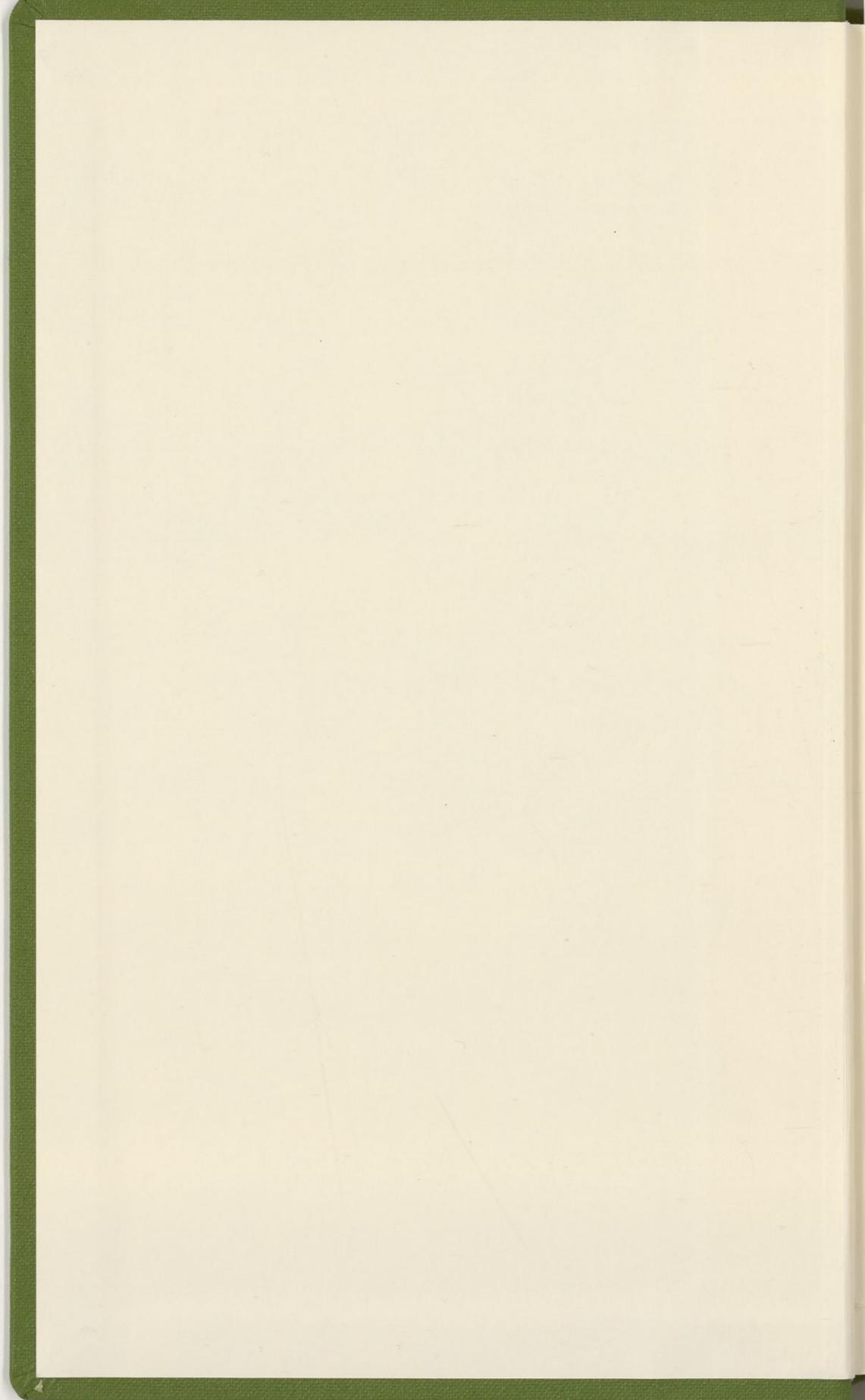


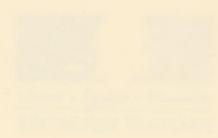
8° LF
107
55



2000
C. 2 2000/0000
100

Administration penitentiaire

Annuaire 1993



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Ateliers
RENOV'LIVRES S.A.
2001

Administration pénitentiaire

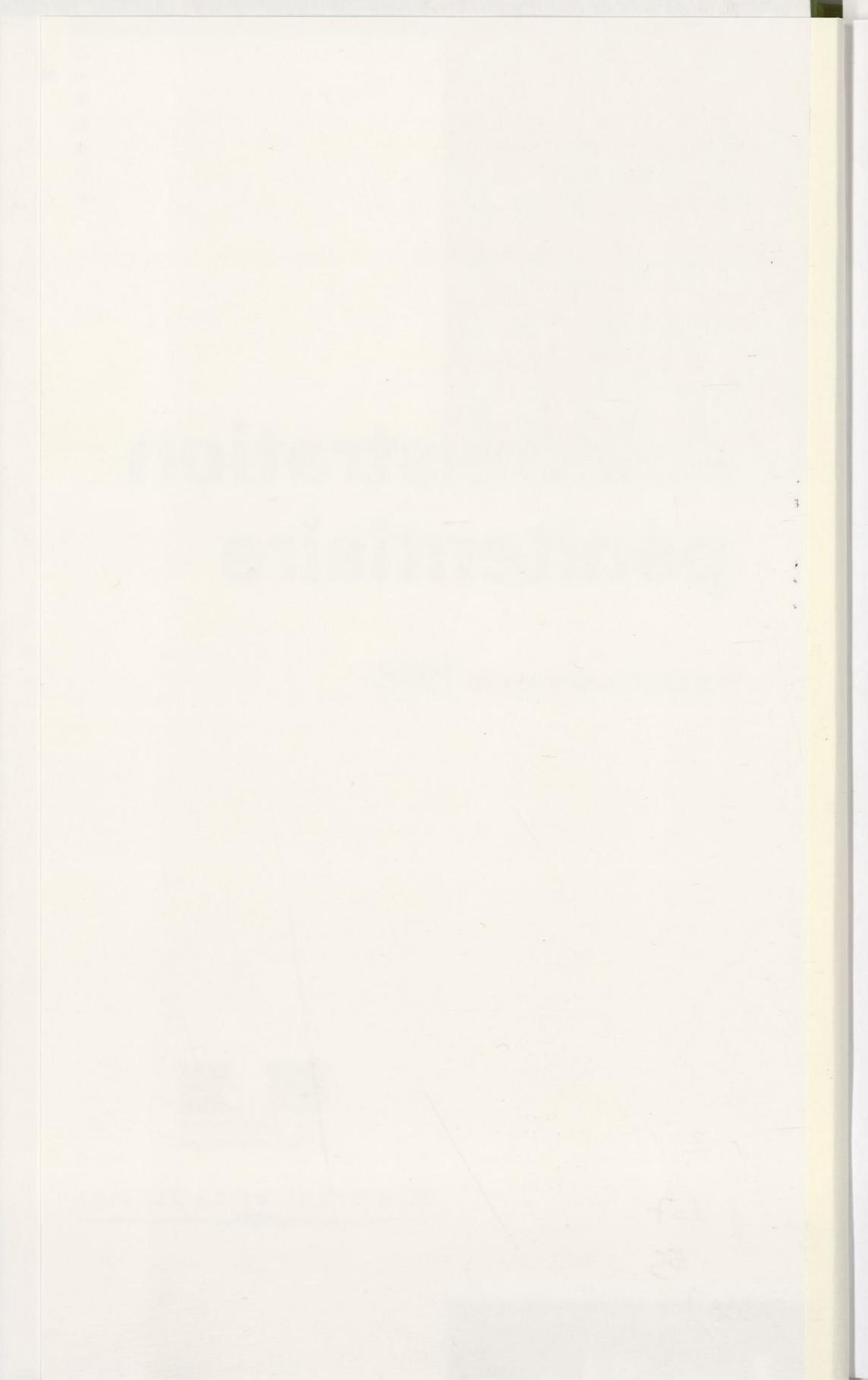
Rapport annuel d'activité 1998



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

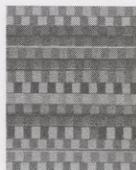
MINISTÈRE DE LA JUSTICE





MINISTÈRE DE LA JUSTICE

*Administration
pénitentiaire*



**Rapport annuel
d'activité 1998**

Présentation
Le ministre pour mieux servir
La réforme des services pénitentiaires
Conscience et de protection
Le système de gestion informatique
des détenus et établissements
La réforme pour la gestion des budgets
et de la formation de l'administration pénitentiaire
Le renouveau du dialogue social
La déontologie pénitentiaire et le statut spécial
L'engagement de démarches prospectives
L'impact de la prospective sur le devenir
de notre système de justice pénitentiaire

Le cadre légal
La prise en charge des publics
placés sous main de justice
La formation de la prise en charge en établissement
et les enjeux humains (techniques, éducatives)

D 2



8° 4f 107
55
(1998)

La **documentation** Française

Sommaire

Avant-propos

Introduction

Première partie

*La réorganisation de la direction
de l'administration pénitentiaire
et de l'École nationale
d'administration pénitentiaire*

L'amélioration de la prise en charge des mineurs détenus

L'accroissement des droits en détention

Les centres pour peines aménagées

*La réforme des services pénitentiaires
d'insertion et de probation*

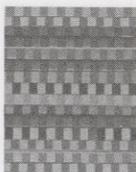
*Le logiciel de gestion informatisée
des détenus en établissement (GIDE)*

*Le référentiel pour la gestion des emplois
et de la formation de l'administration pénitentiaire*

Le renouveau du dialogue social

La déontologie pénitentiaire et le statut spécial

*L'engagement de démarches prospectives
L'exemple de la prospective sur le devenir
du métier de chef d'établissement*



Deuxième partie

Chapitre 1

La prise en charge des publics placés sous main de justice

*1-1 Évolution de la prise en charge en détention
et en milieu ouvert (statistiques commentées)*

1-1-1 la population détenue

1-1-2 les personnes prises en charge en milieu ouvert

1-2 La gestion des détentions

1-2-1 l'affectation et l'orientation des détenus

1-2-2 la capacité des établissements pénitentiaires

1-2-3 les incidents individuels et collectifs

Encart : la circulaire sur l'usage
de la force et des armes

1-2-4 les requêtes et recours des détenus

1-2-5 le régime disciplinaire des détenus

1-2-6 les transfèremets et extraditions

1-3 L'exécution des peines privatives de liberté

*1-3-1 l'individualisation des peines
et le projet d'exécution de peines*

1-3-2 les permissions de sortir

1-3-3 les réductions de peine

1-4 L'aménagement des peines privatives de liberté

1-4-1 la libération conditionnelle

1-4-2 les placements à l'extérieur

1-4-3 la semi-liberté

Encart : le placement
sous surveillance électronique

1-5 L'exécution des peines en milieu ouvert

*1-5-1 le sursis avec mise à l'épreuve
et le travail d'intérêt général*

1-5-2 les mesures présentencielles

1-6 Les actions d'insertion

1-6-1 la prise en charge des mineurs détenus

1-6-2 l'enseignement en prison

*1-6-3 la formation professionnelle
et l'accès à l'emploi*

1-6-4 le travail

1-6-5 la politique de la Ville

Encart : le maintien des liens familiaux

1-6-6 les emplois-jeunes

1-6-7 l'action culturelle et sportive

1-6-8 le bénévolat

1-6-9 l'action culturelle

1-7 Les actions sanitaires

1-7-1 le suivi de la réforme de la santé

1-7-2 les politiques sanitaires

1-7-3 la lutte contre la toxicomanie

Les ressources humaines

2-1 Les effectifs et les créations d'emploi

2-1-1 les effectifs

2-1-2 l'évaluation des besoins en emploi

2-1-3 la répartition des emplois

2-2 Les statuts et régimes indemnitaires

2-2-1 les réformes statutaires

Encart : le mémento des droits et obligations

2-2-2 le pré-contentieux des personnels pénitentiaires

2-2-3 les récompenses et les procédures disciplinaires

2-2-4 les rémunérations

2-2-5 les régimes indemnitaires

2-3 Les relations sociales et l'action sociale

2-3-1 l'exercice des droits syndicaux et le suivi des mouvements sociaux.

2-3-2 l'activité des instances paritaires

2-3-3 l'action sociale en faveur du personnel

2-3-4 la santé des personnels

Encart : la prévention des risques professionnels

2-4 Le management des ressources humaines

2-4-1 la déconcentration des actions de gestion individuelle

2-4-2 la gestion personnalisée des cadres

2-4-3 les cycles de gestion du personnel pénitentiaire

Encart : la bonification du cinquième

2-5 La formation du personnel

2-5-1 les orientations et le dispositif de formation.

Encart : le dispositif de formation
des futurs directeurs de SPIP

2-5-2 la formation initiale

2-5-3 les formations d'adaptation

2-5-4 la formation continue

Chapitre 3

L'organisation, la logistique et le contrôle

3-1 L'équipement

3-1-1 le programme de construction

3-1-2 les programmes de rénovation lourde

Encart : la cuisine centrale de Fleury-Mérogis

3-1-3 le programme d'équipement

3-1-4 les mises aux normes et actions de sécurité

3-2 Le fonctionnement des services déconcentrés

3-2-1 l'informatique

3-2-2 l'exécution du budget

3-2-3 les coûts de fonctionnement

3-2-4 le passage à la monnaie unique européenne

3-3 L'évaluation et le contrôle de gestion

3-3-1 le contrôle de gestion

3-3-2 les démarches d'évaluation

3-3-3 les démarches qualité

3-3-4 les contentieux

3-4 L'Inspection des services pénitentiaires

3-5 Les autres inspections

3-6 Les autres contrôles

Chapitre 4

La communication, la coopération et les relations internationales

4-1 Les actions de communication

4-2 Les nouvelles technologies de l'information

Encart : l'activité documentaire et l'étude en cours

4-3 Le musée national des Prisons

4-4 Les relations internationales

ANNEXES

A - Présentation de l'administration pénitentiaire :

- 1) Missions et structures**
- 2) Chiffres-clés**

B - La lettre de mission du garde des Sceaux du 17 mars 1999

C - La loi de finances pour 1998

D - Les textes réglementaires et les circulaires parus en 1998

E - Les publications de l'administration pénitentiaire en 1998

F - Les publications non éditées par l'administration pénitentiaire en 1998

G - Les études et les recherches relatives au domaine pénitentiaire

H - Liste des tableaux statistiques figurant dans le rapport d'activités



A - Présentation de l'administration péruvienne

- 1) Missions et structures
 - 1.1 L'organisation
 - 1.1.1 Les différents ministères
 - 1.1.2 La loi de mission du 17 mars 1979
 - 1.1.3 La loi de planification de 1979
 - 1.1.4 Les textes réglementaires
 - 1.1.5 Les élections locales de 1980
 - 1.2 Le rôle de l'administration
 - 1.2.1 Les publications
 - 1.2.2 Les publications non éditées par l'Administration péruvienne
 - 1.2.3 Les statuts et les recherches
 - 1.2.4 Les documents péruviens
 - 1.3 L'état des publications
 - 1.3.1 Le rapport d'activité
 - 1.3.2 Les statistiques
 - 1.3.3 Les publications
- 2) L'inspection
 - 2.1 L'inspection des services
 - 2.2 Les autres inspections
 - 2.3 Les autres conseils

Chapitre 4

La communication, la coopération et les relations internationales

- 4.1 Les actions de communication
- 4.2 Les nouvelles technologies de l'information
 - 4.2.1 Enceinte, l'Office de Technologie et l'Institut de Cours
- 4.3 Le marché national des livres
- 4.4 Les relations internationales

Avant-propos

A l'heure où la direction de l'administration pénitentiaire investissait de nouveaux locaux et modifiait son organigramme pour mieux clarifier ses missions, il est apparu utile d'apporter également plus de lisibilité et de cohérence au *Rapport annuel d'activité 1998*.

Le plan général a donc été entièrement refondu, le rapport se composant désormais de deux parties distinctes.

La première est constituée d'une dizaine d'articles de fond qui ont pour objectif de couvrir, par une approche plus conceptuelle, les évolutions marquantes des grandes politiques de la direction de l'administration pénitentiaire conduites en 1998.

La deuxième, présentée sous forme de fiches thématiques réparties en quatre grands chapitres, retrace l'ensemble de l'activité des services centraux et déconcentrés durant l'année écoulée. Chaque fiche est composée de trois parties : le contexte dans lequel se place l'activité décrite, les actions et les résultats obtenus en 1998, les perspectives de poursuite de l'activité.

Les annexes ont été également étoffées. Comme nouveauté, le lecteur pourra y trouver notamment une présentation complète des missions et des structures, ainsi que les chiffres-clés de l'administration pénitentiaire. Ces deux annexes sont caractérisées par un liseré de couleur qui marque leur caractère de permanence au sein du rapport.

La nouvelle formule du rapport annuel d'activités traduit ainsi la volonté d'en faire un outil de référence complet et précis, au travers duquel le lecteur pourra appréhender rapidement et aisément les informations dont il a besoin, accompagnées des évolutions et des chiffres les plus récents.



A l'issue de la direction de l'administration pénitentiaire investie-
ent de nouveaux locaux et modifiés son organisation pour mieux cla-
ifier ses missions. Il est apparu suite à l'apport régulier plus de lai-
dité et de cohésion au rapport annuel à l'Assemblée 1998.

Le plan général a donc été complètement redéfini, le rapport se com-
posant désormais de deux parties distinctes.

La première est consacrée à une dizaine d'années de fond qui ont
pour objet de couvrir par une approche plus concrète, les évé-
nements marquants des grandes périodes de la direction de l'adminis-
tration pénitentiaire conduites en 1998.

- La deuxième partie est sous-titrée les faits thématiques réper-
tés en quatre grands chapitres, sous l'égide de l'activité des ser-
vices centraux et des centres de l'année écoulée. Chaque thème est
composé de trois parties : le contexte dans lequel se situe l'activité
décrite, les actions et les résultats obtenus en 1998, les perspectives de
poursuite de l'activité.

