail et de la Solidarité a défini dans la circulaire d'avril 1995 les grands axes politiques et organisationnels de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire. Cette circulaire précise les modalités d'intervention de l'État et assure la collaboration interministérielle dans la mise en œuvre des dispositifs de formation concernant les détenus. Une circulaire interne à l'administration pénitentiaire fixe les modalités d'organisation dans les services déconcentrés des principes énoncés dans la circulaire interministérielle. Elle rappelle notamment les principes de définition et de mise en œuvre du plan de formation, la place et le rôle de la commission locale de formation, et les fonctions des responsables locaux et régionaux de la formation des détenus.

En janvier 1997, le ministère chargé de l'Emploi a décidé de globaliser les crédits affectés aux actions catégorielles (détenus adultes, illettrés et réfugiés) et aux jeunes détenus au sein d'un programme désormais intitulé "insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme" (IRILL) et de renforcer la programmation régionale. La globalisation des crédits a permis d'introduire de la souplesse dans la gestion financière des actions et a été l'occasion pour une région (Limousin) de concevoir un programme régional associant plus étroitement les actions de lutte contre l'illettrisme et les actions de réinsertion sociale et professionnelle en faveur des publics détenus.

Le nouveau dispositif de formation est aujourd'hui stabilisé, les directions régionales des services pénitentiaires prennent une part croissante dans la définition d'objectifs régionaux, dans la gestion et le suivi des crédits ainsi que dans l'évaluation.

Les principaux domaines d'avancée en 1997 ont été apportés par le développement significatif des dispositifs d'alternance formation/production d'une part et dans la participation croissante des services déconcentrés aux programmes de portée européenne.

La fin de l'année 1997 a été marquée par la préparation de la mise en place des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui comportera plusieurs conséquences en matière de formation professionnelle. Dès février 1998, la décision de confier le pilotage de la formation aux futurs services départementaux d'insertion et de probation a donné lieu à un travail de réflexion et d'organisation en lien avec les responsables régionaux de la formation professionnelle.

Le bilan présenté ci-dessous est établi sur la base des informations transmises par les établissements et les directions régionales des services pénitentiaires. Ces informations répondent à des demandes identiques d'une année sur l'autre, données financières d'une part et quantitatives d'autre part.

Bilan physico-financier

Les moyens

Les moyens humains

Conformément au principe de décloisonnement, la formation est assurée dans sa majorité par des organismes de formation conventionnés par les services déconcentrés du ministère du travail, cette disposition garantissant des prestations identiques à celles qui sont délivrées à l'extérieur. Toutefois l'Administration pénitentiaire met à disposition des personnels affectés à la gestion et la coordination des activités formation tant au ministère que dans les directions régionales ou les établissements. Les responsables régionaux de la formation des détenus, chefs d'unité formation professionnelle des détenus (CUFP), assurent la cohérence des dispositifs de formation au niveau régional, la mise en place d'actions nouvelles, la recherche de financements régionaux et départementaux et l'évaluation. Au niveau local des responsables locaux de la formation des détenus (RLFD) gèrent au quotidien le suivi et le déroulement des actions. En outre, une trentaine d'instructeurs techniques ou professeurs techniques conduisent en direct des actions de formation dans le cadre des ateliers de formation "intramuros".

Les moyens financiers

Les crédits alloués à la formation professionnelle des détenus représentent pour 1997 un total de 158,7 MF dont 109,8 M F de crédits de fonctionnement et 48,9 MF pour la rémunération des détenus. Par rapport à l'année précédente ces crédits sont en légère diminution (1,5 %) en raison notamment de la disposition écartant des places SIFE les « publics Justice ». Les crédits de fonctionnement sont répartis de la manière suivante :

- les crédits négociés au niveau national; programme insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme (IRILL) et crédits du fonds social européen (objectif 3 national)
- les crédits négociés par les directions régionales des services pénitentiaires.

Les crédits négociés au niveau national

- Programme IRILL : co-financé par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) et le fonds social européen (FSE), il représente pour le volet détenus jeunes et adultes 60 MF pour l'année 1997 dont 18,3 MF du FSE. Ces crédits sont en légère progression par rapport à 1996 (5,9 %). Les crédits de lutte contre l'illettrisme transférés les années précédentes sur les crédits du ministère

de la Justice sont désormais délégués dans les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les montants affectés à la lutte contre l'illettrisme en milieu carcéral sont de ce fait déterminés régionalement par les DRTEFP.

- Fonds social européen (FSE), 8,8 MF dont 1,3 MF pour l'opération gymnases « EURONEF » et 7,5 MF pour les actions de formation en milieu pénitentiaire dans le cadre du volet national de l'objectif 3. Cette programmation sur 6 ans permet de prolonger l'opération de construction de gymnases EURONEF et de développer les actions d'insertion et de qualification menées dans les établissements tant sur le plan du nombre que sur le plan pédagogique et organisationnel. Ces crédits sont délégués à la Fédération compagnonnique des métiers du bâtiment (FCMB), pour l'opération EURONEF et aux directions régionales des services pénitentiaires pour les actions de formation en détention.

Les crédits négociés par les directions régionales des services pénitentiairesi

L'ensemble des crédits négociés par les directions régionales représentent 41 MF, ils s'élevaient à 51,6 MF en 1996. Les montants négociés par les directions régionales varient considérablement d'une région à l'autre, ils reflètent tout à la fois la qualité des projets régionaux mais également la plus ou moins grande implication des services déconcentrés de l'État ou des collectivités territoriales dans la formation professionnelle des détenus.

- Programme des ateliers pédagogiques personnalisés, financé par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale : 4 MF. Ces fonds sont négociés auprès des DRTEFP en relation avec les supports d'APP.
- Programme IRILL, crédits lutte contre l'illettrisme : 2,6 MF sont alloués aux actions de formation en détention. Ces actions viennent compléter ou renforcer l'action des enseignants en milieu pénitentiaire.
- Places en stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), financées par le Fonds national pour l'emploi (FNE) et gérées par les délégations départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : 11,8 MF. La loi de finance 1997 a reprécisé les publics bénéficiaires de places SIFE, publics dont les détenus ont été exclus. De ce fait les financements obtenus sont en régression par rapport à l'année 1996 (16,6 MF) mais attestent également du maintien des financements dans certains départements. Le ministère de la Justice a poursuivi en 1997 ses démarches pour obtenir une révision de cette disposition. Le principe de réouverture des places SIFE aux publics justice a d'ailleurs été agréé dans le cadre de la préparation de la loi de lutte contre l'exclusion.
- Fonds d'action sociale (FAS) : 7 MF. Ces fonds sont obtenus sur la base d'une analyse des besoins en formation des publics issus de l'immigration établie conjointement par les délégations régionales du FAS et les directions régionales des services pénitentiaires.
- Directions régionales des services pénitentiaires : 9,1 MF, affectés par les directions régionales au fonctionnement de la formation; ces fonds sont affectés au co-financement d'actions de formation, à l'achat de matériel pédagogique, à l'amélioration

des filières, etc. Les fonds alloués par les directions régionales contribuent directement aux contre-parties nationales nécessaires à l'obtention des fonds FSE.

- Autres financements : 6,5 MF obtenus de manière ponctuelle et très diversifiée auprès des collectivités territoriales, des groupements privés responsables de l'organisation de la formation dans les établissements à gestion mixte ou auprès de services déconcentrés ordinairement peu sollicités (droit des femmes, jeunesse et sport...). La participation des conseils généraux et régionaux (2,3 MF) quoique inégalement répartie et très significative sur certaines régions.

La rémunération des stagiaires

Les rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle représentent 48,9 MF (dont 8,7 MF de charges sociales), les taux de rémunération étant identiques aux années précédentes soit 13,27 F de l'heure plus une indemnité de congés payés (ICCP) d'un montant égal à 10 % des sommes versées. Cette rémunération prise en charge par le ministère du travail et de la solidarité a augmenté de 10,1 % par rapport à 1996.

77 % des fonds alloués au fonctionnement de la formation professionnelle proviennent du ministère du travail et de la solidarité, une volonté d'harmoniser les différentes sources de financement et leur affectation est aujourd'hui partagée par la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction de l'Administration pénitentiaire. Un protocole est en cours d'élaboration en 1998.

Les publics accueillis

18 256 personnes sont entrées en formation au cours de l'année 1997, soit un nombre en légère baisse par rapport à l'année précédente, cohérente avec la restriction de l'accès aux places SIFE.

- âge : les jeunes de moins de 26 ans représentent 24 % du total de la population pénale et 39,2 % des publics entrés en formation. L'attention particulière apportée aux jeunes de moins de 26 ans concorde avec les objectifs de l'Administration pénitentiaire en matière de formation ; par ailleurs il s'avère que les jeunes détenus s'orientent moins vers le travail que les détenus plus agés, plus qualifiés et souhaitant exercer une activité mieux rémunérée que la formation professionnelle.
- sexe : le pourcentage de femmes dans les dispositifs de formation (6,2 %) est légèrement plus élevé que le pourcentage global de femmes dans la population incarcérée (4 %). Ce pourcentage est d'autant plus notable que les quartiers femmes sont souvent de petite taille ce qui rend délicat la constitution de groupes stables et la mise en place d'une formation.
- niveau : 93 % des détenus entrés en formation sont d'un niveau égal ou inférieur au niveau 5, ce pourcentage étant à peu près équivalent dans l'ensemble des directions régionales. Le rapport sur la lutte contre l'illettrisme en milieu pénitentiaire indique que « plus de la moitié des personnes détenues entrant dans les prisons françaises sont sans diplôme ni qualification professionnelle et parmi elles se trouve un pourcentage élevé d'illettrés »

Le nombre de personnes allant au terme de leur formation renforce l'hypothèse d'une meilleure adaptation du dispositif de formation aux besoins de la population pénale; en effet près des trois-quart des personnes entrées en formation vont au terme de l'action entreprise. Les ruptures sont tout autant dues aux stagiaires eux-mêmes, à des sanctions disciplinaires, à des transferts ou des libérations en cours de formation.

Les réalisations

3 995 241 heures/stagiaires ont été réalisées en 1997 et ont bénéficié à 18 256 stagiaires, auxquelles s'ajoutent 264 032 heures/stagiaires réalisées dans les dispositifs de formations ouvertes (ateliers à pédagogie personnalisée et centre de ressources multimédia). La durée moyenne des formations est de 220 heures environ, le coût moyen étant de 25 F l'heure/stagiaire.

Les réalisations peuvent être réparties en trois groupes distincts :

- les actions d'insertion et d'accompagnement : accueil, bilan, lutte contre l'illettrisme, alphabétisation, remise à niveau et préparation à la sortie,
- les actions à visée professionnelle : actions pré-qualifiantes et qualifiantes,
- les formations ouvertes : ateliers pédagogiques personnalisés, centres de ressources multimédia et formations à distance.

Cette distinction rend compte d'une manière très générale des types d'actions mises en place mais elle est restrictive quant aux modalités pédagogiques développées. Ainsi, ici ou là la formation est traitée sous forme de centres permanents ouverts toute l'année et permettant une évolution sur plusieurs métiers d'une même branche professionnelle. Il en est de même pour les expérimentations menées en alternance avec le service général; elles sont globalement comptabilisées sous l'appellation "actions pré-qualifiantes" alors que leur intérêt principal réside dans les modes d'apprentissage.

Les actions d'insertion et d'accompagnement

Les actions de ce premier groupe se déroulent principalement en maison d'arrêt ou dans les quartiers maison d'arrêt situés en centre pénitentiaire. En centre de détention, il s'agit principalement d'actions de préparation à la sortie ou de sessions de bilan.

Les tableaux 1 et 2 permettent de visualiser le nombre de stagiaires ainsi que les volumes d'heures délivrées dans chaque secteur.

Les actions de lutte contre l'illettrisme peuvent apparaitre faibles en volume (105 000 heures/stagiaire) compte tenu de l'ampleur du problème à traiter mais il faut préciser que les actions financées dans le cadre de la formation professionnelle viennent atténuer ou combler un déficit d'enseignants dont une des tâches principales est d'assurer la prise en charge des publics en situation d'illettrisme.

Les formations ouvertes

Celles-ci concernent les heures dispensées dans le cadre de structures permanentes, personnalisées et utilisant en partie les nouvelles technologies éducatives (multimédia,

enseignement à distance...) tels les ateliers pédagogiques personnalisés, les centres de ressources multimédia et les formations à distance. Ces modes d'apprentissage trouvent un écho favorable auprès de personnes souvent réfractaires aux modes traditionnels d'apprentissage.

Les ateliers pédagogiques personnalisés, par leur souplesse d'utilisation, sont des outils privilégiés pour la remise à niveau et le maintien des connaissances générales tout spécialement en maison d'arrêt compte tenu du fort taux de rotation des personnes détenues dans ces établissements. Les 6 centres de ressources multimédia installés depuis 1991 sont très fortement sollicités par les détenus. Leur bon fonctionnement requiert un animateur permanent et une volonté d'adaptation en continu des outils et des méthodes.

Les actions à visée professionnelle

Ce sont les actions les plus nombreuses, elles concernent près de 10 230 stagiaires et représentent environ 3 540 800 heures/stagiaires en 1997 (tableau 3).

Les modalités de mise en œuvre de ces actions se diversifient, depuis le stage type modulaire jusqu'au action de formation de type centre permanent. Des réalisations en lien avec la modernisation du service général méritent d'être soulignées; elles apportent, outre une garantie d'amélioration de la qualité du service rendu, une possibilité de formation et de reconnaissance des acquis. Cette modalité de production-formation s'organise préférentiellement autour des métiers de la cuisine et du nettoyage. La volonté de recourir à l'alternance est également présente dans le développement des chantiers-école; construction de gymnase dans le cadre de l'opération EURONEF, chantiers-école bâtiment, espaces verts, etc.

Les domaines professionnels attestent d'une prééminence des métiers du bâtiment, gros œuvre, second œuvre et métiers connexes (maquettisme, menuiserie...) ainsi que des métiers dans le domaine des services. Cette prédominance étant une constante dans les formations en milieu pénitentiaire.

La répartition des actions dans les secteurs professionnels varie peu d'une année sur l'autre, les pourcentages se présentent de manière suivante :

- 31 % dans le secteur du bâtiment,
- 32 % dans le secteur des services,
- 8 % en mécanique auto, cycles et motocycles,
- 12 % en électricité, électronique et électrotechnique,
- 17 % des actions sont répertoriées dans les domaines des transports, des espaces verts, de l'agriculture ainsi que dans les métiers des arts et du sport.

La reconnaissance et la validation des acquis : en raison de la variété des actions et des parcours des stagiaires elle s'opère selon des modes divers; les portefeuilles de compétences et l'accès au diplôme en sont les deux pôles dominants. Sur les 4436 stagiaires ayant suivi une formation qualifiante 2 205 ont été présentés à un diplôme et 1 193 ont passé avec succès les épreuves. 523 ont obtenus une ou plusieurs unités de valeurs, les autres stagiaires sortent de la formation avec un livret de compétences ou une attes-

tation de stage. La loi sur la reconnaissance des acquis professionnels est en cours d'expérimentation, notamment dans le cadre de l'alternance avec le service général.

Les diplômes obtenus sont majoritairement des diplômes de niveau 5 (CAP, BEP) et de manière plus marginale des diplôme de niveau 4 (bac professionnel, brevet de technicien, brevet professionnel). Les taux de diplômés parmi l'ensemble des stagiaires présentés sont respectivement de 53,7 % pour le niveau 5 et de 4,4 % pour le niveau 4.

Les dispensateurs de formation

Le recours aux organismes publics de formation est la solution la plus fréquente; ainsi 50 % des organismes de formation intervenant en milieu pénitentiaire sont des GRETA, 6 % des centres de formation de l'AFPA et 40 % des organismes associatifs ou des entreprises privées. Enfin les personnels techniques pénitentiaires interviennent à hauteur de 4 %. Ces pourcentages restent stables depuis plusieurs années (tableau 4).

Bilan qualitatif

La conduite des dispositifs

La conception, l'élaboration, le suivi et l'évaluation des dispositifs de formation répondent à des procédures définies dans les circulaires d'avril et de novembre 1995. La plupart des établissements concoivent en lien avec la DRSP des plans locaux de formation dont la synthèse est réalisée au niveau régional. Des plans opérationnels sont par la suite arrêtés en fonction des financements disponibles.

La notion de parcours de formation qui constitue un des objectifs de la formation prend forme dans les établissements qui recourent de manière systématique au bilan-évaluation et à leur exploitation. Les sessions de bilan peuvent prendre place au début d'un parcours mais également tout au long de la formation. Des financements complémentaires obtenus par l'administration pénitentiaire au titre du budget 1998 permettent de renforcer les sessions de bilan dans les établissements engagés dans la dynamique du projet d'éxécution de peine.

L'innovation et la diffusion dans les régions

Les rencontres régulières entre les chefs d'unité formation professionnelle favorisent la diffusion des innovations et leur adaptation dans d'autres établissements ou directions régionales. Ainsi l'entreprise d'entraînement pédagogique initiée à Rouen a « fait école » et une expérience similaire est en cours de réalisation au centre de détention de Bapaume. De même le travail entrepris en lien avec le service général au CD de Bédenac s'est généralisé sur la DR de Bordeaux; la notion d'atelier permanent professionnel d'accès à la validation (APPAV) est aujourd'hui exploitée dans plusieurs DR qui tendent à initier des dispositifs identiques dans le cadre de la modernisation du service général.

Notons également la diffusion des résultats des travaux menés pendant 2 ans par le Comité de liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficulté d'insertion (CLP) qui met en avant le nécessaire accompagnement social des détenus engagés dans la formation pour que celle-ci soit réellement efficiente et permette un projet de sortie. Ces travaux conduits avec trois organismes de formation dans le cadre d'un programme européen, ont eu le mérite de formaliser des pratiques qui demeuraient jusqu'à présent peu transférables.

Les ouvertures et les chantiers d'avenir

Le ministère du Travail et de la Solidarité

L'année 1997 a été la première année de mise en place du programme « d'insertion réinsertion et lutte contre l'illettrisme » (IRILL), la possibilité ouverte au DRTEFP de concevoir des programmes régionaux a été peu exploitée puisque seule une région administrative s'y est engagée (Limousin). Pour 1998, l'Administration pénitentiaire et la DGEFP élaborent un protocole d'accord dont l'objectif est de définir des objectifs communs de qualité et de coordonner les modes de financement. À terme pourraient se décliner, selon les régions, des engagements réciproques, finalisés, évaluables tant sur le plan pédagogique que financier. Des groupes de travail thématiques devront être mis en place au cours du 2e trimestre 1998 afin de préparer les contenus des principales orientations qui seraient retenues dans le protocole : élaboration de parcours de formation, adéquation entre environnement économique et formation, mise en cohérence des pratiques régionales, sensibilisation aux apprentissages sociaux et expérimentation d'actions autour de la création de son propre emploi.

Le fonds d'action sociale

Un protocole de collaboration lie l'Administration pénitentiaire et le fonds d'action sociale, ce protocole arrivé à échéance au terme de l'année est en cours de révision. Trois domaines font l'objet de réalisations conjointes : les interventions auprès du public sous main de justice (actions de formation professionnelle et actions socioculturelles), les interventions auprès des acteurs intervenant en milieu pénitentiaire (organismes de formation notamment) et les interventions auprès des personnels pénitentiaires. Les groupes de pilotage régionaux en charge de la programmation des actions se sont réunis dans chaque direction régionales du FAS. Les interventions en direction des acteurs et des personnels pénitentiaires n'ont pas encore l'ampleur que l'on pourrait souhaiter, une sollicitation particulière des DRSP en la matière est envisagée.

Par ailleurs les deux institutions se sont engagées dans une étude visant à faciliter l'accès à l'emploi des détenus immigrés. Deux volets seront mis en chantier en 1998 : le repérage des potentialités locales (structures d'aide à l'emploi, entreprises intermédiaires, réseaux de parrainage…) dans neuf bassins d'emploi d'une part et la définition dans 4 établissements pénitentiaires, choisis en fonction des bassins d'emploi étudiés, de quelques actions expérimentales (utilisation des réseaux de parrainage, information

sur la création d'emploi, développement de relations structurées avec l'ANPE...) visant à renforcer les dispositifs d'accès à l'emploi.

L'Europe

Engagée depuis 1994, l'ouverture sur l'Europe s'est renforcée au cours de l'année 1997. Le deuxième appel à projet pour le programme d'initiative communautaire "Emploi, ressources humaines" a donnée lieu à de nombreuses candidatures d'organismes de formation travaillant en lien avec un ou plusieurs établissements pénitentiaires. Deux programmes nationaux ont ainsi été agréés, le programme mené par la direction régionale de l'ANPE Île-de-France centré sur la création d'entreprise et le programme mené par le CFPPA de Saintes centré sur l'alternance formation-emploi au sein des établissements de la région de Bordeaux. Parallèlement 9 programmes agréés régionalement sont en cours de réalisation, la plupart des projets prend en compte deux dimensions : la préparation à la sortie et l'accès à l'emploi.

La recherche de partenaires, la définition de la collaboration transnationale engagent prioritairement les porteurs de projets, mais les directions régionales et les établissements y sont largement associés, tant au niveau de la définition des actions que des rencontres transnationales.

tableau 1

Nombre de détenus formés et volume d'heures/stagiaires par type d'action

types d'action	nombre de stagiaires	%	volume heures / stagiaires	%
modules et actions de formation				
modules d'accueil-bilan-orientation	3 494	19,14	85 071	2,13
modules d'alphabétisation	1 189	6,51	73 474	1,84
modules de lutte contre l'illettrisme	1 579	8,65	153 790	3,85
modules de remise à niveau	325	1,78	18 823	0,47
modules d'adaptation à l'emploi	462	2,53	10 796	0,27
actions de formation pré-qualifiante	5 325	29,17	1 550 304	38,80
actions de formation qualifiante	4 436	24,30	1 979 684	49,55
modules de préparation à la sortie	1 446	7,92	123 299	3,09
dispositifs de formations individualisées				
antennes d'atelier pédagogique personnalisé	4 177		193 488	
centres de ressources	1 400		70 544	
total	**23 833**	**100,00**	**4 259 273**	**100,00**

tableau 2

nombre d'actions de formation professionnelle par type d'établissements

Types d'action	nombre d'actions en maisons d'arrêt	%	nombre d'actions en centres pour peine	%	présence moyenne des stagiaires
Modules et actions de formation					
modules d'accueil-bilan-orientation	permanent		permanent		
modules d'alphabétisation	23	6,82	11	3,53	57
modules de lutte contre l'illettrisme	38	11,28	14	4,49	91
modules d' adaptation à l' emploi	6	1,78	6	1,92	23
actions de formation pré-qualifiante	186	55,19	80	25,64	269
actions de formation qualifiante	50	14,84	184	58,97	445
modules de préparation à la sortie	34	10,09	17	5,45	85
total	**337**	**100,00**	**312**	**100,00**	-
Dispositifs de formations individualisées					
antennes d'atelier pédagogique personnalisé	33		4		46
centres de ressources	3		7		50

Les dispositifs de formations individualisées sont ouverts annuellement; ce qui permet aux travailleurs du service général, du SNTMP, des concessions de combiner formation professionnelle et travail.

tableau 3

Répartition des actions qualifiantes et pré-qualifiantes par secteur d'activité

	Bordeaux	Dijon	Lille	Lyon	Marseille	Paris	Rennes	Strasbourg	Toulouse	total
gros-œuvre bâtiment	2	4	6	2	1	2		2	2	**21**
second-œuvre bâtiment	8	10	35	9	9	14	14	15	10	**124**
électricité	2	3	9	2	3	3	5	2	1	**30**
électrotechnique	2	2	9	2		3	4	2		**24**
électronique					1	1	2	1		**5**
mécanique générale	1	1	10	3	2	3	5	4	4	**33**
mécanique auto	1	2	2		1	2				**8**
métiers de la bouche	2	5	6	5	2	8	2	5	3	**38**
tertiaire	3	4	14	4	4	4	2	4	4	**43**
comptabilité		2	6			1	1	2		**12**
bureautique	2	4	9	1	2	2	1	2	1	**24**
informatique	2	4	9	1	2	8	2	4	3	**35**
cariste	1	5	2			3		2		**13**
transport		1				1				**2**
magasinage	1	5	7		1	3		1		**18**
confection-habillement	2	1	2	1	1		1			**8**
espaces-verts	4	1	8			3	3			**19**
agriculture	4		1	1	2					**8**
métiers du sport			1					1		**2**
métiers d'art	1				2	2		1	1	**7**
divers			6	2	1	2	2		3	**16**
total	**38**	**54**	**142**	**33**	**34**	**65**	**44**	**48**	**32**	**490**

tableau 4

Les dispensateurs de formation professionnelle

	Greta Éduc. nat.	%	AFPA	%	Pers. tech. AP	%	Grou-pement privé	%	Asso-ciations divers	%	total actions
Bordeaux	32	56	2	4	1	2	9	16	13	23	57
Dijon	49	59					8	10	26	31	83
Lille	105	57	12	7	7	4	4	2	55	30	183
Lyon	24	49	2	4					23	47	49
Marseille	21	44	8	17	1	2	5	10	14	29	48
Paris	42	52	3	4	2	2	8	10	26	32	81
Rennes	21	34	6	10	3	5	9	15	22	36	61
Strasbourg	26	39	4	6	9	13	2	3	26	39	67
Toulouse	31	46	3	4	1	1	1	1	31	46	67
total	**351**	**50**	**40**	**6**	**24**	**3**	**46**	**7**	**236**	**34**	**696**

Y compris dans les dispositifs individualisés (APP, centres de ressources multimédia).

tableau 5

Répartition par catégorie d'établissements

	centres de détention et maisons centrales	maisons d'arrêt
nombre d'établissements (1)	51	120
nombre de détenus (2)	15 325	39 171
nombre de places/stagiaires	5 956	6 886
nombre d'heures de formation réalisées	1 550 278	1 979 673
nombre d'heures de formation détenu (3)	101	51

(1) Établissements dans lesquels se déroulent une ou plusieurs actions de formation professionnelle.
(2) Population pénale au 1er janvier 1997 (métropole + DOM-TOM).
(3) Volume heures-stagiaires / nombre de détenus.

2.14 L'accès à l'emploi

L'ANPE intervient depuis de nombreuses années en milieu pénitentiaire (depuis 1972). La convention nationale signée en 1993 entre la direction générale de l'ANPE et la direction de l'Administration pénitentiaire avait permis de structurer cette coopération et de faciliter les échanges entre les acteurs de terrain de ces deux institutions. Elle avait également permis la mise à disposition d'un chargé de mission auprès de la direction de l'Administration pénitentiaire pour favoriser et faciliter le partenariat souhaité par les deux institutions et leur servir d'interface.

Jusqu'à aujourd'hui, l'intervention de l'ANPE se situait notamment sur le champ de la préparation à la sortie, en favorisant une pré-inscription des détenus libérables sur la liste des demandeurs d'emploi. Cette intervention a connu des modalités très diverses selon les besoins locaux et, surtout, selon la dynamique du partenariat mis en place. L'année 1997 a connu une double évolution :

- pour l'ANPE : le transfert aux ASSEDIC de l'inscription administrative des personnes sur la liste des demandeurs d'emploi a permis une évolution de son mode d'intervention auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises se caractérisant par une « nouvelle offre de service » et un recentrage sur les missions directement liées à l'emploi ;
- pour l'Administration pénitentiaire : la préparation de la réforme des services socio-éducatifs (création des SPIP) va modifier notablement, pour le partenariat externe, les conditions de mise en place et d'évaluation des actions liées à la réinsertion.

Ce double mouvement a provoqué une réflexion conjointe, qui devrait aboutir, en 1998, à la signature d'une nouvelle convention nationale entre l'ANPE, la DAP et, sans doute l'UNEDIC. 1997 est donc une année de transition qui a permis :

- de poursuivre le travail engagé,
- de diffuser de l'information au niveau des deux institutions sur les réformes réciproques,
- de réfléchir à un nouveau cadre d'intervention pour l'ANPE, intégrant sa propre évolution et la réforme des SPIP.

Poursuivre le travail engagé

À ce jour, 181 agents de l'ANPE interviennent en milieu pénitentiaire (de quelques heures à une demi-journée par semaine, selon des besoins définis localement).

Ces interventions représentent environ 5 520 jours en interventions directes auprès de détenus (si on y ajoute le temps nécessaire à la recherche de solutions concrètes, il faut doubler ce nombre de jours).

- Une nouvelle convention régionale a été signée entre la direction régionale de l'ANPE de Basse-Normandie et la direction régionale des services pénitentiaires (DRSP) de Rennes.
- Au-delà de la participation quasi-générale des agents ANPE aux dispositifs de préparation à la sortie, de nombreux entretiens individuels ont été réalisés et des prestations spécifiques se sont développées.

Types d'interventions	Taux estimé sur le temps d'intervention
Dispositifs de préparation à la sortie : interventions collectives ou individuelles (dont pré-inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi)	25 %
entretien professionnel personnalisé	25 %
orientation professionnelle	25 %
appui à la recherche d'emploi	10 %
mise en place et animation de prestations spécifiques (*)	15 %

(*) Type de prestations mises en place : Évaluation de niveau de compétences (générales et/ou professionnelles), module d'orientation approfondie, session d'orientation, évaluation en milieu de travail, bilan de compétences, ateliers intensifs de recherche d'emploi, session de techniques de recherche d'emploi…

- À noter également, un travail (non chiffré à ce jour) significatifs pour préparer les solutions et les dossiers relatifs aux volets formation et emploi des aménagements de peines et des mesures alternatives à la détention.
- Par ailleurs, des actions plus spécifiques sur l'évaluation des compétences acquises en détention, notamment dans le cadre des ateliers de production et dans le cadre du service général, se sont développées dans plusieurs régions.

Diffusion d'informations

L'ANPE, par l'intermédiaire de son chargé de mission, a donc produit et diffusé, à l'ensemble des établissements pénitentiaires et des comités de probation et d'assistance aux libérés, des documents d'information :

- sur le transfert, aux ASSEDIC, de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi,
- sur la réforme sociaux des ASSEDIC,
- sur la nouvelle offre de service de l'ANPE.

Par ailleurs, pour être efficace, la collaboration entre les services doit s'appuyer sur la construction d'un partenariat local dynamique, bien entendu, mais aussi sur une connaissance réciproque des institutions. Il a donc été élaboré un document d'informations de base à l'intention des agents ANPE pour leur permettre de mieux appréhender les rouages et la complexité des différents services de la Justice.

Un nouveau cadre d'intervention pour l'ANPE

Il était nécessaire de resituer la participation de l'ANPE à la réinsertion des anciens détenus, en tenant compte de la double évolution actuelle (nouvelle offre de service pour l'ANPE-réforme des SPIP pour l'Administration pénitentiaire).

Un groupe de travail ANPE s'est donc réuni, avec un représentant de la DAP, pour intégrer les besoins humains et matériels nécessaires à une action efficace. Il a constaté que les difficultés rencontrées, au fil des jours, étant souvent liées à une absence de budgets-prestations et de budget-temps clairement dédiés à ce travail. Les conclusions de ce groupe seront livrées en 1998 et déboucheront sur la rédaction d'une nouvelle convention nationale.

La réflexion est résolument axée sur le retour à l'emploi. Les actions à développer par l'ANPE (en remobilisation, en pré-qualification, en orientation...) devront poursuivre clairement cet objectif en s'appuyant sur :

- des entretiens professionnels approfondis,
- une utilisation de tous les acquis en détention (par le biais de la formation, du travail en ateliers de production ou en service général...).

L'année 1998 devrait ainsi permettre :

- une utilisation plus significative des compétences acquises en détention,
- un renforcement des moyens ou, au moins, une clarification des niveaux d'intervention budgétaire et humain,
- une participation plus efficace à la réinsertion professionnelle des personnes sous main de justice.

2.15 L'action culturelle

Conçu comme le déploiement de l'offre culturelle et artistique portée par les institutions culturelles à l'adresse des personnes placées sous main de justice, le développement culturel à la direction de l'administration pénitentiaire se donne pour objectif de concilier un enjeu artistique, une dynamique de l'exécution des peines et un effet d'insertion. Des circulaires ont été établies conjointement avec le ministère de la Culture : La mise en œuvre de programmes culturels adressés aux personnes aux personnes placées sous main de justice (JUS E 94 110 C du 30 mars 95) et le fonctionnement des bibliothèques et le développement des pratiques de lecture dans les établissements pénitentiaires (JUS E 92 40087 C du 14 décembre 1992) l'attestent.

Des actions fortes et exemplaires sont menées dans tous les domaines culturels et artistiques mais les services éprouvent de grandes difficultés pour garantir une offre diversifiée et passer d'une politique expérimentale à sa prise en compte dans le fonctionnement ordinaire de l'institution.

La recherche d'un partenariat culturel qualifié

Tout d'abord, concernant la définition des politiques partenariales, il paraît indispensable que les associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires ne se substituent pas à un partenariat culturel qualifié qui, non seulement propose des programmes artistiques mais assure, lors de leur mise en œuvre, le transfert des compétences qui font défaut à nos services déconcentrés (évaluation des enjeux artistiques, ingénierie, montage financier, expertise en terme d'équipement, etc.). Cela suppose une sensibilisation forte des directions régionales des affaires culturelles du ministère de la Culture et, la décentralisation culturelle étant largement avancée, l'établissement de conventions avec les services culturels des collectivités territoriales. La convention passée avec la ville d'Agen reste, dans ce domaine, exemplaire.

Cette intervention des institutions culturelles devrait se conjuguer, en particulier en milieu fermé, avec une formation/sensibilisation des personnels pénitentiaires : travailleurs sociaux mais aussi personnels de direction et de surveillance. Il faut cependant admettre qu'en termes de formation initiale ou de formation continue elle est encore peu traitée.

Le développement de la lecture

Que ce soit dans le cadre d'un accompagnement des actions de lutte contre l'illettrisme ou du développement des pratiques de lecture et d'écriture, la bibliothèque peut offrir, de façon informelle ou organisée, les outils d'une réflexion personnelle et d'une rencontre avec l'autre.

L'Administration pénitentiaire, en accord avec les principes fondateurs de la lecture publique repris par l'Unesco en 1994 travaille à la mise en place, dans chaque établissement, d'un local spécifique permettant à tous un accès direct et gratuit aux documents, d'un budget garantissant des acquisitions régulières pour un public hétérogène et à l'accueil dans les meilleures conditions possibles des bibliothécaires territoriaux, seuls compétents pour organiser et accompagner une offre de lecture diversifiée.

Une enquête menée en 1996 a fait apparaître une évolution constante, positive, mais encore très fragile de cette politique.

En 1996, les deux tiers des bibliothèques fonctionnent en accès direct et sont ouvertes en moyenne seize heures par semaine ; le budget annuel de fonctionnement, pris sur le budget global de chaque établissement se généralise, mais reste trop faible pour répondre aux besoins.

En matière de partenariat, 60 % des établissements sont en contact avec une bibliothèque extérieure mais seulement 37 % bénéficient de l'intervention d'un bibliothécaire professionnel à raison de 9 heures par semaine.

Ce principe de compétence et de partenariat avec les structures de lecture publique est essentiel pour des raisons morales et politiques : l'offre de lecture doit être de même nature qu'à l'extérieur; mais aussi pour des raisons pragmatiques : seules les collections de bibliothèques locales peuvent véritablement constituer une offre variée et renouvelée, et seules les bibliothèques locales ont du personnel qualifié pour assurer la gestion des lieux et la formation des détenus auxiliaires de bibliothèque, détenus rémunérés dans le cadre du service général pour l'établissement pénitentiaire.

En ce sens, un travail de sensibilisation des partenaires et de coordination des actions est effectué depuis 1993 par des structures régionales de coopération entre bibliothèques. Il permet de développer efficacement les contacts avec les acteurs locaux en matière de lecture et d'écriture.

Les plus grandes difficultés de fonctionnement, en regard de ces principes, concernent les grandes maisons d'arrêt : seule la moitié d'entre elles fonctionne en accès direct et de nombreux maires ou conseiller généraux considèrent la charge trop importante pour que la bibliothèque municipale ou départementale s'engage par un suivi professionnel.

En 1997 deux sessions nationales de formation sur le développement culturel en direction des publics placés sous main de justice, ont été organisées par l'ARSEC à Rennes et à Orléans pour les personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et du ministère de la culture. Il apparaît que de semblables actions gagneraient à être organisées par ces services dans chaque région pénitentiaire.

Un travail a été entrepris avec la direction du Théâtre et des Spectacles pour, à l'exemple de ce que réalise le Théâtre national de Bretagne avec les prisons de Rennes, réfléchir aux moyens d'élargir l'offre de diffusion du spectacle vivant (théâtre, musique, danse) et d'accroître le nombre d'ateliers de pratiques amateurs dans les établissements pénitentiaires.

Dans le domaine du livre et de la lecture trois nouvelles agences régionales de coopération entre bibliothèques ont embauché un chargé de mission pour coordonner la politique de lecture en prison (ARALD en Rhône-Alpes, COMELLIA en Haute-Normandie, CRL en Basse-Normandie). Le nombre de régions prises en compte par ce programme passe ainsi à 13.

La Fédération française de coopération entre bibliothèques a établi et diffusé en collaboration avec l'Administration pénitentiaire un *Guide à l'usage du détenu auxiliaire de bibliothèque*. Ce guide a pour objectif de faciliter les échanges entre ces personnes détenues et les bibliothécaires professionnels intervenants.

Données chiffrées

Diffusion et développement des pratiques en amateur

- bibliothèques en accès direct : 140
- journaux élaborés en détention : 48
- pièces de théâtre : 103
- concerts : 493
- expositions : 84
- ateliers théâtre : 43
- ateliers musique : 87

2.16 Les activités physiques et sportives

Le développement du sport dans les établissements pénitentiaires fait référence au droit commun qui affirme un droit à la pratique des activités physiques et sportives.

Un protocole d'accord, signé en 1986 entre les ministères de la Justice et de la Jeunesse et des Sports, concrétise les rapports de coopération existant entre ces deux administrations. Il fait actuellement l'objet d'une réflexion pour son actualisation, de manière à adapter les préoccupations de l'administration pénitentiaire aux dispositifs d'animation et de formation, avec quatre objectifs principaux :

- un meilleur accès des détenus aux activités physiques et sportives, allant dans le sens des dispositions du code de procédure pénale ;
- l'accès de certains détenus aux diplômes qualifiants et aux reconnaissances sportives fédérales ;
- le développement des équipements ou leur mise aux normes techniques, notamment dans les programmes "4000" et "EURONEF" ;
- le développement de la formation initiale et continue des moniteurs de sport, ainsi que la rationalisation des embauches d'intervenants extérieurs qualifiés (Éducation nationale, éducateurs sportifs diplômés d'État recrutés dans et hors dispositif « Profession sports », etc.).

La formation des surveillants-moniteurs de sport, leur engagement personnel prononcé et leur savoir-faire permettent de souligner leur fonction sociale, alors même que leurs effectifs semblent relativement faibles (220 pour 56 000 détenus, tous régimes confondus). Plus que jamais, l'appoint de collègues surveillants « faisant fonction » de moniteurs de sport pallie les nombreux postes demeurés vacants, tandis que les intervenants extérieurs, vacataires comme bénévoles, apportent une touche de spécialisation sportive.

Toutefois, une sélection professionnelle de vingt moniteurs de sport a été organisée en 1997, suivie d'une année probatoire partagée entre l'ÉNAP (formation initiale) et le terrain (stage pratique en établissement).

Football, musculation, course à pied, tennis de table et pétanque sont les disciplines les plus pratiquées. Toutefois, une trentaine de disciplines sportives ont été recensées l'année passée, organisées au gré de la configuration des installations disponibles et de l'encadrement local.

L'intérêt des opérations interministérielles Ville-Vie-Vacances s'est confirmé dans le milieu fermé, notamment auprès des publics mineurs et des jeunes majeurs, tant pour le sport que pour les activités socio-éducatives.

Enfin, il convient de mentionner les réflexions largement engagées autour de chantiers qui revêtent une importance particulière pour l'encadrement des activités physiques et sportives pénitentiaires :

- la définition des métiers de spécialistes (dont les surveillants-moniteurs);
- la mise en place de chargés régionaux des activités physiques et sportives au sein des directions régionales des services pénitentiaires (un seul poste pourvu à ce jour, alors que la coordination nationale relève actuellement d'un inspecteur de la jeunesse et des sports, détaché à ce titre auprès de l'administration pénitentiaire);
- la prochaine constitution des services départementaux d'insertion et de probation.