Les annexes ont été également créées. Comme auparavant, le lec-
teur pourra y trouver notamment une présentation complète des mis-
sions et des structures ainsi que les chiffres-clés de l'administration
pénitentiaire. Ces deux annexes sont caractérisées par un haut de cou-
leur qui rendent leur contenu de première main au sein du rapport.

La nouvelle forme du rapport annuel d'activité s'inscrit ainsi de
volonté d'en faire un outil de référence complet et précis, au travers
duquel le lecteur pourra appréhender rapidement et aisément les info-
rmations dont il a besoin, comparées aux évolutions et des chiffres
les plus récents.

Introduction

Le 19 mars 1998, le garde des Sceaux réunissait le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire qui ne l'avait plus été depuis 12 ans. Cette convocation répondait au souci de faire désormais appel annuellement à cette instance, afin de la consulter sur des sujets importants, relatifs à un service public en pleine évolution et porteur d'enjeux essentiels pour une société démocratique moderne.

L'affirmation d'une ambition nouvelle pour la politique pénitentiaire s'inscrit dans la réforme globale de la Justice engagée depuis le 29 octobre 1997. Elle constitue, aux côtés du renforcement de la présomption d'innocence et des droits des victimes, un axe déterminant d'une justice "au service des libertés".

A l'occasion de la réunion du CSAP, le garde des Sceaux a ainsi exposé les lignes de la politique pénitentiaire qu'elle entendait mener, laquelle a ensuite fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 8 avril 1998.

Quatre objectifs essentiels étaient fixés :

- le développement des alternatives à l'incarcération,
- l'amélioration de la prise en charge des détenus,
- la prise en compte de l'évolution des missions des personnels,
- la mobilisation de moyens nouveaux pour la modernisation de l'institution.

Le développement des alternatives à l'incarcération

140 emplois ont été attribués à la direction de l'administration pénitentiaire par la loi de finances pour 1998 afin de poursuivre cet objectif.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) est entrée dans une phase opérationnelle avec la circulaire du garde des Sceaux du 31 mars 1998, prévoyant la fusion des services sociaux des établissements pénitentiaires et des comités de probation et d'assistance aux libérés, au sein d'un service à compétence départementale qui améliorera incontestablement la prise en charge des personnes relevant des services de la Justice¹.

Le projet de création de centres pour peines aménagés (CPA) a été exposé dans la communication du garde des Sceaux du 8 avril 1998. Deux premiers sites expérimentaux ont été retenus, Metz et Marseille. Différant des maisons d'arrêt, inadaptées à des traitements personnalisés, ils visent à améliorer la prise en charge des courtes et moyennes peines, à moins d'un an de leur libération.

Les CPA constitueront ainsi une option nouvelle renforçant les moyens permettant de traiter la petite et moyenne délinquance.

¹ La réforme est entrée en vigueur en 1999 (décret du 13 avril 1999)

L'amélioration de la prise en charge des détenus

Elle constitue une priorité pour le garde des Sceaux. La qualité de cette prise en charge est en effet au coeur des missions de l'administration pénitentiaire et participe de la prévention de la récidive. Comme cela avait été annoncé lors du CSAP du 19 mars 1998, un effort significatif a été accompli depuis, afin de consolider les acquis des politiques sociales, de les développer pour certaines catégories de détenus, mais aussi afin d'améliorer les conditions de vie quotidienne de la population pénale.

La mise en œuvre de la réforme de la santé en milieu pénitentiaire

Elle figure au rang des principaux acquis en matière de politiques sociales de ces dernières années et a donné lieu en 1998 à deux mesures importantes :

- une adaptation de la réglementation pénitentiaire au nouveau cadre d'organisation des soins, avec le décret du 8 décembre 1998, qui a modifié l'intégralité de la partie "D" du Code de procédure pénale relative à la santé des détenus.

- Un renforcement des effectifs de personnel de surveillance, afin de prendre en compte l'augmentation des accompagnements de détenus en consultation, tant dans les UCSA que vers les hôpitaux. Cet effort d'adaptation des effectifs à l'accroissement de la charge des personnels de surveillance devra être poursuivi.

L'amélioration des conditions de vie quotidienne de la population pénale

- Les modifications apportées au Code de procédure pénale en décembre 1998 vont *dans le sens d'une amélioration de l'hygiène et l'alimentation*, en augmentant notamment le nombre de douches hebdomadaires.

- Deux importantes circulaires ont été diffusées aux services déconcentrés en 1998.

- La première concerne la prévention des suicides. Depuis mars 1997, 11 sites pilotes ont mis en œuvre des mesures expérimentales de prévention, dont l'évaluation déterminera les améliorations à apporter aux dispositifs, avant d'en envisager la généralisation. D'ores et déjà, la circulaire du 29 mai 1998 est venue préciser un certain nombre de règles de prévention de ce risque, particulièrement élevé en milieu pénitentiaire.

- La seconde, en date du 14 décembre 1998, est intervenue pour encadrer strictement la procédure d'isolement, en application des principes de respect de la dignité humaine et d'individualisation de la peine. Elle contient également de nombreuses dispositions relatives à l'hygiène de vie et au développement des activités, qui devront être soutenues par l'attribution de moyens nouveaux aux établissements, destinés à permettre le réaménagement et l'équipement des quartiers, dont beaucoup restent vétustes et inadaptés.

- Un effort particulier a également été engagé en 1998 à l'égard des détenus les plus démunis.

Mais l'indigence ne doit pas être réduite à l'impécuniosité. Ainsi, 1 détenu sur 5 est en situation d'illettrisme au moment de l'incarcération

et ces personnes bénéficient moins que d'autres d'aménagements de peines. Une réflexion a donc été engagée, afin que l'accès à une rémunération par le travail puisse être concilié avec une démarche globale d'insertion (accès à l'enseignement, au sport, aux activités culturelles...).

Le travail pluridisciplinaire pour un parcours individualisé du détenu

L'amélioration de la prise en charge de la population pénale passe aussi par le développement de dispositifs privilégiant le travail disciplinaire en détention pour une prise en charge globale des détenus et favorisant le partenariat avec l'ensemble des acteurs de politique sociale intervenant en milieu libre pour faciliter leur réinsertion.

La généralisation du projet d'exécution de peine (PEP) a été annoncée lors du CSAP de mars 1998 ; à cette fin, la direction de l'administration pénitentiaire a travaillé en 1998 sur les enseignements à tirer de l'expérience.

Le développement des dispositifs de préparation à la sortie s'est poursuivi en 1998.

Quant à la politique de la Ville, elle est un levier essentiel de la politique pénitentiaire pour le développement des peines exécutées en milieu ouvert, la préparation et l'accompagnement des sortants de prison et l'accès au droit des personnes placées sous main de justice.

Les infractions à caractère sexuel

Le garde des Sceaux avait évoqué la nécessité d'améliorer le suivi des auteurs d'infraction à caractère sexuel, afin de prévenir la récurrence des infractions, qui ont constitué en 1998 la première cause de condamnation à une peine d'emprisonnement. La loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs a institué à cette fin une nouvelle mesure de suivi socio-judiciaire, qui pourra imposer au condamné l'obligation de se soumettre à des mesures de surveillance et à une injonction de soins durant 10 ans en cas de délit, 20 ans en cas de crime, la non-observation de ces obligations étant passible d'une peine d'emprisonnement.

Les mineurs détenus

L'amélioration de la prise en charge des mineurs, soulignée comme prioritaire par le garde des Sceaux lors du dernier CSAP, a fait l'objet d'efforts soutenus en 1998 dans le cadre des premières orientations tracées par le Conseil de sécurité intérieure (CSI) du 8 juin 1998. Les effectifs chargés de l'encadrement des mineurs détenus ont été renforcés. Des formations adaptées ont été élaborées avec le concours de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Les travaux de réaménagement des quartiers mineurs se sont poursuivis.

L'enseignement aux mineurs et jeunes détenus a fait l'objet d'une circulaire spécifique, signée conjointement par le ministre de la Justice et le ministre de l'Éducation nationale, le 25 mai 1998.

La prise en compte de l'évolution des missions des personnels

Lors du CSAP du 19 mars 1998, le garde des Sceaux a souligné sa volonté de conduire une politique ambitieuse pour les agents du service public pénitentiaire.

Une meilleure définition des métiers

La prise en compte de l'évolution des missions des personnels passe avant tout par la capacité de l'institution à percevoir ces évolutions, afin d'y mieux répondre. L'élaboration d'un référentiel pour la gestion des emplois et de la formation, achevé en 1998, poursuit cet objectif. La construction de ce référentiel est une étape déterminante dans la mise en place d'une politique de gestion prévisionnelle, qualitative et quantitative, des emplois et des compétences.

Une formation plus adaptée

La formation continue constitue également une réponse essentielle à la prise en compte de l'évolution des missions des personnels. Le garde des Sceaux a décidé de consacrer des moyens importants à la réforme de l'École nationale de l'administration pénitentiaire qui, délocalisée à Agen en juillet 2000, sera entièrement restructurée. Pédagogie plus adaptée, enseignement en prise à la fois avec la recherche et les métiers exercés sur le terrain et leurs évolutions, l'ÉNAP devrait être un instrument essentiel de valorisation des savoirs et des savoir-faire pénitentiaires.

Des réformes statutaires

La prise en compte de l'évolution des missions des personnels passe aussi par l'évolution de leurs statuts. En 1998, deux des cinq corps des personnels de l'administration pénitentiaire ont bénéficié de réformes statutaires, leur offrant ainsi une carrière revalorisée au travers d'une amélioration de la grille indiciaire et un déroulement de carrière plus harmonieux.

- Les personnels de direction ont vu leur statut modifié par décret en date du 29 juillet 1998. Leur corps est désormais composé de trois grades au lieu de quatre, correspondant à des niveaux de responsabilité différents. Compte tenu de leurs responsabilités particulières, un véritable statut d'emploi de directeur régional a été institué par décret du 8 septembre 1998, leur donnant la possibilité d'atteindre la hors échelle B.

- Les personnels administratifs ont également vu leur statut revalorisé dans le cours de l'année écoulée, avec le décret du 25 mars 1998 relatif aux attachés d'administration et d'intendance.

L'amélioration du dialogue social

Dès son arrivée au ministère de la Justice, le garde des Sceaux a affirmé tout le prix qu'elle attachait au développement du dialogue social.

Un nouveau pas a été franchi, au dernier trimestre 1998, avec l'institution des conseils d'établissement. Au plus près des réalités du terrain et des préoccupations de chacun, ces instances locales de concertation devaient permettre de favoriser les échanges au sein des établissements pénitentiaires.

Se sont mis également progressivement en place des comités d'hygiène et de sécurité dans les établissements pénitentiaires. Cette mesure a concerné dans un premier temps les plus gros d'entre eux. Elle a nécessité la création d'emplois d'ACMO (agents chargés de la mise en œuvre) et des moyens nouveaux ont été obtenus pour permettre aux établissements de réaliser certains aménagements de locaux sur la base de leurs recommandations. Un arrêté en date du 1^{er} décembre 1998 a étendu ce dispositif à l'ensemble des établissements employant plus de 50 agents, à l'horizon 2000.

La poursuite de la politique de déconcentration a été également marquée en 1998 par la modification des dispositions du Code de procédure pénale (décret du 8 décembre) visant à déconcentrer au profit des directeurs régionaux et des chefs d'établissement pénitentiaire de nombreuses décisions de gestion individuelle des détenus qui relevaient jusqu'alors de la compétence de l'administration centrale. Au-delà de la volonté d'accroître les compétences des chefs de services déconcentrés, cette mesure contribuera à une utilisation optimale du parc pénitentiaire, au plus près des besoins et des moyens et permettra une affectation plus rapide des détenus, diminuant le séjour prolongé de condamnés en maison d'arrêt.

La création d'un code de déontologie

La double mission de garde et de réinsertion des personnes placées sous main de justice du service public pénitentiaire justifiait qu'une réflexion particulière soit conduite pour renforcer la préoccupation déontologique au sein de l'institution. Le garde des Sceaux l'a évoqué lors du CSAP du 19 mars 1998.

Outre la recherche d'une implication plus grande de l'autorité judiciaire en ce domaine et l'intégration d'un enseignement sur ce point dans la formation des personnels, un projet de code de déontologie a donc été réalisé au cours de l'année 1998. Un groupe de travail paritaire, composé de représentants de l'administration et de l'ensemble des organisations représentatives du personnel a travaillé à l'élaboration du texte.

Il réunit en un document unique, facilement accessible aux personnels, l'ensemble des dispositions juridiques d'ordre interne et international actuellement éparses et introduit des dispositions nouvelles quant à l'étendue des devoirs des personnes et intervenants dans les services et établissements pénitentiaires.

Ce document revêtira la forme d'un projet de décret, qui sera soumis pour avis à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, au Conseil d'État et aux instances paritaires.

La mobilisation des moyens nouveaux pour la modernisation de l'institution

La modernisation de l'administration pénitentiaire doit répondre à une double exigence : permettre la diversification et l'individualisation de la prise en charge des détenus et améliorer les conditions de vie et les modes de travail de ses personnels.

La mise en place du logiciel GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement) vise à répondre à ce double défi. Au cours de l'année 1998, a été conjointement mené par la direction de l'administration pénitentiaire et la direction du budget un audit technique sur les deux premiers sites pilotes. Au vu de ses conclusions favorables, le déploiement du dispositif à tous les établissements pénitentiaires a été décidé. Il s'engagera en début d'année 1999.

Enfin et surtout, l'amélioration de la qualité du parc pénitentiaire, condition première de la qualité de la prise en charge des détenus et des conditions de travail des personnels, constitue une priorité essentielle du garde des Sceaux. La surpopulation pénale et la vétusté d'une partie du parc pénitentiaire sont deux réalités qui justifient que le ministère de la Justice consacre d'importants moyens dans les prochaines années à la construction de places nouvelles, à la rénovation du parc existant et à la mise aux normes des équipements et des matériels utilisés par les personnels et la population pénale.

Un programme d'équipement a été lancé en vue de la construction de 6 établissements. Les trois premiers seront implantés à Séquedin (près de Lille), Seysses (près de Toulouse) et Le Pontet (près d'Avignon).

Un programme de rénovation des établissements a également été engagé au cours de l'année 1998. Il porte sur l'ensemble du parc classique.

L'année 1998 a également permis l'engagement d'un programme de remise aux normes des installations électriques et des machines, qui sera poursuivi durant les quatre années à venir.

La modernisation de l'institution passe aussi par une nouvelle conception du rôle d'une administration centrale, conformément aux orientations fixées par le Premier ministre, en juin 1998, dans le cadre de la réforme de l'État.

C'est ainsi qu'a été mise en place, le 1^{er} juillet 1998, une nouvelle organisation des services centraux de l'administration pénitentiaire, avec trois objectifs précis :

- mieux concevoir les politiques, en associant les services déconcentrés à l'élaboration des projets, en effectuant des analyses d'impact et en systématisant les évolutions ;
- mieux assurer le pilotage des services déconcentrés, en donnant aux services les compétences et la méthodologie pour appliquer les orientations et en assurant un suivi et un contrôle qualitatif de l'activité ;
- mieux structurer la gestion des ressources humaines et dynamiser les relations sociales en prenant davantage en compte cette dimension dans la conception des normes et des méthodes de travail.

En moins d'un an, nombre des orientations de la politique pénitentiaire du garde des Sceaux présentées lors du CSAP du 19 mars 1998

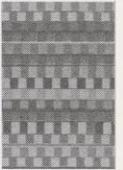
ont d'ores et déjà été mises en œuvre fin 1998. De telles avancées ont été rendues possibles grâce à la mobilisation des personnels, mais aussi grâce aux moyens obtenus par le ministère de la Justice lors du vote de la loi de finances pour 1998.

Cet effort budgétaire particulièrement appréciable dans le contexte de progression très limitée des dépenses de l'État montre toute l'importance que le gouvernement accorde à la conduite de la réforme pour la justice et la priorité du garde des Sceaux pour la modernisation de l'administration pénitentiaire.

Les efforts entrepris ont été poursuivis en 1999. La lettre de mission du garde des Sceaux du 17 mars 1999¹ a fixé les grands axes d'actions à suivre pour l'avenir.

¹ La lettre de mission figure en annexe du présent rapport.

Première partie



La réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire et de l'École nationale d'administration pénitentiaire

Dans un contexte de déconcentration accélérée depuis ces deux dernières années, il convenait de rénover les structures de l'administration pénitentiaire, pour qu'elles soient plus en adéquation avec les besoins de ses services et de ses agents.

En 1998, a été menée à son terme la reconfiguration des services centraux : depuis le 1^{er} juillet, la nouvelle organisation est en place dans de nouveaux locaux, rue du Renard. Elle a également lancé la restructuration de son école actuellement implantée sur le domaine pénitentiaire de Fleury-Mérogis et qui déménagera à Agen en l'an 2000.

La réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire

Cette réorganisation se veut au service de la déconcentration.

Elle répond à trois objectifs essentiels :

- mieux concevoir les politiques pénitentiaires : cela signifie à la fois se donner le recul suffisant pour produire des normes et des projets nouveaux, et mettre en place des processus qui garantissent le succès de ces projets. L'évaluation, les analyses d'impact, l'association des personnels du terrain sont autant d'outils nécessaires à la réalisation de cet objectif.
- mieux assurer le pilotage des services déconcentrés : il s'agit d'accompagner le développement de la déconcentration en donnant aux services la compétence et la méthodologie pour traiter eux-mêmes la majorité des situations auxquelles ils ont à faire face. Le suivi et le contrôle qualitatif de l'activité devient ainsi primordial.
- mieux structurer la gestion des ressources humaines : la dimension "ressources humaines" doit en effet être mieux prise en compte dans la conception des normes et des méthodes de travail, comme la garantie d'une bonne dynamique des relations sociales

Le nouvel organigramme est structuré en trois sous-directions et deux services :

- la sous-direction des personnes placées sous main de justice a en charge la préparation et la mise en œuvre des orientations de la politique pénitentiaire.
- la sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés a en charge la supervision et la coordination de l'action opérationnelle des services déconcentrés.
- la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a en charge la gestion et l'accompagnement des personnels.

- le service de la communication et des relations internationales assure la communication interne et externe de l'administration pénitentiaire et le suivi des relations avec les services pénitentiaires étrangers.
- l'inspection des services pénitentiaires a en charge le contrôle des services déconcentrés.

La réorganisation a ainsi privilégié les liens entre services centraux et services déconcentrés dans un souci d'efficacité accrue et de délégation plus grande des responsabilités. Ces relations en réseau vont pouvoir se développer grâce à de nouveaux outils tels que le réseau de messagerie interne ou le réseau ApNet (réseau intranet de liaison entre la direction de l'administration pénitentiaire et les services déconcentrés).

Dans ce cadre, c'est désormais la direction régionale qui devient l'échelon relais de l'administration centrale sur l'ensemble des questions d'ordre opérationnel et de gestion. En 1999, une réflexion s'engagera pour optimiser ses moyens et ses fonctionnements au regard de la réorganisation de la direction centrale. Elle constitue un projet majeur de l'administration pénitentiaire, consciente que les objectifs de cette réorganisation ne pourront être pleinement atteints que par cette nouvelle étape.

La réorganisation de l'École nationale d'administration pénitentiaire

La délocalisation de l'ÉNAP à Agen, décidée lors de la réunion du Comité interministériel à l'aménagement du territoire du 20 septembre 1994, a été accompagnée d'un audit pédagogique et organisationnel de l'école qui a abouti en avril 1997 à une proposition de pédagogie renouvelée au sein d'une organisation nouvelle, que le garde des Sceaux a approuvée.

L'objectif pédagogique est double. Les formations doivent être plus proches des pratiques professionnelles et en lien avec le référentiel emplois-formation de l'administration pénitentiaire. Les formations seront décloisonnées grâce à une transversalité des enseignements et une mixité des publics favorisant le travail en équipe pluridisciplinaire tel qu'il doit être effectué sur le terrain.

En 1998, des groupes de travail réunissant des experts et des professionnels pénitentiaires ont dessiné les contours de cette nouvelle pédagogie.

Parallèlement, la restructuration de l'ÉNAP a été engagée. L'arrêté du 22 janvier 1998 a modifié l'organisation de l'école en créant trois nouvelles directions :

- la direction de la scolarité, chargée du suivi pédagogique sur le terrain, de la mise en place des dispositifs d'évaluation et de l'élaboration de parcours personnalisés de formation.
- la direction des enseignements, chargée de créer les programmes de formation en conformité avec les orientations nationales et les réformes de l'administration pénitentiaire sur la base du référentiel emplois-formation.
- la direction de la recherche et de la diffusion, chargée de mener des programmes de recherche-action et d'observation des pratiques professionnelles, du suivi des politiques partenariales et des relations internationales.

La réalisation de ces objectifs pédagogiques s'accompagnera de deux changements importants pour l'école.

En septembre 2000, l'ÉNAP sera installée dans ses nouveaux bâtiments à Agen. Intégrée au pôle universitaire d'Agen, l'ÉNAP y disposera d'une capacité de formation et d'hébergement de 850 élèves ou stagiaires.

Enfin, il est prévu que le 1^{er} janvier 2001, l'ÉNAP passe du statut de simple service du ministère de la Justice à celui d'établissement public administratif. Cette transformation devrait lui apporter une plus grande souplesse de gestion et favoriser une meilleure identification vis-à-vis d'autres structures d'enseignement, comme l'École nationale de la magistrature, avec lesquelles l'ÉNAP sera amenée à nouer ou développer de nouvelles relations. L'administration pénitentiaire disposera ainsi d'un équipement moderne adapté aux enjeux et aux besoins de la formation de ses personnels.

L'amélioration de la prise en charge des mineurs détenus

Le contexte

L'amélioration de la prise en charge des mineurs a été l'un des grands chantiers de l'administration pénitentiaire en 1998. En effet, le nombre d'incarcérations de mineurs est en progression constante depuis 1991 : 2 368 en 1993, 3 080 en 1995, 3 532 en 1997, 4 030 en 1998.

Cette priorité s'inscrit dans le cadre général de la lutte contre la délinquance des mineurs, devenue une préoccupation majeure de la société française et des pouvoirs publics.

Le rapport de la mission Lazerges/Balduyck commandé par le Premier ministre sur la délinquance juvénile, remis en avril 1998 au garde des Sceaux, comprenait de nombreuses critiques sur les conditions de détention et de prise en charge des mineurs délinquants. Le Conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998 a fixé les orientations d'un plan gouvernemental de lutte contre la délinquance des mineurs. Ainsi, la circulaire du garde des Sceaux du 15 juillet 1998 relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile traite-t-elle notamment du réexamen de la carte pénitentiaire des établissements aptes à recevoir des mineurs, du renforcement de l'encadrement spécifique et de sa formation, de l'augmentation des activités d'insertion (formation, sport, culture...).

La carte pénitentiaire pour les mineurs et l'amélioration des conditions matérielles d'hébergement

La répartition des détenus mineurs dans les établissements pénitentiaires ne garantit pas aujourd'hui des conditions de prise en charge de même qualité sur tout le territoire national. Il est donc nécessaire de rééquilibrer cette carte élaborée en 1991 et déjà révisée en 1995, afin de mieux répondre aux besoins d'encadrement de ces détenus, de mieux répartir les charges entre les établissements, notamment dans les grands centres urbains, d'adapter les structures aux objectifs de prise en charge et d'améliorer les conditions de détention des mineurs.

Sur ce dernier point, de 1995 à 1998, près de 23 MF ont été consacrés à l'amélioration des conditions de détention, dont 9,08 MF en 1998 : réaménagements de cellules, ouverture de quartiers pour les mineurs, création de cours de promenade et de salles d'activités.

Le renforcement en personnel

Dans un contexte où les mineurs en détention sont particulièrement violents (13 agressions physiques contre des personnels et 73 contre des codétenus en 1998), il est souhaitable que les personnels de surveillance soient dotés d'outils méthodologiques adaptés à la prise en charge de ce public. L'absence totale de repère, l'échec scolaire, la grande marginalité sociale nécessitent que les personnels acquièrent des savoir-faire adaptés. Pour faire face à cet enjeu majeur de la formation conti-

nue, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé fin 1998 une réflexion en groupe de projet avec des acteurs du terrain, sur les pratiques professionnelles des surveillants affectés dans les quartiers mineurs ; elle doit aboutir à la rédaction d'un guide méthodologique de travail pour ces agents.

Cette réflexion s'appuie sur les pratiques, les organisations de travail ou de service, les relations au quotidien particulièrement exemplaires d'ores et déjà existantes.

L'amélioration de la prise en charge des mineurs passe aussi par le renforcement des effectifs spécifiques affectés dans les quartiers pour mineurs. En 1998, ce sont 50 emplois qui ont été inscrits au budget. Les postes ont été répartis à la suite d'un appel à projet de service lancé auprès des 52 établissements habilités à recevoir des mineurs.

Le développement du partenariat avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

Cette augmentation des moyens en équipement, fonctionnement, méthodologie et emplois doit être accompagnée d'actions de nature plus transversales, au travers d'un développement des liens entre l'administration pénitentiaire et la Protection judiciaire de la Jeunesse. Un rapprochement des services déconcentrés s'était déjà fortement réalisé à la suite de la circulaire de 1994, en ce qui concerne les actions de formation continue.

Le travail mené conjointement en 1998 entre les services centraux a porté sur la formation des agents affectés dans les quartiers mineurs. Deux séminaires se sont tenus en octobre et en décembre 1998. Ils ont permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées par les personnels ayant en charge les mineurs incarcérés et les initiatives, et de déterminer ainsi au plus près leurs besoins de compétences.

Parallèlement, un autre travail commun a été entrepris afin de mieux identifier les besoins de cohérence des discours et des actions des juges des enfants, des services de la Protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires dans la prise en charge des mineurs qu'ils ont successivement ou cumulativement en charge.

Les perspectives

Si beaucoup de progrès ont été réalisés, des efforts restent encore à accomplir, notamment dans les établissements accueillant un grand nombre de détenus mineurs et situés dans les grands centres urbains.

A la faveur des deux conseils de sécurité intérieure de juin 1998 et janvier 1999, 1999 sera une année de mise en œuvre des décisions importantes actées en 1998, telles que le réexamen de la carte pénitentiaire, la restructuration du centre pour jeunes détenus de Fleury-Mérogis, l'engagement d'une réflexion sur les pratiques professionnelles des personnels affectés en quartier pour mineurs, la mise en place de formations d'adaptation à l'emploi.

1999 verra également l'achèvement du guide méthodologique de travail en quartier mineurs.

L'accroissement des droits en détention

L'évolution des droits des personnes détenues constitue depuis plusieurs années un axe de travail majeur pour l'administration pénitentiaire. Elle est sous-tendue non seulement par l'effort de modernisation entrepris depuis plusieurs années, mais également par l'évolution de la jurisprudence administrative et le développement des contrôles des organismes internationaux de protection des Droits de l'homme.

Après l'importante réforme de la procédure disciplinaire en 1996, l'année 1998 a été marquée par la refonte de près de 300 articles du Code de procédure pénale relatifs aux conditions d'incarcération des personnes détenues.

1998 a été aussi marquée par le rapprochement entre le niveau de décision et le détenu par une nouvelle vague de déconcentration.

La réforme du Code de procédure pénale

La modification et la mise en conformité des textes réglementant la matière pénitentiaire, avec d'autres dispositions a été une première étape nécessaire à l'amélioration des conditions de détention des personnes incarcérées.

Le **décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998** relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires constitue de ce fait une réforme d'ampleur du Code de procédure pénale (troisième partie : décrets).

Il est la conséquence logique des modifications législatives et réglementaires intervenues ces dernières années en matière de droit pénal et de procédure pénale, et des réformes législatives récentes (loi du 22 juin 1987 supprimant l'astreinte au travail pour les condamnés ; loi du 6 juillet 1990 relative à l'indemnisation des victimes d'infraction ; loi du 12 janvier 1994 relative à la réforme de la prise en charge sanitaire des détenus).

Ce texte a également pour ambition de prendre en compte l'évolution des structures et la modernisation du service pénitentiaire.

A ce titre, certaines de ses dispositions constituent une évolution majeure des droits des personnes détenues dans des matières importantes.

Les changements notables en matière d'hygiène

- la fréquence des **douches** a été sensiblement augmentée. Désormais et "dans toute la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir se doucher au moins trois fois par semaine ainsi qu'après les séances de sport et au retour du travail" (art. D. 358).
- l'administration a l'obligation de fournir aux détenus des produits et objets de nettoyage nécessaires au bon **entretien** de leur cellule (art. D. 352).
- la fourniture de **trousses de toilette** à tous les entrants et son renouvellement aux détenus sans ressources sont consacrés par le décret (art. D. 357).

- la fourniture d'une **tenue de sport** aux détenus dépourvus de ressources et pratiquant une activité sportive est inscrite dans le Code (art. D. 348).

Les droits nouveaux ouverts au détenu

- la possibilité de bénéficier d'une **permission de sortir** pour la pratique d'activités culturelles et sportives organisées (art. D. 143, 5°).
- la possibilité, pour les **détenus hospitalisés**, de disposer, après autorisation du chef d'établissement, d'une somme d'argent provenant de leur part disponible pour effectuer des dépenses courantes dans l'hôpital (art. D. 395).
- la possibilité pour une personne faisant l'objet d'une mesure de **semi-liberté** ou de **placement à l'extérieur sans surveillance** :
 - de se voir dispenser par le juge de l'application des peines des prélèvements sur la part "parties civiles" de son **compte nominatif**, s'il est avéré qu'il n'y a pas de parties civiles à indemniser (art. D. 131-1),
 - de voir son **salaire** directement versé sur un compte extérieur s'il est titulaire d'un contrat de travail, sauf décision contraire et particulière du juge de l'application des peines (art. D. 121).
 - d'avoir des **permissions de sortir** de plusieurs jours le week-end (cette permission ne pouvait durer qu'une journée auparavant) (art. D. 143-1).
- la possibilité pour une mère incarcérée de recevoir, dans les six mois suivant le départ de son **enfant**, la visite de celui-ci pour des séjours de courtes périodes (art. D. 401).

La réforme du placement à l'isolement

L'administration centrale est désormais seule compétente pour décider de la prolongation d'une mesure d'isolement au-delà d'un an. L'avis du médecin, qui porte exclusivement sur l'opportunité de mettre fin à la mesure d'isolement, est obligatoirement sollicité à ce moment là (article D. 283-1).

A la faveur de cette modification du Code de procédure pénale, la circulaire du 14 décembre 1998 a profondément réformé la procédure et le régime de l'isolement.

La décision d'isolement est prise, sauf cas d'urgence défini, à l'issue d'une procédure contradictoire préalable au cours de laquelle les observations du détenu sont recueillies.

La procédure de prolongation est encadrée par des délais stricts et doit être précédée d'un examen des possibilités de retour de l'intéressé en détention ordinaire.

Enfin, le régime de l'isolement est aligné sur le régime ordinaire de détention (article D. 283-2). Le regroupement ponctuel de certains détenus isolés et leur accès à des activités éducatives, culturelles ou physiques en salle ou en plein air sont désormais recommandés.

Une nouvelle étape dans la déconcentration

Si l'adoption de textes nouveaux représente une étape essentielle de l'accroissement des droits des personnes détenues, l'organisation et les méthodes de travail au sein de l'administration pénitentiaire n'en sont pas moins négligeables pour leur avancée.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1998, l'article R50-36 du Code de procédure pénale (décret n° 97-1188 du 24 décembre 1997) déconcentre au profit des directeurs régionaux des services pénitentiaires un certain nombre de décisions administratives individuelles qui étaient auparavant de la compétence du ministre de la Justice. Cela a permis de diminuer les temps de traitement et de réponse aux détenus.

Cette mesure de déconcentration a notamment concerné :

- la décision de restitution de tout ou partie de la part disponible du compte nominatif d'un détenu réincarcéré après évasion ;
- l'autorisation, pour un détenu, de se faire **soigner par un médecin de son choix** ;
- 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 sous quelque forme que ce soit ;
- l'autorisation, pour un détenu, d'être hospitalisé dans un établissement de santé privé.

Accompagnant cette déconcentration, des compétences supplémentaires en matière **d'orientation et d'affectation des condamnés** ont été reconnues aux directeurs régionaux des services pénitentiaires. C'est en ce sens que la procédure d'orientation des condamnés a été complètement revue afin qu'elle soit le plus possible adaptée au profil du condamné (circulaire du 9 décembre 1998 relative à la procédure d'orientation et aux décisions d'affectation des condamnés).

Les perspectives

D'autres réflexions sont en cours telles que la refonte des comptes nominatifs des détenus, des associations socio-culturelles et sportives, l'adaptation des textes réglementaires aux situations particulières des territoires d'outre-mer.

Matière vivante, le droit pénitentiaire est aujourd'hui en pleine évolution. C'est à ce titre qu'il fait l'objet de plus en plus d'études et de recherches universitaires.

L'administration pénitentiaire est attentive aux conclusions de ces travaux qu'elle intègre dans ses propres réflexions.

La prévention du suicide en milieu carcéral

La circulaire JUSE 9840034C du 29 mai 1998 relative à la prévention du suicide a été diffusée auprès de tous les établissements pénitentiaires. Elle décrit les dispositions à prendre pour lutter contre le suicide au stade de l'accueil, de la vie quotidienne en détention et à l'occasion du placement au quartier disciplinaire.

Les centres pour peines aménagées

Un constat d'inadaptation de la prise en charge des courtes peines

Au cours des dix dernières années, un triple constat a été fait :

- 30 % des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement exécutent une peine inférieure à un an ;
- une évolution à la hausse de la population pénale se traduisant notamment par un surencombrement des maisons d'arrêt destinées à recevoir les personnes prévenues et celles condamnées à de très courtes peines ;
- l'utilisation insuffisante des mesures alternatives à l'incarcération :
 - le nombre de placements en chantier extérieur est faible ;
 - les centres de semi-liberté ne sont occupés qu'à hauteur de 71 % au 1^{er} janvier 1999 ;
 - la libération conditionnelle connaît un essoufflement depuis plusieurs années avec une baisse de 17,8 % de 1997 à 1998.

La situation socio-économique que connaît notre société depuis la fin des années soixante-dix explique pour partie cette baisse de l'utilisation des mesures alternatives à l'incarcération. Faute d'un projet d'insertion basé sur un emploi ou une formation professionnelle rémunérée et un hébergement stable, certains détenus ne peuvent prétendre au bénéfice d'un aménagement de leur peine.

Il était donc indispensable de développer de nouveaux outils d'insertion adaptés à la prise en charge d'un public relevant de la petite et moyenne délinquance.

Les conclusions de plusieurs groupes de travail ont ainsi conduit l'administration pénitentiaire à imaginer un nouveau type d'établissement : les centres pour peines aménagées. Dans sa communication du 8 avril 1998, le garde des Sceaux décidait de créer de tels centres à titre expérimental.

Une structure adaptée pour un public ciblé

1998 a permis d'approfondir le concept de centre pour peines aménagées.

Le public accueilli se composera, durant la phase expérimentale, de détenus majeurs, en semi-liberté ou en placement extérieur, ou bien condamnés à une peine inférieure ou égale à un an et volontaires pour construire un projet individuel d'insertion. A terme, les CPA pourraient accueillir également des femmes.

Le régime de vie sera basé sur l'apprentissage par palier de l'autonomie : après une période d'accueil et d'élaboration d'un mois environ, le détenu mettra en œuvre son projet d'insertion. Il devra pour cela disposer de moyens lui permettant de mener à bien ses démarches d'insertion, celles-ci devant s'effectuer le plus souvent possible à l'extérieur du centre.