2.17 Les politiques sociales concertées

La politique de la Ville et de prévention de la délinquance

L'Administration pénitentiaire est partie prenante à la politique de la ville en privilégiant les mesures de prévention de la récidive des personnes qui lui sont confiées.

Dans la mise en œuvre de cette orientation, elle mobilise, au plan local les ressources d'un partenariat le plus diversifié possible dans le but de développer prioritairement les peines non-carcérales et quand l'incarcération n'a pu être évitée, de favoriser la préparation des projets de réinsertion pendant la détention.

Ainsi les services de l'Administration pénitentiaire requièrent l'appui des organismes localement compétents et ayant à intervenir normalement en milieu libre pour diversifier les modalités de prise en charge des publics sous main de justice et favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun.

Au plan national, la collaboration entre la direction de l'Administration pénitentiaire et la délégation interministérielle à la Ville a permis en 1997 la poursuite du programme pluriannuel de développement des bibliothèques de prison.

Par ailleurs, le ministère de la Justice a mis en place, dans trente départements particulièrement sensibles, une organisation spécifique : la cellule Justice-Ville, composée d'un magistrat ayant la qualité de correspondant départemental et des représentants de l'Administration pénitentiaire et de la Protection judiciaire de la jeunesse. Le fonctionnement collégial de ces cellules permet de renforcer les relations, d'une part entre les différentes composantes de l'institution judiciaire, et d'autre part avec les partenaires locaux dans le but de mieux appréhender les problèmes des zones urbaines sensibles.

Les programmes locaux de prévention de la délinquance et les contrats de Ville

En application du décret du 1er avril 1992 relatif aux conseils départementaux de prévention de la délinquance, l'Administration pénitentiaire est représentée dans chaque conseil départemental.

Les services déconcentrés participent également aux travaux des conseils communaux de prévention de la délinquance auxquels ils apportent leur propre expertise des besoins et leurs compétences dans les diagnostics locaux et le montage d'actions au titre du maintien des liens entre les personnes incarcérées et leurs familles, du développement des mesures non-carcérales, et de la préparation et l'accompagnement des sortants de prison.

En liaison avec les instances techniques de mise en œuvre et de suivi des contrats de ville ils participent aux travaux menés localement sur les thèmes concernant la justice, prolongeant ainsi au niveau de l'agglomération urbaine les réflexions conduites dans les CCPD.

L'Administration pénitentiaire est fortement impliquée dans la mise œuvre du Fonds interministériel pour la politique de la Ville (FIV) auquel elle contribue financièrement à hauteur de 1,250 MF. Ce montant, directement transféré en gestion sur les lignes budgétaires du FIV, s'ajoute aux crédits déconcentrés mobilisés par les directions régionales des services pénitentiaires pour financer des actions inscrites dans les contrats de Ville. En 1997, 142 projets répartis sur 46 contrats de ville ont ainsi permis de diversifier les prises en charge des publics placés sous main de justice dans un but de réinsertion sans récidive.

Préparation et accompagnement des sortants de prison

En 1997, le programme quadriennal de généralisation des dispositifs de préparation à la sortie s'est poursuivi. Lancé en 1996, il concerne essentiellement les maisons d'arrêt et certains établissements pour la peine.

Cette mesure vise à faciliter l'intervention coordonnée des partenaires locaux, en amont de la libération, pour aider les sortants de prison à construire un projet de réinsertion par des rencontres directes avec les intervenants extérieurs (ANPE, missions locales, CAF/CPAM, ASSEDIC, RMI, organismes de santé, structures d'hébergement...).

En 1997, l'accent a été surtout mis sur l'accès aux droits, notamment l'accès au RMI dès la sortie de prison pour les indigents.

Parallèlement, la fourniture de trousses d'urgence permettant aux sortants de prison indigents de faire face à leurs besoins vitaux pendant les premiers jours de liberté, a été expérimentée dans quelques établissements. Cette expérimentation doit être développée en 1998 grâce à des crédits nouveaux. Il s'agit là de la mise en œuvre de préconisations du rapport interministériel sur les sortants de prison réalisé conjointement en 1996 par le ministère de la justice et le secrétariat à l'action humanitaire d'urgence.

Les politiques d'insertion en faveur des jeunes

La complémentarité des missions des services de la Justice et des missions locales a conduit à un développement des relations partenariales avec un objectif constant : favoriser l'accès des publics jeunes soumis à une décision de Justice aux dispositifs locaux d'insertion auxquels ils peuvent prétendre.

Depuis le 27 octobre 1994, une convention de collaboration signée entre le garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle fixe un cadre aux initiatives locales destinées à développer les mesures n'entraînant pas une incarcération ou renforcer la préparation et l'accompagnement des jeunes sortants de prison.

C'est sur la base de ces orientations que les services déconcentrés définissent avec leurs partenaires les modalités locales de collaboration.

Dans ce sens les accords bilatéraux passés entre un établissement ou un service pénitentiaire et une mission locale contribuent efficacement à une meilleure prise en compte des publics jeunes dans le cadre des dispositifs de préparation et d'accompagnement des sortants de prison.

La lutte contre la pauvreté et la précarité

Un rapport de recherche sur les pauvretés en prison a montré que le phénomène d'indigence devenait de plus en plus présent en détention. La direction de l'Administration pénitentiaire a mis en place, fin 1996, un groupe de travail qui devra formuler des propositions destinées à mieux répondre à ces situations d'indigence. Ce groupe rendra les conclusions de ses travaux à l'automne 1998. Des mesures intermédiaires seront prises dans le courant du printemps de la même année.

L'accès aux procédures de droit commun

La réforme santé a prévu l'affiliation obligatoire à l'assurance maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale de toute pesonne détenue, à compter de la date d'incarcération.

Cette affiliation ouvre droit pour les intéressés et leurs ayants droit aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité servies par le régime général pendant l'incarcération et une période d'un an suivant la libération. Pour les étrangers en situation irrégulière, cette couverture est limitée à la personne détenue et à la période d'incarcération.

Deux notes émanant de la direction de l'Administration pénitentiaire (note n° 4535 du 9 mai 1995 et note n° 6318 du 28 mai 1996) ont donné des indications relatives à la mise en œuvre de la procédure d'immatriculation et à la couverture sociale prévue.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, une étude a été engagée sur les modalités de mise en œuvre des nouvelles dispositions et les difficultés rencontrées par les services.

Les premiers éléments d'analyse démontrent que la procédure d'immatriculation automatique de tous les détenus est efficace mais que les cartes d'assuré social des détenus subissant une courte durée de détention arrivent fréquement après leur libération.

Un travail de concertation avec les services centraux concernés va être mis en place afin d'améliorer les modalités d'accès de droit commun.

Les actions en faveur du maintien des liens familiaux

Les structures d'accueil des familles

La troisième édition du guide d'accueil des familles de détenus a été largement diffusée auprès des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, des juridictions et des partenaires associatifs. L'Administration pénitentiaire met au premier rang de ses priorités l'accueil des usagers car le maintien des liens avec l'extérieur est un facteur déterminant de socialisation pour les personnes incarcérées et concourt à leur réinsertion. L'intervention des bénévoles assurant l'accueil s'est considérablement développée et diversifiée. L'Administration pénitentiaire est consciente de l'intérêt d'une telle prestation tant pour le maintien des liens familiaux que pour l'amélioration du service rendu aux usagers du service publics. Le guide témoigne de l'augmentation du nombre de lieux qui fonctionnent désormais mais également de la richesse et de la variété des prestations qui y sont offertes par le secteur associatif. Ce répertoire est un outil précieux pour les agents de l'administration, pour les partenaires associatifs ainsi que pour les visiteurs qui se rendent aux parloirs.

Sur le plan financier, les actions menées en faveur des liens familiaux représentent un quart du montant des crédits d'investissement octroyés au secteur associatif pour la création, la restructuration ou l'agrandissement de locaux d'accueil. Concernant le fonctionnement, le 15 % du montant total de ces crédits (chapitre budgétaire 46.01) ont été alloués en 1997 dans le cadre du maintien des liens familiaux.

L'administration continue à soutenir sur le plan méthodologique le réseau associatif afin d'encourager les projets de création de structures régionales. Le développement des réseaux d'accueil des familles de détenus en attente de parloir et le nombre de plus en plus important de volontaires y participant ont rendu désormais nécéssaire une réflexion concernant la formation des bénévoles accueillants.

2.18 La prise en charge des mineurs détenus

L'amélioration de la prise en charge des mineurs détenus est une des mesures d'accompagnement prioritaires du garde des Sceaux, dès 1997.

Il est à noter malgré l'évolution « historique » des incarcérations de mineurs en baisse de 1982/1985 (autour de 6 000 par an) aujourd'hui (autour de 3 000 par an) une augmentation régulière ces cinq dernières années, à législation égale, du flux annuel des incarcérations de mineurs.

1993	1994	1995	1996	1997
2 368	2 805	3 080	3 390	3 532

Hébergement

Le plan d'aménagement des secteurs d'hébergement réservés aux mineurs, entamé en 1996, s'est poursuivi. Des opérations plus lourdes ont été lancées : des constructions spécifiques annexées aux établissements existants sont programmées aux centres pénitentiaires du Port à la Réunion et de Perpignan.

Le coût de l'ensemble de ces opérations est évalué à 25,2 MF.

Encadrement

Afin d'améliorer les relations avec les mineurs détenus et les différents partenaires concernés, il s'est révélé important de spécialiser des surveillants dans la prise en charge des mineurs. 34 des 53 établissements habilités à l'accueil des mineurs pratiquent de la sorte. Des actions d'information et de formation ont été réalisées à leur intention en relation avec les services de la Protection judiciaire de la Jeunesse.

Organisation des quartiers mineurs

Les quartiers mineurs se structurent progressivement et des équipes pluridisciplinaires se constituent afin de développer un travail concerté des différents intervenants (enseignants, moniteurs de sport, surveillants, personnels de santé, personnels de la Protection judiciaire de la Jeunesse...); des réunions se tiennent régulièrement sur le fonctionnement du service et sur les situations particulières des mineurs. Les différents établissements ont été invités à établir un avenant au règlement intérieur de l'établissement permettant de présenter aux mineurs leurs droits et leurs devoirs dans les activités quotidiennes qui leur sont offertes.

Études et actions conjointes Administration pénitentiaire/Protection judiciaire de la Jeunesse

Un groupe de travail Administration pénitentiaire/Protection judiciaire de la Jeunesse ayant pour thème les mineurs mis en cause dans des procédures criminelles a achevé sa réflexion : de nombreuses propositions d'actions et de modifications réglementaires ont été recensées. Leur mise en place progressive devrait permettre de réunir au sujet de ces mineurs et de leurs familles, les moyens éducatifs les plus adaptés et habituels dans le traitement des mineurs délinquants alors que la gravité des faits occasionne un certain morcellement des interventions éducatives.

Les relations des services de l'Administration pénitentiaire et de la Protection judiciaire de la Jeunesse se renforcent dans le suivi des mineurs détenus.

Des protocoles d'accord sont à l'étude dans différents départements.

Chapitre 2

Le travail et l'emploi des détenus

Chapitre 5

Le travail et l'emploi des détenus

Encadrement

Afin d'améliorer les relations avec les mineurs détenus et les différents partenaires concernés, il s'est révélé important de spécialiser des surveillants dans la prise en charge des mineurs. 34 des 53 établissements habilités à l'accueil des mineurs participent de la sorte. Des actions d'information et de formation ont été réalisées à leur intention en relation avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

Organisation des quartiers

Les quartiers mineurs se structurent progressivement et des équipes pluridisciplinaires se constituent afin de développer un travail concerté des différents intervenants (enseignants, moniteurs de sport, surveillants, personnels de santé, personnels de la Protection judiciaire de la Jeunesse...) ; des réunions se tiennent régulièrement sur le fonctionnement du service et sur les situations particulières des mineurs. Les différents établissements ont été invités à établir un avenant au règlement intérieur de l'établissement permettant de présenter aux mineurs leurs droits et leurs devoirs dans les activités quotidiennes qui leur sont offertes.

Études et actions conjointes Administration pénitentiaire/Protection judiciaire de la Jeunesse

Un groupe de travail Administration pénitentiaire/Protection judiciaire de la Jeunesse ayant pour thème les mineurs mis en cause dans des procédures criminelles a achevé sa réflexion : de nombreuses propositions d'actions et de modifications réglementaires ont été recensées. Leur mise en place progressive devrait permettre de mieux suivre de ces mineurs et de leurs familles, les moyens éducatifs les plus adaptés et les plus efficaces dans le traitement des mineurs délinquants alors que la gravité des faits occasionne un certain morcellement des interventions éducatives.

Les relations des services de l'Administration pénitentiaire et de la Protection judiciaire de la Jeunesse se renforcent dans le suivi des mineurs détenus.

Des protocoles d'accord sont à l'étude dans différents départements.

Développer le travail en établissement pénitentiaire répond à deux exigences fortes : d'abord, une exigence matérielle, apporter une source de revenu aux détenus en contrepartie d'une activité productive, en particulier pour ceux qui connaissent une situation d'indigence, et prévenir ainsi une forme supplémentaire d'exclusion à l'intérieur même des détentions, une exigence d'insertion ensuite qui conduit à proposer aux détenus de prendre part à ces activités dans un contexte aussi proche que possible de celui qu'ils retrouveront en milieu libre. C'est là tout le sens donné aux actions visant à mobiliser les personnels pénitentiaires, la RIEP, et les groupements autour du travail.

Le Plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi (PACTE) constitue un levier pour développer le travail en établissement. Il permet de fixer des objectifs de croissance du volume d'emploi, mais surtout d'amener les acteurs pénitentiaires à repenser la fonction travail de manière plus dynamique dans son organisation dans un objectif d'amélioration du niveau de qualité et du caractère formatif des activités exercées. Les premiers résultats sont encourageants.

Le PACTE n'atteindra pleinement ses objectifs qu'en restant cohérent avec les possibilités d'évolution des établissements, et en s'articulant avec l'ensemble des actions formatives et éducatives en place.

Situation de l'emploi en 1997

Le nombre d'emplois rémunérés a augmenté de 38 % entre 1982 et 1997. Cette progression a été moins rapide, mais plus régulière que celle observée pour la population détenue durant la même période (+ 61 %)

Le secteur de la concession a progressé de 28 % entre 1988 et 1997 et compte actuellement 9 311 emplois. Les emplois de la RIEP sont stabilisés depuis cinq ans autour de 1 350 emplois et ont légèrement progressé en 1997.

Les emplois au service général, financés par le budget de fonctionnement des établissements pénitentiaires restent relativement stables d'année en année avec toutefois une tendance à la baisse. Le nombre de postes au service général est passée de 6 941 en 1996 à 6 829 en 1997 soit - 1,6 % ; ces emplois correspondent à des activités d' entretien des locaux et de confection des repas principalement.

En 1997, le nombre d'actifs rémunérés s'est élevé en moyenne à 21 641 détenus pour une population écrouée de 52 954. Le taux d'emploi était donc de 40,9 % soit une progression de 0,25 point par rapport à 1996. Ce taux rend compte de l'activité des détenus en formation professionnelle, au service général et en production.

Le taux d'activité reste plus élevé en établissement pour peine (de l'ordre de 58 % contre 33,5 % en maison d'arrêt) et connaît de fortes variations d'une région à l'autre (31 % à Marseille contre 56 % à Strasbourg).

Dans les établissements à gestion déléguée, les groupements ont dépassé le seuil minimum défini par le contrat sauf dans la zone Sud. La masse salariale de la zone Nord a progressé de 23,9 % entre 1996 et 1997, la zone Est de 9,9 %, la zone Ouest de 6,6 %, et la zone Sud de 3,5 %.

On constate une diversité de situations d'une zone à l'autre. Alors que dans la zone Nord, le centre pénitentiaire de Maubeuge et la maison d'arrêt d'Osny progressent fortement (+ 53,4 % et + 74,4 % par rapport à 1996), dans la zone Est, la progression de la maison d'arrêt de Villefranche et le centre de détention d'Aiton (+ 30,3 % et + 42,8 %) est atténuée par la chute des résultats du centre pénitentiaire de Varenne (- 16,3 %). Dans la zone Sud, la baisse des résultats des maisons d'arrêt d'Aix (- 16,4 %) et de Villeneuve (- 4,4 %) masquent la progression des établissements pour peine et de la maison d'arrêt de Grasse (+ 17,7 %). Dans la zone Ouest, la forte progression du centre de détention d'Uzerche (+ 40 %) est atténuée par la baisse des résultats du centre de détention d'Argentan (- 10 %).

Les activités en production (concession, SNTMP, établissements à gestion déléguée) font désormais l'objet d'un suivi régulier grâce aux indicateurs (masse salariale et journées travaillées) mis en place depuis le début de l'année 1997 au moment de l'extension du plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi (PACTE) à l'ensemble des régions pénitentiaires.

Le PACTE

Rappel des objectifs

Le plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi est issu des études et actions menées jusqu'en 1995 par l'Administration pénitentiaire au niveau national et dans plusieurs régions pénitentiaires avec deux finalités : mieux adapter l'organisation de ces activités aux attentes des entreprises et proposer une stratégie de développement du travail à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

La volonté de voir progresser l'emploi a donc abouti à retenir la perspective d'une augmentation de 25 % des rémunérations brutes versées aux détenus, par l'augmentation du nombre de journées travaillées en production, ainsi que par le relèvement des plus bas niveaux de rémunération, sur une période de 3 ans.

Chaque établissement disposant d'un potentiel de développement variable suivant ses particularités propres, le Plan propose un objectif de progression modulable site par site négocié entre le niveau local et le niveau régional.

En outre, le Plan conduit à mettre en place une structure locale plus performante de la fonction travail, en améliorant l'organisation et la gestion de ses activités de nature à renforcer le positionnement des établissements pénitentiaires comme acteurs économiques.

Le Plan vise principalement les emplois en concession pour lesquels les établissements ont une responsabilité directe. Pour autant, il est cohérent avec les politiques conduites par le SNTMP et les groupements dans les établissements à gestion déléguée. Ainsi, le SNTMP a-t-il défini ses objectifs de développement à 3 ans pour l'ensemble de ses ateliers.

Les groupements, liés à l'administration par un marché auquel il ne saurait être question de déroger, se sont inscrits dans le PACTE en fixant des objectifs de croissance des emplois dans les établissements où ils sont implantés.

Les actions menées en 1997

Dans les établissements, il est apparu nécessaire d'encourager et de développer l'action des responsables du travail auprès des instances locales (chambres de commerce et d'industrie, chambre de métiers, les fédérations patronales...), de leur confier le suivi commercial des concessionnaires, et de leur reconnaître une fonction de contact avec la clientèle de proximité. Un référent-coordinateur de la fonction travail a été nommé dans l'ensemble des établissements.

Au niveau de la région, le plan régional de formation des personnels prend progressivement en compte la nécessité de former les responsables d'établissement et d'ateliers à la connaissance des entreprises, à la relation commerciale, à la démarche qualité, ainsi qu'aux principes et méthodes d'organisation requis par la gestion des zones d'atelier. Pour leur part, les chefs d'unité travail et emploi ont multiplié les démarches commerciales, soit directement, soit en appui aux responsables du travail en établissement.

L'administration centrale a apporté son appui à des réunions d'information et de sensibilisation des chefs d'établissement qui se sont déroulées dans les directions régionales de Lille, Lyon, Rennes, Strasbourg, Dijon et Toulouse. Des financements ont été accordées pour des projets de construction et l'aménagement de surfaces d'ateliers.

Analyse des résultats

En 1997, la masse salariale distribuée en production dans le parc classique atteint 188 MF (+ 2,4 % par rapport à 1996), soit une rémunération journalière moyenne de 114,00 F. La masse salariale distribuée en production dans les établissements à gestion déléguée s'est élevée à 50,2 MF (+ 11,9 % par rapport à 1996) avec un taux horaire de rémunération de 19,75 F.

On note une progression du nombre des emplois en établissement pour peine du parc classique (+ 68), dans les ateliers de la RIEP (+ 24), dans les établissements à gestion déléguée (+ 174), mais une baisse des emplois en maison d'arrêt (- 154). Cette baisse du volume de travail en maison d'arrêt peut s'expliquer notamment par la situation conjoncturelle de Fleury-Mérogis qui n'a pu procéder à une redistribution des surfaces d'ateliers qu'en fin d'année, en raison des retards pris dans les travaux de désamianta-

ge des ateliers. En effet, la masse salariale de Fleury qui représentait 19,8 MF en 1995 a chuté à 14 MF en 1997.

Les résultats varient d'une région à l'autre avec des fortes progressions allant de 9 à 12 % pour les régions de Lille, Bordeaux, Dijon ou Lyon, avec des progressions moyennes de 3,5 % à 6 % à Marseille, Toulouse et Strasbourg, et des régions qui ne progressent que modérément comme Rennes (+ 0,9) ou sont en légère régression comme Paris (- 3,3%).

Le service national du travail en milieu pénitentiaire

Crée en 1994 et localisé à Tulle, le SNTMP est chargé de gérer le compte de commerce et les ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP). Il a pour mission de développer le travail des détenus, notamment en établissement pour peine en développant les activités de production et de sous-traitance industrielle et de prestations de services. En 1997, il gère 45 unités de production réparties dans 28 établissements pénitentiaires dans des secteurs d'activités tels que la confection, l'imprimerie, la métallerie, le cuir, la menuiserie, le façonnage ou l'informatique.

L'activité de la RIEP s'inscrit dans une double logique, celle d'une administration publique poursuivant des missions essentielles à l'intérêt général, notamment par sa contribution à l'insertion des détenus, et celle d'une entreprise de production, astreinte à des exigences de compétitivité, de qualité, de sécurité et d'innovation.

Le chiffre d'affaires de la RIEP s'est élevé en 1997 à 118 MF, soit une baisse de 8 % par rapport à 1996. Cette baisse s'explique par la progression de la part d'activité en sous-traitance - moindre part d'achats de matières dans le coût final - sans pour autant avoir des conséquences défavorables sur l'emploi des détenus.

En 1997, pour la première fois, les clients privés sont devenus les principaux donneurs d'ordre devant le secteur public. En effet, les ventes aux clients privés ont progressé de 14,3% entre 1996 et 1997 alors que dans le même temps, la part des commandes publiques subissait une forte baisse (- 46,4 % pour les administrations d'État) en raison notamment de la non reconduction de marchés publics traditionnels (Armée, la Poste...)

La RIEP a employé en moyenne à l'intérieur des établissements pénitentiaires 1361 détenus en 1997 contre 1 337 en 1996 alors que dans le même temps une réorganisation des postes de travail était réalisée sur plusieurs sites conduisant à réduire les effectifs.

La masse salariale s'est élevée à 38,1 MF pour 292 660 journées travaillées, soit une rémunération journalière moyenne de 130 F.

Les actions

Le développement de la stratégie industrielle du SNTMP

Le développement des démarches commerciales

En 1997, les clients privés sont devenus les principaux donneurs d'ordre devant le secteur public. La perte de certains marchés publics traditionnels accentuée par les restrictions budgétaires qui touchent les administrations a conduit la RIEP à multiplier les démarches commerciales en direction du secteur privé.

La modernisation de l'outil de production

En 1997, la RIEP a poursuivi la mise en œuvre de son plan d'action visant à mettre en conformité son parc machines aux normes de sécurité en intégrant progressivement le niveau d'exigence des normes européennes.

La mise en place d'une démarche qualité dans les ateliers de confection à St-Martin-de-Ré, qui sera poursuivie en 1998, est de nature à faire progresser les procédures de fabrication sous des formes mieux adaptés aux besoins des clients

Les résultats de l'audit réalisé à l'Imprimerie administrative de Melun en 1997, qui ont fait apparaître une inadaptation de l'atelier aux évolutions du secteur de l'imprimerie, ont conduit à l'adoption d'un plan d'action visant à développer une offre de services plus attractifs en direction des clients publics et privés en s'appuyant sur une réorganisation de l'outil de production et un renforcement de l'équipe d'encadrement.

Une politique de maîtrise des coûts

Une meilleure prise en compte des dépenses d'énergie liées à l'exploitation courante des ateliers a été opérée sur plusieurs sites en 1997 afin de mieux cerner le niveau des consommations liées à la production en vue d'ajuster la facturation des fluides par les établissements pénitentiaires.

Le taux de recouvrement des créances a été nettement amélioré en 1997 par la mise en place d'une politique de prévention du risque client (enquêtes de solvabilité) et d'un suivi vigilant des « en-cours » clients.

Une action visant à mieux maîtriser les prix de revient industriels a débuté en 1997 ; elle conduit les ateliers à établir systématiquement un devis détaillé permettant d'affiner le calcul des temps de travail et la mesure des écarts entre le prévisionnel et le réalisé.

La modernisation du service général des établissements

Cette action, fondée sur une amélioration de l'organisation des emplois au service général en recherchant à développer la qualification des détenus qui y sont employés, s'est poursuivie en 1997 par la conduite d'un séminaire action à la direction régionale

de Dijon, et par la poursuite d'actions expérimentales dans divers établissements d'autres régions.

À partir de l'expérience tirée des actions menées sur plusieurs sites, un guide méthodologique sera prochainement diffusé à l'ensemble des établissements pénitentiaires avec comme objectif de favoriser la mise en place d'actions spécifiques adaptées aux contextes locaux permettant de redynamiser ce secteur d'emploi, source de qualifications pour les détenus et d'un service de plus grande qualité pour les établissements pénitentiaires.

Les perspectives

Suivi et actions de soutien au PACTE : le développement des démarches qualité

Le développement des démarches qualité représente un axe de progression fort du travail réalisé en milieu pénitentiaire. Tous les secteurs - RIEP, groupements, concessionnaires - se sont lancés dans la mise en place de systèmes qualité visant à améliorer la fiabilité et la conformité des produits et services réalisés en ateliers aux besoins exprimés (maîtrise des processus). Les procédures qui se mettent ainsi progressivement en place modifient parfois fortement l'organisation de la fonction travail en établissement et concourrent à crédibiliser la valeur économique des prestations réalisées en milieu pénitentiaire.

Dans cet esprit, la direction régionale de Dijon s'est fixé comme objectif de définir un guide des procédures de mise en œuvre du contrat de concession à l'usage des responsables du travail en établissement. L'administration, dans son organisation interne n'est pas en reste, puisque des démarches de cette nature sont conduites visant notamment à la certification ISO de certaines cuisines d'établissements (CP de Laon), des démarches identiques ont été engagées par certains groupements pour les cuisines d'établissement à gestion mixte.

Par ailleurs, le bureau du travail s'est fixé comme objectif l'élaboration d'un document définissant les conditions d'emploi du détenu en tant que travailleur.

Finalisation du contrat de concession

La révision du contrat du concession entre dans sa phase finale. Si les grandes lignes de l'actuel contrat sont maintenues dans la nouvelle rédaction, il s'agit d'en faire un outil plus attractif pour les entreprises et porteur d'engagements réciproques de l'administration et du concessionnaire; il sera le support d'une relation où l'établissement s'inscrit dans une logique de service à l'égard de ses partenaires en contrepartie d'engagements de leur part. La phase de consultation des acteurs du travail en établissement a permis, au cours de l'année 1997, de procéder à la rédaction des clauses géné-

rales et particulières d'emploi des détenus. L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions est prévue en 1998.

Expérimentation d'un suivi médical des détenus au travail

Contexte de l'expérimentation

La médecine du travail, dont les missions sont organisées par le Code du travail, ne trouve pas application en établissement pénitentiaire en raison de l'absence de tout contrat de travail entre le détenu et l'administration ou l'entreprise intervenante. Certaines activités de travail en établissement pénitentiaire présentent pourtant un risque spécifique pour la santé des détenus (travaux d'imprimerie, manipulations de produits toxiques...). Les unités de consultation et de soins ambulatoires et les médecins coordinateurs dans les établissements à gestion déléguée assurent déjà le suivi médical des détenus pendant leur incarcération mais n'ont pas vocation à exercer ce suivi au regard des activités de travail qui renvoient à des compétences particulières.

Objet de l'expérimentation

En lien avec la direction des hôpitaux, une expérimentation relative à la surveillance médicale des détenus occupant un emploi présentant un risque particulier au regard de leur santé devrait débuter au cours du second semestre 1998 sur un ou deux sites. Le médecin du travail rattaché à l'établissement de santé de proximité aura pour mission d'assurer un suivi médical individuel des détenus affectés sur des postes de travail nécessitant la mise en œuvre d'une surveillance médicale au sens de l'arrêté du 11 juillet 1997 et de conseiller le chef d'établissement sur toute mesure à prendre pour préserver ou améliorer la situation de santé de ces détenus ou de suggérer toute mesure d'aménagement des postes de travail.

Élaboration d'une documentation sur la réglementation du travail

Une documentation juridique et sociale sur le travail des détenus est en cours de réalisation. Il s'agit d'un recueil à la fois technique et pratique, destiné à l'ensemble des acteurs du travail en établissement qui reprend les modalités d'organisation du travail des détenus à partir des textes législatifs et réglementaires qui régissent cette matière. Les thèmes abordées dans cette documentation (rémunération, protection sociale, hygiène et sécurité du travail...) tendent à répondre à l'ensemble des questions quotidiennes qui se posent au regard de la spécificité du travail en milieu pénitentiaire et de sa réglementation.

Masse salariale annuelle (MS) et rémunération journalière (RJ) des activités de production en 1997

Parc classique	RIEP			concession			total	
directions régionales	MS (KF)	n^bre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	n^bre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	n^bre de jours travaillés
Bordeaux	**4 934**	**40 648**	**121**	**7 916**	**71 098**	**111**	**12 850**	**111 746**
total MA				3 485	35 289	99	3 485	35 289
total EPP	4 934	40 648	121	4 431	35 809	124	9 365	76 457
CD Eysses	929	7 183	129	2 710	20 015	135	3 639	27 198
CD Mauzac				897	9 783	92	897	9 783
CP Saint-Martin	3 799	32 240	118	824	6 011	137	4 623	38 251
CDR Bédenac	206	1 225	168				206	1 225
Dijon	**2 506**	**12 979**	**193**	**5 239**	**51 856**	**101**	**7 745**	**64 835**
total MA				4 597	48 211	95	4 597	48 211
total EPP	2 506	12 979	193	642	3 645	176	3 148	16 624
CP Clairvaux	2 506	12 979	193	642	3 645	176	3 148	16 624
Lille	**830**	**6 631**	**125**	**36 574**	**326 806**	**112**	**37 404**	**333 437**
total MA	143	1 994	72	17 247	191 676	90	17 390	193 670
total EPP	687	4 637	148	19 327	135 130	143	20 014	139 767
CP Laon				3 277	27 699	118	3 277	27 699
CDS Liancourt				4 369	28 459	154	4 369	28 459
CD Loos				2 372	19 108	124	2 372	19 108
CP Val-de-Rueil	687	4 637	148	8 856	54 811	162	9 543	59 448
CP Chateau-Thierry				453	5 053	90	453	5 053
Lyon	**865**	**5 816**	**149**	**10 998**	**107 786**	**102**	**11 863**	**113 602**
total MA				9 176	93 580	98	9 176	93 580
total EPP	865	5 816	149	1 822	14 206	128	2 687	20 022
CP Moulins	407	2 391	170	207	1 073	193	614	3 464
MC Riom	458	3 425	134	577	5 014	115	1 035	8 439
CP St-Quentin-Fallavier				1 038	8 119	128	1 038	8 119
Marseille	**3 769**	**29 815**	**126**	**3 868**	**38 196**	**101**	**7 637**	**68 011**
total MA				2 976	29 698	100	2 976	29 698
total EPP	3 769	29 815	126	892	8 498	105	4 661	38 313
CD Casabianda	725	13 900	52	668	5 451	123	1 393	19 351
MC Arles	3 044	15 915	191				3 044	15 915
CP Draguignan				224	3 047	74	224	3 047
Paris	**11 559**	**94 114**	**123**	**34 667**	**362 330**	**96**	**46 226**	**456 444**
total MA	2 789	39 898	70	28 993	326 016	89	31 782	365 914
total EPP	8 770	54 216	162	5 674	36 314	156	14 444	90 530
CP Chateauroux	473	3 441	137	1 228	12 122	101	1 701	15 563
MC Saint-Maur	1 042	6 551	159	1 811	8 269	219	2 853	14 820
CD Melun	6 293	39 461	159	1 445	8 283	174	7 738	47 744
MC Poissy	962	4 763	202	1 190	7 640	156	2 152	12 403

Masse salariale annuelle (MS) et rémunération journalière (RJ) des activités de production en 1997

Parc classique	RIEP			concession			total	
directions régionales	MS (KF)	n^bre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	n^bre de jours travaillés	RJ (en francs)	MS (KF)	n^bre de jours travaillés
Rennes	**4 398**	**36 760**	**120**	**13 909**	**120 843**	**115**	**18 307**	**157 603**
total MA	1 318	13 356	99	4 192	44 309	95	5 510	57 665
total EPP	3 080	23 404	132	9 717	76 534	127	12 797	99 938
CD Caen				4 336	40 456	107	4 336	40 456
CP Lorient	486	3 732	130	633	3 359	188	1 119	7 091
CD Nantes	439	2 412	182	3 873	27 067	143	4 312	29 479
CP Rennes	2 155	17 260	125	875	5 652	155	3 030	22 912
Strasbourg	**5 911**	**41 631**	**142**	**24 047**	**167 146**	**144**	**29 958**	**208 777**
total MA				13 004	103 666	125	13 004	103 666
total EPP	5 911	41 631	142	11 043	63 480	174	16 954	105 111
CD Écrouves	95	797	119	754	6 694	113	849	7 491
MC Ensisheim	32	221	145	4 301	19 381	222	4 333	19 602
CP Mulhouse				2 050	13 195	155	2 050	13 195
CD Œrmingen				2 325	12 326	189	2 325	12 326
CD Toul	5 784	40 613	142	29	392	74	5 813	41 005
CD Metz-Barrès				517	3 652	142	517	3 652
CD Montmédy				1 067	7 840	136	1 067	7 840
Toulouse	**3 333**	**24 266**	**137**	**12 331**	**102 932**	**120**	**15 664**	**127 198**
total MA				2 141	37 815	57	2 141	37 815
total EPP	3 333	24 266	137	10 190	65 117	156	13 523	89 383
MC Nîmes								
MC Saint-Sulpice	137	1 294	106	1 037	8 982	115	1 174	10 276
CD Muret	2 565	18 535	138	7 443	41 724	178	10 008	60 259
CP Perpignan				1 064	11 768	90	1 064	11 768
CD Lannemezan	631	4 437	142	646	2 643	244	1 277	7 080
total métropole	**38 105**	**292 660**	**130**	**149 5491**	**348 993**	**111**	**187 6541**	**641 653**
MA	4 250 11,2 %	55 248 18,9 %	77	85 811 57,4 %	910 260 67,5 %	94	90 061 48,0 %	965 508 58,8 %
EPP	33 855 88,8 %	237 412 81,1 %	143	63 738 42,6 %	438 733 32,5 %	145	97 593 52,0 %	676 145 41,2 %

Résultats de la RIEP au cours des cinq dernières années

	1993	1994	1995	1996	1997
Opérations et résultats de l'exercice					
Chiffre d'affaires HT	141 802 778	130 818 061	139 694 293	129 569 487	118 087 427
Investissement	7 294 027	8 616 859	8 000 859	8 662 384	6 582 998
Résultat avant amortissement et provisions	14 990 604	16 704 001	7 157 217	14 390 090	(non connu)
Résultat après amortissement et provisions	5 327 673	8 172 678	1 633 880	4 998 690	(non connu)
Main d'œuvre pénale					
Effectif moyen employé	1 365	1 366	1 332	1 337	1 361
Masse salariale (1)	39 429 602	3 878 570	40 258 627	43 145 504	44 969 652

Chapitre 3

L'action sanitaire en milieu pénitentaire

2.31 La réforme de l'organisation des soins

La réforme du dispositif de soins en milieu pénitentiaire instaurée par la loi du 18 janvier 1994, constitue l'aboutissement d'une politique de décloisonnement conduite par l'administration pénitentiaire sur le champ de la réinsertion et engagée depuis les années quatre-vingts dans le domaine de la santé.

L'objectif poursuivi dans le domaine de la santé est d'assurer à la population incarcérée une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles dont dispose l'ensemble de la population.

Cette réforme a eu pour ambition d'intégrer la population pénale dans le système général de santé, d'une part en lui accordant, ainsi qu'à ses ayants droit, une couverture sociale, d'autre part en lui permettant d'accéder à des soins comparables à ceux dispensés en milieu libre, par l'intermédiaire du service public hospitalier.

Depuis le 1er janvier 1994, toute personne détenue (française ou étrangère) est obligatoirement affiliée aux assurances maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale, à compter de la date de son incarcération.

Les ayants droit des détenus français et des détenus étrangers en situation régulière bénéficient également des prestations en nature des assurances maladie et maternité.

La mission de soins en milieu pénitentiaire est désormais assurée par le service public hospitalier (hors les établissements du programme « 13 000 » dans lesquels la fonction santé reste concédée aux groupements privés).

Cette nouvelle organisation des soins est formalisée par la signature pour chaque établissement pénitentiaire (hors programme « 13 000 ») d'un protocole avec un établissement public hospitalier désigné pour assurer cette mission. Lorsque les soins psychiatriques sont assurés par un autre établissement de santé, un protocole complémentaire est signé.

La mission confiée au service public hospitalier repose sur une conception globale de la santé et recouvre les aspects somatiques et psychiatriques de la prise en charge dans ses dimensions de soins et de prévention, ainsi que la préparation des relais sanitaires au terme de la période d'incarcération.

Un premier bilan national de mise en œuvre des protocoles a été réalisé en 1996-1997, sur la base de synthèses régionales, réalisées par les services pénitentiaires et sanitaires, débattues lors de réunions interrégionales auxquelles participaient les représentants concernés du ministère chargé de la Snté, du ministère de la Justice et des services déconcentrés.

Ce bilan a permis de confirmer une amélioration indéniable de la qualité des soins en milieu pénitentiaire, constatée par l'ensemble des acteurs depuis la mise en œuvre des protocoles. Les points suivants ont été notamment soulignés :

- Les prestations de médecine générale, de soins infirmiers, de soins dentaires et de consultations spécialisées réalisables sur place ont été sensiblement renforcées (une enveloppe nationale de 393 MF (valeur 1994) a été ouverte pour financer le dispositif de soins en milieu pénitentiaire).
- La visite médicale d'entrée est systématiquement réalisée, permettant d'établir en règle générale un réel bilan de santé. Dans ce cadre, un recueil d'information standardisé sur l'état de santé des entrants a été réalisé en 1997 par tous les services médicaux intervenant en maison d'arrêt. L'objectif de ce recueil standardisé est de mieux connaître les problèmes de santé des personnes entrant en détention afin de mieux répondre à leurs besoins. Les résultats de cette enquête seront disponibles à la fin du 1er semestre 1998.
- La permanence des soins pour les urgences est effective dans l'ensemble des établissements (régulation des appels assurée le plus souvent par le service d'aide médicale urgente).
- La distribution des médicaments est conforme à la nouvelle réglementation : distribution par du personnel infirmier et médicaments non dilués. Des difficultés persistent cependant pour la distribution le week-end et les jours fériés. Le renforcement des moyens des UCSA, notamment en personnel infirmier, devrait permettre de les résoudre.

  De même, la possibilité ouverte par la réforme, de laisser les détenus, capables de le faire, gérer eux-mêmes leur traitement, est exploitée dans la plupart des établissements.

  Ces nouvelles modalités de distribution engendrent des risques de stockage et de trafic et nécessitent un renforcement de l'articulation entre services pénitentiaires et sanitaires afin de limiter ces risques. Des réflexions ont dès à présent été engagées dans de nombreux établissements afin de trouver des modes d'organisation conciliant impératif de sécurité et objectif de responsabilisation de la personne détenue.
- Les travaux d'aménagement des locaux destinés aux équipes hospitalières des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et des services médico-psychologiques régionaux (SMPR), retardés en raison du gel budgétaire intervenu en 1995, sont désormais achevés dans la quasi totalité des établissements (coût 80 MF sur 3 ans).