Cela impliquera un travail approfondi de réflexion tant avec les juges de l'application des peines pour trouver le meilleur aménagement, qu'avec les partenaires institutionnels et associatifs pour faciliter leurs conditions d'intervention.

Structure résolument ouverte, le CPA devra plutôt se situer en zone urbaine. La capacité d'accueil devra en être limitée afin que le travail socio-éducatif garde toute sa pertinence.

L'équipe socio-éducative aura un rôle essentiel dans la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des mesures d'aménagement de peines. Au-delà de sa mission classique de sécurité générale, le personnel de surveillance sera amené à contribuer activement à la mission de réinsertion.

Les perspectives

Deux sites ont été retenus pour mener à bien cette nouvelle expérience : l'ancien centre de détention de Metz-Barrès et l'ancien hôpital de la maison d'arrêt des Baumettes à Marseille. 772 000 francs ont été engagés au titre de la loi de finances 1998 pour la réalisation d'études techniques. En 1999, 16 millions de francs seront consacrés aux travaux de rénovation.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) a été lancée par la circulaire du garde des Sceaux en date du 31 mars 1998 et présentée dans sa communication en Conseil des ministres le 8 avril 1998.

Elle vise à réunir dans une même entité administrative, à vocation départementale, les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires et les comités de probation et d'assistance aux libérés. Cette fusion permettra d'améliorer les conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice et contribuera à lutter contre la récidive en assurant l'insertion des personnes condamnées.

En effet, l'administration pénitentiaire a dû faire face ces dernières années à des évolutions importantes : l'augmentation du nombre de détenus (+ 15 % depuis 1985), l'accroissement du nombre des personnes et des mesures judiciaires suivies en milieu ouvert respectivement + 80 % et + 86 % depuis 1989), la diversification de ces mesures.

Un comité de pilotage opérationnel central a été chargé dès le mois de juin 1998 d'assurer le suivi de la réforme. Des équipes-projets régionales se sont constituées pour accompagner, dans les services déconcentrés, la mise en place des moyens nécessaires à son lancement.

La nomination des futurs directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation

En septembre et décembre 1998, 85 futurs directeurs de SPIP ont été nommés en qualité de chefs de projet sur leur département d'affectation. Durant l'année, des négociations importantes ont été engagées avec les ministères du Budget et de la Fonction publique sur le projet de statut d'emploi des directeurs de SPIP.

La première mission de ces futurs directeurs a consisté à suivre trois étapes de travail préparatoires à la mise en œuvre de la réforme : la réalisation d'un état des lieux de l'activité des services, la recherche des axes d'amélioration au regard des principaux enjeux de la réforme, la proposition d'une configuration de l'organisation et des modes de fonctionnement du futur service.

Cette mission a été l'occasion d'une vaste concertation étendue aux magistrats et aux acteurs locaux de la lutte contre la délinquance et de l'insertion des personnes en difficultés. Dans chaque département, un comité de pilotage s'est réuni autour des chefs de juridiction, des magistrats en charge de l'exécution et de l'application des peines et des responsables pénitentiaires régionaux pour évoquer les axes d'amélioration du service, réfléchir sur les engagements de service et conseiller les chefs de projet dans les choix d'options de configuration.

Les chefs de projet ont inauguré en 1998 une nouvelle formation d'adaptation à l'emploi, basée sur des séminaires nationaux, des stages

et des enseignements théoriques qui seront organisés sur deux années. Les premiers séminaires se sont tenus au début de l'été et en décembre 1998. Les premiers stages en direction régionale, en établissement pénitentiaire et en comité de probation se sont également déroulés en fin d'année. Les enseignements théoriques débiteront en 1999.

Le renforcement des moyens humains et logistiques

Le renforcement des effectifs socio-éducatifs, amorcé en 1995 au titre de la mesure de développement des alternatives à l'incarcération, a rendu possible l'affectation en septembre 1998 de 126 travailleurs sociaux et de 14 chefs de services d'insertion et de probation.

Cet apport s'est accompagné parallèlement de l'ouverture de 44 emplois de personnels administratifs transférés des services judiciaires.

Des moyens conséquents ont été déployés pour permettre l'installation des agents dans des locaux offrant des conditions de travail améliorées. 32 services ont bénéficié en 1998 d'un relogement dans de nouveaux locaux.

La liaison informatique avec les juges de l'application des peines, dont le principe a été étudié au niveau central, a été expérimentée dans quelques-uns des services relogés afin de déterminer un schéma national qui puisse répondre à l'organisation des sites et aux besoins des futurs utilisateurs.

Ces deux points ont fait l'objet d'une coordination avec les services judiciaires et la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Les questions comptables ont également été prises en compte dans la mise en place des moyens.

En octobre 1998, les services centraux et les directions régionales ont défini un schéma comptable transitoire dans l'attente de la création des régies et d'un budget de fonctionnement valable pour chaque futur service.

Enfin, la préparation des textes s'est poursuivie. Le projet de décret modifiant le Code de procédure pénale a été rédigé et soumis pour avis aux services déconcentrés, aux organisations syndicales et aux juridictions. En décembre 1998, il a été présenté aux comités techniques paritaires socio-éducatif et central.

Une première rédaction de la circulaire d'application, relative aux missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation, a également été communiquée en fin d'année aux services déconcentrés pour avis.

Les perspectives

La perspective de l'entrée en vigueur de la réforme des SPIP en 1999¹, l'inscription de nouvelles missions dans le champ de leur compétence, la création d'une relation nouvelle entre les chefs d'établisse-

¹ Le décret portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation a été publié le 13 avril 1999.

ment et les futurs directeurs des SPIP, se sont accompagnées au deuxième semestre 1998 d'une réflexion sur le pilotage des nouveaux services par les directions centrale et régionales.

Lors d'un séminaire, qui a réuni en décembre 1998 les services centraux et les directeurs d'insertion et de probation des directions régionales, la réflexion a conduit à proposer un outil de pilotage et d'évaluation permettant aux directions régionales d'assister le chef de projet. Le principe de la création d'un comité national de suivi de la mise en œuvre de la réforme, réunissant les services centraux et les directions régionales, a été ainsi posé.

Le séminaire a également permis de définir des objectifs précis pour 1999 à l'attention des chefs de projet, futurs directeurs des SPIP, afin de maintenir la continuité de l'action socio-éducative, de prendre en charge des orientations prioritaires nationales et d'assurer en même temps la prise et le fonctionnement des nouveaux services.

Un schéma de montée en puissance progressive a été élaboré, qui comprend les différents objectifs à atteindre par chaque service à des échéances variant selon les domaines d'action concernés.

En 2003, les directeurs auront intégré leurs nouvelles responsabilités et l'objectif cible de pleine compétence devra être atteint.

Le logiciel de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)

La nécessité d'une nouvelle application de gestion des détenus

L'informatisation de la gestion de la population pénale a été entreprise, pour l'essentiel, à la fin des années quatre-vingts avec la réalisation de l'application PECD : *Prise En Charge des Détenus*. Celle-ci était destinée à gérer les greffes, l'organisation de la vie en détention et les comptes nominatifs des détenus.

Cependant, en raison de son manque de fiabilité et de ses coûts d'exploitation qui se sont rapidement avérés élevés, cette application n'a pas été généralisée.

Tirant les enseignements des difficultés rencontrées, il a été alors décidé en 1995 de développer un autre logiciel, GIDE, qui a vocation à remplacer l'ensemble des applications informatiques existantes dans le domaine de la gestion des détenus (PECD ; GCOS6 et PICK pour la gestion des comptes nominatifs).

1998 a vu l'achèvement du développement de GIDE et son implantation dans les trois sites pilotes.

Les enjeux : modernité et rationalité

GIDE est conçu comme un outil essentiel de modernisation qui vise 3 objectifs principaux :

- mieux gérer la population pénale par l'automatisation des greffes, l'informatisation des procédures de fonctionnement de la détention, et par les liens, au sein d'un même établissement, entre la base de données de GIDE et les différents logiciels existants ou à venir ;
- mieux connaître la population pénale par l'exploitation statistique de l'ensemble des données mémorisées dans la base GIDE et la transmission des résultats de cette exploitation aux différents échelons décisionnaires ;
- mettre en place des outils de suivi et de pilotage pour une analyse affinée de l'évolution de la population pénale, pour des études d'impact des mesures de politique pénale ou pénitentiaire, des simulations, des prévisions ou des évaluations.

GIDE est aussi un outil de rationalisation des méthodes de travail et d'enrichissement des métiers.

Il permet non seulement des gains de productivité en privilégiant l'automatisation des tâches répétitives et l'édition statistique, mais surtout des gains qualitatifs dans le fonctionnement des établissements et dans le contenu des métiers.

GIDE réduit en effet les tâches de manipulation de papiers et de registres divers. Cela permettra aux personnels de se concentrer sur des fonctions plus fondamentales (contrôle des situations pénales et prépa-

ration des commissions d'application des peines dans les greffes, observation des détenus et participation au suivi de l'exécution individualisée de la peine pour les agents en détention). Cela permettra aussi de remplacer des matériels informatiques vétustes, voire dans quelques établissements, de supprimer la gestion manuelle de certaines tâches comme la tenue des comptes nominatifs.

En gérant les affectations en quartier, les mutations de cellule, les parloirs, les activités, les déplacements en détention, les extractions, GIDE permet de renforcer la qualité de l'activité traditionnelle de surveillance et d'observation des détenus, et d'exercer de nouvelles tâches de participation au suivi de l'exécution individualisée des peines.

En terme budgétaire, GIDE constitue également un enjeu de poids. Le coût global du projet sur la période 1995-2002 est aujourd'hui estimé à 287 MF soit un coût moyen de 41MF par an pendant 7 ans.

De l'expérience au développement : une dynamique de projet

L'élaboration de GIDE a constitué un véritable projet de l'administration pénitentiaire. Compte tenu de son envergure et des moyens mis en place, son déploiement, à partir de 1999, y sera aussi un projet important.

Une dynamique spécifique de travail associant les utilisateurs a de ce fait été mise en place.

Dans un premier temps, un groupe de suivi du projet a été institué, comprenant des experts fonctionnels et des utilisateurs pénitentiaires ainsi que des experts informaticiens de la sous-direction de l'informatique à la DAGE.

La méthode de développement du logiciel a associé aussi largement que possible les utilisateurs afin qu'il soit parfaitement adapté à leurs besoins :

- élaboration des maquettes de l'ensemble des outils de l'application ;
- réalisation des prototypes fonctionnels et techniques destinés à vérifier la pertinence et la faisabilité des solutions envisagées ;
- développement sur 3 sites pilotes : Fresnes (mai 1997), Rouen (octobre 1997), Val-de-Reuil (novembre 1998).

Deux groupements de sociétés informatiques ont été sélectionnés pour effectuer la réalisation et la qualification d'outils informatiques. Deux versions de GIDE ont été ainsi élaborées, en mai 1997 pour la première version et en janvier 1998 pour la deuxième.

L'audit technique réalisé en 1998 sur les sites pilotes a été favorable à la généralisation de GIDE sur l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Parallèlement, une étude confiée à un cabinet extérieur de consultants a permis d'organiser le déploiement et le renfort de moyens humains des unités informatiques régionales ainsi que leur formation.

Les perspectives

Le déploiement de GIDE débutera dès 1999 avec une quarantaine de sites et se poursuivra sur une période de quatre ans.

Ce sont désormais 17 agents encadrés par un chef de projet qui pilotent au niveau central ce déploiement.

A terme, ce sont 186 établissements pénitentiaires, 18 000 agents, 5 000 postes de travail qui seront concernés par GIDE.

Le référentiel pour la gestion des emplois et de la formation de l'administration pénitentiaire

1998 a vu l'achèvement du référentiel des emplois et de la formation dont l'administration pénitentiaire avait décidé de se doter.

Les objectifs

Cet outil est un élément important dans la démarche de modernisation administrative, dont l'un des axes majeurs est l'amélioration de la gestion des ressources humaines, préconisée depuis plusieurs années par le gouvernement et développée par le Premier ministre dans la circulaire du 3 juin 1998, relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations .

Le référentiel constitue une première étape dans la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines qui permettra à l'administration pénitentiaire d'anticiper des besoins actuels ou futurs en termes d'effectifs, de compétences et d'adapter en conséquence les recrutements et la formation.

Le référentiel traduit les évolutions importantes des missions du service public pénitentiaire intervenues depuis ces vingt dernières années et qui ont progressivement transformé le contenu des métiers pénitentiaires. Il permet d'en appréhender la diversité et la complexité.

Il consiste en une nomenclature exhaustive de tous les emplois pénitentiaires, des niveaux régional et local. 62 emplois sont ainsi répertoriés et décrits très précisément à travers :

- une technicité (les activités) ;
- un niveau de responsabilité ou d'autonomie (115 fonctions-types décrites) ;
- une aire relationnelle qui met en évidence les enjeux d'un travail pluridisciplinaire.

Par ailleurs, chaque emploi est repéré dans son contexte statutaire et fonctionnel qui en précise les conditions d'accès et les compétences requises .

Une élaboration participative et structurée

L'élaboration du référentiel s'est fondée sur une démarche participative qui a permis d'associer un grand nombre de professionnels (plus de 2 000 agents) et d'assurer une légitimité aux travaux menés.

La démarche, lancée en 1996, a été menée par un comité de pilotage national et conduite par un groupe projet conseillé, dans les premiers temps, par un consultant externe.

Pour des raisons de méthode, le travail a été effectué en deux phases : d'abord ont été étudiées les fonctions et activités exercées par le personnel de surveillance, de direction et d'insertion et de probation,

puis celles des personnels administratifs et techniques ainsi que tous les emplois exercés en direction régionale. Des groupes métiers ont été constitués avec des personnels relevant de tous corps et de tous grades qui ont enrichi la démarche en lui apportant la dimension réelle et concrète de leur travail .

Des phases-test ont été réalisées afin d'apporter une première validation de la démarche et des résultats issus des différents groupes-métiers. Au total, 59 sites ont été concernés : 38 établissements pénitentiaires (18 maisons d'arrêt, 9 centres de détention, 1 maison centrale, 9 centres pénitentiaires, 1 centre de semi-liberté), 10 services pénitentiaires d'insertion et de probation, 9 directions régionales, l'École nationale d'administration pénitentiaire et le service de l'emploi pénitentiaire. 18 référents régionaux ont apporté leur soutien à cette phase test.

Ce processus a favorisé une réelle mobilisation des personnels et préparé l'appropriation de l'outil référentiel .

Les perspectives ouvertes à partir du référentiel au travers de quelques exemples

Par la description fine des activités qui composent un emploi, le référentiel permet aux responsables de service d'élaborer des fiches de postes de travail et de permettre à l'agent de savoir ce qu'on attend de lui. Le référentiel peut venir en appui de la conduite des projets de services locaux car il permet de structurer les relations et le processus de travail des personnels et de donner du sens aux pratiques professionnelles.

Le référentiel ne se contente pas de décrire une activité donnée ; il décline pour chacune d'elle les compétences requises ce qui ouvre un nouveau champ à l'évaluation des agents sur la base de critères professionnels. Chaque agent peut déterminer plus aisément son propre parcours professionnel et identifier les compétences et la formation qui lui seront nécessaires au moment où il envisagera de changer d'emploi ou de fonction .

Le référentiel permet d'intégrer au fur et à mesure les évolutions institutionnelles dans les formations initiales et continues et d'adapter celles-ci aux besoins nouveaux de qualification.

En matière de recrutement, le référentiel permet de mieux calibrer les épreuves des concours en fonction des besoins de l'institution.

Le référentiel s'est avéré être un vecteur d'enrichissement du dialogue social, en ce qu'il a associé les personnels à une réflexion autour des métiers, des relations de travail et de l'impact des évolutions de l'institution sur ceux-ci.

Le calendrier

La première version du référentiel a été achevée fin 1998. Elle sera diffusée sur support disquette-micro dans les services déconcentrés en 1999. De nouveaux supports viendront prochainement favoriser sa consultation et sa diffusion (CD-Rom, Internet...). L'accompagnement de la diffusion et de l'appropriation du référentiel par les personnels sera

menée à partir de 1999, associant les services de la direction de l'administration pénitentiaire, l'École nationale d'administration pénitentiaire, les services déconcentrés et des personnes ressources issues des groupes métiers et des phases test.

Le référentiel est un outil évolutif. Sa mise à jour s'effectuera régulièrement selon la même démarche, dans le cadre d'un processus de veille sur les métiers. Outil de gestion qualitative des ressources humaines, il doit permettre de renforcer la cohérence professionnelle autour de la réalisation des missions du service public pénitentiaire.

Les perspectives ouvertes à partir du référentiel au travers de quelques exemples

Par la description fine des tâches qui composent un emploi, le référentiel permet aux responsables de service d'établir des fiches de poste de travail et de permettre à l'agent de savoir ce qu'on attend de lui. Le référentiel peut venir en appui de la conduite des projets de travail locaux car il permet de situer les missions et le processus de travail des personnels et de donner du sens aux pratiques professionnelles.

Le référentiel ne se contente pas de décrire une activité donnée ; il décrit pour chaque tâche les compétences requises ce qui ouvre un nouveau champ à l'évaluation des agents sur la base de critères précis. Chaque agent peut développer plus aisément son propre projet professionnel et identifier les compétences et la formation qui lui sont nécessaires au moment où il envisage de changer d'emploi ou de fonction.

Le référentiel permet d'apporter au lui et à mesurer les évolutions institutionnelles dans les formations initiales et continues et d'adapter celles-ci aux besoins nouveaux de qualification.

En matière de recrutement, le référentiel permet de mieux cibler les postes des concours en fonction des besoins de l'institution.

Le référentiel peut servir sur un vecteur d'enrichissement du dialogue social, car ce qui s'associe les personnels à une réflexion autour des métiers, des relations de travail et de l'impact des évolutions de l'institution sur eux-mêmes.

Le calendrier

La première version du référentiel a été achevée fin 1998. Elle sera actualisée au regard de ce qui se passe dans les services déconcentrés en 1999. De nouveaux supports seront prochainement élaborés et diffusés (CD-Rom, Intranet...). L'accompagnement de la diffusion et de l'appropriation du référentiel par les personnels sera

Le renouveau du dialogue social

Lors du Comité technique paritaire ministériel du 26 juin 1997, le garde des Sceaux avait engagé le ministère de la Justice dans une démarche volontariste d'amélioration du dialogue social. La direction de l'administration pénitentiaire a alors effectué en collaboration avec les directions régionales des services pénitentiaires et en concertation avec les organisations syndicales un bilan du fonctionnement des instances paritaires existant aux niveaux national, régional et local.

Il est apparu d'une part, que si la concertation avait sensiblement évolué au niveau national, elle se manifestait au niveau local de façon encore trop inégale, et d'autre part, que nombre de revendications nationales résultaient en réalité de tensions et d'incompréhensions non résolues au plan local.

C'est pourquoi une réflexion a été engagée sur les conditions de mise en œuvre d'un dispositif formalisé destiné à prévenir les conflits sociaux. La déconcentration du dialogue social appelait non seulement la mise en place d'une instance de concertation locale, mais également la définition d'une procédure de médiation destinée à prévenir la dégradation du climat social local.

Concertation préalable et déconcentration

Un progrès en matière de dialogue social a été réalisé au cours des dix dernières années par la création de nouvelles instances de concertation. Afin d'enrichir le dialogue noué, l'administration pénitentiaire a développé une politique de concertation préalable dans le cadre de réunions de travail ou de séminaires organisés plus en amont, notamment sur les dossiers techniques (les uniformes, les astreintes, la place des "spécialistes" dans l'institution...) et sur les dossiers portant les grandes orientations générales de l'administration pénitentiaire (le référentiel emploi-formation, l'organisation du service, le code de déontologie, la réforme du statut spécial...).

Cette concertation a déjà donné lieu à de nombreuses réunions au cours de l'année 1998 :

- réunions d'information : le bilan des 13 000, la réforme des SPIP ;
- groupes de travail : la déontologie, la modernisation du statut spécial, les conseils d'établissement, les astreintes et interventions de nuit, l'uniforme ;
- rencontres bilatérales : le projet de loi de finances ;
- réunions préparatoires aux CTP ;
- audiences à la demande.

Le développement du dialogue social dans les services déconcentrés passe aussi par une délégation d'une partie des actes de gestion des ressources humaines au niveau régional et par la mise en œuvre d'instances paritaires régionales (commissions administratives paritaires régionales, comités techniques paritaires régionaux). Ce mouvement a commencé dès 1992.

La déconcentration du dialogue social va se poursuivre avec la généralisation des comités d'hygiène et de sécurité d'ici décembre 2000 à tous les établissements pénitentiaires d'au moins 50 agents.

En 1999, la mise en place d'un observatoire du climat social devrait se traduire par la mise en œuvre d'un dispositif de veille sociale aux niveaux régional et local permettant une meilleure appréhension et compréhension des revendications des personnels, exprimées lors ou hors des mouvements sociaux, et une anticipation de leur adhésion ou non aux politiques développées par l'institution pénitentiaire.

Enfin, 1999 sera consacrée en matière de dialogue social à la préparation des élections professionnelles.

Le conseil d'établissement : l'instance de concertation locale

Les conseils d'établissement ont été créés par arrêté du garde des Sceaux du 29 juillet 98 publié au *JO* du 7 août 98. Deux circulaires d'application ont été diffusées en date du 7 septembre 98 (les principes) et du 11 décembre 98 (modalités pratiques).

La mise en place de ces instances au sein des établissements pénitentiaires et des directions régionales s'est déroulée progressivement au cours du dernier trimestre de l'année 1998.

Cette instance de concertation locale existe au sein de chaque établissement pénitentiaire. Le dispositif ainsi mis en place prévoit la possibilité de recourir à une procédure de médiation qui sera assurée par les directeurs régionaux des services pénitentiaires. A partir des relevés de conclusions qui lui sont transmis par les conseils d'établissement, le directeur régional peut orienter la politique conduite au sein des établissements et saisir le comité technique paritaire régional de questions locales dont la répétition dans divers sites revêtirait un caractère de portée régionale.

Les conseils d'établissement sont des organes de concertation non paritaires obéissant à un formalisme minimum, afin de privilégier la souplesse et la simplicité de fonctionnement qui peuvent exister au niveau local. L'absence de procédure de vote a pour objectif de favoriser le dialogue, de susciter un partenariat de propositions dans le respect mutuel de chacun des partenaires. Le conseil d'établissement doit devenir le lieu privilégié des échanges entre la direction de l'établissement et les organisations syndicales représentant les personnels.

Les attributions de ce conseil réuni à échéances fixes (au moins une fois par trimestre) portent sur les orientations locales de fonctionnement des établissements pénitentiaires (conditions de travail, organisation du travail et du service, formation, hygiène et sécurité...). Cet organe est composé de 3 à 5 représentants de l'administration et de 5 à 9 représentants du personnel en fonction des effectifs des établissements, les sièges des représentants du personnel étant attribués aux organisations syndicales proportionnellement au nombre de voix recueillies par chacune d'elles au niveau local.

Les premiers conseils devant se réunir fin 1998, il a été prévu que fin 1999, un bilan de fonctionnement de cette nouvelle instance et de ses incidences sur le dialogue social au quotidien sera établi. En fonction des résultats, des ajustements relatifs au fonctionnement et à l'organisation de cette instance locale pourront être décidés en concertation avec les organisations syndicales. Par ailleurs, une extension de cette expérience aux services pénitentiaires d'insertion et de probation sera alors étudiée.

La déontologie pénitentiaire et le statut spécial

La déontologie pénitentiaire

Dans son allocution devant le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire (CSAP) le 19 mars 1998 et lors de sa communication au Conseil des ministres du 8 avril 98, la ministre de la Justice a eu l'occasion d'exposer les différentes mesures qu'elle entendait mettre en oeuvre en vue de parfaire l'intégration de la déontologie dans la pratique des métiers pénitentiaires .

Parmi ces mesures, outre l'affichage de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, figure l'élaboration d'un code de déontologie de l'administration pénitentiaire.

Le code de déontologie participe de la volonté d'une meilleure intégration du droit et de l'éthique dans les pratiques professionnelles. Elle constitue à ce titre un enjeu majeur, à l'aube du deuxième millénaire, pour une administration soucieuse de transparence et d'ouverture sur l'extérieur.

Un groupe de travail composé de représentants de l'administration pénitentiaire et des organisations syndicales représentatives du personnel s'est vu confier le soin d'établir un projet de code de déontologie qui réaffirmerait quelques grands principes et réunirait en un document unique et facilement accessible aux personnels concernés des dispositions internes et internationales actuellement éparses (Convention européenne des droits de l'homme, recommandations du Conseil de l'Europe, statut général, statut spécial, Code de procédure pénale, etc.). Ce groupe s'est réuni trois fois en 1998 et a permis d'élaborer un avant-projet devant être soumis à arbitrage ministériel.

Le principe d'un tel code n'ayant été contesté par aucune des organisations syndicales associées au projet, le groupe de travail qui s'est réuni à trois reprises durant l'été 1998 a pu élaborer assez rapidement un projet de décret portant code de déontologie de l'administration pénitentiaire qui se caractérise essentiellement par :

- un champ d'application élargi à l'ensemble des personnes qui interviennent régulièrement dans les établissements pénitentiaires, hors personnel médical (et non pas aux seuls personnels pénitentiaires soumis au statut spécial),
- la réaffirmation du principe du respect absolu de la personne humaine dans toutes les phases de l'activité pénitentiaire,
- une forte implication de l'administration elle-même qui doit mettre ses personnels en mesure d'exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes (formation, mise à disposition de moyens matériels, protection, etc.).

Le statut spécial

Eu égard à la nature particulière des missions de sécurité auxquelles il participe, l'ensemble du personnel titulaire des services pénitentiaires (à l'exception des personnels de service social) est soumis à un statut spécial qui déroge au statut général de la Fonction publique.

Organisé par une ordonnance du 6 août 1958, le statut spécial déroge au statut général sur plusieurs points. Ainsi, il interdit aux agents qui y sont soumis toute cessation concertée du service sous peine de sanctions disciplinaires pouvant être prononcées en dehors même des garanties reconnues habituellement aux fonctionnaires (communication du dossier et comparution devant un conseil de discipline).

A l'inverse, le statut spécial institue une prérogative propre à ces personnels puisqu'il prévoit qu'ils sont classés en dehors des catégories habituelles de la Fonction publique pour la détermination de leur indice de traitement : il en résulte qu'à niveau de recrutement égal, les fonctionnaires des services pénitentiaires bénéficient d'un traitement supérieur à celui des autres fonctionnaires de l'État.

Le statut spécial inclut aussi des dispositions comme l'absence de communication des notations aux commissions administratives paritaires, le vote à bulletin secret des conseils de discipline, la prise en charge médicale renforcée des personnels, le régime de repos compensateurs des jours fériés travaillés.

Réclamée depuis plusieurs années (notamment depuis les mouvements sociaux des années 1986-1994) par la plupart des organisations syndicales, annoncée par le garde des Sceaux lors du Comité technique paritaire ministériel du 26 juin 1997, l'ouverture de négociations en vue de la modernisation du statut spécial a donné lieu depuis cette date à plusieurs réunions avec l'ensemble des organisations syndicales.

Un groupe de travail composé des représentants de l'administration pénitentiaire et des organisations s'est réuni en mars et en avril 1998. Les travaux devaient reprendre en 1999. En effet, la réflexion sur le statut spécial est étroitement liée à celle sur le code de déontologie. Cette dernière devra être menée à terme afin que le statut spécial puisse intégrer les conséquences des nouvelles dispositions contenues dans le futur code.

L'engagement de démarches prospectives l'exemple de la prospective sur le devenir du métier de chef d'établissement

Depuis 1997, l'administration pénitentiaire a pris le parti de développer des compétences et une méthodologie en matière de prospective.

En 1998, cette option s'est traduite dans le cadre de la réorganisation des services centraux par la mise en place d'un bureau, relevant de la sous-direction des personnes placées sous main de justice, qui a en charge spécifiquement les études et la prospective.

Les enjeux de la prospective

En retenant la création d'une telle structure, l'administration pénitentiaire a voulu mettre en place des processus qui garantissent le succès des politiques qu'elle a à mettre en œuvre, tels que l'évaluation, les analyses d'impact, l'association des personnels du terrain.

Les objectifs sont l'anticipation et la diversification des outils de préparation des décisions.

Une telle démarche implique d'être capable, intellectuellement et méthodologiquement, de définir pour une question donnée les différentes hypothèses possibles, sans être poussé à trancher hâtivement entre des options insuffisamment claires.

Une première application : le devenir du métier de chef d'établissement

Pour engager concrètement cette démarche prospective, l'administration pénitentiaire a choisi de réfléchir sur le devenir du métier de chef d'établissement.

Les chefs d'établissement ont une responsabilité majeure dans le fonctionnement de l'institution pénitentiaire et ont dû faire face ces dernières années à de nombreuses évolutions des missions du service public pénitentiaire, de la réglementation pénitentiaire, des modes de gestion, des publics pris en charge, des attentes des personnels et des partenaires.

Il est donc apparu nécessaire d'envisager de façon méthodique ce que pourrait devenir à moyen terme leur métier.

Dans cette démarche, comme c'est de plus en plus la règle à l'administration pénitentiaire, l'évaluation et l'association des personnels du terrain ont été mises en valeur.

La réflexion prospective a été conduite par une équipe-projet appuyée par un consultant. Cette équipe était composée de chefs d'établissement et de cadres de l'administration centrale.

Le groupe s'est appuyé sur les résultats d'une large enquête par questionnaire adressée en juillet 1997 à l'ensemble des chefs d'établissement, à leurs collaborateurs et à leurs partenaires. Ils étaient 60 à se réunir en mars 1998 lors d'un séminaire d'analyse et de proposition.

L'enquête a mis en évidence 48 variables, exogènes ou endogènes, qui représentent des facteurs de changement, des décisions ou des événements qui influenceront sur le système pénitentiaire et sur le devenir des chefs d'établissement dans les dix ans à venir.

Sous l'effet des variables exogènes, l'évolution de l'administration pénitentiaire dépendra d'événements et décisions sur lesquels elle n'aura pas de prise directe, telles que les nouvelles orientations du gouvernement en matière de politique pénitentiaire, ou l'évolution de l'institution judiciaire.

Les variables de ce groupe ont permis de construire des futurs possibles appelés "scénarios d'environnement" dont l'horizon a été déterminé à 2010.

Sous l'effet des variables endogènes, le devenir de l'institution dépendra également de choix ou de décisions que pourra prendre l'administration dans le domaine de l'organisation, de la gestion, ou des modes de relations avec les partenaires sociaux.

Les variables de ce groupe ont permis d'élaborer diverses options stratégiques.

Trois scénarios d'environnement et quatre options stratégiques ont été imaginés.

L'ensemble de cette réflexion a fait l'objet d'une synthèse présentée sous forme d'ouvrage : *"Être chef d'établissement pénitentiaire en 2010 : réflexion prospective"* (Travaux & Documents n° 56).

Les perspectives

Parce qu'il porte sur des probabilités de survenance de futurs possibles, le résultat de ces travaux est susceptible d'éclairer des choix à venir.

Les attentes des chefs d'établissement sont celles d'un accroissement de leurs responsabilités dans le cadre d'une plus grande autonomie. Ces changements qui ne sont pas seulement d'ordre organisationnel, doivent permettre à ces personnels de mieux remplir les missions fixées par l'administration pénitentiaire en matière de prise en charge des personnes placées sous main de justice. C'est sur ce type de changement que les résultats de l'enquête pourront apporter une aide à la définition d'orientations nouvelles.

L'administration pénitentiaire exploitera ces travaux en 1999 et au-delà.

questionnaire de 1998 sur les attitudes des enseignants envers les élèves. Les résultats de ce questionnaire sont présentés dans le tableau 1. On peut constater que les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature.

Il est intéressant de noter que les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas. Cela peut être dû au fait que les enseignants ont plus d'expérience avec ces élèves et qu'ils ont donc développé une plus grande empathie et une plus grande compréhension de leurs besoins.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

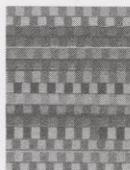
Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Les résultats de ce questionnaire sont en accord avec ceux de la littérature. Les enseignants ont une attitude positive envers les élèves, ce qui est en accord avec les résultats de la littérature. Les enseignants ont une attitude plus positive envers les élèves qui ont des difficultés scolaires que ceux qui n'en ont pas.

Chapitre 1

Deuxième partie

*La prise en charge
des publics placés
sous main de justice*



Deuxième partie



Chapitre 1

La prise en charge des publics placés sous main de justice

1 - 1 Évolution de la prise en charge en détention et en milieu ouvert

1-1-1 : La population détenue

Évolution de la population détenue en métropole et outre-mer sur les trois dernières années

Le nombre total de détenus s'élève à 52 961 au 1^{er} janvier 1999 en métropole et outre-mer.

Après une augmentation constante, ce nombre est en baisse pour la troisième année consécutive. Entre le 1^{er} janvier 1996 et 1999, la baisse est de 3,8 % (2 100 détenus). En un an, la diminution est de 884 détenus, soit - 1,6 %.

Toutefois la métropole et l'outre-mer connaissent des situations différentes : la population détenue en métropole a diminué en trois ans de 5,7 % alors qu'outre-mer, elle a augmenté de plus de 30 %. En un an, les évolutions sont respectivement de - 2,1 % et + 6,1 %.

En métropole, la baisse du nombre de personnes détenues, observée depuis le 1^{er} janvier 1996, est liée à une baisse du nombre d'entrées en détention qui est passé de 79 938 en 1996 à 72 972 en 1998 (soit - 8,7 %). En un an, la baisse est de 3,7 %.

Cette diminution n'est pas compensée par les durées de détention, qui ne cessent d'augmenter : l'indicateur de durée moyenne de détention s'établit en 1998 à 8,3 mois contre 8,1 mois en 1997, 7,8 mois en 1996.

L'accroissement de la population détenue outre-mer est au contraire liée à une augmentation du nombre d'entrées en détention (+ 11,9 % entre 1996 et 1997), même s'il est en baisse entre 1997 et 1998, passant de 3 596 à 3 489 (- 3 %).

Elle est également liée à une élévation de la durée moyenne de détention : 9,4 mois en 1996, 9,6 mois en 1997 et 11 mois en 1998.

Caractéristiques socio-démographiques et pénales de la population détenue en métropole et outre-mer au 1^{er} janvier 1999

• Caractéristiques socio-démographiques

- La population détenue est essentiellement masculine. Au 1^{er} janvier 1999, on dénombre 2 029 femmes : le taux de féminité, stable depuis plus de 10 ans, s'établit à 3,9 %. La part des femmes détenues en métropole est plus importante qu'en outre-mer : 4,1 % contre 2,9 %.

- La proportion des étrangers représente un quart de la population carcérale totale : 23,6 % contre 25,2 % en 1997. Cette proportion ne cesse de baisser depuis 1993 où elle s'établissait à 30 %. Cette baisse semble

liée à un moindre nombre d'étrangers incarcérés pour infraction à la police des étrangers.

La proportion d'étrangers est plus élevée en métropole (24,5 %) qu'outre-mer (11 %).

En métropole, près des deux tiers des étrangers sont d'origine africaine, et un quart provient d'Europe, alors qu'outre-mer, plus de 80 % des étrangers sont américains, originaires du sud principalement.

- L'âge moyen de la population détenue est de 34,2 ans (34,4 outre-mer). Depuis 1990, le nombre de détenus âgés de 40 ans ou plus a presque doublé alors que celui des 18-30 ans a baissé de 7 %.