  Seules les opérations particulièrement lourdes (rénovation de l'UCSA de Fleury-Mérogis et réalisation des unités d'hospitalisation des SMPR de Caen, Châlons-en-Champagne, Nice et Amiens) n'ont pu être réalisées au 31 décembre 1997.
- Afin d'accompagner la création des unités de consultations et de soins ambulatoires et le renforcement des services médico-psychologiques régionaux, 75 postes de surveillants ont été prévus au programme pluriannuel justice parmi lesquels 59 ont été pourvus à ce jour. Ces personnels pénitentiaires sont chargés d'assurer la sécurité des personnels médicaux et para-médicaux et de faciliter l'organisation des consultations. Le rôle d'interface entre services sanitaires et pénitentiaires que jouent ces personnels dans le cadre de cette fonction est essentiel.

Mais ce bilan a également révélé des difficultés persistantes :

- L'amélioration de la qualité de l'offre de soins en prison entraîne une demande de soins accrue de la part des détenus, permettant d'identifier des besoins sanitaires supplémentaires, notamment dentaires. On assiste par ailleurs à une augmentation des besoins en consultations et en examens spécialisés pour répondre à des pathologies de plus en plus lourdes.
  Cette tendance a été confirmée par les données recueillies par les services pénitentiaires dans le cadre des tableaux de bord de gestion sur les mouvements de détenus vers les services de soins.
  L'examen de ces données pénitentiaires montre en effet que le nombre de mouvements de détenus vers les services médicaux implantés en milieu pénitentiaire a continué d'augmenter en 1997.
  En revanche le nombre de mouvements hors établissement pénitentiaire pour raison médicale, consultations ou hospitalisations, est relativement stable par rapport à 1996 pour toutes les directions régionales.
- De manière générale, des progrès sont encore nécessaires en matière de prévention et d'organisation de la continuité des soins.
- Enfin, l'articulation entre services sanitaires et pénitentiaires doit être renforcée afin d'améliorer la prise en charge globale de la personne détenue, dans un objectif de réinsertion.

Dès à présent des moyens supplémentaires ont été dégagés par le ministère chargé de la santé pour renforcer les Unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), notamment en personnel. Les besoins principaux portent sur les postes de personnel infirmier, de chirurgien-dentiste et de secrétariat. Un budget complémentaire a été alloué aux agences régionales d'hospitalisation afin de répondre aux besoins repérés par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

L'effort engagé pour répondre aux difficultés repérées va être poursuivi. Priorité est donnée aux axes de travail suivants :

- promouvoir les actions de prévention et d'éducation pour la santé et organiser la poursuite des soins après de la période d'incarcération. À cet effet, un guide méthodologique pour la conduite d'actions d'éducation pour la santé en milieu carcéral, élaboré par le Comité français d'éducation pour la santé sera diffusé en 1998.
- Renforcer l'articulation entre équipes pénitentiaires et sanitaires. Un travail a d'ores et déjà été engagé sur l'articulation entre les missions des services socio-éducatifs pénitentiaires et celles des travailleurs sociaux des équipes hospitalières.
  Ce volet prendra une importance toute particulière dans le cadre de la création prochaine des services pénitentiaires d'insertion et de probation.
- Régler les difficultés relatives aux modalités de remboursement de la part des dépenses de soins assurés en milieu carcéral et restant à la charge de l'administration pénitentiaire. Dans un souci de simplification de ces modalités de remboursement, l'article 17 des protocoles passés entre les établissements pénitentiaires et les éta-

blissements de santé a été modifié (circulaire DH/DGS/DSS/DAP du 17 février 1998). Il permet désormais de globaliser les actes et de forfaitiser le ticket modérateur dû par l'administration pénitentiaire pour les médicaments délivrés aux détenus et surtout assure un traitement allégé des états relatifs à la facturation.

- Améliorer les conditions d'hospitalisation des détenus.

Le second volet de la réforme implique en effet l'élaboration d'un **schéma national d'hospitalisation** afin de rationaliser le dispositif actuel (hors hospitalisations psychiatriques).

Le décret du 27 octobre 1994 a posé le principe que les hospitalisations d'urgence ou de très courte durée devaient être orientées en première intention sur l'hôpital signataire du protocole, les autres hospitalisations devant être effectuées dans un hôpital de référence figurant sur une liste fixée par arrêté conjoint des ministres de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense et des ministres chargés de la Santé, de la Sécurité sociale et du Budget.

Sur la base d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des services judiciaires chargées d'évaluer les besoins prévisionnels en matière d'hospitalisation des détenus, la direction des hôpitaux et la direction de l'administration pénitentiaire ont retenu les orientations suivantes :

- limiter les hospitalisations dans les établissements de santé de proximité aux urgences (compatibles avec le plateau technique) et aux hospitalisations de très courte durée,
- concentrer les autres hospitalisations sur 8 pôles hospitaliers à vocation inter-régionale (7 unités hospitalières sécurisées en centre hospitalier universitaire et l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), qui constituera en complémentarité avec l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, le huitième pôle à vocation interrégionale).

Ces unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) qui auront donc vocation à rassembler la majorité des hospitalisations de courte durée des détenus hors urgences et hospitalisation de jour, permettront de répondre à un double objectif :

- amélioration des conditions d'hospitalisation des personnes incarcérées,
- rationalisation des moyens consacrés à leur garde.

Afin de mettre en œuvre ce dispositif, un arrêté interministériel santé/justice/intérieur/défense/budget devra être signé.

L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) est intégré dans ce schéma national d'hospitalisation des personnes incarcérées.

Il jouera notamment le rôle, en complément avec l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, d'unité hospitalière sécurisée interrégionale pour les détenus de la direction régionale des services pénitentiaires de Paris, de la partie sud de la DRSP de Lille et d'une partie de la DRSP de Dijon.

Une mission d'assistance est actuellement en cours pour aider l'EPSNF à évaluer les conditions et les moyens humains et matériels à mettre en œuvre pour améliorer la prise en charge globale des patients et déterminer des orientations et des changements d'ordre organisationnel à apporter pour répondre aux objectifs et obligations d'un établissement public de santé.

Deux personnels de direction, l'un des services hospitaliers (Assistance publique-hôpitaux de Paris), l'autre des services pénitentiaires (DRSP Paris) ont été chargés de cette mission, par la direction des hôpitaux et la direction de l'Administration pénitentiaire.

La prison hôpital des Baumettes a fermé le 31 décembre 1997. C'est l'Assistance publique de Marseille qui assure, conformément au droit commun, l'hospitalisation des détenus des Baumettes. Son intégration au futur dispositif n'aurait pu se faire qu'au prix d'investissements hospitaliers très importants qui n'auraient pu être ensuite que sous-utilisés. Le site retenu pour la future UHSI des détenus de la région de Marseille sera donc un établissement de santé de l'Assistance publique de Marseille.

Un travail est mené actuellement sur la réaffectation de ces locaux.

La fonction santé dans les établissements du programme « 13 000 »

Le nouveau dispositif de soins instauré par la loi du 18 janvier 1994 relative à la Santé publique et à la Protection sociale ne s'applique pas aux établissements pénitentiaires à gestion mixte pour lesquels la fonction santé reste actuellement concédée aux groupements privés.

L'Administration pénitentiaire paye pour les détenus des établissements du programme « 13 000 » une cotisation minorée à la sécurité sociale couvrant exclusivement la prise en charge des frais d'hospitalisation de ces détenus.

En revanche, les principes généraux contenus dans le guide méthodologique annexé à la circulaire d'application n° 45 DH/DGS/DSS/DAP du 8 décembre 1994, s'appliquent à tous les établissements pénitentiaires. En effet, toutes les recommandations concernant la prévention, l'articulation entre les missions pénitentiaires et sanitaires, la dispensation des médicaments, etc., s'adressent à tous les services.

Les nouvelles modalités de distribution des médicaments sont mises en œuvre dans tous les établissements du programme « 13 000 » : disparition des fioles, distribution quotidienne des médicaments par les infirmières et si nécessaire plusieurs fois par jour, possibilité de laisser aux détenus jugés aptes à gérer leur traitement, des médicaments pour plusieurs jours. Certaines équipes médicales avaient d'ailleurs, antérieurement à ces orientations, expérimenté des actions visant à responsabiliser les détenus face à leurs traitements.

Conscients des risques de stockage et de trafics que ces nouvelles modalités de distribution peuvent entraîner, des réflexions associant équipes médicales et services pénitentiaires sont menées sur ce thème dans les établissements du « 13 000 »

En ce qui concerne les actions d'éducation pour la santé, les équipes médicales intervenant dans les établissements à gestion mixte ont également acquis un savoir-faire dans ce domaine. Des actions particulièrement intéressantes ont été mises en place en 1997.

Comme dans le parc classique, cet effort devra être poursuivi et étendu à tous les établissements.

Les contrats passés entre les groupements privés et l'Administration pénitentiaire arriveront à échéance entre 2001 et 2003 suivant les zones. L'évaluation de la prestation globale des groupements contribuera à la décision de reconduction éventuelle de ces contrats.

Dans ce cadre, l'Administration pénitentiaire a mené en 1997, tant auprès des services pénitentiaires concernés que des groupements privés, une étude de "satisfaction" de la fonction santé dans les établissements du programme « 13 000 ». Cette enquête a porté sur l'ensemble des aspects de la fonction santé : locaux, équipements, organisation et fonctionnement, extractions pour motif médical, articulation avec les services pénitentiaires, avec les SMPR, etc.

Les résultats de cette enquête seront disponibles au cours du premier semestre 1998.

2.32 Politiques sanitaires

Avec le transfert de la mission de soins en milieu pénitentiaire aux hôpitaux, l'Administration pénitentiaire demeure un partenaire essentiel dans la définition des politiques sanitaires :

- lutte contre la toxicomanie,
- lutte contre le sida,
- prévention et éducation pour la santé.

Parallèlement, elle doit assurer une meilleure intégration de ce volet santé dans la mission de réinsertion qui lui est dévolue.

Lutte contre la toxicomanie

Depuis la loi du 18 janvier 1994, ce sont les équipes hospitalières qui assurent les soins dans tous les établissements pénitentiaires, hormis dans les établissements du programme « 13 000 » où la fonction santé reste concédée aux groupements privés.

La prise en charge des conduites addictives repose sur l'équipe de secteur psychiatrique intervenant dans l'établissement pénitentiaire, en liaison étroite avec l'équipe de soins somatiques et les centres spécialisés de soins aux toxicomanes.

En instaurant ce nouveau dispositif de soins en milieu pénitentiaire, la loi du 18 janvier 1994 a clairement défini les champs d'intervention des acteurs sanitaires et pénitentiaires. Cependant le problème de la toxicomanie se situe à l'articulation de ces deux domaines.

Dans ce nouveau contexte, un des objectifs de l'Administration pénitentiaire est de mieux articuler son action en matière de lutte contre la toxicomanie avec celle du dispositif sanitaire afin de contribuer à la réinsertion des toxicomanes dans un cadre partenarial.

Pour répondre à cet objectif, les directions régionales des services pénitentiaires élaborent depuis 1996, un schéma régional de lutte contre la toxicomanie.

Cet outil vise à rendre plus lisible la politique menée dans ce domaine en faisant apparaître les objectifs que les directions régionales se sont fixées en fonction des orientations définies au plan national et des réalités locales, les actions programmées, les partenaires associés et les moyens mis en œuvre et ce dans les différents domaines : santé, prévention, formation des personnels, sécurité, etc.

En 1997, seconde année de mise en place de cet outil, un effort particulier a été fait par les services déconcentrés pénitentiaires pour élaborer des schémas structurés permettant une appréhension globale du phénomène de la toxicomanie dans le cadre des missions confiées au service public pénitentiaire, la garde et l'insertion.

Quelques enseignements essentiels se dégagent de ces schémas régionaux :

- La réforme du dispositif de soins en milieu pénitentiaire a modifié le paysage institutionnel et la nécessité d'une coordination entre les différents services, équipes sanitaires et équipes socio-éducatives notamment, est vivement ressentie. Afin de répondre à cette préoccupation, des réflexions sur l'articulation et la cohérence des différentes interventions ont été mises en place.
- La volonté des directions régionales des services pénitentiaires de jouer un rôle d'impulsion politique fort apparait clairement : identification dans chaque établissement pénitentiaire d'une "personne ressource" dans le domaine de la toxicomanie, inscription de la lutte contre la toxicomanie dans les projets d'établissements, inscription de l'action de l'Administration pénitentiaire dans le dispositif départemental de lutte contre la toxicomanie défini par la circulaire du Premier ministre du 9 juillet 1996.

- La toxicomanie demeure une des préoccupations majeures des personnels intervenant auprès des personnes placées sous main de justice. La formation des personnels constitue à cet égard un point clef pour les aider à mieux se situer dans le cadre de leur mission.

Un récent rapport de l'Inspection générale des services judiciaires sur la lutte contre l'entrée de drogues en prison et sur l'amélioration de la prise en charge des toxicomanes incarcérés, a souligné le problème majeur que pose au sein des établissements pénitentiaires, l'accroissement constaté ces dernières années du nombre de toxicomanes incarcérés.

Une circulaire en date du 27 janvier 1997, a dans ce cadre encouragé les contrôles à l'occasion des parloirs. Ces opérations organisées sous le contrôle des procureurs de la République en concertation avec les services de l'Administration pénitentiaire, apparaissent dissuasives et se sont déroulées jusqu'à présent sans incident notable. Elles doivent être poursuivies et accompagnées par des formations des personnels pénitentiaires. En liaison avec les associations et les services médicaux, une sensibilisation des familles sur les risques sanitaires encourus par l'usager de drogues a également été engagée.

Par ailleurs, afin de contribuer à l'amélioration de la prise en charge des détenus toxicomanes, l'Administration pénitentiaire a développé l'intervention des associations spécialisées, renforcé la formation des personnels pénitentiaires et poursuivi le recours à des spécialistes chargés notamment de soutenir les équipes confrontées à des situations particulièrement difficiles.

En complément des prestations des équipes sanitaires intervenant en milieu pénitentiaire et afin d'assurer de la manière la plus large possible la continuité de la prise en charge des toxicomanes, sans rupture entre la prison et la vie libre, l'intervention du secteur associatif spécialisé est favorisée.

Un des enjeux de la réforme des soins en milieu pénitentiaire est en effet de favoriser l'accès des détenus à une prise en charge à l'issue de leur période d'incarcération et de les responsabiliser à l'égard de leurs problèmes de santé.

L'accent est mis sur les associations proposant un projet cohérent, articulé autour d'un travail concret avec les toxicomanes durant l'incarcération et la mise en place de relais solides permettant, après la sortie, l'hébergement, le soutien et un encadrement structuré et réel. La pose de repères précis est en effet fondamentale pour ce public particulièrement déstructuré.

Les associations subventionnées offrent des réponses variées en direction des toxicomanes : aide et orientation vers le dispositif de soins, thérapie individuelle et/ou familiale, cure de sevrage, hébergement, recherche d'emploi, stages d'insertion.

De même les associations qui proposent des prises en charge suffisamment solides pour pouvoir constituer des alternatives à l'incarcération sont privilégiées. Elles permettent le développement de placements extérieurs spécifiques, alliant un suivi éducatif et psychologique fort à des actions de formation, des stages d'insertion. La mise en

œuvre de cette mesure s'avère en effet souvent difficile pour ce public particulièrement fragile ayant des problèmes de dépendance et d'insertion sociale majeurs.

L'intervention de ces associations en milieu pénitentiaire contribue à assurer une prise en charge globale des personnes, dans une logique de travail partenarial.

La qualité du travail fourni par les associations et l'intérêt de ce recours au secteur associatif qui favorise la continuité de la prise en charge entre le dedans et le dehors, sont reconnus par tous.

Les crédits alloués par la MILDT à l'Administration pénitentiaire dans ce domaine étaient en 1997 de 4,2 MF.

À l'échelon national, deux associations à vocation nationale ont été soutenues par l'Administration pénitentiaire :

- l'Association nationale des intervenants en toxicomanie (ANIT) : les thèmes abordés lors des différentes rencontres nationales organisées par l'ANIT depuis plusieurs années, intéressent en effet tout particulièrement l'institution pénitentiaire : délinquance et toxicomanie, dépénalisation, obligation de soins et injonctions thérapeutiques, etc.
- l'association VIE LIBRE : association de lutte contre l'alcoolisme dont l'action en milieu pénitentiaire est très importante : information, prévention, formation, soutien aux détenus dépendants, publications.

L'Administration pénitentiaire a continué à recourir en 1997 à des vacations de spécialistes (psychologues et psychiatres) en poursuivant deux objectifs :

- améliorer la prise en charge des toxicomanes dans les établissements pénitentiaires du programme « 13 000 » non concernés par le renforcement de moyens permis par la loi du 18 janvier 1994. Dans ce cadre ces vacataires viennent compléter le travail fourni par les équipes soignantes mises en place par les groupements privés (entretiens individuels, groupes de paroles, ateliers thérapeutiques) :
  - dans les maisons d'arrêt, l'accent est mis sur l'accueil et sur la préparation à la sortie,
  - dans les établissements pour peines, où un travail en profondeur doit être mené autour de la dépendance, le problème majeur n'étant plus le produit.
- soutenir les équipes confrontées à des situations très difficiles. Initialement mise en œuvre en milieu ouvert, cette orientation a été développée en milieu fermé au fur et à mesure du renforcement des moyens sanitaires alloués aux établissements. La mission de ces spécialistes est de soutenir par leur travail d'analyse les équipes confrontées, en milieu ouvert comme en milieu fermé, à des situations de plus en plus lourdes, par :
  - aide à la réflexion et soutien méthodologique : apport technique sur un sujet précis (obligation de soins, évolution des traitements de substitution par exemple), étude de cas, analyse de situations vécues comme particulièrement difficiles,
  - aide à la décision ou à l'orientation pour une prise en charge adaptée à une situation particulière. Le praticien amené à rencontrer la personne suivie, limite ici son intervention à celle d'un "expert" afin de faciliter l'orientation vers des structures de droit commun adaptées. En aucune façon il n'assure la prise en charge.

D'abord axée sur le soutien des équipes socio-éducatives, cette intervention concerne désormais l'ensemble des équipes pénitentiaires.

Ce dispositif a démontré depuis plusieurs années son intérêt, tant la prégnance de la toxicomanie en milieu pénitentiaire a contribué à l'émergence de besoins importants.

Les crédits alloués par la MILDT à l'Administration dans ce domaine étaient en 1997 de 3,15 MF.

Comme à l'extérieur, le phénomène de la toxicomanie évolue en milieu carcéral et de plus en plus de détenus sont des polytoxicomanes associant notamment alcool et médicaments.

Les actions de formation menées tant à l'École nationale d'administration pénitentiaire qu'à l'échelon déconcentré au niveau des régions et des services intègrent depuis de nombreuses années la prévention et les problématiques liées à la toxicomanie.

Dans un premier temps, essentiellement axées sur la connaissance du produit, ces actions sont désormais orientées vers une prise en compte plus globale du phénomène.

Souvent multicatégorielles (personnels de surveillance, travailleurs sociaux), elles portent sur les thèmes suivants : les produits stupéfiants et le toxicomane, toxicomanies et maladies transmissibles, les troubles du comportement des toxicomanes, la prévention et la gestion des problématiques liées à la violence.

Les crédits alloués par la MILDT à l'administration dans ce domaine étaient en 1997 de 2,5 MF.

Ces actions, essentielles au bon fonctionnement des dispositifs de réinsertion, doivent être poursuivies et développées. Elles doivent intégrer les spécificités locales et permettre au personnel pénitentiaire de mieux comprendre les problématiques liées à la toxicomanie à partir de l'analyse de situations professionnelles posant problème, afin de l'aider à mieux assurer sa mission.

La lutte contre la toxicomanie sera inscrite comme objectif prioritaire dans le plan formation 1998-2001 de l'Administration pénitentiaire.

L'Administration pénitentiaire a également poursuivi en 1997 l'accompagnement et le suivi de la mesure de renforcement des dispositifs de préparation à la sortie des toxicomanes prise par le comité interministériel de lutte contre la toxicomanie en septembre 1995.

Cette mesure, dont l'objectif est d'apporter une réponse globale à un public très en difficulté tant sur le plan sanitaire, que psychologique et social, est pilotée par la MILDT en lien étroit avec la direction de l'action sociale et la direction de l'Administration pénitentiaire.

Elle a été mise en œuvre en 1996-1997 dans sept établissements pénitentiaires, sites pilotes.

Son financement est assuré par la direction de l'action sociale (en 1996 et 1997, ce budget a été de 500000 F par site).

Le premier bilan est globalement positif et on note une bonne implication des équipes pénitentiaires et sanitaires. Sa mise en œuvre bouscule cependant les pratiques professionnelles et le travail d'accompagnement de la mesure doit être poursuivi.

Une évaluation précise de cette expérimentation sera réalisée en 1998, un appel d'offres en ce sens est préparé par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies.

Lutte contre le sida

L'enquête menée à un jour donné, en milieu pénitentiaire depuis 1988 a été poursuivie. Il ne s'agit pas d'une étude de prévalence de l'infection par le VIH en milieu pénitentiaire, mais elle constitue un des éléments d'appréciation de la charge de travail des équipes soignantes. En effet, comme en milieu libre, le dépistage du VIH n'est ni obligatoire, ni systématique en milieu pénitentiaire. Les personnes recensées dans cette étude sont donc seulement celles connues des services médicaux (UCSA et équipes du « 13000 ») le jour de l'enquête.

Les résultats 1997 sont actuellement en cours d'exploitation et devraient être diffusés au cours du 1er trimestre 1998. On peut cependant dès à présent noter la persistance des tendances déjà observées les années précédentes :

- Le nombre de détenus dont la séropositivité est connue des services médicaux au jour de l'enquête, continue de diminuer. Il représente en 1997, 1,61 % de la population pénale (1,9 % en 1996).
- La légère diminution observée depuis 1995 du nombre de détenus malades ayant déclaré un sida, se confirme (0,27 % en 1995, 0,15 % en 1997).
- Pour la première fois cette année, le nombre de détenus hospitalisés au jour de l'enquête pour une infection en lien avec leur séropositivité est en baisse importante (en 1996, les personnes hospitalisées représentaient 3 % des détenus concernés, en 1997, 0,6 %).

Ces tendances sont analogues à celles observées dans la population générale.

Les régions Île-de-France et PACA demeurent les plus concernées puisqu'à elles seules, elles accueillent 60 % des détenus atteints par le VIH, connus des services médicaux.

Enfin, les femmes détenues sont particulièrement touchées.

La politique de réduction des risques à l'égard des toxicomanes, particulièrement exposés aux maladies transmissibles (VIH, hépatites...), constitue un enjeu de santé publique auquel l'Administration pénitentiaire contribue à faire face, aux côtés du ministère de la santé.

La circulaire interministérielle DGS/DH/DAP n° 739 du 5 décembre 1996 a actualisé les orientations définies depuis 1985, en matière de lutte contre le VIH en milieu pénitentiaire en les replaçant dans le cadre de la nouvelle organisation des soins.

En 1997, l'Administration pénitentiaire a activement travaillé à la mise en œuvre de ces orientations dont certaines étaient nouvelles :

- Dans le cadre de la prise en charge des personnes toxicomanes, un traitement de substitution (méthadone et Subutex) peut désormais être poursuivi ou initié en détention.

Si la prescription des médicaments est de la seule responsabilité du médecin, en revanche les modalités de leur distribution qui peuvent avoir des conséquences sur la sécurité, nécessitent une bonne articulation entre acteurs sanitaires et pénitentiaires.

- Depuis le 1er décembre 1997, conformément aux orientations de la circulaire, l'Administration pénitentiaire met de l'eau de Javel à disposition des personnes détenues. Cette mesure, qui s'inscrit dans une politique d'hygiène générale, vise en particulier la lutte contre les maladies transmissibles telles que le sida ou les hépatites. Un flacon de 12 cl d'eau de Javel à 12° chlorométriques est remis gratuitement et systématiquement à chaque détenu, tous les 15 jours. Ce produit figure également sur la liste des produits cantinables. La quantité d'eau de Javel autorisée en cellule ne peut toutefois excéder 3 flacons par personne. Les études montrent qu'à ce degré de concentration, l'eau de Javel n'est pas toxique et ne présente pas de risque en cas d'ingestion ou de projection.

La mise en œuvre de cette mesure fait l'objet d'un suivi attentif et sera évaluée dans le courant de l'année 1998.

- Des préservatifs et du lubrifiant sont mis à disposition des détenus dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Ils sont également distribués de façon systématique à tous les sortants, permissionnaires ou libérés.

Toutefois, une réflexion devra être menée afin de permettre, comme la circulaire du 5 décembre 1996 en laissait la possibilité, une mise à libre disposition dans d'autres locaux que ceux du service médical garantissant anonymat et confidentialité

- La circulaire a également rappelé que le personnel de surveillance doit disposer de gants à usage unique, notamment lors de ses interventions à l'occasion d'incidents avec exposition au sang.

De même des gants adaptés doivent pouvoir être utilisés par les agents afin de mieux assurer la prévention d'accidents, lors de missions particulières (fouille de linge par exemple).

À cet effet, un marché national a été passé dans le courant du second semestre 1997, et des gants répondant à ces caractéristiques ont été livrés aux établissements pénitentiaires. Une évaluation sera réalisée en 1998.

- La nécessité de renforcer la formation des personnels pénitentiaires dans ce domaine avait également été rappelée. L'objectif est de donner aux personnels une information sur la maladie qui réduise les situations d'angoisse, leur permette de maîtriser les précautions à adopter au quotidien et d'éviter les attitudes de rejet.

Afin de faciliter la mise en œuvre d'actions de formation sur les maladies transmissibles et de donner au personnel pénitentiaire un rôle d'acteur dans le dispositif global

de prévention, un outil méthodologique (classeur comprenant des fiches techniques, des adresses, etc.) destiné aux responsables formation pénitentiaires, a été élaboré en lien avec le ministère de la Santé.

Depuis février 1997, une ligne téléphonique de Sida Info Service, spécifique au milieu carcéral, fonctionne à titre expérimental sur l'Établissement public de santé national de Fresnes.

En complémentarité de l'action menée par les équipes hospitalières et les travailleurs sociaux des établissements pénitentiaires, cette expérimentation vise à permettre aux détenus hospitalisés d'accéder à un service de spécialistes bénéficiant de l'expérience du numéro vert, anonyme, confidentiel et gratuit.

Le cadre de ce dispositif expérimental respecte à la fois les conditions de l'anonymat nécessaire pour ce type d'initiative et des conditions de sécurité très strictes.

Cette expérience d'une durée d'un an, a fait l'objet d'une évaluation de l'INSERM permettant de déterminer l'opportunité de poursuivre la démarche.

Au vu des résultats positifs de cette évaluation, cette action sera donc poursuivie sur l'EPSNF en 1998 et étendue à un autre site, sur la base d'un cofinancement associant notamment le ministère de la Santé et le ministère de la Justice.

Enfin, comme chaque année, les établissements pénitentiaires ont activement participé à la journée mondiale de lutte contre le sida.

Pour 1997, le thème retenu par l'ONU/sida était "l'enfant dans un monde marqué par le sida".

Malgré ce thème délicat à traiter en milieu pénitentiaire, la plupart des établissements pénitentiaires et de nombreux comités de probation et d'assistance aux libérés ont mis en place une action spécifique à l'occasion de cette journée.

Beaucoup d'établissements ont notamment associé les enfants et les familles en attente de parloir : panneaux d'affichage, mise à disposition de documentation en plusieurs langues, distribution de rubans rouges, de ballons pour les enfants.

Éducation pour la santé

L'éducation pour la santé en milieu carcéral est une des composantes communes à l'Administration pénitentiaire et aux services sanitaires. Elle fait en effet partie intégrante du volet insertion de la mission de l'Administration pénitentiaire.

La circulaire santé-justice du 8 décembre 1994 rappelle qu'il s'agit de "mettre en place un projet global associant les personnes détenues, les professionnels sanitaires et sociaux et les personnels pénitentiaires afin que chacun se sente concerné et s'implique dans le cadre d'une véritable promotion de la santé en milieu pénitentiaire".

Le premier bilan des actions 1997 montre une très forte mobilisation des services

pénitentiaires sur ce thème même si la démarche semble plus difficile à mettre en œuvre dans certains gros établissements.

On note une certaine homogénéité dans les thèmes abordés, qui sont souvent sida, hépatite et toxicomanie en maisons d'arrêt, alors qu'en établissements pour peine les questions relatives au sport et à la nutrition sont plus souvent abordées. L'hygiène bucco-dentaire, l'hygiène en cuisine et la consommation de médicaments ont également donné lieu à des approches originales.

En 1997, l'éducation pour la santé a encore été majoritairement abordée par le biais de séances d'informations faites, soit par les UCSA, soit par les services socio éducatifs. Les actions deviennent néanmoins progressivement plus partenariales et mobilisent de plus en plus de services, en lien avec des relais extérieurs tels que les DDASS ou les CRAES notamment.

Les services du milieu ouvert ont également mis en place des actions d'éducation pour la santé à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre le sida.

Ce bilan 1997 est donc globalement positif, mais la situation reste encore fragile et nécessite encore un soutien et une implication forte de la part des deux administrations concernées (DGS et DAP).

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation devrait également favoriser en 1998 une réflexion plus large, incluant les publics suivis en milieu ouvert.

Un guide méthodologique relatif aux actions d'éducation pour la santé en milieu carcéral élaboré par le comité français d'éducation pour la santé va être diffusé à tous les services sanitaires et pénitentiaires en janvier 1998. Ce guide sera un outil précieux pour les services.

Cependant afin de pouvoir accompagner cette diffusion, le Comité français d'éducation pour la santé, la direction générale de la Santé et la direction de l'Administration pénitentiaire ont décidé la mise en place d'un dispositif de formation-action.

L'objet de cette initiative est d'aider à la réalisation de programmes d'éducation pour la santé sur 10 sites, en utilisant ce guide comme support de formation.

Trois ans après l'importante réforme de l'organisation des soins en milieu pénitentiaire engagée par la loi du 18 janvier 1994, l'année 1997 a été marquée dans le domaine de l'action sanitaire par l'évaluation des dispositifs mis en place et des orientations définies. Ainsi a été réalisé le premier bilan de mise en œuvre des protocoles passés entre établissements pénitentiaires et hospitaliers. De même a été entreprise une enquête de satisfaction de la fonction santé dans les établissements du programme « 13 000 ». Enfin, une démarche de même type a été engagée pour d'autres actions (unités pour sortants toxicomanes notamment).

Au regard des premiers résultats de ces évaluations, l'Administration pénitentiaire développera en 1998 son action autour des axes suivants :

- renforcer l'articulation entre services sanitaires et pénitentiaires, afin d'améliorer la prise en charge globale de la personne détenue, dans un objectif de réinsertion.
- Mieux répondre aux besoins de la population suivie en milieu ouvert dans le domaine sanitaire et social et faciliter ainsi le développement d'alternatives à l'incarcération au profit de publics fragiles (toxicomanes notamment).

partie 3

Les ressources humaines

Surveillants lors d'une cérémonie officielle.

L'année 1997 a été marquée par l'intensification du dialogue social. Commencée par les élections professionnelles de l'Administration pénitentiaire les 27 et 28 janvier, cette année s'est poursuivie par la déclaration du garde des Sceaux lors du CTPM du 27 juin, puis par sa lettre du 19 août dans lesquelles sont posées les bases de ses orientations en la matière.

Il s'agit pour l'administration de prévoir une meilleure information et une meilleure communication avec les organisations syndicales, de développer le dialogue social et de le formaliser de manière plus précise. La création de conseils d'établissements est mise à l'étude.

Les dossiers sont travaillés avec les organisations syndicales selon une méthodologie plus ouverte; c'est le cas de nouveaux dossiers comme ceux de la modernisation de certaines dispositions du statut spécial et la création d'un code de règles déontologiques applicables au personnel pénitentiaire ou de dossiers déjà ouverts comme le parc 4000, le nouveau régime disciplinaire des détenus ou la préparation du projet de loi de finances.

Les élections professionnelles, organisées pour la dernière fois sur la base du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 avant les profondes modifications contenues dans les décrets des 20 janvier et 31 mai 1997, se sont déroulées dans un climat serein et digne. Le taux de participation est de 71,34 % pour les élections aux CAP nationales. Pour la première fois, est organisée la consultation pour la désignation des représentants aux sièges des toutes nouvelles CAP régionales pour le corps des gradés et surveillants.

Ces élections ont marqué une stabilisation des forces en présence : l'UFAP avec 38,76 % (+ 3,94 % par rapport à 1994) et FO avec 29,74 % (- 3,52 %) demeurent les grands syndicats pénitentiaires. L'UFAP assoit sa position dans le corps des gradés et surveillants (44,02 %); FO reste majoritaire dans les corps techniques et de direction et obtient 46,08 % dans le corps des chefs de service pénitentiaire. Avec 12,98 % (+ 1,69 %), la CGT conforte sa représentativité et fait une percée parmi les travailleurs sociaux en obtenant pour la première fois un siège au comité technique paritaire des services socio-éducatifs.

Le mouvement de déconcentration se poursuit à l'Administration pénitentiaire, donnant lieu à des formations et informations au niveau régional, soit par l'intermédiaire de l'ÉNAP, soit par l'administration centrale qui apporte une assistance technique aux régions au cours de journées de travail sur thèmes.

La sous-direction des ressources humaines a apporté une attention particulière au dossier relatif au répertoire des métiers. Cette année, a été achevé le descriptif des activités contenues dans les métiers de surveillance, de direction et socio-éducatif puis a été testé en établissements grâce à des personnels volontaires.

La deuxième phase a été lancée; elle concerne les métiers exercés par les personnels administratifs et techniques. Les travaux réalisés en 1997 devraient être testés au cours de l'année 1998.

À la demande des organisations syndicales qui ont été associées au dossier, une réflexion a été entreprise, selon la méthode utilisée dans la démarche du référentiel, sur le contenu des emplois dits spécialisés : moniteurs de sports, formateurs, chargés d'applications informatiques. Les partenaires sociaux ont notamment été conviés à un séminaire résidentiel de travail.

La grande préoccupation de la direction de l'Administration pénitentiaire est restée centrée sur les personnels et les conditions d'exercice au quotidien de leurs fonctions. Dans la logique des instructions de la Fonction publique en matière d'hygiène et de sécurité au travail, l'Administration pénitentiaire a entrepris une série de travaux permettant un progrès décisif dans ce domaine.

C'est ainsi que le directeur de l'Administration pénitentiaire a chargé Mme Tardieu médecin de prévention de Fleury-Mérogis de présider un groupe de travail consacré à la santé des personnels. Ce groupe a émis des préconisations en matière de soins et de prévention. Ces travaux ont donné lieu à la création d'outils d'information et de formation déclinés en fonction des publics utilisateurs : les formateurs et les personnels d'encadrement. En 1998, chaque fonctionnaire disposera également d'un manuel pratique.

Par ailleurs, les crédits consacrés à l'amélioration des conditions de travail des personnels ont été réorientés sur l'hygiène, la sécurité et la prévention des risques professionnels. Ainsi, les établissements disposeront de moyens pour appuyer leur politique en la matière.

Il est essentiel d'associer localement les personnels à ces programmes, et de traiter des questions d'hygiène et de sécurité au niveau où elles se posent. C'est pourquoi, en application des instructions du ministère chargé de la Fonction publique qui recommande de créer des CHS dès lors que 50 agents sont réunis sur le même site de travail, l'Administration pénitentiaire a transmis au CHS ministériel une proposition visant à créer au total une centaine de CHS locaux.

Déjà ont été créés en 1997 sept nouveaux CHS auprès d'établissements pénitentiaires comme la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy, la maison d'arrêt et le centre de détention de Loos, les prisons de Lyon, les centres pénitentiaires de Metz, Nantes, la maison d'arrêt de Rouen, et le CP de Val-de-Reuil. Ces 7 CHS s'ajoutent à ceux déjà créés en 1992 auprès des 4 établissements pénitentiaires les plus importants, Fleury, Fresnes, Paris-la Santé et Marseille-Les Baumettes.

La modernisation de l'Administration pénitentiaire se poursuit dans deux secteurs qui intéressent les ressources humaines : la délocalisation de l'ÉNAP à Agen et la modification de son statut d'une part, la réorganisation et le déménagement de l'administration centrale.

La sous-direction des ressources humaines pilote le dossier relatif à l'ÉNAP; les conclusions de l'audit en matière d'organisation et de pédagogie sont étudiées en vue d'une réforme en profondeur qui lie les contenus de formation et la pédagogie aux évolutions des métiers. Le statut d'établissement public à caractère administratif constituera le cadre juridique qui rendra possible la réforme.

Les travaux préparatoires à la création d'un nouvel organigramme de la DAP sont menés au niveau de la sous-direction. En matière de ressources humaines la déconcentration est l'objectif principal. Celle-ci doit se réaliser dans un cadre strictement défini afin de garantir l'égalité de traitement de tous les agents, quels que soient les niveaux où se déroule la procédure. Le nouvel organigramme prévoit une mission chargée de fixer une fois pour toutes les règles de gestion qui seront appliquées par le gestionnaire qu'il soit local, régional ou national.

La nouvelle configuration consacrera plusieurs des orientations fortes de la direction : recentrer la gestion prévisionnelle, unifier le droit applicable aux agents, coordonner les gestions administrative et financière des personnels, dédier un bureau à la gestion qualitative des cadres et donner à l'Administration pénitentiaire une réelle culture en matière de relations sociales.

Chapitre I

La gestion prévisionnelle des personnels

La direction de l'Administration pénitentiaire a poursuivi en 1997 la mise en place d'une politique des personnels qui doit conduire à terme à une gestion prévisionnelle des effectifs, des compétences et des carrières.

Le bureau de la formation et de l'emploi des ressources humaines a également mis en œuvre la 2e étape du référentiel emplois-formations.

3.11 Les créations d'emplois

évolution	créations d'emplois
1989	644
1990	2 041
1991	1 000
1992	297
1993	367
1994	404
1995	550
1996	730
1997	167
1998	300

les créations d'emplois depuis 1989							
	personnels de direction	personnels administratifs	personnels de surveillance	personnels techniques	personnels socio-éducatifs	autres	total
total effectif budgétaires 1998	273	1 520	14 837	469	1 334	289	18 722
créations 1989	33	83	476	6	47	-1	644
créations 1990	- 1	7	352	0	16	- 6	368
créations 1990 (13 000)	-1	234	1 377	15	48	0	1 673
créations 1991	1	27	396	6	59	0	489
créations 1991 (13 000)	3	101	353	53	1	0	511
créations 1992	0	- 39	136	1	- 3	- 6	89
créations 1992 (13 000)	0	0	208	0	0	0	208
créations 1993	0	25	335	14	- 23	16	367
créations 1994	- 2	88	325	35	- 46	4	404
créations 1995	0	0	0	0	0	0	0
créations 1995 (PPJ)	0	29	351	40	130	0	550
créations 1996	3	50	142	30	5	0	230
créations 1996 (PPJ)	2	25	334	0	130	9	500
créations 1997	1	7	53	2	3	0	66
créations 1997 (PPJ)	2	6	52	4	37	0	101
créations 1998	–	–	–	–	–	–	–
créations (PPJ)	12	31	50	0	200	7	300

3.12 Le référentiel pour la gestion des emplois et de la formation de l'Administration pénitentiaire

La démarche d'élaboration d'un référentiel pour la gestion des emplois et de la formation de l'Administration pénitentiaire a été engagée dans le cadre des mesures d'accompagnement du PPJ. Ce projet prévu pour une durée d'environ 30 mois a impliqué un nombre de plus en plus important de professionnels de terrain et de services déconcentrés.

L'année 1997 a été une année clé dans le développement de ce projet puisqu'elle a connu à la fois une période de test pour les emplois de surveillance, d'insertion et de probation et de direction et une période de première analyse pour l'ensemble des emplois exercés en directions régionales et pour les emplois techniques et administratifs.

L'année 1998 sera l'année de l'aboutissement du projet avec la naissance prévue pour le second semestre de « l'outil référentiel ».