Le nombre de mineurs s'établit à 714 au 1^{er} janvier 1999, en hausse de 1,3 % en un an (+ 27,3 % depuis 1996). Ils représentent 1,3 % des détenus.

- Plus de la moitié des détenus ont un niveau d'instruction primaire. Au 1^{er} janvier 1999, 6 712 (7 444 au 1^{er} janvier 1998) se déclarent illettrés, soit 12,7 % de l'ensemble.

• Caractéristiques pénales

- Au 1^{er} janvier 1999, on dénombre 20 452 prévenus (détenus en attente de jugement définitif, en appel ou en pourvoi) et 32 509 condamnés. Le taux de prévenus (38,6 %) est stable depuis plusieurs années, mais faible comparé au taux de 50 % observé dans les années 1980.

L'indicateur de durée moyenne de détention provisoire s'établit pour l'année 1998 à 4,5 mois (4,5 mois en métropole, 5 mois en outre-mer). Il est relativement stable : 4,5 mois en 1997 et 4 mois en 1996.

- Les condamnés forment 61,4 % de la population détenue en France au 1^{er} janvier 1999 (59,9 % au 1^{er} janvier 1998). Plus des trois quarts (76,3 %) sont des condamnés correctionnels ; les condamnés à une contrainte par corps représentent moins de 1 % du total. La proportion de condamnés criminels est plus élevée outre-mer qu'en métropole : respectivement 25,5 % et 22,7 % au 1^{er} janvier 1999.

- 23,8 % des condamnés exécutent une peine inférieure à un an, 34,8 % une peine comprise entre un et 5 ans et 41,4 % une peine de 5 ans et plus. Le nombre de condamnés à perpétuité s'établit à 566, soit 1,8 % de l'ensemble des condamnés. Les condamnés à de longues peines sont plus nombreux outre-mer : 44,8 % exécutent une peine supérieure à 5 ans contre 41,2 % en métropole (respectivement 43,4 % et 39,6 % au 1^{er} janvier 1998).

La proportion des condamnés à 5 ans et plus ne cesse d'augmenter (37,6 % au 1^{er} janvier 1997, 40,1 % un an après) tandis que la proportion des condamnés à moins d'un an a baissé (26,1 % au 1^{er} janvier 1997, 24,8 % un an après).

Ce changement de structure rend compte de l'évolution des pratiques pénales : les juges ont alourdi leurs sanctions en rendant les emprisonnements plus systématiques et plus fréquents pour certaines infractions. Parallèlement, les condamnations à un emprisonnement ferme de moins d'un an ont été moins massivement prononcées du fait de l'utilisation accrue des peines de substitution comme le travail d'intérêt général (TIG). Le changement dans la répartition des condamnés par quantum de peines est à mettre en parallèle avec l'évolution de la répartition des condamnés par infraction.

- Au 1^{er} janvier 1999, un tiers des condamnés (31,8 %) ont commis une atteinte contre les biens (vols simple et qualifié, escroquerie, recel), 39,7 % une atteinte aux personnes (homicide, viol, violence volontaire), 16,8 % une infraction à la législation sur les stupéfiants. L'infraction à la législation sur les étrangers représente 3 % du total des infractions.

Depuis 1980, la proportion de condamnés pour atteinte aux personnes a augmenté de 18 points (passant de 23 % à 40 %), notamment les viols et attentats à la pudeur (+ 16 points passant de 6 % au 1^{er} janvier 1980 à 21 % au 1^{er} janvier 1999). Cette hausse a été respectivement de 2,9 % et 11,7 % en 1998.

Le viol et les agressions sexuelles sont désormais la première cause d'incarcération des condamnés (21 %, contre 18,9 % au 1^{er} janvier 1998) avant l'infraction sur les stupéfiants (17 %) et le vol simple (14 %).

En revanche, le nombre de condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants ne cesse de diminuer depuis 1994 (de 18 % en 5 ans, de 7,8 % en un an), de même que le nombre de condamnés pour infraction à la police des étrangers, qui a baissé de près de 50 % durant la même période (et de 8,3 % en 1998).

Enfin, des différences de structure par infraction apparaissent entre la métropole et l'outre-mer. La proportion des condamnés pour atteinte aux personnes est plus élevée outre-mer (54,8 %, dont 32,1 % pour viol).

Évolution de la population détenue depuis 1990						
au 1 ^{er} janvier	Métropole			Outre-mer		
	prévenus	condamnés*	ensemble	prévenus	condamnés*	ensemble
1990	19 909	24 004	43 913	671	836	1 507
1991	19 047	28 113	47 160	817	1 106	1 923
1992	19 550	28 563	48 113	860	1 142	2 002
1993	20 101	28 063	48 164	1 042	1 136	2 178
1994	20 026	30 214	50 240	933	1 378	2 311
1995	22 159	29 464	51 623	917	1 395	2 312
1996	20 899	31 759	52 658	1 018	1 386	2 404
1997	21 366	30 274	51 640	1 155	1 474	2 629
1998	20 301	30 443	50 744	1 290	1 811	3 101
1999	19 212	30 460	49 672	1 240	2 049	3 289

* Y compris les condamnés à une contrainte par corps.

Évolution du nombre d'entrées et de la durée moyenne de détention depuis 1990

année	Métropole			Outre-mer		
	population moyenne	incarcération	durée moyenne de détention*	population moyenne	incarcérations	durée moyenne de détention*
1990	45 537	78 444	7,0	1 715	2 719	7,6
1991	47 637	87 787	6,5	1 963	3 316	7,1
1992	48 139	88 586	6,5	2 090	3 134	8,0
1993	49 202	80 421	7,3	2 245	2 881	9,3
1994	50 932	85 761	7,1	2 312	2 993	9,3
1995	52 141	82 860	7,6	2 358	2 734	10,3
1996	52 149	79 938	7,8	2 517	3 276	9,2
1997	51 192	75 738	8,1	2 865	3 596	9,6
1998	50 208	72 972	8,3	3 195	3 489	11,0

* Durée = (population moyenne/entrées)x12, en mois.

Caractéristiques socio-démographiques des détenus au 1^{er} janvier 1999

caractéristiques socio-démographique	Métropole		Outre-mer	
	effectifs	%	effectifs	%
sexe	49 672	100,0	3 289	100,0
féminin	1 935	3,9	94	2,9
masculin	47 737	96,1	3 195	97,1
âge	49 672	100,0	3 289	100,0
moins de 18 ans	662	1,3	52	1,6
18-25 ans	11 740	23,6	755	23,0
25-30 ans	9 657	19,4	566	17,2
30-40 ans	14 040	28,3	1 018	31,0
40-60 ans	12 221	24,6	808	24,6
60 ans et +	1 352	2,7	90	2,7
nationalité	49 672	100,0	3 289	100,0
française	37 508	75,5	2 928	89,0
étrangère*	12 164	24,5	361	11,0
- Europe	3 059	6,2	33	1,0
- Afrique	7 536	15,2	19	0,6
- Amérique	423	0,9	300	9,1
- Asie	1 087	2,2	3	0,1
- Océanie	4	0,0	6	0,2
- autres*	55	0,1	0	0,0
niveau d'instruction	49 672	100,0	3 289	100,0
illettrés déclarés	6 104	12,3	608	18,5
instruction primaire	26 229	52,8	1 441	43,8
instruction secondaire ou supérieure	17 339	34,9	1 240	37,7

* Y compris les apatrides et les nationalités mal définies.

Caractéristiques socio-démographiques des détenus au 1 ^{er} janvier 1999									
au 1 ^{er} janvier	Métropole			Outre-mer			ensemble		
	mineurs	% mineurs	variation en %	mineurs	% mineurs	variation en %	mineurs	% mineurs	variation en %
1999	662	1,3	6,4	52	1,6	10,6	714	1,3	6,7
1998	622	1,2	8,0	47	1,5	- 9,6	669	1,2	6,5
1997	576	1,1	12,1	52	2,0	10,6	628	1,2	11,9
1996	514	1,0	- 3,2	47	2,0	11,9	561	1,0	- 2,1

Caractéristiques pénales des détenus au 1 ^{er} janvier 1999				
caractéristiques pénales	Métropole		Outre-mer	
	effectifs	%	effectifs	%
Prévenus	19 212	100,0	1 240	100,0
- en cours d'instruction	13 208	68,7	817	65,9
- en attente de comparution	3 371	17,5	283	22,8
- comparution immédiate	653	3,4	23	1,9
- en appel ou pourvoi	1 980	10,3	117	9,4
Condamnés	30 460	100,0	2 049	100,0
- correctionnels	23 295	76,5	1 524	74,4
- criminels	6 920	22,7	522	25,5
- contraintes par corps	245	0,8	3	0,1
Quantum des condamnés *	30 215	100,0	2 046	100,0
- moins d'un an	7 311	24,2	358	17,5
- de un an à moins de 3 ans	6 432	21,3	470	23,0
- de 3 ans à moins de 5 ans	4 028	13,3	302	14,8
- de 5 ans à moins de 10 ans	6 499	21,5	377	18,4
- de 10 ans à moins de 20 ans	4 901	16,2	475	23,2
- de 20 ans à moins de 30 ans	493	1,6	49	2,4
- perpétuité	551	1,8	15	0,7
Infraction principale des condamnés *	30 215	100,0	2 046	100,0
- meurtre, assassinat, empoisonnement...	3 127	10,3	255	12,5
- viol et autres agressions sexuelles	6 103	20,2	657	32,1
- violences volontaires	2 428	8,0	208	10,2
- homicide et atteinte involontaire	411	1,4	24	1,2
- infraction à la législation sur les stupéfiants	5 207	17,2	205	10,0
- vol simple et qualifié	8 250	27,3	532	26,0
- escroquerie, faux et usage de faux, recel	1 408	4,7	64	3,1
- infractions à la police des étrangers	939	3,1	26	1,3
- autres motifs**	2 342	7,8	75	3,7

* Hors condamnés à une contrainte par corps.

** Infractions sur les chèques, atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, infraction d'ordre militaire, divers.

taux de détention pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 1999 en métropole

âge	population détenue	population métropolitaine	taux de détention 100 000 habitants
13-16 ans	71	2 290 085	3,1
16-18 ans	591	1 622 946	36,4
18-21 ans	4 096	2 340 901	175,0
21-25 ans	7 644	3 026 168	252,6
25-30 ans	9 657	4 324 617	223,3
30-40 ans	14 040	8 708 913	161,2
40-50 ans	8 699	8 510 130	102,2
50-60 ans	3 522	6 449 992	54,6
60 ans et plus	1 352	12 041 288	11,2
ensemble*	49 672	58 966 834	84,2

* Pour plus de rigueur, la population détenue doit être rapportée à la population métropolitaine d'âge comparable. Si l'on rapporte le nombre de détenus à la population métropolitaine âgée de 13 à 70 ans, le taux de détention s'établit à 116,1 pour 100 000. Source : Statistique trimestrielle de la population pénale et INSEE.

**Ensemble de la population détenue en métropole et outre-mer :
structure des entrées en détention selon la catégorie pénale
(années 1997 et 1998)**

catégorie pénale	1997		1998						taux variation (en %) 97/98
	ensemble	%	métropole	%	outre-mer	%	ensemble	%	
prévenus faisant l'objet :									
- d'une information	37 430	47,2	32 486	44,5	1 887	54,1	34 355	44,9	- 8,2
- comparution immédiate	22 032	27,8	20 074	27,5	884	25,3	20 958	27,4	- 4,9
- contrainte par corps	55	0,1	73	0,1	6	0,2	79	0,1	43,6
- peine correctionnelle	19 591	24,7	20 096	27,5	704	20,2	20 800	27,2	6,2
- peine criminelle	44	0,1	43	0,1	1	0,0	44	0,1	0,0
- autres*	182	0,2	218	0,3	7	0,2	225	0,3	23,6
ensemble	79 334	100,0	72 972	100,0	3 489	100,0	76 461	100,0	-3,6

* Libérés conditionnels ou probationnaires réincarcérés, repris après évasion.

**Ensemble de la population détenue en métropole et outre-mer :
structure des sorties selon les motifs de sortie
(années 1997 et 1998)**

motifs de sortie	1997		1998						taux variation (en %) 97/98
	ensemble	%	métropole	%	outre-mer	%	ensemble	%	
mise en liberté	18 758	23,5	17 628	23,8	765	23,2	18 393	23,8	-1,9
non-lieu et main levée	606	0,8	507	0,7	18	0,5	525	0,7	-13,4
condamnation sursis	1 271	1,6	1 180	1,6	104	3,2	1 284	1,7	1,0
peine couverte par DP*	1 836	2,3	1 481	2,0	38	1,2	1 519	2,0	-17,3
acquiescement, relaxe	507	0,6	512	0,7	29	0,9	541	0,7	6,7
fin de peine, grâce, amnistie	50 723	63,6	46 974	63,4	2 117	64,1	49 091	63,5	-3,2
libération condi- tionnelle	5 254	6,6	5 041	6,8	201	6,1	5 242	6,8	-0,2
extradition,									
expulsion	98	0,1	71	0,1	14	0,4	85	0,1	-13,3
évasion, fugue	494	0,6	449	0,6	14	0,4	463	0,6	-6,3
décès	209	0,3	201	0,3	1	0,0	202	0,3	-3,3
ensemble	79 756	100,0	74 044	100,0	3 301	100,0	77 345	100,0	-3,0

* DP : détention provisoire

1-1-2 : Les personnes prises en charge en milieu ouvert

Mesures et personnes prises en charge en milieu ouvert

Au 1^{er} janvier 1999, les 183 comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) prennent en charge 131 367 personnes assignées à une mesure en milieu ouvert et suivent 143 746 mesures. Une personne peut être suivie pour plusieurs mesures, soit 1,1 mesure par personne suivie.

Depuis 1989 (date d'instauration de la statistique semestrielle des CPAL), le nombre de personnes et de mesures suivies en CPAL ne cesse d'augmenter, respectivement de 80 % et 86 %. Une analyse plus précise met en évidence une forte augmentation des personnes condamnées à une interdiction de séjour ou à un travail d'intérêt général. Les personnes suivies dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve ont crû d'une façon moindre. Ainsi au 1^{er} janvier 1999, les sursis avec mise à l'épreuve forment les trois quarts (76,1 %) des mesures suivies par les CPAL, soit une hausse de 4,7 % par rapport au 1^{er} janvier 1998.

Les mesures de travail d'intérêt général représentent 17,2 % de l'ensemble des mesures confiées aux CPAL, soit une variation de + 0,8 % en un an.

Les mesures de libération conditionnelle représentent 3,3 %, soit une baisse de 1,9 % en un an (- 13 % depuis 1989).

L'augmentation observée depuis 1989 des personnes et des mesures suivies est imputable à un recours plus massif à ces mesures ("entrées" dans les CPAL), les durées de suivi ayant globalement baissé sur la période. En 1998, les CPAL ont accueilli 76 559 personnes (89 629 mesures) contre 48 290 personnes (77 483 mesures) en 1989. Entre ces deux dates, la durée moyenne des suivis est passée de 20,1 mois à 18,9 mois avec un pic en 1991 où la durée moyenne s'établissait à 22,9 mois.

Par rapport à 1997, 6 101 personnes de plus ont été accueillies par les CPAL, soit une hausse de 8,6 %. Si le nombre de mesures les concernant a sensiblement diminué (- 3,1 %), la durée moyenne des suivis est passée de 17,4 à 18,9 mois.

Les interventions des CPAL

Les CPAL ont effectué 50 847 interventions au cours de l'année 1998. Après une certaine tendance à la baisse, ce nombre augmente de 17 % par rapport à 1997, retrouvant ainsi le niveau de 1995.

En 1998, les CPAL ont accueilli près de 10 000 sortants de prison, soit 19 % des interventions.

L'accueil des sortants de prison a été beaucoup plus important en 1998 qu'en 1997 (+25 %), mais on reste bien en deçà des proportions atteintes en 1989-1990 où ces interventions formaient plus d'un tiers de l'ensemble des interventions.

Les enquêtes rapides, préalables à une orientation de la procédure par le parquet ou à la décision du juge, ont augmenté de 18 % pour s'établir à 9 194 en 1998 (soit 18,1 % des interventions).

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 : en 1998, 29 287 personnes ont fait l'objet d'une enquête en application de l'article D. 49.1 du Code de procédure pénale, soit + 16 % par rapport à 1997. Ces enquêtes représentent plus de 50 % des interventions.

Les enquêtes effectuées dans le cadre de la préparation de la libération conditionnelle en application de l'article D. 526 du Code de procédure pénale ont concerné quant à elles 2 706 personnes en 1998 (5,3 % des interventions) soit une baisse de 3,6 % par rapport à 1997.

Mesures et personnes suivies dans les CPAL au 1er janvier 1999		
personnes		131 367
mesures	effectifs	%
sursis avec mise à l'épreuve	109 349	76,1
libération conditionnelle GDS (1)	553	0,4
libération conditionnelle JAP (2)	4 132	2,9
travail d'intérêt général	23 952	16,7
contrôle judiciaire	2 963	2,1
interdiction de séjour	1 419	1,0
L51 CSN	565	0,4
grâce conditionnelle	39	0,0
ajournement	774	0,5
ensemble	143 746	100,0

(1) Garde des Sceaux.

(2) Juge de l'application des peines.

Entrées et durées moyennes des mesures suivies, dans les CPAL en 1998		
	entrées	durée moyenne de la mesure (en mois)
ensemble de mesures	89 629	18,9
sursis avec mise à l'épreuve	56 172	22,8
libération conditionnelle	4 966	11,4
travail d'intérêt général	23 737	12,1
contrôle judiciaire	2 341	14,2
ajournement	1 437	6,4

Interventions réalisées par les CPAL en 1998		
interventions	effectifs	%
ensemble	50 847	100,0
sortants de prison	9 660	19,0
enquêtes rapides	9 194	18,1
enquêtes D 49.1	29 287	57,6
enquêtes D 526	2 706	5,3

1-2-1 : L'affectation et l'orientation des détenus

CONTEXTE

Depuis une dizaine d'années, plusieurs étapes ont marqué la volonté de l'administration pénitentiaire de confier aux services déconcentrés l'orientation de certains détenus :

- Note du 18 janvier 1990 relative à la mise en service des établissements du programme 13 000, et qui institue la procédure du droit de tirage (attribuer à certaines directions régionales un quota de places dans les centres de détention régionaux ou CDR localisés dans d'autres directions régionales)
- Loi du 8 février 1995 modifiant l'article 717 du Code de procédure pénale relatif aux publics accueillis dans les CDR (ces derniers accueillent les condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée totale n'excède pas 5 ans ou ceux dont la durée totale de la peine est inférieure à 7 ans, si le reliquat de peine restant à subir n'excède pas 5 ans.
- Décret du 8 décembre 1998 : il aménage d'une part la procédure du droit de tirage en accroissant le nombre d'établissements concernés et en modifiant les répartitions entre les directions régionales ; il crée d'autre part la procédure de mise à disposition interrégionale : lors de l'affectation d'un condamné qui demande un rapprochement familial vers une région autre que celle où il se trouve, le directeur régional peut décider une mise à disposition du directeur régional concerné par la demande. Si ce dernier en accepte le principe, il affecte le condamné dans un établissement relevant de sa compétence.

L'administration centrale reste compétente pour les affectations de détenus ayant un reliquat de peine supérieur à 5 ans, quelle que soit la durée de cette peine, ou ayant un reliquat de peine à effectuer inférieur ou égal à 5 ans mais une peine (ou un ensemble de peines) supérieure à 7 ans.

A titre exceptionnel, l'administration centrale intervient en qualité d'arbitre en cas de désaccord entre deux directions régionales sur un droit de tirage ou une mise à disposition interrégionale.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les dossiers nationaux d'orientation reçus en 1998

L'administration centrale a reçu 3 259 dossiers nationaux d'orientation.(cf. tableau ci-après)

On enregistre en 1998 une augmentation de 22 % du nombre des dossiers d'orientation de détenus dont le reliquat de peine est supérieur à 5 ans. Elle concerne comme l'année précédente 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. Il faut également ajouter pour 1998 les dossiers dont le reliquat est compris entre 10 et 20 ans.

Le nombre de dossiers de détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité est en hausse de 38,8 %.

Au moment de l'examen de leur dossier, près de 70 % des condamnés sont âgés de plus de 30 ans. 794 étaient de nationalité étrangère. Ainsi, la part des détenus étrangers condamnés à des peines supérieures ou égales à 3 ans s'établit à 22,4 % en 1998. Comparé au taux global de détenus étrangers au sein de la population pénale soit 24,5 %, on constate que le nombre des étrangers persiste à être plus important dans la catégorie des prévenus. Par rapport au nombre total des dossiers d'orientation concernant des condamnés à une peine inférieure ou égale à 3 ans, ceux concernant des étrangers ne représentent que 22,6 %. 49 % sont concernés par des infractions relatives à la législation sur les stupéfiants (51,1 % en 1997).

Enfin, on notera que la direction régionale de Paris reste majoritaire dans l'envoi des dossiers d'orientation. Cela s'explique par le fait que 28,5 % de l'effectif national des détenus en maison d'arrêt est concentré sur Paris.

L'affectation des condamnés

Le taux de mise à disposition des directions régionales continue d'augmenter de 16,7 % (12,1 % en 1996, 15,5 % en 1997). Cette évolution confirme l'intérêt de la création de la procédure de mise à disposition interrégionale par le décret du 8 décembre 1998.

Le nombre de décisions d'affectation en centre de détention régional augmente de 28,8 % (701 affectations en 1998 contre 544 en 1997).

Le taux de décision d'affectation au centre national d'observation augmente de 30,9 %. Cela correspond à l'augmentation des condamnés ayant un reliquat de peine supérieur à 10 ans.

Le nombre de décisions d'affectation au centre pénitentiaire de Château-Thierry (établissement habilité à recevoir des détenus présentant des difficultés relationnelles graves sans pour autant relever d'une structure psychiatrique) tend à augmenter. En 1998, sur 52 demandes, 46 ont fait l'objet d'une admission (en 1997, 29 admissions pour 46 demandes). Il faut rappeler que ces affectations sont dérogatoires aux règles présidant à l'orientation des condamnés, la décision d'affectation relevant d'une procédure commune des intervenants médicaux et de l'administration centrale.

Les décisions d'affectation initiale des femmes condamnées représentent 4,6 % de l'ensemble des décisions prises. Ce taux est équivalent à celui de 1997 malgré une augmentation des décisions d'affectation initiale de 19,2 % par rapport à l'année précédente.

6 mineurs ou jeunes majeurs (moins de 21 ans) ont été affectés sur dossier d'orientation en centre de jeunes détenus (3 en 1997, 7 en 1996).

**Décisions d'affectation initiale de compétence centrale en 1998
(transfèrements d'une maison d'arrêt vers un établissement pour peine)**

année 1998	
centre de détention	1 239
maison centrale	214
mise à disposition d'une direction régionale	523
centre de détention régional	701
centre national d'orientation	648
établissement pour femmes	161
centre de jeunes détenus	6
maison d'arrêt	37
dossiers en instance	0
total	3 529

Dossiers nationaux, analyse par région pénitentiaire

année 1998 directions régionales	nombre de dossiers nationaux d'orientation	taux en %
Bordeaux	245	7
Dijon	231	6,5
Lille	577	16,3
Lyon	316	9
Marseille	443	12,5
Paris	828	23,4
Rennes	297	8,4
Strasbourg	215	6,1
Toulouse	315	9
DOM-TOM	62	1,8
total	3 529	100

Dossiers nationaux d'orientation reçus en 1998

dossiers nationaux d'orientation		reliquat de peine inférieur à 3 ans	
année	total	nombre	taux
1991	3 529		
1992	3 293	468	14,21
1993	3 424	574	16,76
1994	3 337	620	18,6
1995	3 030	427	14,1
1996	3 281	348	9,42
1997	2 874	243	8,45
1998	3 529	314	8,89

1-2-2 : La capacité des établissements pénitentiaires

CONTEXTE

La circulaire AP 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.

Cette notion se distingue de celle de capacité utile, qui correspond à la capacité dont dispose effectivement un établissement.

Notion de capacité d'accueil

La capacité théorique 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,
- 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 (SMPR).

A 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 et des décisions de mise à l'isolement ainsi que les cellules ou dortoirs à usage d'infirmierie.

Mode de calcul des capacités d'accueil

La capacité théorique d'hébergement d'un établissement est calculée en places, par référence à la surface au plancher selon le barème suivant :

superficie	nombre de places
jusqu'à 11 m ²	1
de 11 à 14 m ²	2
de 15 à 19 m ²	3
de 20 à 24 m ²	4
de 25 à 29 m ²	5
de 30 à 34 m ²	6
de 35 à 39 m ²	7
de 40 à 44 m ²	8
de 45 à 49 m ²	9
de 50 à 54 m ²	10
de 55 à 64 m ²	12
de 65 à 74 m ²	14
de 75 à 84 m ²	16
de 85 à 94 m ²	18
plus de 94 m ²	20

ACTIONS ET RÉSULTATS

La capacité théorique du parc pénitentiaire a été augmentée de 203 places en cours d'année (+ 0,4 %), pour atteindre 50 014 places au 31 décembre 1998.

Les modifications majeures intervenues en 1998 concernent principalement les établissements anciens du parc classique dont la restructuration et la modernisation ont été nécessaires. Ainsi la capacité théorique des 8 maisons d'arrêt ci-dessous a été modifiée comme suit (en nombre de places) :

- Béthune : - 9
- Cahors : - 6
- Compiègne : - 4
- Nantes : - 4
- Nîmes : - 8
- Aurillac : + 7
- Valence : + 6
- Valenciennes : + 3

Sont intervenues également :

- la transformation du centre pénitentiaire de Mulhouse en maison d'arrêt, qui a entraîné une diminution de 14 places,
- l'ouverture du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane de 420 places et la fermeture de la maison d'arrêt de Cayenne de 108 places,
- la fermeture du centre de détention régional de Metz-Barrès de 79 places.

La capacité utile du parc pénitentiaire était au 31 décembre 1998 de 49 549 places (49 349 au 31 décembre 1997).

La capacité théorique en 1998 Les unités d'hébergement courant		
	au 01/01/1998	au 31/12/1998
Hommes	41 418	41 389
Mineurs et jeunes détenus	2 883	3 321
Femmes	2 388	2 090
Semi-liberté	1 903	1 946
Accueil	751	799
SMPR	467	469
TOTAL	49 810	50 014

La capacité des locaux spécifiques à usage aléatoire		
	au 01/01/1998	au 31/12/1998
Isolement	863	894
Disciplinaire	1 061	1 085
Infirmerie	250	242

Variation de la capacité théorique en 1998				
nombre au 01/01/1998	nombre au 31/12/1998	type de cellule	capacité au 01/01/1998	capacité au 31/12/1998
34 828	34 916	cellules monoplaces	34 828	34 916
171	171	- de 5 m ²		
855	816	de 5 à 6 m ²		
1 406	1 404	de 6 à 7 m ²		
3 575	3 565	de 7 à 8 m ²		
7 164	7 254	de 8 à 9 m ²		
16 620	16 683	de 9 à 10 m ²		
5 037	5 023	de 10 à 11 m ²		
4 094	4 072	doubles de 11 à 14 m²	8 188	8 144
1 654	1 686	plus de 2 places	6 794	6 954
857	854	de 14 à 19 m ²	2 571	2 562
524	521	de 19 à 24 m ²	2 096	2 084
92	132	de 24 à 29 m ²	460	660
63	63	de 29 à 34 m ²	378	378
26	27	de 34 à 39 m ²	182	189
21	19	de 39 à 44 m ²	168	152
15	15	de 44 à 49 m ²	135	135
15	14	de 49 à 54 m ²	150	140
15	15	de 54 à 64 m ²	180	180
7	7	de 64 à 74 m ²	98	98
0	0	de 74 à 84 m ²	0	0
2	2	de 84 à 94 m ²	36	36
17	17	plus de 94 m ²	340	340
40 576	40 674	Total	49 810	50 014

Densité de population carcérale au 1 ^{er} janvier 1999 en métropole et outre-mer				
	capacité théorique (1)	capacité utile (2)	détenus présents	densité (en %) (3)
métropole	47 432	46 967	49 672	105,8
outre-mer	2 582	2 582	3 289	127,4
ensemble :	50 014	49 549	52 961	106,9
- dont maisons ou quartiers de maison d'arrêt	31 692	31 692	36 976	116,7
- dont établissements ou quartiers pour peine	17 661	17 196	15 514	90,2
- dont centres de semi-liberté autonomes	661	661	471	71,3

(1) La capacité théorique est celle obtenue par le calcul selon la norme circulaire pénitentiaires.

(2) La capacité utile correspond au nombre de places effectivement disponibles dans les établissements pénitentiaires.

(3) La densité est obtenue en rapportant le nombre de détenus présents à la capacité opérationnelle (ou utile).

La circulaire sur l'usage de la force et des armes

Une circulaire du 1^{er} juillet 1998 est venue préciser aux personnels pénitentiaires les conditions d'usage de la force et des armes dans les établissements pénitentiaires.

Il y est notamment rappelé que l'usage de la force par les personnels pénitentiaires est justifié par les missions qui leur incombent : le maintien de la sécurité publique (article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987) et de la sécurité intérieure des établissements pénitentiaires (article D. 266 du Code de procédure pénale), mais que cet usage doit se faire dans des conditions légales et réglementaires communes à tous les citoyens : la légitime défense ou l'état de nécessité (article 122-5 du code pénal) et l'ordre de la loi ou le commandement de l'autorité légitime (article 122-4 du Code pénal).

Dès lors, l'usage de la force répond toujours à une nécessité :

- de sauvegarder une personne (soi-même ou autrui),
- de préserver ou de rétablir l'ordre et la discipline,
- de circonscrire un incident,
- de protéger les bâtiments,
- de respecter une mission assignée (empêcher une évasion)...

La circulaire précise en outre que l'usage des armes répond à une nécessité encore plus caractérisée et ne peut se concevoir (sauf pour les agents en poste dans les miradors) que sur ordre exprès et sous la responsabilité et le contrôle du chef d'établissement.

Il est donc réservé aux situations les plus critiques quand tous les autres moyens se sont avérés insuffisants ou inappropriés.

La circulaire fixe enfin la liste des matériels d'armement, de défense et de protection dont l'utilisation est autorisée dans les établissements pénitentiaires.

Le rôle du directeur régional en matière de contrôle et de suivi des instructions de la circulaire est renforcé.

1-2-3 : les incidents collectifs et individuels

CONTEXTE

Les incidents collectifs et individuels font l'objet d'une remontée d'information systématique auprès de l'administration centrale.

Concernant les suicides de détenus, 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, lieu de sursuicidité.

La circulaire du 29 mai 1998 précise un certain nombre de règles de prévention de ce risque en milieu carcéral.

Une évaluation du programme avant une éventuelle généralisation devait être réalisée début 1999.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les incidents collectifs

L'année 1998 a connu une baisse des incidents collectifs : 90 ont été enregistrés, dont 6 ont nécessité l'appel des forces de l'ordre, et 5 leur intervention (ces chiffres étaient respectivement de 102 incidents, 16 appels aux forces de l'ordre dont 11 interventions en 1997).

Les causes de ces incidents sont le plus souvent purement locales et conjoncturelles : protestation contre les conditions de détention, ou action de solidarité avec un ou plusieurs détenus.

Cinq incidents ont nécessité l'intervention des forces de l'ordre pour contraindre la population pénale à réintégrer la détention:

- Le 1^{er} février 1998 à la maison d'arrêt de Nice, 128 détenus ont refusé de réintégrer leur cellule ; les griefs portaient sur le régime de détention (parloir, promenade, etc.).
- Le 21 mai 1998, au centre pénitentiaire de Longuenesse, 60 détenus ont refusé de réintégrer à l'issue des promenades ; ils revendiquaient l'amélioration de la cantine.
- Le 17 puis le 18 juin 1998, à la maison centrale de Moulins, 20 détenus ont refusé de réintégrer leur cellule à l'issue de la promenade ; les revendications concernaient l'aménagement des parloirs.
- Le 25 août 1998, à la maison d'arrêt de Valenciennes, 12 détenus ont refusé de regagner leur cellule, pour protester contre la mise au quartier disciplinaire d'un codétenu.

Les incidents individuels

Agressions envers le personnel

En 1998, on dénombre 278 agressions contre les membres du personnel, dont 184 ont entraîné une interruption totale de travail d'au moins un jour. Ces incidents sont en augmentation de 29,3 % par rapport à 1997 (215 agressions).

Évasions et tentatives d'évasion (cf. tableaux 1, 2, 3 et 4)

Le nombre d'évasions enregistrées en 1998 (16, concernant 19 détenus), est en très légère baisse (18 évasions concernant 31 détenus en 1997). Les tentatives d'évasion enregistrées en 1998 restent stables (49) et ont concerné 85 détenus. (49 et 87 en 1997).

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.

Les évasions de détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire sont en baisse (16 contre 18 en 1997), tandis que celles de détenus gardés par des services ne relevant pas de l'administration pénitentiaire connaissent une légère augmentation, notamment dans le cadre hospitalier, conséquence probable de l'augmentation des extractions hospitalières.

Par ailleurs, le nombre de fugues (c'est-à-dire la non réintégration d'une mesure d'aménagement de peine telle que la permission de sortir, le placement extérieur, la semi-liberté), et celui des détenus concernés, augmente nettement par rapport à celui de l'année dernière.

• Les faits les plus importants :

- Maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis : le 7 juillet 1998, évasion d'un détenu lors d'une extraction médicale ; trois individus armés ont agressé cinq surveillants afin de permettre son évasion.

- Centre pénitentiaire de Perpignan : le 27 novembre 1998, évasion de deux détenus en découpant le bas de la porte de la cellule ; ils ont accédé aux terrasses puis ont escaladé le portail du chemin de ronde pour franchir le mur d'enceinte.

Suicides et tentatives de suicide (cf. tableaux 5 à 10)

118 détenus se sont suicidés au cours de l'année 1998 (60 prévenus et 58 condamnés). Le nombre de suicides a sensiblement diminué en 1998 (- 5,6 %). Les suicides par absorption de produits médicamenteux sont restés stables (12 contre 13 en 1997) alors qu'ils avaient fortement augmenté en 1996 et 1997.

9 suicides ont eu lieu au quartier disciplinaire. Ce chiffre est en baisse par rapport à celui de 1997 (17).

Tentatives de suicide moyens utilisés en 1998		
	nombre	%
pendaison par strangulation	346	34,40
ingestion de produits toxiques	74	7,35
ingestion de médicaments	291	28,92
étouffement	14	1,40
projection dans le vide	10	0,99
automutilation grave	139	13,82
feu ou ingestion de corps étrangers	131	13,02
par arme	1	0,1
Total	1 006	100

En 1998, le rapport entre le nombre de suicides et la population pénale est resté stable à 0,22 % comme l'année précédente. Mais il reste cependant élevé comparé aux années 1993 à 1995 (0,19 % en 1993 et 1994, 0,20 % en 1995).

1 006 tentatives ont été dénombrées en 1998 (1 022 en 1997, 827 en 1996, 680 en 1995).

Auto-mutilations

En 1998, il a été dénombré 1 362 actes d'auto-mutilation dans la population pénale.

Ces chiffres étaient de 1 337 en 1997, 1 763 en 1996, 1 786 en 1995 et 1 703 en 1994.

Ces auto-agressions prennent le plus souvent la forme d'incisions et d'ingestions de corps étrangers. 526 d'entre elles sont le fait de prévenus.

Grèves de la faim

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 1998, 953 déclarations de grèves de la faim de détenus (957 en 1997, 886 en 1996 et 783 en 1995) ont été enregistrées. Ces manifestations sont le fait de 524 prévenus et de 429 condamnés (dont 17 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité).