Rappel de la démarche

L'analyse des emplois a été réalisée en deux phases ; une première phase pour les emplois de surveillance, d'insertion et probation et de direction du niveau local, une deuxième phase pour les emplois du niveau régional ;
les deux phases se sont déroulées de manière identique à une année d'intervalle :

- travaux de rédaction des groupes métiers selon une structure prédéfinie : description pour chaque emploi des activités, des responsabilités, des relations et des conditions d'accès ;
- phase test ou de relecture dans 26 établissements et CPAL pour la première phase et 24 établissements et 9 directions régionales pour la deuxième phase. Cette période a consisté pour les services tests à enrichir et améliorer les travaux des groupes métiers afin de préparer les contenus des fiches qui figureront dans la version diffusable à partir du second semestre 1998.

Les objectifs attendus de cet outil de modernisation

À court terme, cet outil de prospective favorisera et anticipera l'évolution des contenus de formation ; à moyen terme associé à des outils de simulation démographique il permettra la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

Enfin, véritable outil du dialogue social sur le champ professionnel, il évoluera régulièrement afin d'être toujours prêt à anticiper l'évolution des métiers.

3.12 Le référentiel pour la gestion des emplois et de la formation de l'Administration pénitentiaire

La démarche d'élaboration d'un référentiel pour la gestion des emplois et de la formation de l'Administration pénitentiaire a été engagée dans le cadre des travaux d'accompagnement du PPJ. Ce projet prévu pour une durée d'environ 30 mois implique un nombre de plus en plus important de professionnels de terrain et de services déconcentrés.

Chapitre 2

La modernisation du service

3.21 L'organisation du service

L'organisation du service des personnels de surveillance

Dans le cadre d'une réflexion pour la réorganisation du service des personnels de surveillance, des propositions ont été élaborées par l'Administration pénitentiaire à la suite de plusieurs réunions en mars, juin, octobre et novembre 1996 avec les organisations syndicales représentatives du personnel de surveillance, propositions qui tiennent compte de plusieurs paramètres :

- la nécessité de conduire une bonne observation de la population pénale,
- l'amélioration des rythmes de travail et de vie des agents.

Pour ce faire, l'administration propose :

- de définir une nouvelle manière de travailler en privilégiant l'équipe pluridisciplinaire de travail et le rôle de premier surveillant, chef d'équipe ;
- de prendre en compte dans les heures de travail, le temps de passage des consignes ;
- d'atteindre un meilleur équilibre des rythmes de travail en modifiant la durée de vacation de travail et en renforçant la régularité des repos et des congés en période estivale ;
- d'étendre à quatre mois la période de compensation entre les heures effectuées et les heures exigibles, en instituant des plafonds mensuels d'heures travaillées ;
- de découper l'année en trois périodes de quatre mois chacune, la première période débutant au mois de décembre afin de répartir le volume horaire de la période des congés d'été sur deux périodes ;
- d'améliorer le caractère prévisionnel du service des agents.

L'année 1997 a permis d'étudier l'adaptabilité du logiciel d'organisation du service « OMAP » aux réformes envisagées et d'engager les modifications informatiques liées au projet de réforme. Des sites pilotes on été sélectionnés (centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis, centre pénitentiaire de Fresnes, maison d'arrêt de Meaux et maison d'arrêt de Villepinte) afin d'effectuer les tests nécessaires en 1998 avant finalisation du logiciel.

L'organisation des futurs établissements

Dans le cadre de la construction des nouveaux établissements, une étude a été menée sur la base des travaux réalisés dans le cadre du référentiel emplois formations : il s'agissait d'évaluer les besoins en effectifs et d'élaborer des propositions relatives à l'organigramme fonctionnel des futurs établissements.

L'évolution des métiers

Deux groupes de travail réunissant les organisations professionnelles représentatives du personnel de surveillance et des représentants de la sous-direction des ressources humaines ont été constitués à la demande du comité technique paritaire central.

Le premier groupe de travail a été chargé d'élaborer des propositions de gestion des emplois et des carrières des personnels de surveillance spécialisés (formateurs des personnels, chargés d'applications informatiques, moniteurs de sport, orientateurs de la population pénale, délégués régionaux à la sécurité).

Ce groupe de travail a, sur la base des travaux menés dans le cadre du référentiel emplois formations, examiné les activités et les modalités de gestion de chaque emploi.

Les propositions issues de ses travaux seront présentées en septembre 1998 et proposées au comité technique paritaire.

Le second groupe de travail s'est réuni afin d'examiner les conditions d'emplois des personnels de surveillance féminins affectés à la surveillance des détenus masculins.

Le recensement des tâches pouvant être confiées, de manière indifférenciée tant aux surveillantes qu'aux surveillants, va être effectué sur la base d'études locales confiées à chaque responsable de service.

Les organisations professionnelles seront associées à cette études au niveau local et régional.

Les résultats de ce recensement seront présentés au comité technique paritaire central au début du second semestre 1998.

3.22 Le fonctionnement des services : la MAP

À caractère temporaire, la MAP (mission d'appui des personnels) a poursuivi en 1997 pour sa dernière année de fonctionnement sa mission d'aide et de conseil auprès des établissements pénitentiaires.

Créée en février 1995 à l'issue du dernier conflit social, la mission d'appui pour les personnels (MAP) concourt à la promotion de la réorganisation du service des surveillants.

Deux années d'expérimentations ont favorisé la définition et la mise en œuvre de nouvelles modalités d'organisation du travail.

Engagées localement en association avec le personnel concerné, les réformes ont visé à l'amélioration du fonctionnement de l'établissement et des conditions de vie des agents par la recherche d'un meilleur équilibre entre les contraintes professionnelles et la vie personnelle.

La démarche poursuivie a privilégié l'adoption d'une organisation du travail plus souple, adaptée à chaque établissement.

Dans le souci de faciliter la mise en place de services adaptés aux besoins locaux, la mission a travaillé à la réalisation d'un outil informatique de simulation et d'aide à la décision en matière d'organisation et de planification du travail des surveillants.

Conseil et appui technique aux établissements

À la demande des établissements, la MAP est intervenue en appui technique pour participer à l'aménagement du service des agents : CP Baie-Mahault, MA Basse-Terre, CP Ducos, CD Chateaudun, CP Remire-Montjoly.

Dans le cadre du suivi des interventions préalablement effectuées, une assistance a été apportée aux établissements pour la gestion du service :
- CD Tarascon : réécriture de la charte relative à l'organisation du travail,
- MA Aix-Luynes : aide pour la planification de l'année 1998.

Un logiciel d'aide à l'organisation du service

Outil de simulation de planification, le logiciel MOSAR, méthode d'organisation du service adapté en région, est destiné à aider les établissements à élaborer des planifications adaptées à leur structure.

Le logiciel va permettre dans un temps de préparation réduit la simulation de multiples schémas de services et le contrôle précis des projets retenus.

L'objet du simulateur est de fournir un planning prévisionnel à l'année en trouvant un bon équilibre entre les besoins du service et les attentes du personnel de l'établissement tout en conservant un rythme de travail régulier qui puisse intégrer la combinaison de plusieurs cycles de travail pour un même établissement.

Calendrier de l'opération :
- réalisation en 1996 d'une étude de faisabilité pour évaluer les coûts, les délais et les difficultés techniques et validation du projet,
- élaboration en 1997 du cahier des charges, appel d'offre, choix de la société pour la passation du marché,
- conception, développement du logiciel et déploiement en directions régionales en 1998.

Chapitre 3

Les conditions de vie et de travail du personnel

3.31 L'action sociale

Les agents de l'Administration pénitentiaire bénéficient, comme l'ensemble des personnels du ministère de la Justice, de l'action sociale définie par le conseil national d'administration de l'action sociale et mise en œuvre par la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Toutefois, afin de répondre plus spécifiquement aux besoins particuliers de ses agents exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés, la direction de l'Administration pénitentiaire conçoit et met en place directement un certain nombre d'actions qui, complémentaires au dispositif général, visent à améliorer les conditions de vie et de travail de ses personnels.

C'est donc dans une double perspective de cohérence avec l'ensemble des directions du ministère de la Justice et de reconnaissance des besoins spécifiques de ses agents que l'Administration pénitentiaire participe aux différentes instances consultatives et décisionnelles relatives à l'action sociale, tant au niveau national que déconcentré ; la présidence du conseil national d'administration de l'action sociale (CNAAS) est assurée par un fonctionnaire pénitentiaire et de nombreux agents des services déconcentrés sont mis à disposition pour participer aux structures locales et régionales d'action sociale.

Le régime des autorisations d'absence accordées pour l'exercice d'activités sociales et mutualistes a été amplifié en 1997 et, chaque fois que les nécessités du service le permettent, les responsables des services déconcentrés pénitentiaires mettent tout en œuvre pour faciliter le fonctionnement des différentes structures à vocation sociale.

Le service social du personnel

Désormais, le service social du personnel s'étend géographiquement sur la quasi-totalité du territoire national. Une assistante de service social exerce ses fonctions à temps complet dans chacun des trois établissements pénitentiaires les plus importants de la région parisienne. De plus, des permanences sont assurées à l'École nationale d'administration pénitentiaire en faveur des agents en formation qui peuvent ainsi bénéficier, dès le début de leur scolarité, d'informations et de prestations sociales.

Trois des départements d'Outre-mer (la Martinique, la Guyane et la Réunion) sont également pourvus d'assistantes sociales du personnel.

L'installation et le logement des personnels

Accueillir ses personnels en vue de faciliter leur installation personnelle et professionnelle est l'un des objectifs poursuivis par l'Administration pénitentiaire en matière

d'action sociale. C'est dans cet esprit d'amélioration du cadre général de vie qu'un certain nombre d'actions ont été intensifiées en 1997.

C'est ainsi qu'en région parisienne, le parc immobilier en faveur de l'Administration pénitentiaire s'est accru d'une vingtaine de logements au profit des personnels de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy, en vertu d'une convention passée par le préfet des Yvelines.

Dans le cadre du projet d'ouverture du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, un plan d'accompagnement social a été mis en œuvre depuis le début de l'année 1997 et doit se poursuivre jusqu'à l'ouverture de l'établissement fixée au printemps 1998, en vue de faciliter l'installation de tous les agents mutés depuis la métropole avec leur famille. À cet effet, la direction de l'Administration pénitentiaire a contacté les autorités locales afin qu'un contingent de logements sociaux soit réservé en nombre suffisant pour permettre l'accueil de l'ensemble des personnels pénitentiaires.

Parallèlement, il est prévu d'étendre au bénéfice des agents mutés de l'actuelle maison d'arrêt de Cayenne qui seront mutés d'office au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, l'indemnité de fermeture forfaitaire de 20 000 F, dans des conditions comparables à celles fixées par le décret du 19 février 1997 au profit des personnels des Antilles concernés par une opération similaire menée en 1996 (ouverture des centres pénitentiaires de Ducos et Baie-Mahault).

En complément de l'aide à la pierre, l'aide à la personne instaurée en 1989, renouvelée en 1991 et 1993 se poursuit. Elle se traduit par différentes allocations adaptées aux situations variées rencontrées par les personnels pénitentiaires affectés en région parisienne, à Lyon et à Marseille. L'allocation exceptionnelle de transport destinée aux agents affectés en premier poste en Corse est également maintenue.

Ces différentes aides spécifiquement pénitentiaires (la DAGE a versé 1,80 MF à la mutuelle pour la gestion de ces aides au logement en faveur des personnels de l'Administration pénitentiaire) sont complétées par deux autres mesures qui s'étendent à tous les personnels du ministère de la Justice : l'aide correspond à 1 mois de loyer pour faciliter l'installation des personnels dans les départements des Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Corse, Isère, Rhône, Savoie, Haute-Savoie, Var. Pour les autres départements, l'aide est versée sous la forme d'un prêt (au taux de 0 %) correspondant à l'équivalent de 2 mois de loyer.

Enfin, le montant du prêt d'honneur pour l'accession à la propriété (résidence principale) est passé de 10 000 à 20 000 F.

Ces dispositifs ont concerné 296 agents pénitentiaires pour un montant global de 3 56 747 F

Les prestations extra-légales

Essentiellement constituées des secours et prêts attribués par une commission restreinte émanant du CNAAS où siège la direction de l'Administration pénitentiaire, ces prestations extra-légales ont été accordées, sur proposition des assistants sociaux du personnel, à des personnels du ministère de la Justice confrontés à des situations sociales ayant des incidences financières difficiles à surmonter. Ainsi, 1 590 147 F ont été alloués à 489 agents pénitentiaires, soit une moyenne de 3 251,83 F par dossier examiné. De même, 114 prêts d'honneur ont été octroyés pour une somme totale de 578 200 F soit une moyenne de 5 071,93 F par dossier.

Les loisirs

L'expansion du domaine des loisirs se poursuit.

Trois organismes nationaux, relayés par les associations locales du personnel, proposent des prestations attractives aux personnels et à leurs familles :

- La fondation d'Aguesseau offre, aux enfants et adolescents des possibilités de séjours sportifs, linguistiques et thématiques en France et à l'étranger. Elle met également à disposition des agents, des locations d'appartements et de chambres dans ses hôtels de vacances.
- La mutuelle du ministère de la Justice offre aussi des possibilités de séjour et de détente à ses adhérents.
- Le comité national des œuvres sociales de l'Administration pénitentiaire (CNOSAP) accueille un nombre croissant de personnels de la justice, dont les agents pénitentiaires et leur famille dans les deux sites balnéaires de l'île de Ré et de la Corse. Sur ce dernier lieu de villégiature, le village de vacances a subi, en septembre 1996, un attentat détruisant une partie de ses installations sans compromettre toutefois le bon déroulement de la saison 1997.

Le sport

Tant en matière de loisir qu'en relation avec l'exercice professionnel, les associations sportives locales organisent de nombreuses activités, dont certaines manifestations évoluent parfois en compétitions nationales.

Le groupe de travail consacré au développement des activités physiques et sportives des personnels pénitentiaires, institué à la fin de l'année 1995 a poursuivi sa réflexion en 1997. En dehors des modalités d'intégration des pratiques sportives dans la vie professionnelle, cette réflexion a porté d'une part sur les dispositifs à prévoir en faveur des sportifs de haut niveau travaillant à l'Administration pénitentiaire et d'autre part, sur le développement des activités sportives de loisir dans le cadre du réseau associatif

pénitentiaire. S'agissant de ce dernier point, certains représentants d'associations réfléchissent actuellement, en lien avec l'Administration, sur l'opportunité de créer une fédération sportive pénitentiaire.

L'expansion des activités sociales témoigne du dynamisme des personnels pénitentiaires et de la solidarité qui les anime. En 1997, les perspectives de la direction de l'Administration pénitentiaire en ce domaine s'orientent vers une politique de développement des initiatives locales.

3.32 L'hygiène et la sécurité La prévention des risques professionnels

Au cours de l'année 1997 les actions menées dans le domaine de la prévention des risques professionnels en faveur du personnel pénitentiaire se sont articulées autour de deux axes :

- le développement des services ou instances concourant à la prévention et au traitement de ces risques et les mesures d'application du décret n° 95-680 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine de prévention dans la Fonction publique ;
- la prévention des risques spécifiques rencontrés en milieu carcéral et en milieu ouvert.

Le développement des services ou instances concourant à la prévention et au traitement

Une meilleure articulation entre les services de médecine préventive et les services déconcentrés

Depuis fin 1996, l'ensemble des services déconcentrés dispose d'un service de médecine préventive assuré soit par des médecins rétribués à la vacation directement par la DAGE, soit par des médecins appartenant à des services de médecine du travail avec lesquels des conventions ont été passées et qui sont payés à l'acte.

La coordination administrative de ces services relève de la direction de l'administration générale et de l'équipement. Néanmoins, au cours de l'année 1997, la direction de l'Administration pénitentiaire s'est attachée à l'insertion de l'action de ces nouveaux partenaires médicaux dans les services déconcentrés. L'enquête effectuée fin 1997, sur l'application de la circulaire NOR JUS G 97600 28 C du 25 mars 1997 sur le rôle du médecin de prévention, révèle que les personnels pénitentiaires assujettis au statut

spécial sont invités à des examens médicaux périodiques, examens au cours desquels ils reçoivent des conseils pour se prémunir des risques particuliers inhérents à leur milieu de travail. La périodicité de ces examens est plus rapprochée pour des agents témoins ou victimes d'agressions ainsi que pour des agents présentant des problèmes de santé spécifiques.

Cette même enquête souligne l'instauration de liaisons administratives régulières pour toutes les questions se rapportant à la protection statutaire des agents dès lors qu'ils sont malades ou victimes d'un accident de service ou d'une maladie contractée en service.

Par ailleurs les chefs d'établissement pénitentiaire soulignent combien ils apprécient les conseils de ces autorités médicales spécialistes des questions de santé au travail dont les actions préventives en faveur du personnel doivent s'articuler avec les services en charge de la santé des populations pénales.

Le développement du dialogue social sur les questions d'hygiène et de sécurité

Les comités d'hygiène et de sécurité spéciaux sont des instances de dialogue social local intéressantes dans la mesure où elles permettent l'examen et la recherche de solutions aux questions touchant à la santé des personnels dans l'exercice des fonctions, en prenant en considération les caractéristiques des sites avec l'implication du plus grand nombre.

Le décret hygiène et sécurité du 9 mai 1995 prévoyait un développement du dialogue social sur les questions se rapportant à la prévention des risques professionnels par un élargissement des compétences des comités d'hygiène et de sécurité, une articulation plus soutenue avec les comités techniques paritaires et si nécessaire la création de comités d'hygiène et de sécurité spéciaux.

Ces orientations se sont traduites, pour l'administration pénitentiaire, par l'examen dans le cadre des comités techniques paritaires régionaux des avis formulés par les comités d'hygiène et de sécurité départementaux ou spéciaux.

Les sept comités d'hygiène et de sécurité créés fin 1996 dans les établissements regroupant plus 300 agents se sont mis en place au début de l'année 1997. Pour chacun d'entre eux, deux réunions ont été tenues au cours de l'année au cours desquelles ils ont traité de problèmes propres à chaque site (plan d'intervention dans les incendies de cellules, aération des locaux de repos du personnel, ergonomie de poste de travail, trousse de secours, formation des membres des CHS, accidents avec exposition au sang...).

Les quatre comités d'hygiène et de sécurité créés en 1992 dans les établissements regroupant plus de 500 agents ont tenu des réunions semestrielles, certains thèmes traités par ces instances étant approfondis dans le cadre de groupes de travail.

Avec le concours des médecins de prévention affectés dans ces établissements et secondés par des infirmières de prévention ils ont continué à examiner les questions ayant des incidences immédiates sur la prévention et sur l'analyse des causes des accidents de service.

En raison des risques particuliers propres au milieu pénitentiaire, la création progressive de comités d'hygiène et de sécurité spéciaux dans les établissements regroupant plus de 50 agents est à l'étude. Le souhait de ces créations tant pour les organisations représentatives du personnel que pour l'administration s'est traduit par l'adoption à la majorité d'un avis lors du comité technique paritaire de l'Administration pénitentiaire du 3 juillet 1997.

Les directions régionales des services pénitentiaires ont progressivement mis en place la formation des membres des CHS spéciaux, celle des membres des CHS départementaux relevant de la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Le développement de la fonction "conseil" par la nomination des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

Le décret "hygiène et sécurité" du 9 mai 1995 prévoyait la nomination d'agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) par les responsables des services déconcentrés.

Les missions de ces agents au sein du ministère de la Justice seront précisées, début 1998, par une circulaire ministérielle. Elles sont intégrées au "référentiel emploi formation". Les agents chargés de ces nouvelles tâches seront formés dans le cadre de modules de formation organisés au niveau régional, les objectifs pédagogiques étant déterminés par l'administration centrale.

La détermination des missions incompatibles avec l'exercice du droit de retrait

Le décret "hygiène et sécurité" du 9 mai 1995 étend aux fonctionnaires le bénéfice du droit de retrait octroyés aux salariés du secteur privé depuis 1982 dès lors qu'ils n'exercent pas une mission de sécurité publique des biens et des personnes. Dans cette dernière circonstance un arrêté interministériel doit préciser les missions incompatibles avec l'exercice de ce droit.

Après avoir recueilli l'avis des instances paritaires compétentes, un arrêté interministériel en date du 10 avril 1997 a déterminé les quatre missions pénitentiaires incompatibles avec l'exercice de ce droit. Cet arrêté fera l'objet d'une circulaire d'application.

La prévention de risques spécifiques rencontrés en milieu carcéral et en milieu ouvert.

Une attention particulière à la prévention des maladies transmissibles

Les mesures concernant la prévention du sida, des hépatites B et C et de la tuberculose revêtent une particulière importance en milieu pénitentiaire en raison de la présence de ces pathologies chez un certain nombre de personnes incarcérées ou suivies en milieu ouvert et de leur gravité en cas de contamination.

La prévention du sida

Une circulaire Santé-Justice en date du 5 décembre 1996 a regroupé dans un même document des dispositions anciennes et formulé des nouvelles directives sur la prévention de cette grave maladie.

Dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures de prévention préconisées, les mesures suivantes concernant le personnel ont été mises en œuvre :

- une circulaire JUS E 97400 86 C du 15 juillet 1997 relative à la conduite à tenir à l'égard des agents de l'administration pénitentiaire ou des agents d'autres administrations exerçant des fonctions dans les services pénitentiaires ou à l'égard de membres bénévoles, victimes d'accident de service avec exposition au sang et aux mesures à mettre en œuvre. L'application de cette circulaire très importante a fait l'objet d'une évaluation fin 1997, qui révèle que les mesures préconisées ont été effectivement appliquées.
- Une note en date du 5 novembre 1997 sur la distribution systématique d'eau de Javel dans les établissements pénitentiaires.
- La livraison d'un stock de gants résistants pour des opérations de fouilles exceptionnelles afin d'assurer aux agents une meilleure protection lors de gestes professionnels.

La prévention des hépatites virales

L'arrêté du 15 mars 1991 fixe la liste des établissements ou organismes privés de prévention ou de soins dans lesquels le personnel exposé doit être vacciné.

De ce texte, il ressort que dans les établissements pénitentiaires sont soumis à l'obligation vaccinale, les seuls agents affectés dans les blanchisseries des établissements et dans les services médicaux.

Néanmoins, depuis 1992 l'Administration pénitentiaire propose à tous ses agents y compris à ceux pour lesquels elle ne revêt pas un caractère obligatoire, la vaccination contre l'hépatite virale B (circulaire NOR JUS E 92 40059C du 27 juillet 1992).

Il n'existe pas encore de vaccin contre l'hépatite virale C, maladie aux conséquences qui peuvent être graves. L'administration reste attentive à toutes les informations concernant cette maladie.

Le ministère de la Fonction publique et le secrétariat d'Etat à la santé seront prochainement saisis de la question d'intégrer les sérologies B et C dans les examens requis administrativement après des accidents avec exposition au sang.

La prévention de la tuberculose

La circulaire NOR JUS E 96 40036 C en date du 12 juillet 1996 sur la prévention de la tuberculose chez le personnel pénitentiaire a rappelé aux responsables de services les différentes mesures qui permettent de prévenir et de lutter contre la tuberculose :

- proposition d'un examen radiologique annuel,
- vaccination BCG auprès des jeunes agents,
- l'organisation des mesures de protection du personnel en lien avec les autorités médicales locales dès lors qu'il existe un cas de suspicion de maladie contagieuse,
- ainsi que les mesures de protection sociale prévues en cas de contamination.

Un projet de circulaire commune Administration pénitentiaire/Direction Générale de la santé/Direction des hôpitaux est en cours d'examen.

Cette circulaire dont les directives s'imposeront aux services de santé (UCSA ou service médical « 13 000 ») rappelle les conduites à tenir tant par les autorités médicales que pénitentiaires lorsqu'un cas de suspicion ou de déclaration de maladie tuberculose pulmonaire est détecté dans un établissement pénitentiaire.

Un arrêté en date du 5 septembre 1996 a rendu obligatoire la vaccination BCG pour le personnel pénitentiaire. Cette vaccination est proposée aux jeunes agents dont l'intra-dermo est négative et qui ne peuvent faire état de deux vaccinations antérieures par le BCG, même anciennes.

L'opportunité de la vaccination, qui ne peut revêtir un caractère systématique en raison de certaines contre-indications, est laissée à l'appréciation du médecin de prévention auquel se pose le problème du bilan sanguin préalable afin de connaître le statut sérologique de la personne à vacciner au regard du VIH.

Les actions de formation sur les maladies transmissibles

Les actions de formation continue sur les maladies transmissibles sont nombreuses. Elles ont pour objectif d'apporter aux agents les connaissances et les savoir-faire suffisants pour se protéger face à des situations difficiles. Elles ont aussi pour objectif de former les personnels à la lutte contre ces pathologies afin qu'ils deviennent des acteurs actifs de prévention auprès des populations incarcérées ou suivies en milieu ouvert.

En collaboration avec la direction générale de la Santé, un outil pédagogique (sous forme de classeur) consacré à ces maladies a été élaboré et diffusé en septembre 1997 auprès des services de formation déconcentrés. Il précise les orientations, les conditions de mise en œuvre, les méthodes pédagogiques et d'évaluation des actions de formation sur ces thèmes dont la mise en œuvre est suivie par les services centraux.

L'accompagnement des agents victimes d'événements traumatisants et la prévention du stress professionnel

En milieu carcéral comme en milieu ouvert, les événements traumatisants peuvent recouvrir deux types d'expériences : les expériences déprimantes (suicide) et les expériences violentes (agression et parfois prise d'otage).

Dans le cadre de la mise en place du programme de prévention du suicide en détention, l'une des mesures a été de proposer, de façon systématique, un accompagnement psychologique aux personnels impliqués dans une situation "déprimante".

Un accompagnement semblable est proposé aux agents victimes d'agression par les psychologues affectés dans les directions régionales.

Au cours de réunions qui se sont tenues dans chaque direction régionale fin 1997, l'administration centrale a demandé à cet échelon déconcentré d'engager une réflexion tant sur la prévention des agressions envers le personnel que sur l'accompagnement et les procédures de réparation des victimes.

Le renforcement des dispositifs d'intervention lors des incendies de cellule

La toxicité des fumées émanant de la combustion des matelas est aussi un problème grave pour les membres du personnel qui tentent d'intervenir dans ce type d'incendie.

Outre les études demandées au laboratoire national d'essai sur la résistance au feu des matelas et la toxicité des fumées, lors des examens préalables de marchés, les services déconcentrés se dotent progressivement d'équipements (masques spécifiques) qui permettent des interventions rapides en limitant les risques pour leur santé. La mise à disposition de ces équipements nécessite la formation des agents à l'utilisation de ces équipements, formation qui sera accentuée au cours des mois à venir.

La surveillance médicale des personnes ayant pu être exposées à l'inhalation de poussières d'amiante sur le site de Fleury-Mérogis

La présence d'amiante dans l'isolation de certains locaux de l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis construit dans les années soixante a été constaté sur 45292 m². Entre 1982 et 1994, 9855 m² des surfaces les plus dégradées ont été déposées et depuis octobre 1997 le déflocage de l'ensemble des surfaces a été achevé.

Afin de déterminer la qualité des personnes qui du fait de leur activités ont pu être exposées à l'inhalation de poussières d'amiante soit parce qu'elles ont effectué des travaux sur les surfaces contenant de l'amiante soit parce qu'elles ont travaillé dans des ateliers où la concentration en poussière d'amiante était élevée, une expertise conduite par le Pr Conso, chargé du service de pathologie professionnelle à l'hôpital Cochin, a été réalisée fin 1996 et début 1997.

Cette expertise souligne que les personnels qui ont pu être le plus exposés sont les agents techniques qui ont effectué des travaux directs sur les surfaces amiantées.

L'ensemble des recommandations contenues dans ce rapport sont progressivement mises en œuvre avec le concours des médecins de prévention qui ont été destinataires du document.

Le risque de contamination de la population pénale est peu probable selon l'expertise, à l'exception de quelques détenus qui auraient effectué des travaux similaires au personnel mentionné ci-dessus. La direction générale de la Santé a été saisie de cette question.

Des procédures d'expertise seront mises en œuvre dès lors que le recensement des édifices contenant de l'amiante, prévu par le décret n° 96-97 du 7 février 1996, révélerait la présence de ce matériau sur d'autres sites pénitentiaires.

L'accompagnement de la diffusion du rapport sur la prévention des risques professionnels

De mars 1996 à août 1997, un groupe de travail présidé par un médecin de prévention et regroupant dix neuf agents des services déconcentrés exerçant des fonctions différentes, a été chargé d'élaborer des recommandations en matière d'hygiène et de prévention des risques professionnels.

La qualité du rapport remis en septembre 1997 a entraîné sa diffusion tant auprès des responsables que des agents. Cette diffusion a été précédée de réunions de présentation dans chaque direction régionale regroupant d'une part les chefs d'établissements pénitentiaires et directeurs de CPAL, médecins de prévention, assistants sociaux du personnel et d'autre part les membres des Comités techniques paritaires régionaux.

Ce document traite des thèmes suivants :

- principes généraux d'hygiène appliqués aux établissements pénitentiaires et aux CPAL pour la prévention des maladies infectieuses et des épidémies ;
- risques professionnels et tuberculose ;
- risques professionnels - sida - hépatites B et C et milieu pénitentiaire ;
- risques professionnels et prévention de la gale, des mycoses, des affections de la peau ;
- prévention des risques professionnels et personnels travaillant dans les cuisines - hygiène - alimentaire ;
- risques professionnels et vaccinations ;
- risques professionnels et prévention du risque incendie dans les établissements pénitentiaires ;
- gestes d'urgence ;
- prévention des risques professionnels et stress au travail ;
- risques professionnels et consommation d'alcool ;
- risques professionnels et protection de la santé des fonctionnaires en état de grossesse ;
- risques professionnels et médecine de prévention.

Ce document pragmatique, ancré sur les pratiques professionnelles, devrait constituer un outil de travail qui suscite une dynamique de prévention des risques professionnels dans les services. Une évaluation de son impact auprès de l'encadrement et des agents sera effectuée fin 1998.

3.33 Les mesures statutaires et indemnitaires

Les mesures statutaires

Le projet de modernisation du statut spécial

Lors du comité technique paritaire ministériel du 26 juin 1997, Mme le garde des Sceaux s'est engagée à procéder à la modernisation du statut spécial qui n'apparaît plus pleinement en phase avec l'évolution de la société en général et celle de l'Administration pénitentiaire, de ses missions et de ses métiers en particulier.

Une négociation en vue de cette modernisation, élargie à toutes les organisations siégeant en commissions administratives paritaires, a donc été ouverte par l'Administration pénitentiaire dès le mois de septembre.

À l'issue des premières réunions qui ont fait l'objet d'un débat approfondi et où la règle d'interdiction de toute cessation concertée du service a été réaffirmée, des groupes de travail ont été constitués chargés d'étudier respectivement à partir du texte existant les dispositions à supprimer, les dispositions à modifier et les dispositions à ajouter.

Ces différents groupes se réuniront durant l'année 1998, en vue d'aboutir à l'élaboration d'un projet global de nouveau statut.

La bonification du cinquième

Cette mesure de parité avec la police nationale qui améliore considérablement le régime de retraite du personnel de surveillance est régie par l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996. Elle abaisse l'âge limite de départ à la retraite à 55 ans avec possibilité de jouissance de celle-ci à 50 ans. Elle s'obtient soit lors de la radiation des cadres par limite d'âge, soit après 25 ans de services effectifs dès l'âge de 50 ans.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette mesure, les services de la direction du Budget ont considéré que les dispositions du décret n° 53-711 du 9 août 1953 qui maintenaient au bénéfice des personnels du cadre actif soumis à l'une des limites d'âge de droit commun inférieures à 65 ans (soit 60 ou 62 ans) les possibilités de prolongation d'activité pour une durée de deux ans au-delà de cette limite ouvertes par le décret

n° 48-1907 du 18 décembre 1948, ne s'appliquaient plus au personnel de surveillance à compter du 31 mai 1996.

A la suite d'un arbitrage interministériel demandé par le garde des Sceaux, le Premier ministre avait accepté de maintenir provisoirement une possibilité de prolongation d'activité pour le personnel de surveillance, à raison de deux années pour les agents qui accédaient à la nouvelle limite d'âge en 1996 et d'une année pour ceux qui y accéderaient en 1997 et 1998.

Une telle solution n'écartait pas le risque, pour les agents entrés tardivement dans l'administration, de se voir privés, par suite de l'abaissement de la limite d'âge, de tout droit à pension lors de leur radiation des cadres. Aussi, une nouvelle demande de maintien dérogatoire de la faculté de prolongation d'activité pour les personnels de surveillance a-t-elle été présentée courant octobre 1997 au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Ce dernier a accepté de substituer à celui résultant de l'arbitrage de novembre 1996 un nouveau dispositif selon lequel ceux des agents qui ne seraient pas en mesure de justifier de 15 ans de services effectifs au moment de leur accession à la limité d'âge puissent bénéficier jusqu'à l'an 2000 de la prolongation d'activité nécessaire à la constitution de leur droit à pension, dans la limite d'une durée maximale de deux années.

La nouvelle bonification indiciaire

C'est au cours de l'année 1997 que s'est achevée la mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire. Les tranches 3 à 7 ont fait l'objet du décret n° 97-546 du 28 mai 1997 modifiant le décret n° 91-1064 du 14 octobre 1991 instituant la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère de la Justice et de l'arrêté du 28 mai 1997 qui fixe les conditions d'attribution de la NBI au sein des services de ce ministère.

L'Administration pénitentiaire dispose d'une enveloppe globale de 41 929 points pour l'ensemble du plan. La totalité des deux premières tranches a été mise en œuvre et versée aux agents concernés (606 emplois afférents à des responsabilités administratives, socio-éducatives ou techniques).

Le choix des emplois retenus au titre des cinq dernières tranches repose sur deux séries de mesures :

- d'une part, l'ajustement des deux premières tranches suite à des suppressions et à des créations d'emplois bonifiés,
- d'autre part, la création de catégories d'emplois nouveaux ouvrant droit à bonification.

La détermination des emplois ouvrant droit à la NBI à fait l'objet d'une longue étude avec les services déconcentrés et d'une large concertation avec les organisations syndicales. Il a été choisi d'accorder une bonification indiciaire aux agents exerçant des fonctions de responsabilité. Ont été notamment retenus les emplois de responsabilité exercés en détention.

Au terme de la mise en œuvre de la septième tranche, ce sont 3154 emplois qui ouvrent droit à une bonification pour l'Administration pénitentiaire.

Mesures statutaires diverses

Le personnel de direction

Le projet de réforme du statut des personnels de direction offre aux agents une carrière revalorisée à travers une amélioration de la grille indiciaire et un déroulement de carrière plus harmonieux qui se traduit par un repyramidage du corps des directeurs d'établissements.

Le corps des directeurs sera désormais composé de trois grades au lieu de quatre, grades correspondant à des niveaux de responsabilité différents.

Cette réforme est également l'occasion de dissocier le corps des directeurs et les emplois de directeur régional avec la création d'un véritable statut d'emploi justifié par les responsabilités particulières qui s'attachent aux fonctions de directeur régional. La hors échelle B a été obtenue après arbitrage du Premier ministre pour plusieurs emplois.

Les deux projets de décrets statutaires ont été soumis au comité technique paritaire ministériel du 26 juin 1997. Le nouveau statut devrait entrer en vigueur au cours de l'année 1998.

Le personnel administratif

Dans le cadre du protocole d'accord du 9 février 1990, le ministère de la Fonction publique a publié le 18 novembre 1994, deux décrets (n° 94-1016 et n° 94-1017, lequel a été modifié par le décret n° 97-301 du 3 avril 1997). Ces textes mettent en œuvre les mesures de revalorisation indiciaire engagées au profit des secrétaires administratifs dans le cadre de la transposition du protocole cités ci-dessus.

S'agissant du corps de catégorie A, un projet statutaire relatif à la création d'une deuxième classe dans le grade d'avancement du corps des attachés d'administration et d'intendance a été soumis à l'avis des ministères chargés du Budget et de la Fonction publique. Le décret devrait être publié au cours du premier semestre de l'année 1998.

Le personnel de surveillance

La réforme du statut particulier des chefs de service pénitentiaire

Si les gradés et surveillants (catégorie C) ont bénéficié d'un alignement de leur carrière sur celle de leurs homologues de la Police nationale, le corps d'encadrement (chefs de service pénitentiaire) n'a pas connu une amélioration comparable de leur carrière.

Les missions de l'encadrement intermédiaire étant essentielles au fonctionnement des établissements pénitentiaires, un projet destiné à rendre plus attractive la carrière des chefs de service pénitentiaire a été présenté aux organisations syndicales le 10 juillet

1997. La poursuite des travaux entrepris devrait aboutir à une prochaine réforme du statut de ce corps.

Autres mesures statutaires en cours

Par décision n° 158740 du 27 juin 1997, le Conseil d'État a annulé certaines dispositions du décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 en tant qu'elles prennent effet à compter du 1er août 1992. Cette annulation a été motivée par le fait que les articles visés prévoyaient un effet rétroactif, lequel se situait dans le cadre de l'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations. La rétroactivité des dispositions réglementaires prises pour l'application de cet accord a ultérieurement été autorisée par l'article 25 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la Fonction publique. Un projet de décret visant à légaliser les dispositions annulées et donc à éviter la remise en cause des actes de gestion effectués en application du statut de 1993 (mutation, tableaux d'avancement, promotion, reclassement) a été transmis pour avis aux services du Budget et de la Fonction publique. Il sera inscrit à l'ordre du jour du premier comité technique paritaire ministériel qui se tiendra en 1998 puis soumis à examen devant le Conseil d'État.

Le personnel technique

Le personnel technique est actuellement composé de trois corps :

- chef de travaux (catégorie C)
- instructeurs techniques (catégorie B)
- professeurs et directeurs techniques (catégorie A)

Les missions des personnels techniques ont considérablement évolué au cours des dix dernières années. Le développement du partenariat avec l'Éducation nationale et les institutions de formation a entraîné une délégation des missions de formation scolaire et professionnelle : celles se rapportant à la maintenance ont été modifiées avec le programme « 13000 ».

Aujourd'hui, les personnels techniques doivent assurer une mission de conseil au chef d'établissement pour les travaux à entreprendre et le suivi des chantiers. Ils doivent être chargés de la gestion de la maintenance, notamment de la coordination entre les corps de métiers, ils préparent les marchés et en assurent le suivi. Ils sont de moins en moins "ceux qui font" et de plus en plus "ceux qui font faire".

Un recensement des points forts du référentiel métiers est en cours. Les résultats de cette étude seront mis en perspective avec les évolutions des métiers des personnels techniques afin de procéder à leur traduction en termes statutaires.

Les mesures indemnitaires

L'indemnité de fermeture des établissements pénitentiaires a été versée aux agents affectés à Fort-de-France et Pointe-à-Pitre qui ont été mutés d'office vers les nouveaux établissements de Ducos et Baie-Mahault.

Les dispositions indemnitaires prévues par le décret du 16 novembre 1990 en faveur "des agents publics mutés ou déplacés d'office à l'occasion d'une opération de restructuration" n'étant pas applicables aux agents en fonction sur ces sites dès lors que cette opération de modernisation ne s'accompagne pas de suppressions d'emplois nettes, le ministre de la justice a demandé au Premier ministre de bien vouloir envisager, à titre dérogatoire, l'application de dispositions similaires à celles qui avaient été octroyées en 1990.

Ce dernier a considéré qu'il convenait d'attribuer à ces personnels les mêmes avantages que ceux qui ont bénéficié aux agents de métropole au moment de la fermeture des établissements qui ont été remplacés par ceux du parc dit « 13 000 ».

Par décret du 19 février 1997 (non publié), il a été alloué aux agents concernés, en application du décret n° 89-271 du 12 avril 1989, une indemnité exceptionnelle compensatrice de sujétions d'un montant forfaitaire de 20 000 F.

Le coût de cette mesure qui a bénéficié aux agents de Pointe-à-Pitre et de Fort-de-France s'est monté à 4,7 MF.

3.34 Le dialogue social

Débutant par les élections professionnelles des 28 et 29 janvier, l'année 1997 a également été marquée, sous l'impulsion du garde des Sceaux, par l'accent particulier mis sur l'amélioration du dialogue social.

Priorité donnée à l'amélioration du dialogue social

Suite à la volonté du garde des Sceaux de renouveler l'attention portée à l'amélioration de la concertation, des réunions relatives à la méthodologie du dialogue social ont été mises en place et un bilan du fonctionnement des instances paritaires a été établi en liaison avec les organisations syndicales. Ce bilan fait ressortir une évolution sensible du dialogue social, notamment au niveau des instances déconcentrées. La concertation est active, tant au niveau des instances paritaires centrales et régionales qu'au niveau de rencontres moins formalisées comme les audiences, les réunions préparatoires aux CTP ou les groupes et réunions de travail qui ont été multipliés (statut spécial, la

réforme des services d'insertion et de probation, déontologie, astreintes et permanences, uniforme, spécialistes…).

De plus, dans un souci constant d'amélioration du climat social local, l'Administration pénitentiaire étudie, avec les organisations syndicales, l'opportunité d'une formalisation du dialogue social au niveau de l'établissement par le biais d'un organe consultatif obéissant à un formalisme minimum : le conseil d'établissement.

Par ailleurs, il est envisagé une extension progressive des CHS spéciaux à tous les établissements de plus de 50 agents afin de trouver au plus prés du terrain les solutions concrètes aux problèmes posés par l'exercice des métiers pénitentiaires au regard de la santé et de la sécurité des agents.

Les élections professionnelles

Les 28 et 29 janvier 1997 se sont déroulées les élections professionnelles aux commissions administratives paritaires pour les 16 corps qui composent le personnel pénitentiaire. Pour la première fois, les personnels de surveillance (corps des gradés et surveillants) ont pu élire leurs représentants régionaux aux commissions administratives paritaires régionales.

Les mêmes jours ont eu lieu les consultations électorales pour la répartition des sièges au sein des comités techniques paritaires déconcentrés ainsi qu'au sein des comités d'hygiène et de sécurité spéciaux (7 CHS spéciaux nouveaux ont été institués et sont venus s'ajouter aux 4 précédemment créés).

Le taux de participation à ces consultations s'établit en moyenne (votants/inscrits) :
- 71 % pour les CAP nationales,
- 68,12 % pour les CAP régionales,
- 70,68 % pour les CTP régionaux,
- 66,32 % pour les CHS spéciaux.

Les CAP

12 organisations syndicales ont présenté des candidats aux 59 sièges des commissions administratives paritaires nationales.

8 organisations syndicales ont présenté des candidats aux 36 sièges des commissions administratives paritaires régionales.

Le dépouillement a eu lieu au siège de chacune des directions régionales pour les corps dont les effectifs sont les plus importants et à l'administration centrale pour les autres, les 28 et 29 janvier 1997. Celui concernant les corps communs (personnels de service social et personnels infirmiers) a eu lieu le 27 janvier 1997 au siège de la DAGE. Les résultats sont récapitulés dans le tableau (p. 279) pour les CAP nationales et dans le tableau 2 pour les CAPR des gradés et surveillants.

tableau 2 : les CAPR (gradés et surveillants)

DR	Sièges détenus par UFAP	FO	CGT
Bordeaux	2	2	
Dijon	3	1	
Lille	2	1	1
Lyon	2	1	1
Marseille	3	1	
Paris	3	1	
Rennes	2	1	1
Strasbourg	2	1	1
Toulouse	2	2	

Les CTP

C'est à partir de ces résultats que sont répartis les 10 sièges au CTP central et les 8 sièges au CTP spécial socio-éducatif de l'administration pénitentiaire.

Ont obtenu au CTP central de l'Administration pénitentiaire :

- UFAP : 5 sièges
- FO : 4 sièges
- CGT : 1 siège

Ont obtenu au CTP socio-éducatif spécial de l'Administration pénitentiaire :

- SNEPAP-FEN : 4 sièges
- CFDT : 3 sièges
- CGT : 1 siège

Les CTP déconcentrés

Simultanément, s'est déroulée la consultation pour la répartition des sièges des CTP régionaux en métropole et en Outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) ou territoriaux (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) en Outre-mer.

Les sièges obtenus par les organisations syndicales aux CTP déconcentrés sont indiqués dans le tableau 3 ci-après.

Le dépouillement des votes a été effectué site par site, au siège des directions régionales. La représentativité des organisations syndicales a été mesurée à l'échelle de l'établissement.

tableau 3 : les CTPD

Sièges détenus	UFAP	FO	CGT	CFDT	USP
DR Bordeaux	2	3	1		
DR Dijon	3	2	1		
DR Lille	3	2	1		
DR Lyon	3	2	1		
DR Marseille	3	2	1		
DR Paris	3	2	1		
DR Rennes	3	2	1		
DR Strasbourg	3	2	1		
DR Toulouse	3	3			
Mission Outre-mer	11	4	2	1	6
total	**37**	**24**	**10**	**1**	**6**

Les CHS

Les résultats de la consultation pour les comités d'hygiène et de sécurité spéciaux confirment les résultats ci-dessus présentés. L'UFAP y est globalement majoritaire (42 sièges sur les 11 CHSS mis en place), devant FO (29 sièges), la CGT (9 sièges) et l'USP (2 sièges).

Résultats des CAP 1997

	1997	UFAP	FO	USP	CGT	SNEPAP	CFDT	CGC	UFPPF	CFTC	FPIP	SNPES PJJ	SNCSP	Total
CAP 1	Direction		154				41	73						268
	%		57,46				15,30	27,24						
	sièges		4				1	2						7
CAP 2	AAI	11	37				21	12						81
	%	13,58	45,68				25,93	14,81						
	sièges		2				1							3
CAP 3	SA	134	179	14	41		38	33						439
	%	30,52	40,77	3,19	9,34		8,66	7,52						
	sièges	2	4											6
CAP 4	Adj. adm.	317	326	32	90		49		19					833
	%	38,06	39,14	3,84	10,80		5,88		2,28					
	sièges	3	3											6
CAP 5	Adj. adm.	120	106	31	27									284
	%	42,25	37,32	10,92	9,51									
	sièges	2	2											4
CAP 6	CSIP					86	19							105
	%					81,90	18,10							
	sièges					2								2
CAP 7	CIP	35	14		117	277	141							584
	%	5,99	2,40		20,03	47,43	24,14							
	sièges				1	2	1							4
CAP 8	Prof. techn.	14	26											40
	%	35,00	65,00											
	sièges	1	1											2
CAP 9	Inst. techn.	36	54		9									99
	%	36,36	54,55		9,09									
	sièges	1	1											2
CAP 10	Chef trav.	114	140		43		8	9						314
	%	36,31	44,59		13,69		2,55	2,87						
	sièges	1	1											2
CAP 11	Gradés/S.	5719	3710	867	1779		168	162	318	120	149			12 992
	%	44,02	28,56	6,67	13,69		1,29	1,25	2,45	0,92	1,15			
	sièges	3	1											4
CAP 12	CSP	73	282	23	24			144				66		268
	%	11,93	46,08	3,76	3,92			23,53				10,78		
	sièges		3					1						7
CAP 13	Agt techn.	30	38											68
	%	44,12	55,88											
	sièges	2	2											4
CAP CTS	CTSS					7	30							38
	%					18,42	78,95					1		
	sièges						2					2,63		2
CAP Ass	ASS				82	43	139					15		279
	%				29,39	15,41	49,82					5,38		
	sièges				1		2							3
CAP Infirm.	INF						2					5		7
	%						28,57					71,43		
	sièges						1					3		4
	1997	UFAP	FO	USP	CGT	SNEPAP	CFDT	CGC	UFPPF	CFTC	FPIP	SNPES PJJ	SNCSP	Total
	Total	6603	5066	967	2212	413	648	432	346	120	149	21	66	17043
	%	38,74	29,72	5,67	12,98	2,42	3,80	2,53	2,03	0,70	0,87	0,12	0,39	1
	sièges	15	24		2	4	8	3				3		59

L'activité des instances paritaires

Au niveau central

Le comité technique paritaire central de l'Administration pénitentiaire s'est réuni les 22 mai, 3 juillet et 24 septembre 1997 et a eu à connaître pour examen ou information des questions suivantes :

Le 22 mai

- Examen du projet de circulaire sur l'utilisation des crédits ACT (amélioration des conditions de travail);
- déconcentration des sanctions du premier groupe pour les gradés et surveillants;
- examen du projet d'arrêté portant création de comités de formation dans les DOM;
- point d'information sur la réforme des SPIP (services pénitentiaires d'insertion et de probation);
- élaboration d'un calendrier pour l'établissement de l'ordre du jour des prochains CTP.

Le 3 juillet

- Projet de décret sur les astreintes et interventions de nuit;
- point d'information sur le plan 4000 et les centres de semi liberté et présentation des rapports Parriaud;
- projet de circulaire sur les uniformes;
- projet de circulaire sur la conduite à tenir en cas d'exposition au sang;
- point d'information sur les travaux du groupe de travail relatif à la prévention des maladies contagieuses;
- point d'information sur la situation des moniteurs de sport;
- point d'information sur l'assermentation;
- point d'information sur la fusion éventuelle des corps administratifs de catégorie C;
- point d'information sur le bracelet électronique;
- point d'information sur l'avenir de la mission d'appui des personnels;
- point d'information sur la parité de la structure indiciaire des corps de gradés et surveillants et des policiers.

Le 24 septembre

- Projet de création des comités de formation dans les DOM TOM;
- projet de note d'orientation sur la formation continue 1998-2000;
- point d'information sur l'audit de l'ÉNAP;
- la formation initiale des personnels administratifs de catégorie C;
- la formation d'adaptation des attachés;
- la réflexion sur la mise en place d'organigrammes pour les services administratifs;
- questions touchant à la gestion du personnel et des services techniques;
- point sur les extractions, les transfèrements et les gardes statiques;
- la procédure disciplinaire concernant les personnels;
- point d'information sur le plan "emplois-jeunes".

Le CTP socio éducatif de l'Administration pénitentiaire s'est réuni le 23 mai 1997 et a examiné les questions suivantes :

- la réforme des services d'insertion et de probation;
- les conditions de désignation des responsables des services d'insertion et de probation.

Au niveau déconcentré

Les CTP déconcentrés ont abordé, notamment, les questions relatives à :

- l'examen du budget;
- l'examen des crédits relatifs à l'amélioration des conditions de travail;
- la résorption de l'emploi précaire;
- la répartition des emplois;
- la formation des personnels.

L'exercice des droits syndicaux

En application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical, l'Administration pénitentiaire a octroyé, à raison de ses effectifs budgétaires pour 1997, 71 emplois au titre des décharges d'activité de service et 5950 journées d'autorisation d'absence à titre syndical répartis comme suit :

organisations syndicales 1997	décharges d'activité article 16	autorisations d'absence article 14
UFAP	27,5	2305
FO	21,1	1769
CGT	9,2	772
USP/FP	4,0	338
CFDT	2,7	226
CGC	1,8	151
SNEPAP	1,7	144
UFPPF	1,4	121
FPIP	0,6	52
CFTC	0,5	42
SNCSP	0,3	23
SNPES	0,1	7
total	**71,0**	**5950**

L'activité des instances paritaires

Le comité technique paritaire central de l'Administration pénitentiaire s'est réuni le 22 mai, 3 juillet et 24 septembre 1997 et a eu à connaître notamment des questions suivantes :

Les CTP déconcentrés ont abordé, notamment, les questions relatives à :

- l'examen du budget;
- l'examen des crédits relatifs à l'amélioration des conditions de travail;
- la résorption de l'emploi précaire;
- la déconcentration des sanctions du premier groupe pour les personnels de surveillance;
- l'évolution des personnels;
- examen du projet d'arrêté portant création de comités de formation et de perfectionnement;
- point d'information sur la réforme des SPIP (services pénitentiaires d'insertion et de probation);
- élaboration d'un calendrier pour l'établissement de l'ordre du jour des CTP.

L'exercice des droits syndicaux

En application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical, l'Administration pénitentiaire a octroyé, à raison de ses effectifs, huit autorisations d'absence à titre syndical répartis comme suit :

organisations syndicales 1997	décharges d'activité de service	autorisations spéciales d'absence
CGT	2	1
CFDT	1	1
FO	1	1
FSU	1	1
UNSA	1	1
SNPES-PJJ/FSU	1	1
SNP	1	1
CFTC	1	1
SNCP	1	1
SNEPAP	1	1
Total	9	8

- point d'information sur la situation des moniteurs de sport;
- point d'information sur l'asservimentation;
- point d'information sur la fusion éventuelle des corps administratifs de catégorie C;
- point d'information sur le bracelet électronique;
- point d'information sur l'avenir de la mission d'appui des personnels;
- point d'information sur la parité de la structure indiciaire des corps de surveillants et des policiers.

Le 24 septembre

- Projet d'création des comités de formation dans les DOM TOM;
- projet de note d'orientation sur la formation continue 1998-2000;
- point d'information sur l'audit de l'ENAP;
- la formation initiale des personnels administratifs de catégorie C;
- la formation d'adaptation des attachés;
- la réflexion sur la mise en place d'organigrammes pour les services administratifs;
- questions touchant à la gestion du personnel et des services techniques;
- points sur les extractions, les transfèrements et les gardes statiques;
- la procédure disciplinaire concernant les personnels;
- point d'information sur le plan "emplois-jeunes".

La formation

3.41 Les formations initiales

Les sous-directeurs

Du 9 septembre 1996 au 15 septembre 1997, l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP) a accueilli la 27e promotion composée de 8 élèves sous-directeurs (4 hommes et 4 femmes). À l'issue de cette période, ils ont effectué, en établissement, leur stage d'apprentissage professionnel en qualité de sous-directeurs stagiaires.

Les élèves de la 26e promotion ont effectué leur voyage d'étude au Sénégal.

Les conseillers d'insertion et de probation

La deuxième promotion de conseillers d'insertion et de probation a débuté le 30 septembre 1996. Elle compte 128 élèves qui ont effectué les stages prévus par le cursus de formation.

En collaboration avec l'ÉNAP, l'université Paris XIII, par l'intermédiaire de son IUP « Ville et santé », assure un cycle de formation préparant à la licence d'ingénierie du management-option ingénierie sociale et urbaine - délivrée par l'université Paris XIII, et au certificat d'aptitude aux fonctions de conseiller d'insertion et de probation, délivré par le ministère de la Justice.

Un enseignement relatif aux éléments du droit communautaire utiles à l'exercice des missions a été instauré. Des ateliers ont été développés, associant, autour de la conduite des entretiens, des professionnels de services d'insertion et de probation et des psychologues cliniciens.

La troisième promotion comporte 51 élèves répartis en deux groupes. Leur formation a débuté le 29 septembre 1997.

Le personnel de surveillance

Les chefs de service pénitentiaire de 2e classe

En 1997, l'École nationale d'administration pénitentiaire a formé 150 élèves dans le cadre de cinq promotions :

- la 3e (liste d'aptitude), de septembre 1996 à mars 1997 : 14 élèves affectés le 17 mars 1997;
- la 3e A, de mai 1996 à mai 1997 : 44 élèves dont 42 affectés le 5 mai 1997;
- la 3e B, de septembre 1996 à septembre 1997 : 32 élèves dont 31 affectés le 1er septembre 1997;

- la 3e C, de juin 1997 à juin 1998 : 17 élèves (14 hommes et 3 femmes);
- la 4e A, de novembre 1997 à novembre 1998 : 43 élèves (38 hommes et 5 femmes).

Les élèves surveillants

Les candidats admis au concours sont nommés élèves-surveillants. Ils suivent alors une formation de huit mois organisée par l'ÉNAP et qui alterne cours et stages de mises en situation à l'école, en maison d'arrêt et établissement pour peine ainsi qu'en milieu extérieur (foyers d'insertion, centres hospitaliers spécialisés, tribunaux, service de police et de gendarmerie).

Cette formation initiale offre notamment, aux élèves surveillants, une approche de leurs fonctions et leur apprend les bases de leur métier :

- découverte du milieu carcéral, de l'organisation de l'Administration pénitentiaire (missions, structures, acteurs), des institutions publiques et associatives partenaires;
- acquisition des connaissances juridiques et réglementaires;
- apprentissage des techniques professionnelles et de sécurité (secourisme, self-défense et tir);
- approche des sciences humaines (psychologie, sociologie, communication) et problématique de la délinquance;
- droits et obligations des personnels (journée d'information syndicale).

973 élèves en formation

L'école nationale d'administration pénitentiaire a formé 857 hommes et 116 femmes dans le cadre de sept promotions :

- la 137e A, d'août 1996 à mars 1997 : 186 élèves (166 hommes et 20 femmes);
- la 137e B, d'octobre 1996 à mai 1997 : 186 élèves (163 hommes et 23 femmes);
- la 137e C, de novembre 1996 à juin 1997 : 15 hommes;
- la 138e, de mars à octobre 1997 : 338 élèves (282 hommes et 56 femmes);
- la 138e bis, de mai 1997 à janvier 1998 : 37 élèves (33 hommes et 4 femmes);
- la 139e, de septembre 1997 à avril 1998 : 113 élèves (105 hommes et 8 femmes);
- la 140e, de novembre 1997 à mai 1998 : 98 élèves (93 hommes et 5 femmes).

Parmi les élèves de ces sept promotions, on remarque :

- 116 femmes (âge moyen : 24,5 ans) et 857 hommes (âge moyen : 25 ans),
- 83 % ont un niveau supérieur au brevet des collèges,
- 77 % sont célibataires,
- 23 % sont originaires de la région pénitentiaire de Lille, 5 % seulement de la région parisienne.

origine des recrutements	
direction régionale de Bordeaux	13 %
direction régionale de Dijon	7 %
direction régionale de Lille	23 %
direction régionale de Lyon	6 %
direction régionale de Marseille	4 %
direction régionale de Paris	5 %
direction régionale de Rennes	16 %
direction régionale de Strasbourg	5 %
direction régionale de Toulouse	14 %
Outre-mer	7 %

3.42 Les formations d'adaptation

Les formations d'adaptation concernent certains personnels dont la formation initiale n'est pas prévue par les statuts, ainsi que les agents qui accèdent :

- soit à un premier emploi : elles ne s'adressent alors qu'aux personnels administratifs appelés à exercer leurs fonctions dans les greffes, économats et services de comptabilité ;
- soit à un nouvel emploi dans le cadre des mutations ou des promotions internes : elles visent alors, outre les personnels administratifs, les chefs des services d'insertion et de probation, les premiers surveillants et les personnels de surveillance exerçant des fonctions spécialisées.

Les personnels techniques bénéficient d'une formation destinée à adapter les spécificités de leurs métiers à l'environnement pénitentiaire.

Les chefs des services d'insertion et de probation

La deuxième promotion des chefs des services d'insertion et de probation a été installée à l'ÉNAP le 16 septembre 1996. Elle comporte 4 candidats recrutés sur concours et 2 nommés sur liste d'aptitude.

Cette promotion a subi les épreuves de validation, à l'exception d'un seul candidat qui a dû prolonger son stage. Cinq stagiaires ont obtenu le diplôme universitaire de « criminologie et politiques publiques ».

La troisième promotion a été installée à l'ÉNAP le 15 septembre 1997; elle compte 12 stagiaires recrutés sur concours et 2 nommés sur liste d'aptitude. La formation a permis trois regroupements sur l'école et deux stages, l'un en direction régionale des services pénitentiaires, l'autre en service partenaire de l'Administration pénitentiaire. Sept semaines de tronc commun associent ces stagiaires aux élèves sous-directeurs de la 28e promotion.

Les personnels administratifs

Au cours de l'année 1997, l'ÉNAP a formé 201 personnels administratifs dont 18 de catégorie A, 107 de catégorie B et 76 de catégorie C.

Les secrétaires administratifs

L'ensemble des enseignements et des stages, à caractère obligatoire, représente une durée de six mois positionnée au cours de leur année de stage. Cette formation a pour but, grâce à des enseignements théoriques et pratiques, d'acquérir la connaissance de l'Administration pénitentiaire et de ses services ainsi que les compétences nécessaires à l'exercice de leur fonction. Elle s'articule en trois phases distinctes :

- phase 1 : enseignement général;
- phase 2 : mise en situation professionnelle auprès de diverses structures pénitentiaires dans la gestion des services administratifs et du greffe;
- phase 3 : enseignements de perfectionnement relatifs aux compétences spécifiques et aux pratiques professionnelles liées au service d'affectation.

La première promotion, recrutée selon le nouveau cadre réglementaire, a achevé sa formation, de janvier à octobre 1997, par les phases 2 et 3 dont les thèmes concernaient le management, le perfectionnement informatique, l'adaptation à la fonction et au service.

Durant ces sessions, des agents administratifs titulaires souhaitant se perfectionner ont pu se joindre aux différents groupes constitués.

Pour l'ensemble de cette promotion, 21 semaines de formation se sont déroulées de juin 1996 à octobre 1997. Un bilan de trois jours, organisé sur le site du Futuroscope à Poitiers, a clôturé cette formation.

Adaptation à un premier emploi

Les attachés d'administration et d'intendance de la 12e promotion ont bénéficié de cinq semaines de formation portant sur les thèmes suivants :

- comptabilité, contrôle de gestion, contrôle de marchés, préparation d'un budget par exercice de simulation, programme « 13000 » ;
- réglementation pénitentiaire;
- animation de réunion et écrits administratifs;
- responsabilité pénale des chefs de service;
- management d'une équipe : l'usure professionnelle (démotivation, routine, etc...).

Perfectionnement

Au cours de l'année 1997, les actions de formation suivantes ont été mises en place :

- développement des compétences personnelles :
  - améliorer ses performances professionnelles,
  - prise de notes et compte rendu de réunion,
  - organisation personnelle et gestion du temps,
  - lecture rapide et efficace,
  - techniques de mémorisation,
  - programmation neuro-linguistique ;
- pratiques professionnelles :
  - l'achat public,
  - maîtrise du vocabulaire de la construction,
  - base de données informatique ACCESS,
  - réglementation de l'hygiène alimentaire en restauration collective,
  - formation des formateurs occasionnels,
  - plan de classement.

Les personnels techniques

Durant l'année 1997, l'ÉNAP a formé 150 agents dont 11 de catégorie A, 43 de catégorie B et 96 de catégorie C.

Perfectionnement

Stages proposés à l'ensemble des personnels techniques :

- négociation commerciale,
- améliorer ses performances professionnelles,
- programmation neuro linguistique,
- formation des formateurs occasionnels,
- base de données informatique ACCESS.

Stages proposés aux personnels techniques selon leur spécialité :

- habilitation électrique de niveau BR, par EDF, en sessions délocalisées à Nanterre et à Marseille, pour les électriciens chargés de travaux et de consignations électriques;
- formation à l'achat public : maîtrise d'ouvrage public;
- formation à l'achat public : actualisation des connaissances;
- journées d'étude et d'information sur la restauration de collectivité;
- mise au point des moteurs diesels;
- brûleurs à gaz;
- réhabilitation de la structure des bâtiments;
- pathologie des équipements et des bâtiments.

Adaptation à un nouvel emploi

En collaboration avec l'AFPA; des stages relatifs à la formation pédagogique des formateurs certifiés ont été proposés aux personnels techniques formateurs.

Les personnels de surveillance

Les premiers surveillants

La formation d'adaptation des premiers surveillants se déroule sur neuf semaines. Elle a pour objectifs :

- d'assurer l'actualisation des connaissances nécessaires à l'exercice de la fonction,
- de favoriser la communication interne et le travail en équipe,
- d'ouvrir la formation sur l'environnement socioprofessionnel et la gestion des relations.

En 1997, elle a concerné 78 agents.

Les fonctions spécialisées

En 1997, des formations d'adaptation ont été reconduites pour les personnels de surveillance appelés à exercer des fonctions spécialisées :

Les chargés d'applications informatiques

La 4e promotion des chargés d'applications informatiques, composée de 10 agents, s'est déroulée du 6 octobre 1997 au 16 janvier 1998.

Les thèmes de formation concernent :

- la maîtrise de l'outil informatique (fonctionnement en réseau, système d'exploitation MS-DOS),
- le rôle et les missions du chargé d'applications informatiques en direction régionale,
- conseil et assistance technique,
- maintenance du parc informatique,
- application des normes, méthodes et réglementations,
- formation des utilisateurs et évaluation des besoins en formation.

Les orienteurs de la population pénale

La 8e promotion d'orienteurs de la population pénale, comprenant 8 agents, s'est déroulée du 15 septembre au 7 novembre 1997.

Les thèmes de formation sont les suivants :

- évoluer de la fonction de surveillant à celle d'orienteur de la population pénale,
- procéder à des investigations auprès de la population pénale,
- apprécier les aptitudes manuelles, intellectuelles et professionnelles des personnes détenues,
- synthétiser et rédiger des rapports de proposition d'affectation,
- maîtriser les techniques de l'entretien,
- conduire et animer un groupe,
- connaître les dispositifs de formation.

Les moniteurs de sport
La 15e promotion de moniteurs de sport, composée de 20 agents, s'est déroulée du 2 juin au 10 octobre 1997.

Cette formation a été conçue selon trois axes portant sur :
- les enseignements généraux (aspects biologiques et biomécaniques, sciences humaines, connaissance juridique du monde sportif). Cet enseignement, animé et validé par le ministère de la Jeunesse et des Sports, est sanctionné par le diplôme de « tronc commun du brevet d'État d'éducateur sportif de 1er degré » ;
- la pratique et la connaissance des activités physiques et sportives (réglementation et animation des activités physiques et sportives, organisation des rencontres sportives) ;
- les connaissances spécifiques au milieu carcéral (self-défense, interventions, menottage, activités et publics sportifs dans les établissements pénitentiaires, gestion du service des sports).

3.43 La formation continue

Les orientations générales de la formation continue pour les années 1996-1997, dans la continuité de celles définies pour l'année 1995, ont été présentées et approuvées par les membres du comité technique paritaire lors de sa réunion du 24 novembre 1995.

Elles fixent les axes prioritaires autour desquels devra être développée la formation continue déconcentrée des personnels, dans le cadre des plans régionaux de formation. Ces axes concernent la mise en œuvre :
- de l'accord ministériel, et plus particulièrement les domaines prioritaires pour les agents de catégorie C ;
- du plan pluriannuel pour la Justice, et notamment les mesures d'accompagnement : projet d'exécution des peines, développement du dialogue social, accompagnement de la réforme santé ;
- des mesures de déconcentration.

Le dispositif déconcentré de formation

Les plans régionaux de formation déterminent les différentes actions à organiser soit à l'échelon régional, soit au niveau des établissements et services pénitentiaires.

Au-delà des actions favorisant le perfectionnement et la professionnalisation, chacun des plans régionaux de formation est structuré selon ses axes prioritaires dont les principaux domaines sont les suivants :

Adaptation à l'emploi

Cette rubrique concerne uniquement les stages en établissement prévus dans le cadre de la formation en alternance.

Perfectionnement et professionnalisation

Ces actions, le plus souvent catégorielles, ont pour objet, au-delà des apprentissages de base, de parfaire la qualification des agents afin d'assurer leur adaptation à l'évolution des services ou des techniques :

- ressources humaines et management,
- gestion administrative et financière (marchés publics, etc.),
- patrimoine et équipement,
- le métier pénitentiaire (exercices de tir, réflexion sur l'usage légal des armes, réforme de la procédure disciplinaire des détenus, prise en charge des mineurs, etc.),
- formation des spécialistes hors formateurs (chargés d'application informatique, correspondants locaux de formation, etc.),
- problèmes économiques et sociaux,
- toxicomanies, déviances et maladies transmissibles,
- droit et institution,
- informatique.

Formation à la communication

Ces actions regroupent des sessions multicatégorielles axées sur l'amélioration de la communication interne, les exigences du travail en partenariat, ainsi que des sessions catégorielles visant à l'approfondissement des moyens d'intervention auprès de la population pénale :

- techniques de communication orale et écrite,
- relations avec les médias,
- langues étrangères.

Qualification des acteurs de formation

Ces actions sont développées afin de permettre aux acteurs de la formation un accompagnement des changements institutionnels :

- perfectionnement et spécialisation des formateurs,
- formation des animateurs occasionnels de formation,
- perfectionnement et spécialisation des formateurs en informatique.

Promotion sociale

Ces actions, mises en place pour favoriser la promotion professionnelle et les projets individuels qualifiants, constituent également une entrée privilégiée pour l'élaboration du plan individuel de formation, selon les dispositions prévues par l'accord ministériel de la formation continue.

Ainsi, sont proposées, d'une part, des sessions de préparation aux différents concours administratifs, éventuellement dans le cadre interministériel, d'autre part, des préparations par correspondance organisées notamment par le CNED (265 demandes prises en charges en 1997).

La formation continue en métropole répartition des stagiaires	
personnels de direction	345
attachés	111
secrétaires d'administration	437
agents et adjoints administratifs	1 342
personnels socio-éducatifs d'encadrement	287
personnels socio-éducatifs	1 136
chefs de service pénitentiaire	901
premiers surveillants	1 883
surveillants	10 133
directeurs et professeurs techniques	27
instructeurs techniques	84
chefs de travaux	205
personnels divers (personnels de santé, personnels privés, intervenants, agents d'autres administrations)	370
total	**17 261**

Principaux thèmes développés en 1997 dans les sessions de formation continue	nombre de stages	nombre de stagiaires	jours/formation stagiaires
adaptation à l'emploi	50	202	692
perfectionnement et professionnalisation	1 925	15 464	27 481
formation à la communication	73	422	1 109
qualification des acteurs de formation	32	124	435
promotion sociale	130	1 049	4 060
total	**2 210**	**17 261**	**33 778**

La formation continue en Outre-mer

À l'instar des comités régionaux de formation institués dans chaque direction régionale des services pénitentiaires, il a été créé, par arrêté du 3 octobre 1997, des comités départementaux et territoriaux de formation dans chaque département et territoire d'Outre-mer.

Le comité, dont la présidence est assurée par le chef de la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer ou par son représentant, se réunit au moins deux fois par an en séance plénière. Il constitue une instance technique de réflexion et de proposition sur la politique départementale ou territoriale de formation définie conformément à la politique ministérielle de formation. À ce titre, il participe à l'analyse des besoins et des demandes de formation continue, à l'étude des critères applicables aux demandes de formations individuelles, à la préparation du plan départemental ou territorial de formation arrêté après avis du comité technique paritaire déconcentré concerné. En outre, il participe à l'évaluation des actions de formation et du déroulement du plan départemental ou territorial de formation.

Un centre interdépartemental de formation, implanté à Ducos (Martinique), fonctionne depuis le début de l'année. Il a été inauguré au mois de mai 1997.

En 1997, 788 stagiaires ont bénéficié des actions de formation organisées en outre-mer, dont :

- 37 de la Guadeloupe,
- 238 de la Réunion,
- 272 de la Martinique,
- 107 de la Nouvelle-Calédonie,
- 29 de la Polynésie française.

La formation continue à l'École nationale d'administration pénitentiaire

Pour répondre aux orientations nationales d'une part, et être en phase avec les programmes régionaux d'autre part, l'École nationale d'administration pénitentiaire a développé, en 1997, des actions de formation dans des domaines très spécialisés de par leur objet ou le public visé. C'est ainsi qu'ont été mises en place des formations concernant :

- **le greffe :** pour permettre aux chefs de service du greffe et à leurs adjoints d'améliorer leurs compétences professionnelles, et pour créer un espace d'échanges sur les pratiques professionnelles visant à une harmonisation de l'application des peines;
- **les drogues et toxicomanies :** pour dispenser un enseignement de haute qualité à des personnes relais qui ont la charge d'assurer des actions de sensibilisation à destination des personnels;

- **la gestion des conflits :** pour développer des stratégies et des attitudes adaptables aux différentes situations de violence et d'agression en milieu pénitentiaire, et acquérir une meilleure connaissance des détenus sur le plan sociologique;
- **le tir et l'armement :** l'accord ministériel sur la formation a réaffirmé le tir et l'armement comme étant un domaine prioritaire pour les agents de catégorie C. Les actions portant sur la sécurité restent donc une des préoccupations essentielles de l'ÉNAP. Le premier objectif est de veiller à la réactualisation des connaissances des personnes ressources (responsables d'armurerie, délégués régionaux à la sécurité, etc.) dans le domaine de la législation des armes; le second objectif est de transmettre des bases en pédagogie afin que des actions de qualité puissent être implantées sur le terrain. De plus, un module de formation a été organisé à destination des chefs de service pénitentiaire (1re et 2e classe) et des responsables régionaux à la sécurité afin que ces cadres prennent eux aussi la pleine mesure de l'importance de ce type d'enseignement;
- **les négociations sociales :** pour aider les cadres A et les CSP1 chefs d'établissement à bâtir des stratégies efficaces de négociation, mettre en œuvre de réelles techniques de communication et développer leurs capacités à prendre des décisions;
- **les outils transversaux des centres de ressources :** découvrir les nouvelles technologies par l'utilisation d'outils pédagogiques multimédia, concevoir et animer un centre de ressources didactiques;
- **la psychiatrie criminelle :** pour connaître la nature des différentes pathologies mentales, comprendre la personnalité du toxicomane, repérer les comportements violents, savoir prendre en charge les otages.

L'École nationale d'administration pénitentiaire maintient le partenariat, sur des thèmes transversaux, avec les écoles de la Justice, les autres ministères et des organismes de formation extérieurs. Dans ce cadre, ont été réalisés :

- un programme de formation des personnels d'encadrement;
- des conférences pluridisciplinaires sur des thèmes très spécialisés auxquelles ont participé 65 cadres (46 de catégorie A et 19 de catégorie B).

Un cycle de perfectionnement à l'intention des cadres supérieurs des services déconcentrés (directeurs hors classe, de 1re et de 2e classe) s'est déroulé de novembre 1996 à juin 1997. Ce programme, élaboré avec le concours de l'ÉNA, a réuni 14 stagiaires.

Chapitre 5

La gestion administrative du personnel

3.51 Les effectifs et le recrutement

Effectif budgétaire et effectif réel

En 1997, l'effectif budgétaire global de l'administration pénitentiaire était de 24786 emplois :

- **314 personnels de direction**
  139 directeurs
  175 sous-directeurs
- **2159 personnels administratifs**
  96 attachés d'administration et d'intendance
  529 secrétaires d'administration et d'intendance
  1060 adjoints administratifs
  377 agents administratifs
  97 agents de service technique
- **19727 personnels de surveillance**
  122 chefs de service 1re classe
  724 chefs de service 2e classe
  2025 premiers surveillants
  16668 surveillants
  150 élèves-surveillants
  36 surveillants congréganistes
  2 surveillantes de petit effectif
- **673 personnels techniques**
  189 professeurs techniques et directeurs de travaux
  484 chefs de travaux
- **1239 personnels d'insertion et de probation**
  156 chefs de service d'insertion et de probation
  1083 conseillers d'insertion et de probation
- **545 personnels sociaux**
  80 conseillers techniques de service social
  465 assistants de service social
- **129 personnels non titulaires**
  26 délégués contractuels à la probation
  103 personnels contractuels divers.

Au 31 décembre 1997, 24659 emplois étaient effectivement pourvus, soit 99,48 %.

La réforme de santé et le personnel infirmier

Au 31 décembre 1997, tous les protocoles formalisant les engagements de transfert de la prise en charge sanitaire des détenus au service public hospitalier ont été signés.

Les 134 personnels infirmiers du ministère de la Justice suivis en gestion par la direction de l'Administration pénitentiaire se trouvent au 31 décembre 1997 dans les situations ci-après :

- 29 agents en détachement auprès de l'Administration pénitentiaire ont réintégré leurs administrations d'origine,
- 58 agents ont opté pour l'intégration dans la fonction publique hospitalière,
- 9 agents ont été mutés à la direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse,
- 20 agents ont été intégrés dans divers ministères,
- 1 agent a été intégré dans le corps des secrétaires administratifs,
- 1 agent a été détaché dans le corps des secrétaires administratifs,
- 1 agent a été intégré dans le corps des chefs de service pénitentiaire de 2e classe,
- 1 agent a été détaché dans le corps des attachés d'administration et d'intendance,
- 14 agents restent en position de détachement auprès de la Fonction publique hospitalière (dont 4 en cours d'intégration).

Le personnel contractuel

L'effectif au 31 décembre 1997 est de 112 agents contractuels.

Au cours de l'année, 3 agents ont démissionné, 3 sont partis à la retraite, 1 est décédé, 2 contrats n'ont pas été renouvelés, une période d'essai de 6 mois n'a pas été prolongée, 5 remplacements ont été effectués.

En réponse à différents besoins en personnels spécialisés, 6 nouveaux contrats ont été passés, 2 postes ont été créés.

3.52 Les recrutements

L'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire, hormis les personnels contractuels, est recruté par voie de concours administratifs.

concours de recrutements organisés en 1997						
catégorie	grade	postes offerts		candidats		
		externes	internes	inscrits	présents	reçus
A	sous-directeur	07	04	1 892	8 822	11
A	CSIP		17	38	33	14
B	CIP	23	16	5 329	3 529	39
B	CSP2	10	33	2 120	1 451	43
C	surveillant	190	-	15 997	10 262	190

3.53 La gestion des personnels

Mutations

Au cours de l'année 1997, 1 789 mutations ont été effectuées dont 285 avec prise en charge totale des frais de changement de résidence à 100 %, 999 avec prise en charge à 80 %, 505 sans indemnisation. Ces chiffres sont sensiblement les mêmes qu'en 1996.

Promotions

Ont accédé au grade ou groupe supérieur :

- 25 personnels de direction,
- 110 personnels administratifs,
- 8 personnels d'insertion et de probation,
- 155 personnels de surveillance,
- 0 personnels sociaux,
- 0 personnels infirmiers.

Cessations de fonction et temps partiel

cessations définitives de fonction en 1997						
catégorie de personnel	**décès**	**démission**	**licenciement**	**fin scolarité**	**radiation**	**total**
Personnel de direction		3	1		1	**5**
Personnel administratif	4		1		20	**25**
Personnel technique	3		1			**4**
Personnel d'insertion et de probation	1	1	1		4	**7**
Personnel surveillance	52	17	19		34	**122**
Personnel social	1		1		7	**9**
Personnel infirmier					7	**7**
total	**61**	**21**	**24**	**0**	**73**	**179**

les mises à la retraite en 1997				
catégorie de personnel	**limite d'âge**	**sur demande**	**invalidité**	**total**
Personnel de direction	2	6		**8**
Personnel administratif	1	12	2	**15**
Personnel technique	2	12		**14**
Personnel d'insertion et de probation		6		**6**
Personnel surveillance	111	199	32	**342**
Personnel social		3		**3**
Personnel infirmier				
total	**116** 29,9 %	**238** 61,34 %	**34** 8,76 %	**388** 100,00 %

Le nombre des départs à la retraite a sensiblement augmenté par rapport à 1996 (329 départs), surtout par limite d'âge (52 en 1996). Cette augmentation correspond à l'abaissement de la limite d'âge des personnels de surveillance, instauré par la loi n° 96-452 du 8 mai 1996.

cessations de fonctions en 1997, répartition par motif et par catégories professionnelles							
catégorie de personnel	disponibilité sur demande	disponibilité d'office	congé sans traitement	congé parental	détachement	temps partiel	total
Personnel de direction	1				4		**5**
Personnel administratif	13			21	10	99	**143**
Personnel technique	1						**1**
Personnel d'insertion et de probation	6		2	2	10	45	**65**
Personnel surveillance	132	9	24	11	14	20	**91**
Personnel social	11			16	5	34	**66**
Personnel infirmier					3	1	**4**
total	**45**	**9**	**26**	**50**	**46**	**199**	**375**

Dans ce tableau et le suivant sont prises en compte les cessations temporaires de fonctions intervenues dans l'année 1997. Ne figurent pas les renouvellements de disponibilité, congés, détachements ou temps partiels.

temps partiel en 1997							
catégorie de personnel	90 %	80 %	70 %	60 %	parental 50 %	50 %	total
Personnel de direction							
Personnel administratif	5	74	6	4	6	3	**98**
Personnel technique							
Personnel d'insertion et de probation	3	31	3	1	6	2	**46**
Personnel surveillance		16		1	2	1	**20**
Personnel social	5	25		1	2	1	**34**
Personnel infirmier					1		**1**
total	**13**	**146**	**9**	**7**	**17**	**7**	**199**

L'exercice des fonctions à temps partiel a été institué par l'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 et par le décret n° 82-624 du 20 juillet 1982.

cessations de fonctions en 1997 liées à des congés de maladie de longue durée							
catégorie de personnel	mise en congé longue maladie	prolongation		retraite après congé longue maladie	décès au cours d'un congé longue maladie	réintégration après congé longue maladie	total
		plein traitement	demi traitement				
Personnel de direction	2	1					3
Personnel administratif	5	29	5	3	1	17	60
Personnel surveillance	44	152	43	27	3	59	328
Personnel éducatif	3	8	1			3	15
Personnel technique		2	2	6		1	5
Personnel infirmier							4
total	**54**	**192**	**51**	**30**	**4**	**80**	**411**

Le nombre des décisions liées à des congés longue durée a légèrement augmenté par rapport à 1996 (335).

les congés de longue maladie en 1997							
catégorie de personnel	mise en congé longue maladie	prolongation		retraite après congé longue maladie	décès au cours d'un congé longue maladie	réintégration après congé longue maladie	total
		plein traitement	demi traitement				
Personnel de direction		2	2				4
Personnel administratif	15	28	6		1	2	52
Personnel surveillance	124	180	28	5	6	60	403
Personnel éducatif	12	4	1		1	1	19
Personnel technique	3	6	1	3			13
Personnel infirmier		1				1	2
total	**154**	**221**	**38**	**8**	**8**	**64**	**493**

Le nombre de décisions relatives aux congés de longue maladie a diminué par rapport à 1997 (504).

Reconnaissance des mérites

En 1997, 394 reconnaissances des mérites ont été décernées aux fonctionnaires de l'Administration pénitentiaire :

- 164 témoignages officiels de satisfaction,
- 230 lettres de félicitations.

Sanctions

Les 344 décisions disciplinaires prononcées à l'égard des personnels se répartissent ainsi :

- hors conseil de discipline : 189 sanctions
  - avertissements : 72 dont 41 prononcés par les directions régionales dans le cadre de la déconcentration de la sanction de l'avertissement instaurée depuis le 1er juillet 1997 pour les gradés et surveillants ;
  - blâmes : 117 dont 8 prononcés par les directions régionales dans le cadre de la déconcentration du blâme instaurée depuis le 1er juillet 1997 pour les gradés et surveillants ;
- en conseil de discipline : 155 décisions
  - relaxes : 7 ;
  - avertissements : 4 (avant le 1er juillet 1997) ;
  - blâmes : 7 (avant le 1er juillet 1997) ;
  - renvois à la DR dans le cadre de la déconcentration des sanctions du 1er groupe (blâmes et avertissements) à compter du 1er juillet 1997 : 6 ;
  - exclusion pour une durée maximale de 15 jours : 54 ;
  - déplacements d'office : 10 ;
  - rétrogradations : 4 ;
  - exclusions pour une période de 3 mois à 2 ans : 37 ;
  - mises à la retraite d'office : 2 ;
  - révocations : 24.

3.54 Les premières mesures de déconcentration

La déconcentration à l'échelon local des services de l'État a été engagée depuis plusieurs années par les gouvernements successifs.

Elle a pour objectif de rapprocher l'administration des citoyens, afin d'assurer un meilleur dialogue et la prise en compte des particularités.

Elle est aussi un nouveau concept, un nouveau mode de gestion, lié à la démarche de modernisation des services publics. La remise en cause des modes statutaires de recrutement ou d'affectation, la redéfinition du rôle et de l'organisation des administrations centrales, ainsi que la délocalisation des responsabilités y sont conçus comme une méthode d'amélioration du fonctionnement des services de l'État.

C'est ainsi que l'administration pénitentiaire, qui a engagé un programme de déconcentration de sa gestion budgétaire et financière, a également déconcentré en 1997 la gestion administrative de ses personnels.

Le décret n° 97-3 du 7 janvier 1997 prévoit la possibilité de déconcentrer la gestion administrative du personnel pénitentiaire auprès des directeurs régionaux et des directeurs des services pénitentiaires.

Ce décret a été suivi d'un arrêté d'application du garde des Sceaux, ministre de la Justice en date du 15 janvier 1997, fixant par étapes successives les actes de gestion dont les pouvoirs sont délégués.

S'agissant d'une mesure nouvelle pour l'administration pénitentiaire, cette déconcentration suppose en effet la mise en place d'un programme d'application progressif, dont le décret fixe le cadre réglementaire.

Il faut rappeler que sont déjà déconcentrés dans les faits, par simple voie de circulaire, la gestion des congés annuels, congés ordinaires de maladie, décisions d'imputabilité au service des maladies ou accidents de service, congés de maternité, autorisations d'absence, validations de service pour la retraite et la gestion des vacataires.

De même, sont régionalisés les concours d'adjoints administratifs, agents administratifs, agents de service technique et chefs de travaux.

Pour ces concours, l'administration centrale élabore un arrêté interministériel d'ouverture de concours prévoyant le nombre total des postes budgétaires offerts au concours et la mise en œuvre de jurys locaux

Un arrêté ministériel précise ensuite le nombre de postes offerts au concours dans chaque région. Les candidats subissent ainsi les épreuves de sélection dans leur région, en vue d'y occuper un poste. Seuls les arrêtés de nomination sont assurés par l'administration centrale.

Une première extension de cette déconcentration a concerné dès le 1er février 1997 les congés de longue maladie et longue durée, disponibilité d'office et le service national, qui ne sont pas soumis à l'avis d'une commission administrative paritaire, mais dont les décisions revêtent la forme d'un arrêté.

L'arrêté du 15 janvier 1997, fixe ces nouveaux actes déconcentrés et reprend la liste des premiers actes administratifs déconcentrés par voie de simple circulaire, afin de leur donner un cadre réglementaire cohérent.

Cette expérience a permis de fixer les modalités des remontées d'information notamment nécessaires à la gestion budgétaire du contrôle financier, du bureau des affaires économiques, financières et du contentieux, ainsi que de la sous-direction des ressources humaines.

Dès le 1er juillet 1997, ont ensuite été déconcentrés d'autres actes de gestion non soumis à l'avis des commissions administratives paritaires : admissions à la retraite, prolongations d'activité, cessations progressives d'activité, congés de fin d'activité, congés parentaux, sanctions du premier groupe (avertissement et blâme).

Un arrêté du 17 décembre 1996 a également créé des commissions administratives paritaires régionales pour le corps des gradés et surveillants. La compétence de ces commissions s'étend depuis le 1er juillet 1997 aux disponibilités (octroi et renouvellement), au temps partiel, aux recours en notation et au refus de congé pour formation syndicale

partie 4

Les moyens ; communication et études ; contrôle et évaluations

Réalisation d'un film de présentation de l'Administration pénitentiaire.

L'équipement

4.11 Le programme spécial de construction

Architecture des établissements pénitentiaires

Le groupe de travail Parriaud a procédé à une analyse critique au plan architectural des établissements du programme « 13 000 » afin de définir les principes architecturaux et fonctionnels qui régiront le programme de construction des nouveaux établissements pénitentiaires.

Le programme de construction

Le programme de construction prévoit désormais la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires en deux tranches.

La première tranche, définitivement arrêtée, comporte la réalisation de trois établissements pénitentiaires : maison d'arrêt de Lille, maison d'arrêt de Toulouse, centre pénitentiaire d'Avignon.

La composition et les sites d'implantation des établissements de la seconde tranche seront arrêtés au cours de l'année 1998.

La mise en œuvre du programme de construction

Les recherches foncières en vue de la construction des nouveaux établissements se sont poursuivies durant l'année 1997. Les emprises foncières retenues pour la réalisation des établissements de la première tranche se situent sur le territoire respectif des communes de Sequedin (MA de Lille), de Seysses (MA de Toulouse) et du Pontet (centre pénitentiaire d'Avignon).

La direction de l'Administration pénitentiaire et la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement ont procédé à l'élaboration des programmes fonctionnels et techniques des nouveaux établissements pénitentiaires en concertation avec les directions régionales. Ces études devraient être achevées au début de l'année 1998 pour permettre de lancer le concours de conception-construction en mars.

Calendrier prévisionnel de réalisation

- Première tranche de construction
  - mars 1998 : lancement du concours de conception-construction
  - octobre 1998 : remise des offres des équipes
  - décembre 1998 : examen des offres par le jury de concours
  - premier semestre 1999 : mise au point du marché et dépôt du permis de construire
  - troisième trimestre 1999 : étude du dossier d'exécution des travaux
  - quatrième trimestre 1999 : préparation du chantier et début des travaux
  - mi-2001 : réception des établissements de la première tranche

- Le calendrier prévisionnel de réalisation de la seconde tranche est en décalage d'une année par rapport à celui de la première tranche.

4.12 Les centres de semi-liberté

La loi de programme pour la Justice prévoit la création de 1 200 places de semi-liberté réservées aux personnes condamnées à de courtes peines ou en fin de peine de plus longue durée, dans des conditions fixées par le juge de l'application des peines.

L'Administration pénitentiaire a confié à un bureau d'études spécialisé dans le domaine de la programmation le soin d'expertiser le projet du programme fonctionnel et technique qu'elle a élaboré en prenant en compte les impératifs de coûts.

Une réflexion complémentaire a par ailleurs été engagée sur la création d'un nouveau type d'établissements pénitentiaires, les centres pour peines aménagées (CPA) qui pourront sur certains sites se substituer aux centres de semi-liberté (CSL). Cette étude est inspirée des travaux d'un groupe de travail sur la semi-liberté et axée sur la prévention de la récidive de la petite et moyenne délinquance des condamnés à moins d'un an d'emprisonnement, volontaires pour être affectés dans ces centres.

La mission des CPA, qui prendront en charge les personnes soumises au régime de la semi-liberté mais aussi des condamnés à de très courtes peines qui ne bénéficient pas encore de cet aménagement de peine, sera de développer et mettre en œuvre l'insertion des condamnés en milieu libre par le développement des alternatives à l'incarcération.

L'implantation de ces structures est prévue dans des secteurs urbanisés bien desservis par les transports publics et correspondant à des bassins d'emplois potentiels.

4.13 Le programme de rénovation

En 1997, l'Administration pénitentiaire a disposé d'un volume d'autorisations de programme s'élevant à 426,63 MF.

La part consacrée à la rénovation du parc s'est élevée à 170,69 MF soit 40 % des ressources.

Le volume d'autorisations de programme a permis de financer :

- l'aménagement des quartiers mineurs ; ce programme a été réalisé en deux tranches : la première a débuté en 1996 et s'est achevée en 1997 ; la seconde se terminera courant 1998 ;
- la mise aux normes des installations techniques : il s'agit des travaux de réfection de chaufferie, d'électricité…
- des opérations de clos et couverts : étanchéité des toitures et des terrasses, des enduits…
- le programme de mise aux normes des infirmeries (UCSA) financé à la fin de l'année 1995 s'achèvera fin 1998. Les 135 opérations programmées auront ainsi été réalisées.

4.14 La délocalisation de l'ÉNAP

L'emplacement retenu pour le transfert de l'ÉNAP est un terrain de 16 hectares situé sur les communes d'Agen et de Boé dans un quartier comprenant un site universitaire et des équipements publics.

Les bâtiments de formation et d'hébergement ainsi que les équipements sportifs et de restauration seront localisés en périphérie du campus afin de dégager un parc central traversé par un canal. Les travaux d'aménagement du terrain ont commencé en août 1997 et devraient s'achever en mai 1998.

S'agissant des bâtiments de formation et de restauration dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la DGPPE (délégation générale au programme pluriannuel d'équipements), les études de conception réalisées par MM. Autran et Marraud sont achevées, les travaux devraient pouvoir démarrer en juillet 1998 pour se terminer en mars 2000.

Parallèlement, l'office public d'HLM de la ville d'Agen est chargé de la maîtrise d'ouvrage des bâtiments d'hébergement des élèves répartis en trois villages. Les travaux pour le premier devrait débuter en décembre 1998 pour s'achever en mars 2000 ; le dernier village sera terminé en mai 2000. Ce calendrier devrait permettre une mise en service globale de l'école en septembre 2000.

Ce projet constitue l'occasion pour l'Administration pénitentiaire de se doter d'un équipement moderne permettant de disposer des techniques pédagogiques les plus récentes et les plus adaptées pour accueillir simultanément 850 élèves.

Par ailleurs, un statut d'établissement public administratif en cours d'étude est susceptible de conférer à l'école une plus grande autonomie, des capacités plus importantes à la mesure des évolutions qui sont en cours au sein de l'administration pénitentiaire. L'ÉNAP est destinée à devenir un véritable centre de référence. Ainsi, dans sa nouvelle organisation, résultat de l'audit mené en 1996 et 1997, l'ÉNAP comportera notamment une direction de la recherche.

Le coût de réalisation de l'ensemble est évalué à 300 MF dont 180 MF à la charge de l'État pour les bâtiments de formation et de restauration et 120 MF partagés entre les collectivités locales et l'office HLM pour les locaux d'hébergement qui seront loués au ministère de la Justice.

4.15 La maintenance immobilière

En 1997, les dépenses d'entretien des établissements du parc classique (établissements d'Outre-mer et ÉNAP non compris) se sont élevées à 110,05 MF au titre du chapitre 37-98, soit une augmentation de 19 % par rapport à l'exercice 1996.

Cette augmentation des dépenses d'entretien immobilier s'est surtout répercutée au niveau des travaux d'agencements et d'installations (+35 % par rapport à l'année précédente), retrouvant ainsi le niveau de l'année 1995.

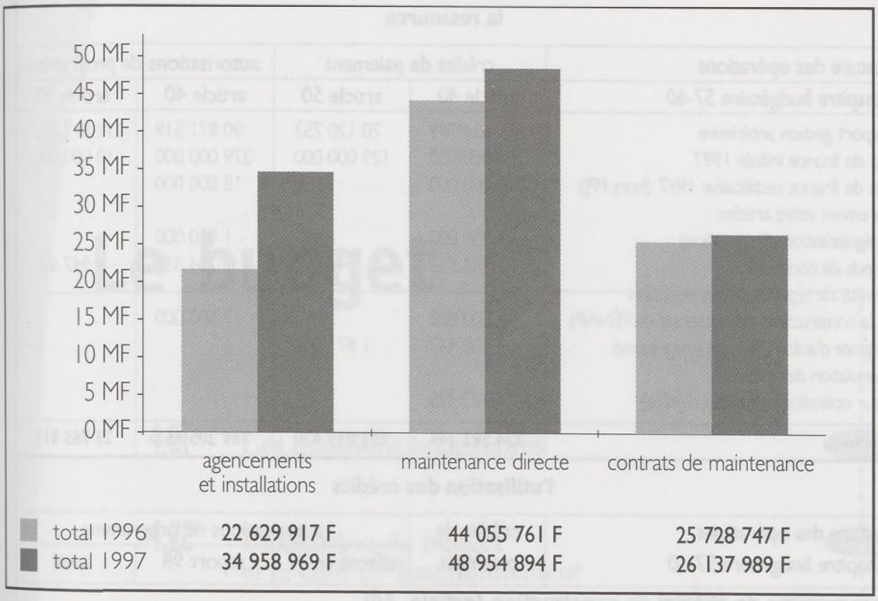
La hausse importante des dépenses de maintenance sous-traitée auprès d'entreprises privées par des contrats annuels constatée en 1996 (+21 %) a connu une stagnation en 1997.

Les contrats concernant l'entretien des chaufferies représentent un tiers du montant total des contrats de maintenance.

Cette dépense représente un ratio de 54 F par m² de surface développée hors œuvre, alors que l'optimum pour un patrimoine du type de celui de l'Administration pénitentiaire peut être évalué à 100 F/m²/an.

À titre de comparaison, les dépenses d'entretien dans les établissements du programme « 13 000 » repris en gestion publique (CP de Châteauroux, Laon, Saint-Quentin-Fallavier et MC d'Arles) représentent un ratio de 115 F/m².

Dépenses d'entretien du parc classique



Bilan de la gestion 1997

la ressource				
nature des opérations	crédits de paiement		autorisations de programme	
chapitre budgétaire 57-60	article 40	article 50	article 40	article 50
report gestion antérieure	11 624 789	70 120 752	90 871 519	12 817 886
loi de finance initiale 1997	200 000 000	129 000 000	279 000 000	10 000 000
loi de finance rectificative 1997 (hors PPJ)	10 000 000		18 000 000	
virement entre articles (régularisation d'imputation)	- 1 950 000		- 1 950 000	
fonds de concours	784 333	947 626	784 333	947 626
arrêté de répartition (participation à la construction du restaurant de l'ÉNAP)	2 500 000		2 500 000	
reprise d'autorisation de programme	2 400 447	1 971 042		
annulation des crédits (sur opérations annulées d'office)	- 773 325			
total	**224 583 245**	**202 039 420**	**389 205 852**	**23 765 512**

l'utilisation des crédits				
nature des opérations	crédits de	autorisations de programme		
chapitre budgétaire 57-60	paiement	affecté en 97	report 98	total
programme de spécial de construction (article 50)				
études préalables	3,40	0,51	201,52	202,03
opérations PPJ (article 40)				
programme de construction	**1,70**	**2,67**	**0,88**	**3,55**
centres de semi-liberté	1,70	2,67	0,88	3,55
opérations de rénovation	**254,28**	**170,69**	**0,00**	**170,69**
dépose des plafonds floqués à l'amiante à Fleury-Mérogis	35,81	0,00		
aménagement des infirmeries	24,05	8,55		8,55
aménagement des quartiers mineurs	10,70	3,55		3,55
mise aux normes des installations	91,20	90,11		90,11
clos et réparations	27,47	22,57		22,57
autres opérations (1)	1,50	2,29		2,29
opérations hors PPJ (article 40)				
construction des établissements	**75,83**	**40,39**	**9,95**	**50,34**
Antilles-Guyane	57,82	17,60		17,60
délocalisation de l'ÉNAP	10,30	10,00	- 7,50	2,50
mutinerie	6,21	10,50	17,45	27,95
autres opérations (2)	1,50	2,29		2,29
total article 40	**335,21**	**213,75**	**10,83**	**224,58**

(1) Câblage, aménagement fonctionnel, construction DR Marseille, sécurité en + (en crédits de paiement : cuisines de Rouen, locaux personnels Fresnes).
(2) Opérations financées sur ressource hors PPJ.

Le budget

la ressource				
nature des opérations	crédits de paiement		autorisations de programme	
chapitre budgétaire 57-60	article 40	article 50	article 40	article 50
report gestion antérieure	11 524 789	70 120 752	90 871 519	2 [illegible]
loi de finance initiale 1997	200 000 000	129 000 000	279 000 000	10 000 000
loi de finance rectificative 1997 (non PPI)	10 000 000		18 000 000	
virement entre articles (régularisation d'imputation)	- 1 950 000		1 950 000	
fonds de concours	784 310		[illegible]	[illegible]
arrêté de répartition (par chapitre)				
à incorporation de recettes de l'UNAF	2 500 000	-	2 500 000	
reprise d'autorisation de programme	2 400 447	1 971 040		
annulation des crédits (sur opérations antérieures d'office)	- 773 325			
total	**224 485 221**	**200 091 792**	**392 321 519**	**12 [illegible]**

l'utilisation des crédits

nature des opérations	crédits de paiement		autorisations de programme	
chapitre budgétaire 57-60	article 40	article 50	article 40	article 50
programme de spécial de construction (article 50)				
feuilles pratiques	3,60	0,31	204,52	30,00
opérations PPI (article 40)				
programme de construction	1,79	2,67	2,60	1,[illegible]
centres de semi-liberté	1,70	2,67	0,08	1,[illegible]
opérations de rénovation	254,28	172,69	0,20	110,[illegible]
dépense des plafonds liquides à l'arrivée à Fleury-Mérogis	35,81	0,00		
aménagement des infirmeries	24,06	8,56		0,[illegible]
aménagement des quartiers mineurs	10,70	3,55		1,[illegible]
mise aux normes des installations	91,20	90,11		20,[illegible]
dus et opérations	27,47	22,57		2,[illegible]
autres opérations (1)	1,50	2,29		
opérations hors PPI (article 40)				
construction des établissements	73,83	40,39	9,95	
Arabie Guyane	57,82	17,60		
délocalisation de l'UNAF	10,30	10,03	- 7,60	
mineure	6,21	10,58	17,45	
autres opérations (2)	1,50	2,29		
total article 40	**335,21**	**213,75**	**10,83**	

(1) Ultrage, aménagement fonctionnel, construction DR Marseille, sécurité en + ten crédits de [illegible] [illegible] de Rennes, locaux personnels Fresnes).
(2) Opérations financées sur ressources hors PPI.

4.21 Les dotations budgétaires

Le budget de l'Administration pénitentiaire, en dépenses ordinaires, ouvert par la loi de finances initiale de 1997 s'est élevé à la somme de 6 480 156 131 F (en 1996, le budget avait été de 6 382 410 704 F).

En progression de 1.53 %, il représente 28.66 % du budget du ministère de la Justice arrêté, en dépenses ordinaires également, à la somme de 22 604 508 623 F.

Par rapport à l'exercice précédent, les dotations pour l'exercice 1997 font apparaître une augmentation de 97 745 427 F.

Les principales mesures nouvelles en matière de budget concernent les personnels et le fonctionnement des services.

En matière de personnel : des créations d'emplois et des mesures statutaires et indemnitaires.

Créations d'emplois

Le total des créations d'emplois s'élève à **167**.

Renforcement du milieu ouvert : 37 emplois dont :

- chefs de service d'insertion et de probation : 20
- conseillers d'insertion et de probation : 17

Renforcement de l'encadrement des services déconcentrés : 3 emplois dont :

- personnel de direction : 2
- personnel technique : 1

Ouverture de Remire-Montjoly : 127 emplois dont :

- personnel de direction : 1
- personnel de surveillance : 105
- personnel administratif : 13
- personnel technique : 5
- personnel d'insertion et de probation : 3

Mesures statutaires et indemnitaires

La poursuite du protocole Durafour

Le projet du budget prévoit les dotations nécessaires au financement du protocole sur le rénovation de la grille de la Fonction publique et sa transposition aux personnels administratifs.

Le total des deux mesures s'élève à la somme de **734 211 F**, elles concernent les personnels administratifs de catégorie B. Il s'agit de la création du nouveau deuxième grade de la catégorie B-type administrative accompagnée de la transformation de 49 emplois, et de la création du troisième grade de la nouvelle carrière des corps de catégorie B, accompagnée de la création d'un emploi.

De plus, ont été prévus les crédits nécessaires à l'extension de la 7e année tranche du protocole Durafour : **8 388 403 F**.

Une mesure indemnitaire

Il s'agit de la revalorisation du taux de l'indemnité de chaussures et de petit équipement. La somme inscrite est de **106 899 F**.

Pour les moyens de fonctionnement

Le fonctionnement général des services :

- entretien des détenus : **30 000 000 F** pour tenir compte de l'augmentation de la population pénale,
- dépenses de santé : **36 000 000 F** pour ajuster les crédits aux besoins relatifs à la prise en charge sanitaire des détenus,
- informatique : **27 000 000 F** dont :
  - développement du projet GIDE (14 000 000 F)
  - informatique déconcentrée (13 700 000 F)
- réparations civiles : **6 600 000 F** pour tenir compte de la réalité des dépenses.

4.22 L'exécution du budget et le coût de fonctionnement

La gestion nouvelle

La gestion déconcentrée des crédits de fonctionnement

Comme en 1996, les neuf directions régionales métropolitaines ainsi que les établissements dépendant de la mission des services pénitentiaires d'Outre-mer fonctionnent selon la procédure de gestion par dotation globalisée de leurs crédits de fonctionnement.

Chaque direction régionale reçoit une dotation globale annuelle imputée sur un seul chapitre budgétaire, notifiée en début de gestion et calculée par application de critères simples et transparents. Il appartient ensuite à chaque direction régionale d'allouer à son tour une dotation globale à chacun des établissements pénitentiaires relevant de son autorité.

Ce mode de gestion des crédits de fonctionnement permet, par la responsabilisation des échelons locaux et régionaux de décision, d'atteindre un niveau optimal de déconcentration.

Les établissements du programme « 13 000 »

Le programme « 13 000 » est composé de 25 établissements mis en service entre 1990 et 1992 totalisant 12 833 places de détention. Ils se répartissent en deux catégories :

- 21 établissements à gestion déléguée répartis dans les neuf directions régionales, mais regroupés au sein de quatre zones qui correspondent aux marchés conclus avec quatre groupements d'entreprises privées à qui sont confiées la gestion des fonctions de maintenance, restauration, hôtellerie, santé, transport, formation professionnelle et travail :
  - zone Nord : GEPSA
  - zone Est : Dumez-FEP
  - zone Sud : GECEP
  - zone Ouest : SIGES.
- 4 établissements repris en gestion publique. Ils sont répartis au sein de chacune des zones afin de servir d'élément de comparaison avec les établissements à gestion mixte. Il s'agit de la maison centrale d'Arles, et des centres pénitentiaires de Laon, Saint-Quentin-Fallavier et Châteauroux.

Le coût des fonctions confiées aux groupements privés

Les rémunérations versées aux groupements privés pour l'année 1997 se sont élevées à 692 608 753 F pour 3 969 972 journées de détention. Le coût par journée de détention a évolué comme indiqué dans le tableau ci-dessous au cours des six dernières années :

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Coût	289 F	243,2 F	206,4 F	185,2 F	178,3 F	172,2 F	171,3 F	174,3 F

Cette diminution du coût s'explique par l'accroissement du niveau de remplissage des établissements. Le marché prévoit une rémunération décomposée en une partie fixe, qui ne varie pas quel que soit le niveau de remplissage, et une partie variable. Le taux de remplissage en 1997 a été de 95,6 % en moyenne annuelle.

Le suivi de l'exécution des marchés de fonctionnement

Les prestations servies par les partenaires privés font l'objet d'une appréciation globalement positive dans l'ensemble des fonctions. Les groupements ont éprouvé aux cours des premières années des difficultés à honorer leurs engagements dans le domaine des activités de travail à proposer aux détenus. Les résultats obtenus depuis 1995 ont permis de redresser la situation dans ce secteur puisque, depuis deux ans, les seuils minimums prévus au marché sont atteints ou dépassés dans trois zones sur quatre. L'année 1997 a été à cet égard une excellente année hormis pour la zone Sud dont les résultats se sont à peine améliorés et restent inférieurs aux objectifs contractuels.

De part et d'autre, sur le terrain, les efforts sont poursuivis afin de renforcer la concertation entre les différentes équipes et de définir des procédures permettant de pérenniser des engagements réciproques garants d'un meilleur fonctionnement au quotidien dans les établissements.

Les établissements du parc « 13 000 » repris en gestion publique

Un dispositif d'analyse comptable par fonction a été mis en place au début de l'année 1995 afin d'évaluer de manière comparative les coûts de la gestion mixte et des établissements repris en gestion publique. Pour cela, les dépenses de personnel ont été réimputées à chacune des fonctions et les procédures classiques d'amortissements et de provisions pratiquées par les sociétés privées ont été ajoutées ainsi que les frais de siège qui sont en l'espèce une fraction des dépenses du siège de la direction régionale.

La maison centrale d'Arles n'a pas été retenue pour les comparaisons en raison de ses contraintes particulières de fonctionnement. Les résultats de l'année 1997 montrent que le coût moyen des trois centres pénitentiaires repris en gestion publique est infé-

rieur de 3 % au coût moyen des six établissements de même type en gestion mixte. Ce différentiel est faible et s'explique par un niveau qualifiant de prestations supérieur dans les établissements à gestion déléguée, notamment dans le domaine de l'entretien immobilier. Il s'explique également par la différence dans le régime de cotisation pour les soins hospitaliers.

La réflexion sur le principe de la gestion déléguée

Le recours à une formule de gestion déléguée est l'objet d'un examen approfondi. L'Administration pénitentiaire a élaboré différents outils d'analyse pour déterminer l'intérêt de ce mode de gestion tant d'un point de vue économique et financier que du point de vue de la qualité des prestations en comparaison des résultats obtenus dans les établissements du parc classique. Elle a pris en compte également plusieurs études réalisées par différents groupes de travail composés d'experts de toutes disciplines (colloque parlementaire, Cour des comptes, ENA et audit d'une société extérieure) qui aboutissent à des conclusions assez positives sur l'expérience de la gestion déléguée dans les établissements pénitentiaires.

Elle a commencé à élaborer un projet de cahier des charges dans l'hypothèse du renouvellement des marchés de fonctionnement du programme « 13 000 » et du recours à ce type de marché pour les nouveaux établissements pénitentiaires. Elle a pris pour base de travail les préconisations présentées par un groupe de travail composé de représentants des établissements, des directions régionales et de l'administration centrale.

Les moyens

Le coût moyen journalier intègre les dépenses de l'École nationale d'administration pénitentiaire mais il ne prend pas en compte :

- les dépenses de subventions titre IV du budget, affectées aux comités de probation et aux associations de soutien, soit 26 635 838 francs qui ne peuvent être appliqués à des journées de détention ;
- les dépenses d'investissement des titres V (investissements exécutés par l'État) et VI (subventions d'investissement accordées par l'État).

Alimentation

Les dépenses des services pénitentiaires pour l'alimentation des détenus se sont élevées à 295 826 676 F. Ces dépenses ont été imputées sur le chapitre 37-98 "fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion nouvelle" (article 41, établissements en budget global et article 42, établissements à gestion publique).

Le nombre de journées d'alimentation constatées pour cet exercice s'est élevé à 16 379 939 représentant une moyenne de 44 877 détenus par jour. Ces éléments ne prennent pas en compte l'alimentation des détenus dans les établissements en gestion

mixte du programme « 13 000 », remboursée aux groupements privés dans le cadre des marchés de fonctionnement (jours de détention des établissements du programme « 13 000 » en gestion mixte : 3 970 524 journées).

Répartition des dépenses en 1997

dépenses de personnel	**3 998 547 813**	**62,68 %**
entretien des détenus	**813 462 038**	**12,75 %**
alimentation	295 003 691	
habillement, couchage et blanchisserie	19 817 042	
dépenses de santé des détenus	432 096 580	
sécurité sociale (vieillesse)	27 698 820	
hygiène corporelle	4 954 260	
formation des détenus	12 610 845	
chantiers extérieurs	17 002 121	
réinsertion	4 278 679	
autres dépenses	**1 567 108 240**	**24,57 %**
matériel général et autres dépenses de service	213 145 796	
consommation d'énergie	125 995 851	
eau	65 643 951	
hygiène, propreté et nettoyage des locaux	21 168 204	
formation professionnelle du personnel	12 160 457	
transport des détenus	562 984	
rémunération de la main d'œuvre pénale	48 416 636	
frais de communication	33 216 064	
loyers, charges	8 332 165	
parc automobile	16 664 331	
entretien des bâtiments et contrats de maintenance	133 202 048	
réparations civiles	4 539 724	
frais de déplacement	55 285 043	
centres de rétention	10 809 296	
informatique	23 954 167	
ÉNAP	29 357 104	
programme « 13000 » secteur public	34 348 344	
programme « 13000 » secteur privé (marchés de fonctionnement)	730 306 074	
total général	**6 379 118 091**	**100,00 %**

Les taux journaliers moyens de l'alimentation atteints pour 1997 sont exprimés dans le tableau ci-dessous :

Alimentation année 1997	nombre de journées de détention	nombre moyen de détenus par jour	taux journaliers moyens pour 1997
métropole	15 240 516	41 755	17,73
DOM	1 139 423	3 122	22,44
Total	**16 379 939**	**44 877**	**18,06**

Habillement, couchage

L'Administration pénitentiaire assure l'approvisionnement en articles de couchage des établissements pénitentiaires dans le cadre de marchés nationaux.

Un marché a été passé sous la forme d'un appel d'offres ouvert ; 18 527 matelas houssés ont été ainsi livrés en 1997, pour un montant total TTC de 4 397 548 F, ainsi que 19 386 traversins pour un montant total TTC de 289 804 F.

Mode de gestion des crédits de fonctionnement

Responsabilisation des échelons locaux et régionaux de décision

Les neuf directions régionales métropolitaines ainsi que les établissements dépendant de la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer fonctionnent, comme en 1996, selon la procédure de gestion par dotation globalisée de leurs crédits de fonctionnement. Chaque direction régionale reçoit une dotation globale annuelle imputée sur un seul chapitre budgétaire, notifiée en début de gestion et calculée par application de critères simples et transparents. Il appartient ensuite à chaque direction régionale d'allouer à son tour une dotation globale à chacun des établissements pénitentiaires relevant de son autorité. Ce mode de gestion des crédits de fonctionnement permet d'atteindre un niveau optimal de déconcentration.

4.23 L'évaluation et le contrôle de gestion

Un service d'évaluation et de contrôle de gestion a été mis en place depuis 1995 auprès du sous-directeur des affaires administratives. Le contrôle de gestion est la contrepartie indispensable à la mise en œuvre de la déconcentration, introduite en premier lieu dans le domaine de la gestion des crédits, puis développée dans le domaine des ressources humaines et de la gestion de la population sous main de justice.

Le service d'évaluation et de contrôle de gestion a aussi en charge le suivi des marchés de fonctionnement du programme « 13 000 », ainsi que l'élaboration du cadre juridique et la définition des modalités de gestion pour le programme des nouvelles constructions.

Au niveau central

Analyse de coûts

Une analyse des coûts de la gestion 1996 a été diffusée en 1997. Élaborée à partir des situations définitives d'utilisation des crédits et des dépenses de personnel et de fonctionnement des établissements et sièges des directions régionales, cette étude comprend :

- une synthèse générale en comparaison avec l'année 1995, qui permet aux directions régionales de visualiser les écarts dans la répartition des dépenses et de se situer par rapport à la moyenne nationale,
- une analyse spécifique par direction régionale ou par catégorie d'établissements des dépenses des principaux secteurs.

L'estimation du coût de la santé avant et après la réforme s'est poursuivie ; elle sera affinée et complétée pour l'exercice 1997.

L'unité d'œuvre la plus régulièrement retenue est la journée de détention (JDD).

Les tableaux de bord de gestion

Expérimentés en 1994 et opérationnels depuis 1995, les tableaux de bord de gestion permettent un échange de données chiffrées objectives et fiables entre les trois niveaux de gestion : local, régional et central. Ils concernent tous les secteurs d'activité de l'Administration pénitentiaire et peuvent également permettre l'évaluation d'un certain nombre de mesures du PPJ. Ils font l'objet d'une agrégation nationale par direction régionale.

Ils sont revus chaque année et selon les remarques des services déconcentrés et de l'administration centrale, s'adaptent aux évolutions de l'institution.

Les conférences budgétaires régionales

Elles se déroulent à l'automne et sont un lieu essentiel de la relation entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elles permettent de faire un bilan annuel de l'action menée et de définir les objectifs pour l'année suivante. En 1997, elles ont pu valablement s'appuyer sur les tableaux de bord, les indicateurs de suivi du PPJ et les orientations définies en début d'année, avec la vérification de la répartition et de l'utilisation des moyens budgétaires et humains.

Les lettres d'orientations

Ces lettres indiquent en début d'année aux directeurs régionaux les axes prioritaires qui conduiront leurs actions. Conçues en 1996 et reconduites depuis cette date, elles comprennent une partie commune à toutes les directions régionales, qui est adressée avant les conférences budgétaires et qui définit la politique générale. Des orientations spécifiques, définies en tenant compte des situations propres à chacune des directions régionales et des échanges qui ont eu lieu lors des conférences budgétaires, sont ensuite précisées.

L'envoi définitif de chaque lettre d'orientations est précédé d'un entretien entre le directeur de l'Administration pénitentiaire et chaque directeur régional en charge d'une circonscription, de l'ÉNAP ou de la mission Outre-mer.

Les indicateurs stratégiques de suivi du PPJ

Ils permettent de suivre le niveau de réalisation des objectifs du programme pluriannuel pour la Justice et de ses mesures d'accompagnement. Au nombre de dix, ils sont publiés mensuellement depuis avril 1996 sous forme de graphiques et commentaires adressés aux directions régionales, établissements pénitentiaires et comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL). Une comparaison de ces indicateurs, de date à date sur une période de 6 mois, a permis d'élaborer un premier bilan des résultats du PPJ. Une réflexion quant à l'évolution de ces outils d'évaluation est en cours.

La mission d'audit et de contrôle

À la demande des directions régionales, de bureaux de l'administration centrale ou de l'Inspection des services pénitentiaires, le service d'évaluation et de contrôle de gestion est intervenu en appui sur plusieurs dossiers avec déplacement sur sites :

- vérification des comptes d'associations ou de mess du personnel,
- audit des associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires dans la perspective de la refonte des textes actuels,
- groupe de travail sur l'organisation et la périodicité des remontées d'informations entre l'administration centrale et les directions régionales.

Au niveau régional

Critères et modalités de répartition des crédits

Les directions régionales sont invitées à engager une réflexion sur les critères et modalités de répartition des crédits de fonctionnement entre les établissements. Les pratiques de reconduction sont de plus en plus souvent abandonnées pour laisser la place à la mise en œuvre de critères objectifs et transparents. Certaines directions régionales

ont instauré des conférences budgétaires locales accompagnées ou non de lettres d'orientations par établissement.

Élaboration et suivi des budgets prévisionnels

Le niveau régional et local est le lieu effectif de consommation des crédits. C'est donc le juste niveau pour mettre en place un contrôle de gestion plus opérationnel et classique. Il s'agit en effet de contrôler l'élaboration de budgets prévisionnels, de suivre leur exécution et de mesurer les écarts. Ces dispositifs sont largement favorisés par les impératifs liés à la déconcentration du contrôle financier.

Cellules régionales de contrôle de gestion

En 1997, il existe six cellules régionales de contrôle de gestion et des projets sont en voie de concrétisation dans les directions régionales de Dijon, Rennes et Strasbourg. Elles sont amenées à développer leur rôle de conseil et d'assistance aux établissements, comités de probation et de d'assistance aux libérés et associations socioculturelles.

Une fiche descriptive du métier de contrôleur de gestion est insérée dans le référentiel emplois-formations en cours d'élaboration.

L'organisation du travail, l'informatique et la bureautique

4.31 L'organisation

La fonction « organisation » apporte un soutien méthodologique aux services pénitentiaires dans les domaines liés à la conduite du changement :

- diagnostics d'organisation et propositions d'évolution,
- études d'opportunité et refonte des processus administratifs,
- suivi et accompagnement des changements,
- aide à l'élaboration de projets de service et de démarches qualité,
- expertise en conduite de projet et planification,
- définitions des postes et des procédures administratives.

L'organisation de l'administration centrale

Réorganisation des services centraux

La direction de l'administration pénitentiaire a poursuivi sa réflexion visant à réorganiser ses services centraux.

Une équipe de projet a été mise en place, aux fins :

- de préparer les textes réglementaires définissant la nouvelle organisation, les attributions et missions des nouvelles entités créées au sein de la direction ;
- de préparer l'affectation des agents dans les nouvelles structures, en fonction des besoins des services, des vœux des agents et des règles administratives ;
- de préparer, en relation avec la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), le déménagement de la direction de l'administration pénitentiaire vers sa nouvelle localisation rue du Renard (Paris 4e) ;
- de veiller à l'articulation entre la réorganisation fonctionnelle et le déménagement dans les nouveaux locaux ;
- d'assurer l'information régulière des responsables hiérarchiques et des agents sur l'ensemble de ces actions.

La direction a également fait appel à un cabinet de consultants qui a été chargé :

- de préparer et planifier l'ensemble des opérations de changement d'organisation ;
- de soutenir l'encadrement dans l'animation du changement, les réflexions sur les relations transversales et la constitution des nouveaux bureaux ;
- de suivre la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Ces travaux doivent aboutir à la mise en place de la nouvelle structure au 1er juillet 1998.

Messagerie et agenda électroniques des services centraux

Depuis 1996, un logiciel de travail en groupe (collecticiel) est implanté sur les postes informatiques des agents de l'Administration pénitentiaire ayant accès au réseau local informatique, soit une soixantaine de postes.

Après une étude comparative des différents collecticiels du marché, la direction de l'Administration pénitentiaire a décidé d'implanter le logiciel Microsoft Exchange sur l'ensemble des postes de l'administration centrale. Les enjeux organisationnels de cette implantation sont les suivants :

- amélioration de la gestion du temps des cadres de la direction;
- optimisation des transmissions et des partages d'informations inter-bureaux;
- modernisation de la communication au sein des équipes de travail;
- mise en place progressive de solutions innovantes de gestion électronique des documents bureautiques.

À moyen terme, les directions régionales pourront également implanter ce collecticiel dans leurs services ce qui permettra la mise en place d'une communication avec l'administration centrale et entre les régions.

La mise en réseau des postes de travail constitue un important facteur de succès de la réorganisation projetée car elle va instaurer de nombreuses relations entre les nouveaux bureaux et services.

Organisation documentaire

Une réflexion sur l'organisation de la gestion des documents a été initiée dans le but d'optimiser :

- la capitalisation de la connaissance par la constitution de bases de documents,
- la multiplication des accès aux bases constituées par la mise en place d'outils bureautiques de réseau,
- la facilité et la rapidité des recherches sur ces bases.

Le bureau de l'informatique et de l'organisation intervient dans les domaines suivants :

- conception, développement et installation d'un logiciel d'enregistrement des courriers « arrivée » et « départ »;
- formation au logiciel et sensibilisation des utilisateurs aux méthodes d'indexation des documents pour la constitution d'une base de données documentaire;
- soutien méthodologique auprès du service de la documentation, en charge du projet d'organisation documentaire à l'Administration pénitentiaire.

L'organisation des services déconcentrés

La mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer

La mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer a été créée en 1990 pour assurer l'animation, la coordination et le contrôle des établissements pénitentiaires et des comités de probation de l'Outre-mer.

Après quelques années de fonctionnement dans un contexte de forte déconcentration des missions de l'Administration pénitentiaire, il est apparu nécessaire de réétudier le positionnement et le rôle de cette unité.

C'est ainsi qu'a été formulé un projet de réorganisation reposant sur les principes suivants :

- la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer deviendra, à terme, un service central rattaché au directeur de l'Administration pénitentiaire ;
- ce service sera recentré sur des missions de suivi des politiques, d'adaptation des réglementations, de soutien aux services, de pilotage et de communication ;
- il sera structuré par secteur géographique (Antilles-Guyane, La Réunion, Pacifique), chacune des unités géographiques ainsi constituées devant assurer le traitement de l'ensemble des questions relatives à la population placée sous main de justice, aux ressources humaines et au fonctionnement des services qui relèvent de sa compétence ;
- l'échelon de déconcentration se situera au niveau local et il n'y aura pas de structure intermédiaire entre ce niveau et l'administration centrale.

Ce nouveau schéma d'organisation permettra à l'Administration pénitentiaire de mieux assumer le poids de l'Outre-mer qui s'est accru avec l'ouverture récente des établissements pénitentiaires de Ducos, Baie-Mahault et Remire-Montjoly. Sa mise en œuvre va nécessiter un important effort de recrutement de cadres en 1998 et 1999.

Le projet d'exécution de peine

Le projet d'exécution de peine formalise les étapes qui jalonneront le parcours pénitentiaire du condamné. Il définit les attentes de l'institution à son égard et les perspectives qui peuvent lui être proposées.

Ce projet ayant été adopté, à titre expérimental, par dix établissements pénitentiaires pilotes, la direction de l'Administration pénitentiaire a décidé d'en conduire l'évaluation (voir page 97 et suivantes).

Il s'agissait essentiellement :

- d'apporter un soutien au pilotage du projet en appréciant, non seulement les premiers effets des dispositifs mis en place dans les établissements, mais également, la manière dont les moyens étaient mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'administration centrale ;

- de préparer une éventuelle généralisation de l'expérience à l'ensemble des établissements pour peines.

Le rapport d'évaluation élaboré par le comité à la fin de son intervention a proposé des orientations pour une meilleure mise en œuvre des dispositifs en établissements. Il a également mis l'accent sur le rôle essentiel des directions régionales en tant que pilotes de la généralisation du projet, laquelle a été envisagée sur une période de trois ans.

Le déploiement de GIDE

En liaison avec l'équipe de projet GIDE, un cahier des charges a été élaboré en vue de confier, à un cabinet expert ingénierie de déploiement d'applications informatiques, une mission de planification des opérations de déploiement de GIDE et d'évaluation des structures et des moyens financiers et humains à mettre en œuvre durant toute la période du déploiement.

L'appel d'offres correspondant a été conduit à son terme et le prestataire a rendu son étude en janvier 1998.

Pour répondre aux trois objectifs poursuivis par l'Administration pénitentiaire :

- déployer GIDE sur tous les sites pénitentiaires (établissements, régions, ÉNAP),
- déployer GIDE rapidement, sur une période de 4 ans,
- assurer une bonne visibilité du déploiement,

l'étude fixe les orientations suivantes :

- énumération et classification des tâches de déploiement à réaliser en matière technique, de formation et de reprises des données existantes;
- mise en place d'équipes spécifiques au déploiement :
  - une équipe nationale, dirigée par un directeur du déploiement et composée de 20 agents : sa mission première est d'assister et d'animer les équipes des services déconcentrés;
  - des équipes régionales : dans chaque direction régionale des services pénitentiaires, l'unité informatique actuelle, renforcée par de nouveaux chargés d'applications informatiques (CAI), mettra en place une cellule déploiement de GIDE qui assurera la responsabilité du déploiement sur sa région;
  - des supports locaux : en établissements, le correspondant local informatique (CLI) aura pour mission d'assurer l'assistance au démarrage du nouvel applicatif dans les services, puis sera en charge de la maintenance de premier niveau.

4.32 Les structures informatiques

Le bureau de l'informatique et de l'organisation

Le bureau de l'informatique et de l'organisation (HB3) a pour mission d'assurer les fonctions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble des services de l'administration centrale et de maîtrise d'œuvre pour le développement des applications. Associé à la réalisation du projet GIDE, il aura la charge de la généralisation future de ce logiciel.

Le bureau HB3 est organisé en deux départements qui regroupent au total 24 agents, fonctionnaires et contractuels.

Informatique et bureautique

Ce département est chargée de :

- de participer à l'élaboration et au suivi du schéma directeur informatique de l'Administration pénitentiaire, en conformité avec les orientations du schéma national de l'informatique élaboré par la Commission de l'informatique ;
- de gérer les budgets informatiques du chapitre 34-05 : délégation des dotations budgétaires aux services déconcentrés (en 1997, ces derniers ont reçu 20 MF), financement des développements des applications nationales, tenue de l'inventaire du parc informatique de l'administration centrale ;
- de piloter l'informatisation des services déconcentrés en fixant des objectifs liés aux implantations d'applications nationales, tout en favorisant l'initiative locale ;
- de diffuser les consignes de sécurité informatique à l'ensemble des utilisateurs de l'informatique au sein de l'Administration pénitentiaire en liaison avec la commission de sécurité informatique du ministère de la Justice ;
- de préparer les dossiers d'autorisation de mise en œuvre des applications traitées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- de recruter et de participer à la formation des chargés d'applications informatiques affectés aux services déconcentrés.

Organisation

Dans ce domaine, le bureau est chargé : d'aider au lancement des projets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, mais aussi de promouvoir la conduite d'actions innovantes au sein des services et d'assurer la bonne mise en place des solutions retenues.

Les unités informatiques régionales

Les unités informatiques régionales supervisent, sous l'autorité des directeurs régionaux des services pénitentiaires, l'informatique au niveau régional, qu'elle soit d'initiative locale ou qu'elle consiste en la mise en œuvre d'applications validées au niveau national.

Les principales missions des unités informatiques recouvrent la formation des utilisateurs dans les établissements et services de leur ressort, l'implantation des applications bureautiques et informatiques sur les sites utilisateurs, le suivi des commandes, de la maintenance des matériels et logiciels, le respect des mesures de sécurité informatique.

La coordination et la cohérence des actions de ces services sont facilitées par les réunions informatiques trimestrielles, lieux d'échanges entre les représentants de l'administration centrale et les unités régionales. Ces unités sont composées de chargés d'applications informatiques issus des corps de personnels de surveillance, administratif ou socio-éducatif. À la fin de l'année 1997, ces services se composaient de 86 agents sur l'ensemble du territoire national alors que l'effectif théorique prévu à l'organigramme dans les directions régionales est de 90.

Les chargés d'applications informatiques

Les arrêtés en date du 18 novembre 1993 et celui en date du 3 mai 1994 officialisent la situation des personnels de surveillance en tant que chargés d'applications informatiques dans les unités informatiques régionales.

Depuis 38 postes ont été pourvus, à l'issue de trois procédures de recrutement. La quatrième promotion a été recrutée à la mi-1997. Les nouveaux chargés d'applications informatiques (9 agents) ont une formation de treize semaines. Cette formation vise à donner aux stagiaires une culture informatique générale et à leur présenter l'ensemble des applications de l'administration pénitentiaire. Affectés dans les unités informatiques régionales, les chargés d'applications informatiques ont à parfaire leurs connaissances et acquérir un ensemble de compétences plus spécialisées pendant une année avant d'être titularisés dans leurs fonctions.

En 1998, 24 nouveaux chargés d'applications informatiques vont être, recrutés pour renforcer les équipes régionales chargées du déploiement du logiciel GIDE.

4.33 Les applications informatiques

Dans le cadre du schéma directeur de l'administration pénitentiaire, l'année 1997 a été marquée par :

- l'installation de la 1re version de l'application GIDE sur les sites pilotes de Fresnes et Rouen ;
- la poursuite de la politique de délégations budgétaires aux services déconcentrés, encourageant ainsi le renouvellement des parcs informatiques, l'implantation des applications nationales et le développement de produits d'initiative locale.

Par ailleurs, l'année 1997 a été consacrée à la rédaction du projet du schéma directeur informatique du ministère de la Justice ; ce dernier a classer par ordre de priorité de 1 à 5, les projets essentiels pour la modernisation de l'institution sur la période 1997-2001.

Le classement pour les principaux chantiers de l'administration pénitentiaire s'établit comme suit :

- Priorité 1
  - déploiement de GIDE, conditionné aux résultats de l'audit commandé par le ministère du Budget.
- Priorité 2
  - la réalisation du logiciel PliSE milieu ouvert (PliSE-MO) en tant qu'outil d'accompagnement du projet de la réforme des services d'insertion et de probation,
  - la réalisation du logiciel SIEC, intégrant l'euro, et destiné à remplacer l'actuelle application de gestion économique,
  - le projet GTS, logiciel de gestion de tableaux de service des établissements qui succédera à l'actuelle application OMAP.

Les études préliminaires des projets PliSE-MO et SIEC se sont achevées en 1997. La rédaction des études préliminaires du projet GTS est en cours et reste liée à l'avancement des travaux d'homogénéisation des procédures de gestion des personnels par la sous-direction des ressources humaines.

Le domaine des ressources humaines

Logiciel de simulation

Un logiciel de simulation de l'organisation des services des agents a fait l'objet d'une étude de faisabilité dont les conclusions ont été favorables. L'année 1997 a été consacrée, par le biais d'une consultation européenne, au choix de la société chargée de la

réalisation du logiciel et à l'achat à destination des directions régionales des matériels suffisamment puissants pour recevoir cette application. Le développement de l'application s'effectuera en 1998.

Évolution OMAP

Une évolution du logiciel OMAP a été examinée et le choix d'une société pour la réalisation des évolutions arrêté. Les travaux de réalisation débuteront en 1998.

La gestion de la population sous main de justice

Le secteur socio-éducatif

La gestion du secteur socio-éducatif en milieu ouvert

Une application de « gestion du milieu ouvert » (MOUVE) assure le traitement des données administratives et judiciaires concernant les personnes prises en charge par les comités de probation.

Une nouvelle application (PliSE-MO) doit permettre de répondre aux besoins des utilisateurs. Elle fournira tous les éléments fonctionnels nécessaires à la liaison avec le milieu fermé et à la rédaction des rapports annuels d'insertion et de probation.

PLiSE-MO permettra de gérer les données administratives, judiciaires et sociales des personnes suivies par le service, de produire des états et des tableaux de bord, des statistiques, des courriers-types, d'alimenter la production de la fiche de liaison entre les services d'insertion et de probation, et de gérer les données relatives aux partenaires et aux actions qu'ils proposent. L'application intégrera aussi des fonctions nouvelles de messagerie, d'agenda et de suivi des dépenses.

Ce projet doit être engagé en 1998 afin d'accompagner la mise en place de la réforme des services d'insertion et de probation.

Les rapports annuels d'insertion et de probation

Il s'agit de l'actualisation des outils « RAMO » et « RAMF » qui constituent une aide à la rédaction des rapports annuels de réinsertion dans les CPAL et dans les établissements pénitentiaires.

La gestion du secteur socio-éducatif en milieu fermé : PliSE - MF

Cette application informatique est destinée au suivi des personnes prises en charge par les travailleurs sociaux de l'Administration pénitentiaire et à la gestion des activités proposées par les partenaires des établissements. Elle est entrée en phase de déploiement au cours de l'année.

Ce programme permet la constitution d'une base de données sociales, administratives, scolaires et professionnelles des détenus et le suivi des aménagements de peines et des entretiens ; il possède un module d'interrogation par un langage de requêtes personnalisées sécurisé, approprié et facile d'accès. Il édite les statistiques qui alimentent le rapport annuel de réinsertion et autorise notamment les différents partenaires du service socio-éducatif à la mise à jour des listes de détenus inscrits aux activités.

Depuis 1996, après la validation sur les quatre sites pilotes et les formations spécifiques dispensées aux chargés d'applications informatiques régionaux, l'application PLiSE-MF a été progressivement déployée sur une soixantaine d'établissements pénitentiaires, ce qui permet une gestion plus cohérente des ressources partenariales et l'élaboration de rapports d'activités favorisant le pilotage aux niveaux local, régional et central. La généralisation à l'ensemble des services socio-éducatifs prendra fin en 1999.

La gestion de l'exécution des peines

La gestion centralisée de la population pénale

Implantée au bureau de l'individualisation et des régimes de détention de la direction de l'administration pénitentiaire depuis 1995, l'application de gestion centralisée de la population pénale (GCPP) est l'outil de gestion :

- des affectations et réaffectations des détenus définitivement condamnés,
- des décisions de placement en établissement de santé,
- des incidents individuels et collectifs survenus en détention,
- des transfèrements nationaux de détenus.

Cette application GCPP est par ailleurs associée à un outil d'infocentre, qui permet la production de statistiques périodiques, aussi bien que la production d'études spécifiques sur la situation des détenus définitivement condamnés.

Une version régionale de l'application (GRPP) a été réalisée pour faciliter la gestion des dossiers des détenus condamnés définitifs à des peines de courtes durées. Elle a été implantée dans les départements de gestion des personnes placées sous main de justice des directions régionales de Bordeaux, Lille et Rennes.

La gestion des comptes nominatifs et du travail des détenus

Le premier secteur couvert par l'informatique fut celui des comptes nominatifs et de la gestion des payes des détenus. C'est celui qui se prêtait le mieux à l'informatisation, notamment par les économies importantes qui pouvaient en être dégagées et la fiabilité que pouvait apporter un tel traitement.

Dans un premier temps, neuf établissements ont été dotés d'une application permettant de gérer les comptes nominatifs sous GCOS6 sur des mini-ordinateurs installés sur site à partir de 1979. Aujourd'hui, seuls trois établissements utilisent encore cette application et gèrent 14 % de la population pénale. Les matériels sont cependant obsolètes et ces sites devraient être les premiers à recevoir la future application GIDE.

À partir de 1987, cette application a été développée sous PICK et un module de gestion des payes y fut ajouté. Cet outil très souple est actuellement étendu à 140 établissements et gère 65 % de la population pénale. Cette application a connu une nouvelle version en 1997 qui permet dorénavant la gestion informatique des livrets d'épargne des détenus.

La prise en charge des détenus (PECD)

C'est en 1990, à l'occasion de l'ouverture des premiers établissements du programme 13 000, que fut mise en place l'application de prise en charge des détenus (PECD). Elle a pour objectif de gérer non seulement les comptes nominatifs et la paye, mais aussi tout le domaine du greffe et de la détention. Il s'agit d'intégrer dans un même outil toute la gestion du parcours du détenu en établissement.

Cette application a connu de nombreuses difficultés à l'origine et son implantation a été limitée à 28 établissements pénitentiaires.

PECD a cependant été stabilisée et a connu des évolutions qui lui permettent d'apporter maintenant un bon niveau de satisfaction aux utilisateurs. Dans le domaine des comptes nominatifs et de la détention, elle gère 22 % de la population pénale et 18 % dans le domaine du greffe.

Au cours de l'année 1997, de nombreuses et importantes évolutions ont été effectuées

- au niveau fonctionnel :
  - l'automatisation de l'archivage,
  - la modification de la saisie et de l'affichage de la zone INSEE,
  - les outils de recherche multicritères,
  - le rôle de CAP global,
  - l'étude de la reprise des données PECD vers GIDE,
  - l'adaptation de l'application pour le changement de millénaire, etc…
- au niveau technique :
  - la diffusion de la procédure de cohabitation entre PECD (sous Unix) et NETWARE permet aujourd'hui de travailler dans un environnement multitâches,
  - la ligne de secours TRANSPAC a été remplacée par une liaison numérique RNIS, ce qui permet un gain important en coût de communication.

Le Fichier national des détenus (FND)

Mise en place depuis 1988, cette application a pour objectifs principaux de rechercher et localiser les détenus incarcérés en France et de gérer les entrées et les sorties.

Ses fonctionnalités permettent notamment aux directions régionales et aux établissements pénitentiaires d'effectuer des recherches, des éditions propres à leur gestion locale, d'élaborer de nombreux tableaux de bord de gestion et les statistiques mensuelles sur la base de plusieurs critères de sélection (nationalité, âge, sexe, profession, niveau d'instruction, catégorie pénale, quartier, titre de détention, nature d'infraction…). En 1997, cette application a fait l'objet d'une migration afin d'être supportée par du matériel plus performant. Cette réalisation a permis de changer le réseau et

d'imprimer de nouvelles cartes d'acccès. Le basculement s'est effectué le 24 novembre, sans incident. Une version 3 suivra dès 1998, et sera à terme alimentée par le logiciel GIDE.

La gestion économique

La généralisation du logiciel de gestion économique développé en 1993 dans l'environnement Multilog Oxygène, s'est poursuivi au cours de l'année, notamment dans des établissements d'Outre-Mer.

L'Administration pénitentiaire a décidé de passer en tierce maintenance applicative, ce logiciel de gestion économique jusque là limité aux domaines budgétaires et économiques, afin de se consacrer au développement d'un nouveau système d'information économique et comptable qui couvre la totalité des domaines budgétaires, économiques, comptables, indemnitaires et de contrôle de gestion à partir de l'an 2000.

La société prestataire, chargée de cette tierce maintenance applicative depuis 1997, a réalisé au cours de l'année de nombreuses évolutions. Les services déconcentrés sont satisfaits de cet interlocuteur.

Parallèlement, à la suite des études préalables du nouveau projet de système d'information économique et comptable (SIEC) qui se sont déroulées en 1996, des études détaillées ont été amorcées en 1997. L'année 1998 sera consacrée à la finalisation des études détaillées et à la rédaction des cahiers des charges relatifs à la réalisation de ce futur système d'information.

La communication

Mise en réseau des postes de travail des services centraux

Dans le cadre de la réorganisation et du déménagement des services de l'administration pénitentiaire, un réseau local sera implanté. Il permettra l'interconnexion de tous les postes de travail des services centraux à des fins de partage de documents, d'échange de messages et de programmation des réunions.

Service vidéotex de communication interne

La direction de l'administration pénitentiaire est engagée dans un processus de mise en œuvre d'un service télématique national de communication interne qui assure une diffusion large, rapide et fiable, d'informations pratiques sur son fonctionnement.

Ce service télématique à destination des fonctionnaires est composé actuellement de quatre applications vidéotex :

- la diffusion des informations relatives aux commissions administratives paritaires (CAP) : calendrier prévisionnel des CAP, résultats des CAP, postes disponibles;
- la base des textes réglementant l'administration pénitentiaire : lois, décrets, arrêtés, notes, circulaires...
- le communiqué de direction entre le cabinet du directeur et les services déconcentrés regroupe deux fonctionnalités : « annuaire du personnel de direction » et « cellule de crise »;
- la messagerie professionnelle.

Site Intranet

Le bureau HB3 participe en tant que maître d'œuvre à la mise en place du banc d'essai Intranet au sein de l'Administration pénitentiaire. Cette expérience cherche à favoriser, avec le concours de deux directions régionales pilotes (Bordeaux et Dijon), des échanges transversaux entre les services déconcentrés. Le projet s'appuie sur le savoir-faire d'un consultant et devrait débuter sur le terrain en avril 1998 pour une expérimentation de six mois avant une éventuelle généralisation.

La sécurité informatique

La sécurité informatique est liée au développement de l'informatique dans les services de l'Administration pénitentiaire.

Les atteintes à la sécurité physique et logique sont nombreuses : malveillance, intempérance, virus etc... Le nombre croissant de micro-ordinateurs dans les établissements, la complexification des réseaux de communication, la sensibilité plus ou moins forte des informations traitées sont autant de raisons pour mettre en œuvre les mesures visant à protéger le système d'informations.

Une organisation de la sécurité informatique fondée sur la reconnaissance de référents de sécurité informatique a été mise en place à tous les niveaux de l'administration pénitentiaire.

Le renforcement des équipes informatiques et l'appui des correspondants locaux informatiques, ainsi que la formation dispensée à l'École nationale d'administration pénitentiaire rendent plus certaine la reconnaissance de la sécurité informatique comme une des priorités de l'Administration pénitentiaire.

Les orientations indiquées pour l'exercice budgétaire 1997 ont donné un accent particulier à la sécurité informatique. Après plusieurs années d'impulsion de l'administration centrale, l'échelon déconcentré, muni de cahier des normes de sécurité informa-

tique et de la récente circulaire relative aux ordinateurs en détention devait montrer une réelle amélioration de sa sécurité informatique.

Les nouveaux risques informatiques (macro-virus, intrusion par internet) obligent l'Administration pénitentiaire à mettre en œuvre des technologies performantes pour protéger son système d'information.

4.34 Le projet GIDE

Le projet GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement) a pour objectif de mettre en place, au niveau d'un établissement, un système de gestion informatisée des services du greffe, de la détention et des comptes nominatifs. Le projet comprend deux phases importantes : une phase de réalisation du logiciel, une phase de déploiement.

Phase 1 - réalisation du logiciel

Confiée au consortium Bull-Airial, la réalisation du logiciel a commencé en avril 1996 pour se terminer en janvier 1998. La qualification a été effectuée par les experts métier et par le groupe de travail utilisateurs avec l'assistance de la société Micropole.

Version 1.0

Précédée d'une étape de maquettage (juillet et août 1996), la phase de développement et de tests de la version 1.0 s'est poursuivie jusqu'en mai 1997. Cette version comprend :

- pour le greffe : les écrous et les levées d'écrou, la gestion des situations pénales, la gestion des effectifs, la production d'états nominatifs;
- pour la détention : la topographie, les affectations/mutations, l'enregistrement des consignes, la gestion des effectifs.

Version 1.1 et 1.2

La phase de développements et de tests des fonctionnalités restantes s'est déroulée de juin 1997 à janvier 1998. Il s'agit :

- pour le greffe : de la gestion des mouvements, des mesures d'individualisation de la peine, des états statistiques;
- pour la détention : des procédures disciplinaires, des mesures d'isolement, de la gestion des activités, du travail et de la formation;
- pour les comptes nominatifs : de la gestion de l'ensemble des opérations comptables des personnes incarcérées (crédit, débit, achats à l'extérieur, frais de justice, livret de caisse d'épargne).

Implantation sur sites pilotes et câblage

C'est à la maison d'arrêt de Fresnes le 26 mai 1997, puis à la maison d'arrêt de Rouen le 17 octobre 1997 que le logiciel GIDE, version 1.0, est entré dans sa phase expérimentale : la totalité des fonctions seront mises en production dans les deux établissements pilotes dès janvier 1998.

Le réseau de communication de la maison d'arrêt de Rouen a été réceptionné en décembre 1996 et celui de la maison d'arrêt de Fresnes en février 1997.

Formation

La formation des utilisateurs a été assurée par des formateurs des directions régionales de Lille et de Paris soit : pour la maison d'arrêt de Fresnes 506 agents (1 070 jours de formation) et pour la maison d'arrêt de Rouen 184 agents (390 jours de formation).

Pour mener à bien ces actions, des outils pédagogiques ont été réalisés par le groupe des formateurs et des experts du projet, assistés de l'expertise Bull-Airial :

L'implantation du logiciel (accès en temps réel à l'information) a une incidence forte sur le fonctionnement de l'établissement.

Le principe de l'information partagée facilite la communication entre les services, supprime les travaux répétitifs d'écriture et revalorise le métier des agents. L'accès par tous à des informations parfois sensibles a nécessité une définition fine des droits d'accès et une redistribution des tâches conduisant l'équipe projet, en collaboration étroite avec les cadres des établissements pilotes, à définir d'autres principes d'organisation.

Phase 2 - généralisation du logiciel

Travaux préparatoires

Parallèlement au suivi d'exploitation de la version 1.0 et de qualification des versions 1.1 et 1.2 du logiciel, différents travaux ont été conduits :

- prise en compte des demandes de correction et d'adaptation du logiciel, études visant l'intégration de l'application PliSE (programme de liaison des services socio-éducatifs) dans le logiciel GIDE ;
- études techniques visant la reprise des données de l'application PECD (prise en charge des détenus) implantée dans les établissements du programme 13 000 places et de l'application de gestion des comptes nominatifs sous GCOS-6 ;
- lancement de la procédure de marché pour l'expertise de l'application GIDE ; demandée par le ministère du Budget cette expertise, préalable au déploiement doit vérifier la fiabilité du logiciel, et mesurer les impacts en matière de changement;
- mise en place d'un groupe de travail, chargé de définir l'organisation nécessaire à l'administration de l'application GIDE (installation au niveau central et régional d'une plateforme de télédiffusion, téléadministration et d'assistance fonctionnelle et technique aux utilisateurs) s'appuyant sur des outils ISM de la société Bull.

Perspectives

À terme, le logiciel GIDE sera déployé sur la totalité des établissements pénitentiaires. Chaque direction régionale sera dotée d'une plateforme de formation et d'une plateforme d'administration (ISM Integrated System Management).

La phase de généralisation débutera en 1998 avec les centres de détention de Val-de-Reuil et de Bapaume choisis comme sites pilotes pour la reprise des données des deux applications informatiques « Prise En Charge des Détenus » (PECD) et « comptes nominatifs sous GCOS-6 ».

La structure de pilotage de la généralisation, composée de 4 entités (technique, coordination, formation, reprise des données), sera rattachée au bureau de l'informatique.

Perspectives

Implantation sur sites pilotes et câblage

A partir du logiciel GIDE et du déploiement de la norme de cablage, les établissements pénitentiaires disposent d'un système informatique, basé sur une plateforme client/serveur et utilisant des applications informatiques (ISM, Imprimerie, Système d'information, ...) dans une architecture mondiale : la totalité des établissements pénitentiaires disposeront de ces applications et de ces équipements pilotes dès janvier 1998.

La phase de généralisation débutera en 1998 avec les centres de détention de Val-de-Marne et de Fresnes. Les applications informatiques pilotes pourront alors être déployées dans des centres de détention, des maisons d'arrêt et des établissements pénitentiaires. Les applications informatiques « Prise En Charge des Détenus » (PRECOD) et « Comptes nominatifs sous GCOS-6 » seront ensuite généralisées.

Formation

La structure de pilotage de la généralisation, composée de 4 entités (technique, opérationnelle, formation, information), reprend les mêmes, mais en modifiant un élément de l'information.

La formation des utilisateurs a été assurée par des équipes mixtes des directions régionales de Lille et de Paris soit : pour la maison d'arrêt de Fresnes 506 agents (1 070 jours de formation) et pour la maison d'arrêt de Rouen 184 agents (390 jours de formation).

Pour mener à bien ces actions, des outils pédagogiques ont été réalisés par le groupe des formateurs et des experts du projet, assistés de l'expertise Bull-Airial :

L'implantation du logiciel (accès en temps réel à l'information) a une incidence forte sur le fonctionnement de l'établissement.

Le principe de l'information partagée facilite la communication entre les services, supprime les travaux répétitifs d'écriture et revalorise le métier des agents. L'accès par tous à des informations parfois sensibles a nécessité une définition fine des droits d'accès et une modélisation des tâches conduisant l'équipe projet, en collaboration étroite avec les cadres des établissements pilotes, à définir d'autres principes d'organisation.

Phase 2 – généralisation du logiciel

Travaux préparatoires

Parallèlement au suivi d'exploitation de la version 1.0 et de qualification des versions 1.1 et 1.2 du logiciel, différents travaux ont été conduits :

- prise en compte des demandes de correction et d'adaptation du logiciel, [illegible] visant l'intégration de l'application PliSE (programme de liaison des services [illegible] éducatifs) dans le logiciel GIDE ;
- études techniques visant la reprise des données de l'application PECO ([illegible] charge des détenus) implantée dans les établissements du programme [illegible] et de l'application de gestion des comptes nominatifs sous GCOS-6 ;
- lancement de la procédure de marché pour l'expertise de l'application [illegible] demandée par le ministère du Budget cette expertise, préalable au déploiement, [illegible] vérifier la fiabilité du logiciel, et mesurer les impacts en matière de charge [illegible]
- mise en place d'un groupe de travail, chargé de définir l'organisation [illegible] l'administration de l'application GIDE (installation au niveau central [illegible] d'une plateforme de télédiffusion, télé-administration et d'assistance [illegible] technique aux utilisateurs) s'appuyant sur des outils ISM de la société [illegible].

La communication, les études et les relations internationales

Partie 4

Chapitre 4

La communication, les études et les relations internationales

Le service de la communication, des études et des relations internationales (SCERI) rassemble des compétences complémentaires pour remplir sa mission de transmission et d'échanges de connaissance :

- les recherches de fond, les études démographiques, sociologiques et statistiques permettent la mise en évidence de tendances pour l'analyse comparée et prospective. Les travaux historiques et le musée apportent un éclairage sur la réalité pénitentiaire ;
- le développement des techniques documentaires permet d'assurer la collecte puis la diffusion de ces informations et des textes pénitentiaires dans les services ;
- le secteur international permet de développer la coopération avec les pays étrangers désireux de s'inspirer des techniques et des savoir-faire mis en œuvre par le personnel de l'Administration pénitentiaire française.

La communication s'appuie sur l'ensemble de ces contenus pour mieux faire connaître l'Administration pénitentiaire, pour renforcer son identité et sa cohésion.

Les publications

La communication interne

La mallette de travail sur les réformes de l'Administration pénitentiaire et ses outils ont fait l'objet d'un retirage conséquent à destination des services déconcentrés :

- *L'Esprit d'ouverture :* premier outil de communication et de management, il vise à faciliter les démarches que mènent les cadres au sein de leurs services pour expliquer les différents aspects de ce programme d'action, en faciliter la compréhension, aider à la participation des personnels pour la mise en œuvre des mesures ;
- *Les Éléments du débat :* ensemble des travaux des ateliers, synthèse des débats au sein des réunions interrégionales ;
- *Éléments de réponse :* éléments objectifs de connaissance sur l'ensemble du programme et sur sa mise en œuvre, éléments de réponse aux questions d'ordre général et spécifiques posées au cours des rencontres interrégionales ;
- *L'État d'avancement des mesures :* point sur l'avancement de tous les chantiers du PPJ (avril et décembre 1997) ; la dernière publication a été diffusée début mars 1998 ;
- *Le Projet d'exécution des peines :* objectifs, modalités et enjeux de la mise en œuvre du PEP.

Début mai 1997, à l'appui d'une communication spécifique de la direction de l'administration pénitentiaire, tous les chefs de juridiction et juges de l'application des peines ont été destinataires des outils principaux de cette mallette.

L'information générale et technique

Le Rapport annuel d'activité

Outil de communication externe, outil de travail et de cohésion internes, le rapport général d'exercice bénéficie d'une large diffusion : services centraux et déconcentrés, autorités judiciaires, partenaires institutionnels, associatifs, médias...

Deux *tirés à part* distincts sont destinés à une communication ciblée : vers les personnels en charge des greffes pour l'un, l'autre vers les partenaires directs de l'Administration pénitentiaire dans la prise en charge de la population pénale.

Les Chiffres clés de l'Administration pénitentiaire

Mise à jour deux fois par an, cette publication donne les principaux chiffres concernant l'activité de l'Administration pénitentiaire : budget, personnels, populations prises en charge, etc. Tirage 1997 : 10000 exemplaires.

Les métiers de l'Administration pénitentiaire

La collection des cinq documents sur les personnels de direction, d'insertion et de probation, administratifs, techniques et de surveillance a fait l'objet d'un retirage massif et d'une diffusion conforme à la demande des services déconcentrés

Étapes, le journal mensuel interne des personnels

La formule en place depuis septembre 1996 semble adoptée par le lectorat. En 1997, des thèmes comme le référentiel emplois-formations, la réforme des SPIP, le PEP ont fait l'objet d'articles réguliers. La rédaction d'*Étapes* s'est attachée à traduire les implications de ces projets sur le terrain, en réalisant des reportages sur les sites pilotes. La suppression presque systématique des éditos a laissé une plus grande place à l'information.

À Propos, la lettre de l'administration centrale

Dans le cadre de la réorganisation et du déménagement de la direction de l'administration pénitentiaire, *À Propos*, lettre recto-verso tirée à 500 exemplaires, a tenté d'apporter au fur et à mesure de l'avancement du projet, les réponses aux interrogations des personnels en poste à l'administration centrale. Trois numéros sont parus en 1997.

L'informatique à l'usage des détenus - Sécurité et réinsertion

Cette plaquette illustre les principales dispositions de la circulaire NOR. JUS.E.9740042C du 21 avril 1997 relative à la gestion des ordinateurs en détention. Elle a pour objectif d'informer les agents sur les procédures mises en place, les composants de l'ordinateur, les risques potentiels liés à la présence et à l'utilisation du micro-ordinateur en détention, les actions de formation pour appréhender l'environnement informatique et les réflexes professionnels qu'il engendre.

Affiche de l'Administration pénitentiaire

Tirée à 1500 exemplaires, cette affiche en quadrichromie présente, par direction régionale, tous les établissements pénitentiaires et les comités de probation et d'assistance aux libérés en France et dans les départements et territoires d'Outre-mer.

Savoir, agir, prévenir, exercer,
formation des personnels pénitentiaires face aux maladies transmissibles
Classeur est constitué de fiches techniques rédigées en collaboration avec la direction générale de la Santé : destiné aux responsables régionaux de formation, il est conçu comme une aide à la mise en place de sessions de formation des personnels sur les maladies transmissibles.

Infos express
Ce bulletin présente régulièrement l'avancée des travaux relatifs à la réforme des services d'insertion et de probation. Tiré à 2000 exemplaires, il est diffusé à tous les personnels d'insertion et de probation et chefs des services déconcentrés en milieux ouvert et fermé.

Accueil des familles de détenus en attente de parloir
Ce guide témoigne de l'augmentation du nombre de lieux (parloirs, accueils de jour et de nuit) qui fonctionnent désormais, mais aussi de la variété des prestations offertes par le secteur associatif. Tiré à 3000 exemplaires, ce répertoire constitue un outil tant pour les agents de l'Administration pénitentiaire que pour les partenaires associatifs.

Les travaux statistiques

Des statistiques permanentes réalisées par le SCERI s'appuient sur des recensements périodiques et font l'objet de publications régulières.

Recensements mensuels
- Étrangers écroués pour infraction à l'article 19 de l'ordonnance de 2 novembre 1945 — situation et mouvements,
- permissions de sortir accordées en milieu fermé,
- ordonnances d'admission prises par le juge de l'application des peines : libération conditionnelle, placement à l'extérieur, semi-liberté,
- réductions de peine,
- sanctions disciplinaires (depuis janvier 1997).

Recensement trimestriel
- Personnes incarcérées — situation au premier jour de chaque trimestre et mouvements d'entrées/sorties au cours du trimestre.

Recensement semestriel
- Personnes suivies par les CPAL — situation et mouvements.

Le musée national des Prisons

Le musée est une institution permanente, sans but lucratif, au service de la société et de son développement, ouverte au public, et qui fait des recherches concernant les témoins matériels de l'homme et de son environnement, acquiert ceux-ci, les conserve, les communique et notamment les expose à des fins d'études, d'éducation et de délectation.

En application de cette définition proposée par l'ICOM (Unesco - Conseil international des musées), le musée national des prisons a assumé trois fonctions principales pendant l'année 1997.

- la conservation des collections d'ethnographie et de documentation historique, ainsi que l'entretien minimal du bâtiment inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques depuis 1996 ;
- la recherche scientifique et l'étude documentaire en continuité avec le rôle pédagogique inscrit dans la formation des personnels pénitentiaires ;
- l'exposition des collections pour différents publics, professionnels de la Justice, scolaires ou publics élargis.

La conservation

Certains espaces du bâtiment ont été réaménagés pour présenter du mobilier carcéral, en particulier des "cages à poules" provenant de la maison centrale de Clairvaux. « Il faut généraliser l'isolement de nuit. Ajoutons que la cellule de nuit n'a pas besoin d'être aménagée dans les mêmes conditions d'espace, de solidité, de ventilation que la cellule destinée à un séjour continu. Il suffit d'établir dans les anciens dortoirs des cellules grillagées en métal, suffisantes pour empêcher la promenade nocturne » cf. V^e^ congrès international pénitentiaire, 1895.

Des grilles des cellules des condamnés à mort de la prison de Montluc à Lyon ont été rapportées à Fontainebleau, ainsi que du mobilier de cellule des années 60 à 70.

L'aménagement dans la nef de détention de trois cellules modèles des années 1900, 1960 et 1995 permet désormais au visiteur de visualiser l'évolution du régime cellulaire.

Un prototype de cellule ancienne a été présenté dans l'espace réservé à l'administration pénitentiaire au palais de Justice de Paris lors des 2èmes Journées de la Justice en mars 1997.

En 1997, les collections ont été enrichies par notamment l'acquisition de deux manuscrits (une lettre du marquis de Sade au notaire Gauffredi d'Apt, 1775, « La Galère », 16 pages autographes de Jean Genet, 1946), deux eaux-fortes du second état de la suite des Carceri de Jean-Baptiste Piranèse, Rome, v. 1775, une série d'ouvrages anciens (Journaux de la Révolution, Histoire de la Bastille, Histoire de Guyane), deux tableaux de l'artiste contemporain Didier Chamizo, « Empreinte et La liberté derrière les barreaux », (1987-1989) et un plâtre original du sculpteur Marc Vellay, « Au revoir les enfants », 1995.

Les études et recherches documentaires

Justifiant l'effort financier porté sur la constitution du fonds documentaire ancien, le CEDHAP (Centre d'étude et de documentation historique de l'Administration pénitentiaire) a accueilli un nombre croissant de chercheurs, étudiants, architectes, cinéastes qui ont travaillé sur des sujets aussi divers que les anciennes prisons de Guingamp et de Coulommiers (transformées par les communes en maison de la

culture ou bibliothèque municipale), la prison de femmes de Cadillac au XIX° siècle, les colonies de jeunes détenus, Belle-Ile-en-Mer, Mettray ou Aniane, la peine de mort, le photographe officiel Henri Manuel, le juriste Bonneville de Marsangy, inventeur du casier judiciaire, ou l'architecte des prisons cellulaires Abel Blouet. Le conservateur veille à ce qu' un exemplaire de ces recherches ou travaux universitaires soit systématiquement remis au musée, pour enrichir les collections documentaires.

En lien avec le service de documentation du SCERI et la bibliothèque de l'ÉNAP, le musée a pu offrir aux personnels pénitentiaires en formation, élèves sous-directeurs ou CIP, des ressources bibliographiques utiles à la rédaction de leur mémoire de titularisation (les étrangers incarcérés au XIXe siècle, le marquis de Sade à la Bastille, les prisons algériennes au XIXe siècle, les tatouages, etc.)

Le "tour de France des collections" et l'accueil des publics

Le musée national des prisons a participé activement aux 2èmes Journées de la Justice les 22 et 23 mars 1997.

A Fontainebleau, le musée était ouvert au public, et 1 300 personnes ont pu suivre le parcours en boucle qui menait le prévenu du bureau du juge d'instruction au tribunal puis à la cellule de la prison, en empruntant "la souricière" qui relie les deux bâtiments.

La manifestation ayant été particulièrement axée sur l'accueil du public scolaire, des contacts profitables ont été pris avec les enseignants de tout le département, et des dossiers pédagogiques ont été constitués. Le rôle que pourra jouer le musée des prisons dès son ouverture dans l'éducation civique des jeunes a été ainsi largement démontré.

Pour la troisème année consécutive, le musée a participé aux Journées européennes du patrimoine les 18 et 19 septembre, et accueilli 1 800 visiteurs pendant deux jours. Ce public était essentiellement composé de jeunes, de touristes, de personnels pénitentiaires de la région parisienne et de leurs familles, mais aussi d'anciens combattants ou résistants recherchant des traces de leur histoire personnelle dans la prison de Fontainebleau.

Conservatoire de la mémoire et de l'histoire pénitentiaire, le musée a par ailleurs pris en 1997 une large part à des manifestations qui inscrivent la prison d'aujourd'hui dans le contexte social, économique et culturel de la cité.

- Par une conférence historique et diverses manifestations publiques, la ville du Puy-en-Velay commémora en octobre 1997 le centenaire de la maison d'arrêt construite en application de la loi de 1875 sur l'isolement cellulaire.
- Le musée participe à la mise en place par la commune de Loos-les-Lille et le centre pénitentiaire d'un centre de mémoire des prisons de Loos, des origines de l'abbaye où fut installée la maison centrale dès 1805, au dernier train de la déportation en septembre 1944.
- Une part active a été prise par le musée dans l'organisation du centenaire des prisons de Fresnes, commémoré en 1998 par des expositions et diverses manifestations culturelles dans la ville et sur le domaine pénitentiaire.

- Le musée a d'autre part été sollicité à maintes reprises par les services déconcentrés pour l'organisation d'expositions thématiques. Les prêts d'objets, de documents et de photographies sur l'ensemble du territoire national (DR de Bordeaux, établissements de Saint-Martin-de-Ré, Marseille, Grasse, Val-de-Reuil, Beauvais, Lorient, Paris.), inscrits dans une démarche de promotion du patrimoine, participent utilement à la politique de communication de l'institution pénitentiaire.

Le musée de l'an 2000, suite

Un groupe de travail composé de pénitentiaires, magistrats, conservateurs et responsables de communication a rendu en avril 1997 un rapport redéfinissant et approfondissant les missions, les objectifs et la faisabilité du musée en vue de son ouverture au public.

Dans un premier temps, l'administration a choisi d'insister sur les opérations de valorisation élémentaires évoquées (journées portes ouvertes, visites occasionnelles, conférences). L'ouverture au public entraînera des dépenses d'aménagement élevées et des contraintes de fonctionnement lourdes, qui ne sont pas envisagées à court terme.

Les études et les recherches

Fonctionnement et organisation de l'Administration pénitentiaire

Études et recherches

Avec les deux appels d'offres de recherches préparés conjointement et lancés par la mission de recherche, fin 1996, la production de travaux de fond a connu un nouvel élan en 1997. Largement diffusés, ces appels d'offres ont permis de lancer au second semestre 1997 deux recherches sur chacun des deux thèmes :

La fonction d'encadrement

- les processus de régulation intermédiaire : recherche en sociologie des organisations, confiée au CERTOP (centre d'études et de recherches sur techniques, organisations, pouvoirs) de Toulouse;
- les représentations de la fonction d'encadrement et les pratiques professionnelles, dans une situation de changement : recherche en psychologie sociale, prise en charge par le laboratoire de psychologie clinique de l'université Paris VII.

L'exécution des sentences pénales en milieu ouvert

- analyse des pratiques et du fonctionnement institutionnels : recherche en sociologie réalisée par l'association ACADIE à partir de trois CPAL et TGI, en province et en région parisienne;
- recherche en criminologie sur les populations suivies par trois CPAL de province, confiée au laboratoire CNRS - Droit et changement social, à Nantes.

Selon les conventions passées, ces quatre recherches doivent se terminer dans un délai de 18 à 24 mois.

L'évaluation du transfert du dispositif de soins en milieu pénitentiaire : le rapport de l'étude de faisabilité a été déposé à la fin du premier semestre 1997. Les différents partenaires du groupe de pilotage ont apprécié unanimement un travail préalable d'une grande qualité scientifique. Un budget permettant de poursuivre la recherche a été dégagé par la mission de recherche pour 1997-1999.

La socialisation professionnelle des surveillants pénitentiaires : le rapport final de la recherche déposé fin 1997 est actuellement en cours de diffusion et d'exploitation. Cette recherche longitudinale sur 3 ans s'attache à mettre en lumière les facteurs de la formation de l'identité professionnelle des surveillants à partir de l'analyse de deux cohortes ayant connu des modalités d'entrée dans la profession différentes (formation à 4 mois pour la 129e promotion et formation à 8 mois pour la 130e). Elle est menée dans une perspective comparative avec les élèves gardiens de la paix (recherche de l'IHESI).

Le droit comparé de la détention : étude placée sous la responsabilité du professeur Pradel de l'université de Poitiers dans le cadre d'une convention avec le ministère de la Justice (synthèse par rapport au droit français). Le rapport final remis au second semestre 1997 constitue un excellent outil de travail.

Mesures de la récidive des condamnés en matière de mœurs : étude de la sous-direction de la statistique (DAGE) portant sur l'évaluation rétrospective de la récidive en matière d'infractions contre les mœurs à partir des condamnations inscrites au casier judiciaire en 1993. Cette étude a fait l'objet d'une synthèse (Infostat) largement diffusée par la DAGE.

Sursis avec mise à l'épreuve et travail d'intérêt général – Évolution 1984-93 : cette étude s'appuie également sur l'analyse des sanctions inscrites au casier judiciaire. Le rapport d'étude achevé au second semestre 1997 a été largement diffusé par la direction de l'administration pénitentiaire dans les CPAL et les TGI.

L'évolution de la carrière des personnels de surveillance : la seconde convention passée entre l'institut de démographie de l'université de Paris I et le ministère de la Justice a permis de finaliser les projections statistiques concernant l'évolution du corps des personnels de surveillance, en intégrant les modifications statutaires susceptibles d'influer sur les départs en retraite. Le fichier des départs a pu être analysé, permettant de calculer des projections par âge et par grade à l'horizon 2010. Parallèlement, le modèle a pu être développé sur un logiciel qui permettra sur la base du fichier des personnels, régulièrement mis à jour, de calculer des projections annuelles et d'assurer la gestion prévisionnelle des effectifs des personnels de surveillance.

L'évolution de la carrière des conseillers d'insertion et de probation : un examen des sources disponibles (fichier de gestion et documents de l'ÉNAP) devait permettre de statuer, en 1997, sur la faisabilité de cette étude. Cette phase n'a commencé que tout début 1998.

L'évolution des condamnations pour ILS d'après les données du casier judiciaire – comparaison 1991-95 : un rapport d'étape a été remis à la direction de l'Administration pénitentiaire en septembre 1997. Une réunion de travail entre les partenaires a permis de définir les axes d'analyse que l'administration pénitentiaire souhaite privilégier.

L'évaluation de la mesure de placement extérieur : l'Administration pénitentiaire a lancé cette étude au troisième trimestre 1997. L'association ACADIE a été sélectionnée après un appel à propositions. L'originalité de cette étude consiste en une méthodologie articulant l'analyse de la mesure par des investigations auprès des différents protagonistes de sa mise en œuvre, et l'implication directe des directions régionales concernées par un ou plusieurs sites d'enquête. Le rapport final doit être remis en novembre 1998.

Réduction des risques en milieu carcéral : la direction de l'administration pénitentiaire s'est associée à la division Sida du ministère de la Santé pour cofinancer une étude sur la « Réduction des risques en milieu carcéral ». Cette étude est conduite par l'Observatoire régional de la santé – Provence - Alpes - Côte d'Azur (ORS PACA). Elle comporte deux volets : une enquête auprès des détenus et une étude ciblée auprès des directeurs d'établissements et chefs des services de santé ainsi que des entretiens approfondis auprès d'un échantillon de représentants des autres corps du personnel pénitentiaire (surveillants, conseillers d'insertion et de probation). Elle est conduite dans les établissements de deux régions aux caractéristiques opposées. Elle doit être achevée fin 1998.

Travaux universitaires

Depuis plusieurs années la direction de l'Administration pénitentiaire est sollicitée par des enseignants de l'université et des étudiants (en droit et en sciences humaines notamment) qui souhaitent, à partir de la maîtrise, faire réaliser ou réaliser des travaux sur le champ pénitentiaire. Ces travaux nécessitent le plus souvent des enquêtes auprès des personnels ou des détenus.

Depuis 1995, les autorisations de stages ou d'enquêtes en milieu fermé sont largement déconcentrées, c'est-à-dire qu'elles relèvent de la compétence des directions régionales ou des chefs d'établissements, comme cela était déjà le cas pour les visites d'établissements. Selon une procédure déjà bien rodée, il est demandé aux postulants un dossier très complet, personnel et universitaire, attestant du sérieux du projet. La direction régionale concernée ou, dans certains cas, l'administration centrale instruit la demande et prend une décision.

C'est ainsi que de très bonnes thèses ont été réalisées, enrichissant l'Administration pénitentiaire de connaissances nouvelles. On ne citera, pour mémoire, que quelques thèses dont certaines ont été publiées :

- Jean-Paul Céré, « Le droit disciplinaire dans les établissements pénitentiaires ».
- Philippe Combessie, « Prisons des villes et des campagnes » (Prix Gabriel Tarde), Éditions de l'atelier.

- Éric Péchillon, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », en cours de publication.
- Corinne Rostaing, « La relation carcérale, identités et rapports sociaux dans les prisons de femmes », PUF.

En 1997, l'administration centrale a été sollicitée par une vingtaine d'étudiants, dont la moitié entreprenait un DEA ou une thèse. Cette évaluation ne représente qu'une partie des sollicitations formulées.

L'Administration pénitentiaire s'ouvre aussi par ce biais aux regards extérieurs. Cette ouverture contribue à entretenir le potentiel de recherche, des lauréats d'une thèse participant maintenant à des programmes de recherche, ou de motiver de futurs professionnels dans les secteurs de partenariat de l'Administration pénitentiaire.

Démographie pénitentiaire

La collection des *Cahiers de démographie pénitentiaire* s'est enrichie de deux nouveaux numéros. Cette collection a pour objet d'examiner une question concernant la gestion de la population prise en charge, qui a des implications dans le débat social. Les données statistiques sont réunies, synthétisées et commentées. Les cahiers présentent en quelques pages, pour un thème traité les principales statistiques et les éléments d'analyse minimaux mais essentiels. Le numéro 3 de mai 1997 a traité l'analyse conjoncturelle de la population détenue [1], le numéro 4 de septembre 1997 la densité carcérale [2].

De plus vastes études ont également été menées :

- Un bilan de la *situation des condamnés présents au premier janvier 1997* a été réalisé à partir d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la population condamnée. Cette étude ponctuelle permet de connaître, entre autre, le reliquat de peine des condamnés, la somme des quantum de peine prononcée et la proportion de condamnés criminels dont la peine est assortie d'une peine de sûreté. Ces données sont rarement disponibles. Ce bilan a fait l'objet d'une diffusion interne.
- Une étude a été réalisée sur *les conditions de sortie des libérés* au cours de la semaine du 3 au 9 juin 1997. Les aspects matériels (logement, argent, transport, travail), les situations administratives (carte d'identité, titre de séjour, carte de Sécurité sociale), sanitaires ainsi que les liens familiaux et amicaux des libérés ont été analysés. Ce rapport a été réalisé en collaboration avec le bureau de l'insertion sociale et de la participation communautaire. Les principaux résultats de cette étude seront présentés dans le cadre des *Cahiers de démographie pénitentiaire* en 1998.

(1) Annie Kensey, Phillippe Mazuet, « Analyse conjoncturelle de la population détenue », *Cahiers de démographie* n° 3, DAP-SCERI, mai 1997.
(2) Maud Guillonneau, Annie Kensey, Phillippe Mazuet, « Densité de population carcérale », *Cahiers de démographie* n° 4, DAP-SCERI, septembre 1997.

Le SCERI favorise les échanges avec les chercheurs ayant le même objet de recherche tant sur le plan de la démographie pénitentiaire, que sur celui des comparaisons internationales sur l'évolution des personnes prises en charge par le système pénitentiaire. Dans ces domaines, le SCERI a participé à des journées d'études et a été présent dans plusieurs congrès internationaux :

- Colloque à Helsinki (Finlande) du 11 au 17 mars 1997 sur « Les populations carcérales en Europe et Amérique du Nord : problèmes et solutions »
- Visite de l'administration pénitentiaire et d'un établissement à Saint Pétersbourg (Russie)
- Colloque de l'ARAPEJ (Association, Réflexion, Action, Prison et Justice) en avril 1997 sur « l'incarcération des jeunes majeurs ».
- Séminaire bilatéral sur « la prévention de l'activité criminelle en prison », à Kovacova (Slovaquie) du 24 au 25 septembre 1997.
- 49e congrès annuel de l'association américaine de criminologie à San Diego du 19 au 22 novembre 1997.
- Visite d'établissements pénitentiaires de Californie (San Quentin, Solano).

Les relations internationales

Au-delà des actions de communication interne et externe qu'il doit conduire, le service de la communication, des études et des relations internationales est aussi chargé, à travers sa section internationale, de coordonner et de développer les relations avec les services pénitentiaires étrangers et les organismes internationaux publics ou privés.

Depuis la dissolution du service de la Délégation générale à l'action internationale de l'administration pénitentiaire, en juin 1997, le SCERI a vu son champ d'action s'élargir et se développer autour de deux axes : le partenariat et la coopération technique d'une part, les échanges internationaux d'autre part.

Le partenariat et la coopération technique

Missions d'expertise à l'étranger

L'activité internationale de l'administration pénitentiaire s'inscrit dans le cadre des orientations définies par le ministère de la Justice. Ces orientations sont coordonnées et mises en oeuvre par le service des affaires européennes et internationales (SAEI) qui établit les contacts nécessaires avec le ministère des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Francophonie. Des échanges réguliers entre le SAEI et le SCERI permettent une information mutuelle ainsi qu'une concertation utile sur les objectifs et les modalités des actions à mettre en place.

Dans ce contexte, la direction de l'Administration pénitentiaire a toujours bénéficié de l'appui de ces départements ministériels dans la conduite de ses projets de coopération.

Cinq catégories d'actions de coopération témoignent de l'importance et de la diversité de l'aide apportée par l'Administration pénitentiaire française aux administrations pénitentiaires étrangères.

- Dans certains cas, ces actions s'insèrent dans les programmes généraux de coopération judiciaire menés par le ministère de la Justice. Tel est le cas de la coopération avec les États des Caraïbes.
- La coopération avec la République d'Haïti s'inscrit, quant à elle, dans le cadre du soutien des Nations unies à la modernisation du système judiciaire et administratif de ce pays. Un directeur des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et un chef des services pénitentiaires participent, depuis 1995, à cette opération, dans sa partie pénitentiaire.
- Une troisième catégorie d'actions de coopération est caractérisée par la participation de l'Administration pénitentiaire à des programmes conduits par les ambassades ou les postes consulaires à l'étranger : missions de coopération et d'action culturelle (MCAC) ou par le Service de coopération technique internationale de police (SCTIP). C'est ainsi qu'un directeur des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire s'est rendu en Bolivie en 1996 et un autre en 1997 pour y réaliser une expertise du système pénitentiaire et proposer des actions de modernisation des outils et de formation des personnels. Des contacts ont également été noués avec l'Argentine, le Chili, la Colombie et le Brésil. Ces actions de coopération technique sont appelées à se renforcer avec la nomination à l'administration pénitentiaire, en janvier 1998, d'un chargé de mission d'expertise et de coopération auprès des pays étrangers.
- Un programme de coopération multilatérale, en cours de réalisation, sous l'égide du Conseil de l'Europe, permettra à des administrations pénitentiaires des pays d'Europe occidentale (France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, Danemark, Norvège) de rencontrer leurs homologues de Moldova, d'Ukraine et de Russie. Ce programme prévoit des échanges et des jumelages entre établissements pénitentiaires. Des relations plus spécifiques unissent l'Administration pénitentiaire française à ses homologues de Lettonie, de Pologne et de Roumanie. Ces relations bilatérales se concrétisent aussi par des jumelages entre établissements et des contacts réguliers entre les personnels.
- Les relations de coopération avec des pays francophones d'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc), d'Afrique Noire (Gabon, Sénégal, Cameroun, Mali, Côte-d'Ivoire) ainsi qu'avec le Liban se concrétisent régulièrement par des formations de personnels.

Cette ouverture de l'Administration pénitentiaire permet ainsi à nos partenaires étrangers les plus proches de bénéficier du savoir-faire français en matière de sécurité, d'organisation et de fonctionnement des établissements, de formation des personnels, et de l'application des normes juridiques dans le domaine pénitentiaire.

Formations et stages

Les pays étrangers sollicitent, en plus grand nombre, auprès de l'Administration pénitentiaire française, des formations et des stages pour leurs personnels.

- Ainsi, notre administration a accueilli en 1997, à l'administration centrale et dans les services déconcentrés, des stagiaires haïtiens, libanais, sénégalais et tunisiens.
- Deux officiers tunisiens suivent à l'École nationale d'administration pénitentiaire, en qualité d'auditeurs étrangers, un cycle de formation d'élèves sous-directeurs (28e promotion) depuis le 15 septembre 1997.
- L'ÉNAP se prépare à recevoir, en 1998, des fonctionnaires gabonais et deux officiers supérieurs des Forces de sécurité intérieure du Liban, dans différents cycles de formation de sous-directeurs, chefs de services pénitentiaires, surveillants et conseillers d'insertion et de probation.
- Le voyage d'études de la 27e promotion des élèves sous-directeurs de l'ÉNAP s'est déroulé au Sénégal en mars 1997.

Le SCERI joue un rôle important de coordination dans la mise en œuvre de programmes de formation initiale ou continue entre les différents partenaires institutionnels concernés :

- pays étrangers intéressés par une formation de leurs personnels à l'Administration pénitentiaire française,
- services déconcentrés accueillant les stagiaires : ÉNAP, directions régionales, établissements,
- CIES (Centre international des étudiants et stagiaires) assurant pour les stagiaires étrangers la gestion des bourses et une couverture sociale.

Les échanges internationaux

Accueil de délégations étrangères en France

L'Administration pénitentiaire française a accueilli, en 1997, une cinquantaine de délégations étrangères comprenant des ministres et vice-ministres de la Justice (Lettonie, Azerbaïdjan et Croatie) des députés (Slovaquie), des directeurs d'administration pénitentiaire, des inspecteurs des services judiciaires et pénitentiaires, des secrétaires d'ambassade, des magistrats, des avocats, des directeurs de probation et de réinsertion, des fonctionnaires pénitentiaires, des travailleurs sociaux et des étudiants. Tous les continents sont représentés chaque année.

Les délégations étrangères effectuent des visites à l'administration pénitentiaire dans le cadre de voyages d'études, d'échanges institutionnels ou de relations transfrontalières. Les demandes émanent soit directement des pays étrangers (administrations ou ambassades) soit indirectement par l'intermédiaire du service des affaires européennes et internationales (SAEI), ou de l'École nationale de la magistrature (ENM), correspondants les plus habituels du SCERI dans ce domaine.

Les visites d'établissements effectuées par les délégations sont l'occasion pour l'administration centrale, préalablement consultée pour avis et accord, d'associer plus étroitement aux relations internationales les services déconcentrés (l'ensemble des directions régionales ainsi que les établissements et les comités de probation et d'assistance aux libérés).

L'étude du système pénitentiaire français, faisant appel à des groupements privés pour la construction d'établissements et la gestion, à l'intérieur de ceux-ci, de certains services (hôtellerie-restauration, maintenance, travail, formation professionnelle, santé) demeure le centre d'intérêt prioritaire des délégations (programme « 13 000 » - établissements à gestion déléguée).

La formation des personnels, la réforme de la santé, l'organisation du travail en milieu carcéral et la sécurité dans les établissements ont également retenu l'attention des groupes de visiteurs étrangers.

De par ses traditions humanistes, notre administration dispose, auprès des ses homologues étrangers, d'une bonne image que ce soit en matière de politique pénitentiaire, de traitement des détenus ou encore de la qualité professionnelle des personnels qui la composent. Mais ces échanges internationaux sont aussi l'occasion pour l'Administration pénitentiaire française de s'inspirer avec profit des pratiques appliquées par les autres pays dans certains domaines telle que la mise en œuvre de visites familiales en milieu carcéral.

Par ailleurs, plusieurs agents pénitentiaires français ont sollicité le concours de l'administration centrale dans le cadre de leur participation, en 1997, à divers congrès, conférences et séminaires européens et internationaux.

En outre, un groupe de soixante dix neuf (79) agents pénitentiaires français a participé avec succès à une rencontre internationale de cross-country (semi-marathon) des personnels pénitentiaires, organisée par les services britanniques en liaison avec le SCERI, pour la partie française.

Jumelages d'établissements pénitentiaires

Le SCERI a apporté en 1997 un soutien à la préparation d'une visite prévue en 1998, à l'Administration pénitentiaire française, d'une délégation lettone, dans le cadre d'un protocole de jumelage, signé le 13 décembre 1996, entre le centre de détention de Châteaudun et la prison de Matisa à Riga (Lettonie). Par ailleurs, le service a été saisi pour avis de trois projets de jumelage concernant :

- la maison d'arrêt des Yvelines (Bois d'Arcy) et l'établissement pénitentiaire néerlandais Inrichying Lelystad (Pays-Bas)
- la maison d'arrêt de Pau et le centre pénitentiaire de Saragosse (Espagne).
- la maison d'arrêt de Fresnes et les établissements de La Plaine de l'Orbe (Suisse).

Afin de mieux informer les établissements intéressés, un projet de circulaire indiquant les règles et les procédures de jumelages avec des prisons des pays étrangers est en cours d'élaboration à l'administration centrale.

L'appui documentaire

De manière générale, les institutions pénitentiaires étrangères sollicitent le SCERI pour recevoir une documentation technique sur l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'Administration pénitentiaire française.

Pour mieux répondre à leur demande, deux documents, réactualisés périodiquement, les *chiffres clés* et la plaquette de présentation de l'administration pénitentiaire, ont été traduits en anglais, en espagnol et en russe et ont fait l'objet d'une large diffusion auprès des administrations pénitentiaires étrangères.

Enfin, le SCERI, exerçant son rôle d'interface, a facilité l'échange de demandes de renseignements, de rapports et de réponses à des questionnaires entre services pénitentiaires français et étrangers.

Chapitre 5

L'inspection des services

Partie 4
Chapitre 5

L'appui documentaire

De manière générale, les institutions pénitentiaires étrangères sollicitent le [illegible] pour recevoir une documentation technique sur l'organisation, le fonctionnement [illegible] les missions de l'Administration pénitentiaire française.

Pour mieux répondre à leur demande, deux documents, réactualisés périodiquement, [illegible] les *chiffres clés* et la plaquette de présentation de l'administration pénitentiaire, [illegible] traduits en anglais, en espagnol et en russe et ont fait l'objet d'une large diffusion auprès des administrations pénitentiaires étrangères.

L'inspection des services

[illegible] fiaires français et étrangers.

L'inspection des services pénitentiaires

Au cours de l'année 1997, l'inspection des services pénitentiaires a effectué de nombreuses missions ayant entraîné 102 déplacements, y compris ceux de la brigade de sécurité pénitentiaire, dans les différents services déconcentrés, dont trois missions dans les territoires d'Outre-mer.

Ce chiffre est pratiquement identique à celui de l'année précédente, la nature des incidents et parfois leur gravité l'ont amenée à multiplier ses interventions sur les sites concernés et à y conduire des vérifications approfondies dans différents domaines, notamment sur la gestion globale des établissements.

Par ailleurs, certaines de ces enquêtes, compte tenu de leur spécificité, ont été complétées par des auditions effectuées au siège du service à l'administration centrale.

Les missions d'observations et de contrôle général se sont poursuivies durant cette année et ont été orientées comme en 1996 vers les maisons d'arrêt, mais également sur deux centres pénitentiaires de la Guyane et de la Guadeloupe.

L'inspection a effectué deux missions sur évasions au cours de l'année 1997 et a doublé par rapport à l'année 1996 le nombre de visites des services déconcentrés. D'ailleurs, la maison d'arrêt d'Alençon et le centre de détention régional de Neuvic ont fait l'objet respectivement d'une seconde visite de l'inspection à la suite d'une enquête administrative et d'une mutinerie.

Enfin, l'inspection a procédé au contrôle de la mise à jour des plans de protection et d'intervention des établissements pénitentiaires, en application de la note du 9 décembre 1996.

Missions diligentées en 1997

- Missions d'enquêtes sur les évasions et tentatives d'évasion
  - centres pénitentiaires de Ducos, Saint Quentin-Fallavier.
- Missions d'enquêtes sur les événements et incidents
  - maisons d'arrêt de Valenciennes, Fleury-Mérogis, Paris-la-Santé, Amiens, Rennes, Alençon, Angers,
  - centre de détention régional de Neuvic, ÉNAP, CPAL Montargis,
  - centres pénitentiaires de Longuenesse, Maubeuge, Laon, Château-Thierry, Tarascon.
- Missions d'observations et de contrôle général
  - maisons d'arrêt de Compiègne, Borgo, Montluçon, Paris-la-Santé, Poitiers, Cherbourg, Tulle, Bastia, Limoges, Montbéliard, Dunkerque,
  - centres pénitentiaires de Longuenesse, Baie-Mahault, Remire-Montjoly.
- Opérations de fouilles générales et élaboration du plan de fouilles
  - maisons d'arrêt de Nanterre, Nantes, Rennes, Nice,
  - maisons centrales de Ensisheim, Moulins.

- Visites des services déconcentrés
  - centre pénitentiaire de Clairvaux, direction régionale de Rennes (siège),
  - maisons d'arrêt de Troyes, Saint-Étienne, Tulle, Aurillac, Le Puy, Privas, Guéret, Valence, Limoges et Montluçon,
  - centres de détention de Uzerche, Riom.
- Autres missions
  - participation à la démonstration de moyens d'armement et de défense au centre de recherches et d'études logistiques de la Police nationale,
  - visite du salon Milipol au Bourget.

L'inspection générale des Affaires sociales

L'inspection générale des Affaires sociales (IGAS) a réalisé, en 1997, cinq rapports portant sur les points suivants :

- modalités de prise en charge médicalisée d'un détenu mis au régime de la détention sous contrainte et maintenu sous ce régime ;
- conditions dans lesquelles s'est produit le décès d'un détenu du centre de détention de Tarascon au centre hospitalier d'Arles ;
- circonstances ayant motivé l'hospitalisation d'un détenu de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis au sein de l'établissement public de santé national de Fresnes (modalités de prise en charge et suivi) ;
- circonstances ayant entouré le décès d'un détenu du centre de détention de Joux-la-Ville pris en charge par le centre hospitalier d'Avallon ;
- prise en charge médicale d'un détenu de la maison d'arrêt d'Amiens.

L'IGAS a instruit les plaintes des détenus relatives à leur état de santé en liaison avec les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales. Elle a été saisie en 1997 de 323 réclamations individuelles contre 332 en 1996

Chapitre 6

Le contentieux

- Visites des services déconcentrés
  - centre pénitentiaire de Clairvaux, direction régionale de Rennes (siège),
  - maisons d'arrêt de Troyes, Saint-Étienne, Tulle, Aurillac, Le Puy, Privas, Valence, Limoges et Montluçon,
  - centres de détention de Uzerche, Riom.
- Autres missions
  - participation à la démonstration de moyens d'armement et de défense au centre de recherches et d'études logistiques de la Police nationale,
  - visite du salon Milipol au Bourget.

L'inspection générale des Affaires sociales

L'inspection générale des Affaires sociales (IGAS) a réalisé, en 1997, cinq rapports portant sur les points suivants :

- modalités de prise en charge médicalisée d'un détenu mis au régime de la détention sous contrainte et maintenu sous ce régime ;
- conditions dans lesquelles s'est produit le décès d'un détenu du centre de détention de Tarascon au centre hospitalier d'Arles ;
- circonstances ayant motivé l'hospitalisation d'un détenu de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis au sein de l'établissement public de santé national de Fresnes (modalités de prise en charge et suivi) ;
- circonstances ayant entouré le décès d'un détenu du centre de détention de Joux-Ville pris en charge par le centre hospitalier d'Avallon ;
- prise en charge médicale d'un détenu de la maison d'arrêt d'Amiens.

L'IGAS a instruit les plaintes des détenus relatives à leur état de santé en liaison avec les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales. Elle a été saisie en 1997 de 323 réclamations individuelles contre 332 en 1996.

En 1997, la section du contentieux a enregistré 596 dossiers contre 523 en 1996, soit une augmentation de près de 15 % de son activité. Toutefois, cette augmentation concerne essentiellement la catégorie des dossiers de protection statutaire qui fera l'objet d'un examen spécifique. Pour les autres catégories, une certaine stabilité par rapport au précédent exercice peut en revanche être remarquée

Protection statutaire accordée au personnel

Au cours de l'année 1997, les cas pour lesquels le dispositif de protection statutaire a été appliqué ont atteint un nombre sans précédent : 388 (300 en 1996). Cette tendance s'explique non seulement par une meilleure connaissance de leurs droits par les personnels concernés, mais aussi par l'entrée en vigueur de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la Fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Parmi les dispositions de cette loi, il figure une modification de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lequel précise désormais que la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Dès lors, l'administration peut en pratique désigner et rémunérer un avocat chargé de défendre les intérêts d'un agent poursuivi à l'initiative du parquet, non plus à titre exceptionnel, mais en application de la loi. Ainsi, en 1997, cette protection judiciaire a été accordée à des agents mis en examen à dix reprises.

S'agissant des agressions physiques perpétrées en détention, la section du contentieux a enregistré 253 dossiers contre 240 en 1996.

Pour les menaces, injures et outrages ou dénonciations calomnieuses, une hausse sensible est à souligner, avec 112 cas contre 49 en 1996. Cette évolution traduit un effort particulier de la part des juridictions répressives : en cas d'infractions sans conséquences corporelles, les affaires sont de moins en moins souvent classées sans suite.

13 dossiers de réparation pécuniaire de dommages causés aux biens des personnels à l'occasion de leurs fonctions ont été traités (1996 : 11).

En considérant les 388 affaires ci-dessus énoncées, la section du contentieux a procédé à la désignation d'un avocat aux frais de la Chancellerie dans 127 cas contre 73 en 1996, soit une forte augmentation qui illustre les deux nouveaux paramètres précédemment exposés.

Les juridictions pénales ont condamné à 87 reprises - contre 55 pour l'année précédente - les auteurs d'infractions à l'encontre des personnels.

Enfin, en ce qui concerne les agressions physiques ayant entraîné un arrêt de travail, l'administration a dû procéder au paiement d'opérations d'expertise médicale à 15 reprises (1996 : 9).

Accidents de la circulation

La tendance à la baisse observée l'an passé s'est confirmée en 1997, avec 45 dossiers contre 50 en 1996. La responsabilité de l'accident incombait à 100 % au véhicule administratif dans 34 de ces cas, d'où le versement d'une indemnité aux compagnies d'assurances requérantes. Pour les 11 autres cas, la responsabilité pleine et entière de la partie adverse a été retenue, et aucun cas de partage des torts ne s'est présenté pour l'exercice considéré.

Autres requêtes

163 dossiers distincts des deux précédentes catégories ont été suivis en 1997 (contre 173 en 1996). Cette légère baisse n'est guère significative, car il convient de considérer chaque sous-catégorie d'affaires.

Accidents de trajet et hors-service

14 accidents corporels provoqués par un tiers ont été répertoriés en 1997 (28 en 1996). Les services gestionnaires déconcentrés ont, pour chaque agent victime de préjudice physique, procédé à un recouvrement amiable auprès de la compagnie adverse.

Avis juridiques

En tant qu'interlocutrice des directions régionales, des établissements pénitentiaires et du bureau des affaires juridiques & du contentieux de la DAGE, la section du contentieux a exercé un rôle de conseil dans 29 cas contre 41 en 1996.

Parmi les questions de droit posées, l'interprétation du nouvel article 11 relatif à la protection statutaire (voir *supra*) a suscité plusieurs interrogations, notamment quant à la notion de faute personnelle détachable du service.

Exécutions de décisions de justice

4 décisions de justice à incidences pécuniaires ont été exécutées en 1997 contre 10 l'an passé. Cette baisse est le reflet d'une tendance à l'accroissement du nombre de litiges réglés à l'amiable, constatée depuis plusieurs années. Par ailleurs, cinq décisions de justice dont une seule de condamnation ont été rendues dans le cadre de l'indemnisation des détenus.

Indemnisations consécutives à des événements survenus en détention

Il y a eu en 1997, 6 cas d'indemnisation de concessionnaires de main-d'œuvre pénitentiaire implantés en établissement (3 dossiers en 1996, soit une augmentation).

Les préjudices invoqués ont un caractère soit matériel (destruction de biens entreposés dans des locaux de l'administration), soit financier (interruption de l'activité des ateliers mis à la disposition des concessionnaires, due à des grèves, mutineries ou travaux indispensables).

Responsabilité pour faute

38 dossiers contre 26 en 1996 ont été ouverts sous cette rubrique. Ils se rapportent à des incidents variés (suicide ou défaut de soins constaté en détention, véhicule privé

endommagé par une barrière d'entrée d'établissement carcéral, perte d'effets et objets appartenant à un détenu...).

Cependant, la responsabilité de l'administration n'a pas toujours été retenue (ex. : absence de faute lourde ayant causé le décès d'un détenu, d'où exonération de responsabilité en l'espèce car la seule faute simple n'est pas admise au vu des normes applicables). Il convient d'y ajouter en 1997, 11 recours en indemnisation devant le juge administratif, à l'initiative de détenus (contre 5 en 1996), traités par le bureau GA3.

Responsabilité pour risque

Comme en 1996, la section du contentieux a ouvert 8 dossiers en cas de dommages causés par des travailleurs d'intérêt général (ex. : projections involontaires de peinture sur le véhicule d'un tiers garé sur le domaine pénitentiaire). En pareille circonstance, l'administration est tenue de réparer le préjudice en application de l'article 131-24 du Code pénal.

Statuts, traitements et indemnités

Les personnels ont formé 45 recours portant sur des questions diverses dont la solution juridique découle de l'interprétation de dispositions statutaires et de la jurisprudence administrative qui s'y rapporte (31 requêtes en 1996).

L'augmentation par rapport à l'année 1996 s'explique essentiellement par l'émergence d'un contentieux en série relatif au versement d'indemnités d'éloignement des DOM-TOM. Si la plupart de ces fonctionnaires ont intenté une action auprès des tribunaux administratifs, la section du contentieux demeure néanmoins compétente en matière de recours amiables.

Il convient d'ajouter à cette classification 19 dossiers divers dont le suivi est achevé ou en cours (ex. : paiement d'experts en techniques du bâtiment, poursuites judiciaires à l'encontre d'un détenu ayant volontairement incendié sa cellule, etc.).

Incidences de la déconcentration

À compter du 1er janvier 1998, la section du contentieux ne procédera plus à la désignation des avocats en matière de protection statutaire, ni au suivi des dossiers d'accidents de la circulation routière ayant causé des dommages seulement matériels. Les directions régionales des services pénitentiaires et établissements dotés de l'autonomie comptable seront chargés du traitement de tels dossiers en application du plan de réforme de l'État sur la déconcentration des décisions administratives (cf. circulaire JUPPE du 15 mai 1996, décrets n° 97-3 du 7 janvier, n° 97-34 du 15 janvier et n° 97-1187 du 19 décembre 1997).

Documents et annexes

Organigramme du ministère de la Justice

garde des Sceaux
ministre de la Justice

Contrôle financier

cabinet du ministre

inspection générale
des Services judiciaires

mission modernisation

GIP : mission de recherche
Droit et Justice

service de l'Information
et de la Communication
(SICOM)

direction
des Services judiciaires
(DSJ)

direction
des Affaires civiles
et du Sceau (DACS)

direction
des Affaires criminelles
et des Grâces (DACG)

direction
de l'Administration
pénitentiaire (DAP)

direction
de la Protection judiciaire
de la Jeunesse (DPJJ)

direction
de l'Administration générale
et de l'Équipement (DAGE)

service
des Affaires européennes
et internationales (SAEI)

délégation générale
au Programme pluriannuel
d'équipement (DGPPE)

Organigramme de l'Administration pénitentiaire en 1997

directeur — **adjoint au directeur**

mission d'appui pour les personnels (MAP)

mission PPJ
mission SIP

inspection des Services pénitentiaires

service de la Communication, des Études et des Relations internationales (SCERI)

sous-direction de l'Exécution des décisions judiciaires (GA)

bureau GA1
individualisation et régimes de détention

bureau GA2
alternatives à l'incarcération

bureau GA3
réglementation et méthodologie

sous-direction de la Réinsertion (GB)

bureau GB1
insertion sociale et participation communautaire

bureau GB2
travail, emploi, enseignement et formation professionnelle

bureau GB3
action sanitaire et lutte contre la toxicomanie

sous-direction des Ressources humaines (HA)

bureau HA1
formation et emploi des ressources humaines

bureau HA1
statuts et relations sociales

bureau HA3
gestion du personnel et recrutement

sous-direction des Affaires administratives (HB)

mission « Gide »

service d'évaluation et de contrôle de gestion

bureau HB1
affaires économiques, financières et contentieux

bureau HB 2
équipements et techniques de sécurité

bureau HB3
informatique et organisation

directions régionales et mission d'outre-mer

comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL)

maisons d'arrêt
centres de détention
maisons centrales
centres pénitentiaires
centres de semi-liberté
hôpital pénitentiaire national

ÉNAP

Organigramme de l'Administration pénitentiaire au 1er janvier 2005

Liste des tableaux

1re partie : L'application des décisions judiciaires

2e partie : La réinsertion et le partenariat

3e partie : Les ressources humaines

4e partie : Les moyens ; communication et études ; contrôle et évaluations

Publication du service de la Communication et des Relations Internationales (SCERI)
Suivi éditorial et coordination : Carmen Tomasetti, Martine Leguedey & Pierre Testault
Mise en page et réalisation : Luciole Graphic
Photographies : Olivier Guichardaz
Imprimé en France par Maulde & Renou

Publication du service de la Communication et des Relations Internationales (SCERI)
Suivi éditorial et coordination : Carmen Tomasetti, Martine Legendey & Pierre Tizzoni
Mise en page et réalisation : Luciole Graphic
Photographies : Olivier Guichardaz
Imprimé en France par Maulde & Renou

Administration Pénitentiaire

rapport annuel d'activité 1997

L'Administration pénitentiaire a relevé de nombreux défis : maîtriser les flux de la population carcérale, développer les alternatives à l'incarcération, favoriser la réinsertion des personnes détenues. Elles a poursuivi les réformes engagées en les accompagnant de réflexions menées activement et d'expérimentations immédiates pour la prise en charge de publics difficiles (toxicomanes, délinquants sexuels, indigents, détenus condamnés à de longues peines) ou particulièrement fragiles (détenus mineurs).

Pour cela, elle s'est dotée de moyens accrus. La capacité du parc pénitentiaire a été augmentée, notamment dans les territoires d'Outre-Mer où trois nouveaux établissements ont été ouverts. Un programme de constructions nouvelles a également été lancé, dont la réalisation aboutira d'ici à 2001.

Les moyens mis en place ne seraient rien sans les hommes. Avec la création de 167 emplois en 1997, l'Administration pénitentiaire compte aujourd'hui 25 000 agents.

De plus en plus, elle fait appel aux compétences d'autres administrations et de partenaires extérieurs. La prison rassemble des professionnels et des citoyens bénévoles qui apportent leur savoir, leur disponibilité et leur compétence.
Pour les années à venir, le service public pénitentiaire veut poursuivre la construction de ses liens avec la société : c'est là le gage de la réussite de ses missions.

Diffusion : La Documentation française
29, quai de Voltaire - 75344 Paris Cedex 07

Imprimé en France
dépôt légal : octobre 1998
ISBN : 2-11-911111-5

Prix : 160 FF