Dans la majorité des cas, ces refus de s'alimenter cessent au cours du premier mois (818 cas sur 953 en 1998). Seuls 13 détenus ont poursuivi, au cours de l'année 1998, leur grève de la faim au delà de trois mois.

Les grèves de la faim s'accompagnent de façon exceptionnelle de grèves de la soif.

Évolution du nombre d'évasions au cours des dix dernières années en métropole et outre-mer

	tentatives d'évasions	nombre de détenus concernés
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
1998	49	85

Tentatives d'évasions
Évolution du nombre des tentatives d'évasion au cours
des dix dernières années en métropole et outre-mer

	tentatives d'évasions	nombre de détenus concernés
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
1998	49	85

Analyse des circonstances pour des évasions et tentatives d'évasion de détenus placés
sous la garde des services de l'administration pénitentiaire

	nombre		nombre de détenus	
	1997	1998	1997	1998
Évasions :				
à partir d'un établissement fermé	13	14	26	17
au cours d'une extraction par les services pénitentiaires	5	2	5	2
total des évasions	18	16	31	19
Tentatives d'évasions :				
à partir d'un établissement fermé	40	47	81	83
au cours d'une extraction par les services pénitentiaires	6	1	6	1
du palais de justice	0	1	0	1
total des tentatives d'évasions	46	49	87	85

Évasion ou fugues et tentatives d'évasion ou de fugue de détenus placés sous la garde de services ne relevant pas de l'administration pénitentiaire				
année 1998	incidents		nombre de détenus	
	1997	1998	1997	1998
Évasions ou fugues :				
à partir d'un établissement hospitalier	27	26	27	26
au cours d'une extraction pour motif médical sous la garde d'un personnel n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire	6	7	6	7
au cours d'une extraction ou d'une translation judiciaire	2	5	2	5
total	35	38	35	38
Tentatives :				
à partir d'un établissement hospitalier ou au cours d'une extraction administrative	5	1	5	1
au cours d'une extraction ou d'une translation judiciaire	8	6	8	6
total	13	7	13	7

Suicide, analyse en fonction de la durée d'incarcération et du quantum de la peine prononcée (analyse portant sur les détenus condamnés uniquement)								
année 1998	durée de la peine							
	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		1	1			3
de 15 jours à - 3 mois	4	2		1				7
de 3 mois à - 6 mois	1	1	4	1	1			8
de 6 mois à - 1 an		1	12	1	1			15
de 1 à - 3 ans			3	4	3			15
de 3 à 5 ans						3	2	6
de 5 à 10 ans						5	1	6
de 10 à 20 ans						2		2
20 ans et +							1	1
total	5	5	19	8	6	10	4	57

Tentatives de suicide Moyens utilisés en 1998		
	nombre	%
pendaison par strangulation	346	34,40
ingestion de produits toxiques	74	7,35
ingestion de médicaments	291	28,92
étouffement	14	1,40
projection dans le vide	10	0,99
automutilation grave	139	13,82
feu ou ingestion de corps étrangers	131	13,02
par arme	1	0,1
total	1 006	100

1-2-4 : Les requêtes et recours des détenus

CONTEXTE

Les requêtes relatives à des situations individuelles concernant les personnes incarcérées sont gérées par le bureau de gestion de la détention de la direction de l'administration pénitentiaire. Son intervention se situe dans le respect des règles relatives:

- aux réclamations formulées par les détenus, prévues par l'article D. 260 du Code de procédure pénale ouvrant aux détenus la voie du recours hiérarchique et l'article D. 262 sur l'envoi sous pli fermé de lettres aux autorités administratives.
- à la communication à des tiers d'informations nominatives, prévues notamment par l'article D. 428 du Code de procédure pénale, et par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

Les recours formés par les personnes détenues contre les décisions de l'administration pénitentiaire devant les juridictions administratives sont suivis par le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les requêtes concernant les personnes incarcérées

4 426 courriers ont été reçus par le bureau de gestion de la détention au cours de l'année 1998. Elles émanent :

- des détenus (2 749 soit 63 %) ;
- des familles (691 soit 16 %) ;
- des tiers (483 soit 11 %) ;
- des avocats (263 soit 6 %) ;
- des parlementaires et des élus locaux (150 soit 4 %).

Les courriers se répartissent en :

- 2 139 demandes de transfert (accélération, changement d'affectation...) soit 49 %;
- 246 griefs formulés à l'encontre de l'autorité judiciaire, l'autorité pénitentiaire et les conditions de détention soit 6 % ;
- 478 demandes ou réclamations relatives aux mesures d'individualisation de la peine ou à la gestion de la situation pénale soit 11 % ;
- 552 demandes de certificats de présence en détention provenant de familles ou d'anciens détenus soit 13 % ;
- 229 dossiers relatifs aux transferts à l'étranger soit 6 % ;
- 319 demandes d'autorisations particulières soit 7 % ;
- 221 demandes de communication du lieu de détention soit 5 % ;
- 45 requêtes concernant la gestion des pécules soit 1 % ;
- 96 demandes de permis de visite soit 2 % ;
- 60 demandes d'avis du bureau des affaires juridiques et contentieuses de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE)

sur les recours formés par les détenus devant la commission d'accès aux documents administratifs ;

- 14 demandes d'avis des chefs d'établissements pénitentiaires sur les demandes des détenus relatifs à la communication de documents administratifs ;

- 16 demandes d'autorisation d'accès dans les établissements du territoire national présentées par les autorités consulaires, les douanes, les associations.

Par ailleurs, 11 lettres rédigées en langue étrangère ont été transmises aux fins de traduction.

Les recours formés par les personnes incarcérées

En 1998, 63 dossiers de recours formés par les détenus contre des décisions de l'administration pénitentiaire devant les juridictions administratives françaises, ont été enregistrés à l'administration centrale, volume comparable à celui de 1997. La répartition des recours par matière s'établit comme suit :

matières	1996	1997	1998
discipline	32	39	33
isolement	10	12	4
communication (correspondance, parloirs)	9	6	5
gestion du patrimoine (biens personnels)	3	3	7
transferts			3
autres (exécution des peines, conditions de détention...)			11
	54	61	61

Le nombre de recours engagés contre des décisions disciplinaires représente toujours à lui seul la moitié des dossiers contentieux.

On observe une nette diminution du nombre de recours contre des décisions de mise à l'isolement considérées par le Conseil d'État selon une jurisprudence constante comme des mesures d'ordre intérieur.

Le contentieux dans les autres domaines a tendance à se diversifier, avec une augmentation des recours contre des décisions relatives aux transferts, à l'exécution des peines et aux conditions de détention de manière générale.

Les décisions rendues par les juridictions administratives

En 1998, 58 décisions ont été rendues par les juridictions administratives (dont 2 émanent du Conseil d'État et 4 des cours administratives d'appel) contre 41 en 1997, soit une augmentation de 41 %. Cette évolution tient principalement au fait que les requêtes déposées par les détenus en 1996 et 1997 à la suite de l'arrêt Marie ont été pour beaucoup jugées en 1998, compte tenu de la durée d'instruction des dossiers qui est de deux ans en moyenne.

Motifs des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière pénitentiaire							
domaine principal	incompétence	non lieu à statuer	irrecevabilité	annulation	rejet au fond	exécution jugement	total
disciplinaire	1	3	8	6	14		32
communication			1	2			3
note de service			1	1		1	2
gestion patrimoine					2		3
isolement		3	4				7
détention, peine	3						3
transfert			2				2
total	4	6	16	9	16	1	52

L'analyse des principales décisions en matière disciplinaire

Les principales décisions rendues en 1998 viennent préciser l'interprétation du droit pénitentiaire sur les points suivants :

- Précision quant au décompte du délai de trois heures pour préparer la défense (D. 250-2 CPP)

- Le temps consacré à une fouille, préalablement à la comparution devant la commission de discipline, ne doit pas faire partie du délai de trois heures requis par l'article D. 250-2 CPP pour permettre au détenu de préparer sa défense (TA Nancy, du 23 juin 1998, Dieudonné). Le non respect de ce délai entraîne l'annulation de la procédure. Par contre, le temps de repas est inclus dans le délai de trois heures.

- Nécessité d'apporter la preuve de la faute disciplinaire dans le dossier

- La décision du tribunal administratif de Marseille, Maria (4 mars 1998), confirme que la charge de la preuve incombe à l'administration et en tire la conséquence que le seul témoignage d'un codétenu sur une insulte proférée à l'encontre d'un surveillant ne suffit pas à établir la réalité de la faute disciplinaire. Une autre décision (TA Rouen, 3 février 1998, Merzoug) annule une sanction du fait de l'imprécision du dossier qui ne permet pas d'établir les faits reprochés au détenu.

- Une sanction disciplinaire peut constituer une mesure d'ordre intérieur

- Une décision apporte une précision quant au champ d'application de l'arrêt Marie. L'avertissement qui peut être pris en compte par le juge d'application des peines dans le cadre de l'octroi des réductions de peine, présente le caractère d'une mesure d'ordre intérieur insusceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir dans la mesure où il ne porte aucune atteinte aux droits et libertés dont dispose un détenu dans un établissement pénitentiaire, et notamment aucune aggravation de ses conditions de vie (TA de PARIS, 17 décembre 1998, Vanhecke). Si toutes les décisions de la commission de discipline ne peuvent pas être déférées devant le juge administratif, toutes les décisions disciplinaires et donc les avertissements restent soumises aux formes de la procédure disciplinaire définies par le décret du 2 avril 1996.

Les recours des détenus devant la Cour européenne des droits de l'homme

En 1998, 6 requêtes de détenus, enregistrées entre 1995 et 1996, sont en cours devant la Commission ou la Cour européenne des droits de l'homme. 5 de ces 6 affaires sont relatives à l'ouverture de correspondances échangées soit avec des avocats soit avec des autorités judiciaires ou administratives (dont les organes de la cour elle même).

1-2-5 : Le régime disciplinaire des détenus

CONTEXTE

Le régime disciplinaire des détenus a été profondément réformé par le décret et la circulaire du 2 avril 1996. Deux ans après la réforme, les données statistiques permettent d'apprécier la concrétisation des objectifs assignés à cette réforme.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les fautes commises

Le nombre de fautes disciplinaires commises par les détenus majeurs et mineurs de plus de seize ans est en légère diminution par rapport à l'année précédente (moins de 1 %) puisqu'on passe de 41 348 fautes en 1997 à 40 964 fautes en 1998.

Cependant, le nombre de fautes commises par détenu est resté sensiblement le même concernant les majeurs et les mineurs de plus de 16 ans, soit 0,817 en 1998, contre 0,808 en 1997.

La répartition par faute disciplinaire est assez semblable à celle de l'année 1997. On notera cependant une légère augmentation du nombre des insultes et menaces aux personnels (+ 1,5 %).

La baisse du nombre de fautes disciplinaires commises en 1998 par les mineurs de moins de seize ans par rapport aux chiffres de 1997 est très importante puisqu'elle atteint 45 %. Cette baisse est d'autant plus difficile à expliquer que la population concernée est en augmentation.

En revanche, les fautes des premier et deuxième degrés sont proportionnellement en augmentation, soit + 3 % dans chacun de ces degrés.

On notera plus particulièrement l'accroissement de la proportion des infractions de violences (à l'encontre des agents et à l'encontre de codétenus : + 2,25 %), de mise en danger intentionnelle de la sécurité d'autrui et de dégradation des locaux ou des matériels affectés à l'établissement (+ 7,85 %).

Les sanctions disciplinaires applicables aux détenus

Depuis la mise en œuvre de la réforme du 2 avril 1996, on constate chaque année une baisse sensible du nombre des sanctions disciplinaires prononcées. Par rapport à l'année 1995 (dernière année de référence avant la réforme), on est passé de 48 260 sanctions à 35 611 sanctions, soit une baisse de plus de 26 %. Par rapport à 1997, on observe cependant une légère hausse (35 247 sanctions en 1997, soit + 1 %).

Malgré la réforme de 1996 qui a étendu l'éventail de sanctions offert aux commissions de discipline, passant de 6 à 12, la sanction de cellule disciplinaire reste très majoritairement utilisée : 71 % en 1998, 70 % en 1997, 63 % en 1995.

Il convient néanmoins d'observer que la grande majorité des sanctions de cellule disciplinaire sont assorties d'un sursis simple : 58,5 % en 1998, 59 % en 1997.

La deuxième sanction la plus prononcée est la moins grave des sanctions, à savoir l'avertissement (près de 10 % en 1997, 9 % en 1998).

La sanction nouvelle de confinement est encore assez peu utilisée, même si on peut noter une légère augmentation de son emploi en 1998 (passé de 2,55 à 3 %).

Les recours administratifs préalables

Les tendances observées en 1997 se confirment en 1998. La proportion de recours administratifs préalables est relativement stable même si certaines directions régionales ont vu celle-ci augmenter sensiblement.

On constate en revanche une hausse du nombre d'annulations, suite à un recours administratif, des décisions des commissions de discipline : 11 % d'annulations en 1997, près de 14 % en 1998. Le nombre de réformations est en revanche en légère diminution (2,68 contre 4,3 en 1997).

Le nombre de confirmations pures et simples des décisions des commissions de discipline est en diminution : près de 76 % des décisions sont confirmées contre plus de 80 % en 1997. Cependant, ce chiffre est à nuancer dans la mesure où on constate une augmentation du nombre de confirmations implicites (le directeur régional n'ayant pas répondu dans le délai d'un mois, son silence vaut rejet de la requête).

La proportion de recours administratifs préalables devant les directeurs régionaux est relativement stable. Ils ont donné lieu à moins de procédures contentieuses engagées devant les tribunaux administratifs (7,3 % en 1998 contre 9,8 % en 1997).

	Nombre de décisions	Nombre de RAP	%	Dossiers contentieux	%
1997	36 432	398	1,1	39	9,8
1998	37 153	448	1,2	33	7,3

Fautes commises par les majeurs et les mineurs de plus de seize ans				
	1997		1998	
Fautes du premier degré	Nombre	%	Nombre	%
- 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	698	1,70	724	1,80
- participer à toute action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement	172	0,40	246	0,60
- 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,	1 611	4	1 558	3,80
- obtenir ou tenter d'obtenir par menace de violence ou contrainte, un engagement ou une renonciation ou la remise d'un bien quelconque	384	1	381	1
- exercer des violences physiques à l'encontre d'un codétenu,	5 761	14	5 794	14
- participer à une évasion ou à une tentative d'évasion	530	1	490	1,20
- causer délibérément de graves dommages aux locaux ou au matériel affecté à l'établissement	270	0,65	349	0,85
- commettre intentionnellement des actes de nature à mettre en danger la sécurité d'autrui	198	0,50	176	0,45
- inciter un codétenu à commettre l'un des manquements du premier degré	80	0,20	123	0,30
Total des fautes du premier degré	9 704	23,50	9 841	24
Fautes du deuxième degré	Nombre	%	Nombre	%
- 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	6 359	15,40	6 892	17
- participer à des actions collectives de nature à perturber l'ordre de l'établissement	376	1	339	0,85
- commettre ou tenter de commettre des vols ou toute autre atteinte frauduleuse à la propriété d'autrui	821	2	868	2
- causer délibérément un dommage aux locaux ou au matériel affecté à l'établissement	1 708	4	1 657	4
- imposer à la vue d'autrui des actes obscènes ou susceptibles d'offenser la pudeur	265	0,65	270	0,65
- refuser de se soumettre à une mesure de sécurité définie par les règlements et instructions de service	2 010	5	2 246	5,50
- se soustraire à une sanction disciplinaire prononcée à son encontre	74	0,20	107	0,25
- se livrer à des trafics, des échanges non autorisés par les règlements ou tractations avec des codétenus ou des personnes extérieures	2 600	6	2 249	5,50
- détenir des objets ou substances non autorisés par les règlements ou se livrer à leur trafic	1 388	3	1 384	3,40
- se trouver en état d'ébriété ou d'absorber sans autorisation médicale des substances de nature à troubler son comportement	483	1	452	1
- provoquer un tapage de nature à troubler l'ordre de l'établissement	2 243	5,50	2 454	6
- mettre en danger la sécurité d'autrui par une imprudence ou une négligence	130	0,30	145	0,35
- 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	51	0,10	44	0,10
- inciter un codétenu à commettre l'un des manquements du deuxième degré	131	0,30	159	0,40
Total des fautes du deuxième degré	18 639	45	19 266	47

Fautes commises par les majeurs et les mineurs de plus de seize ans (suite)

Fautes du troisième degré	1997		1998	
	nombre	%	nombre	%
- formuler des outrages ou des menaces dans les lettres adressées aux autorités administratives et judiciaires	91	0,20	73	0,20
- 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 l'encontre des autorités administratives et judiciaires, ou formuler dans ces lettres des menaces contre la sécurité des personnes ou de l'établissement	211	0,50	208	0,50
- préférer des insultes ou des menaces à l'encontre d'un codétenu,	701	1,70	649	1,60
- refuser d'obtempérer aux injonctions des membres du personnel de l'établissement	3 590	8,50	3 297	8,00
- ne pas respecter les dispositions du règlement intérieur de l'établissement ou les instructions particulières arrêtées par le chef de l'établissement	4 880	12,00	4 492	11,00
- négliger de préserver ou d'entretenir la propreté de sa cellule ou des locaux communs	280	0,70	237	0,60
- entraver ou tenter d'entraver les activités de travail, de formation, culturelles ou de loisir	1 135	2,75	984	2,40
- jeter des débris ou tout autre objet par les fenêtres de l'établissement	871	2,00	747	1,80
- communiquer irrégulièrement avec un codétenu ou avec toute autre personne extérieure à l'établissement	704	1,70	701	1,70
- faire un usage abusif ou nuisible d'objets autorisés par le règlement intérieur	412	1,00	369	0,90
- pratiquer des jeux non autorisés par le règlement intérieur	53	0,10	32	0,10
- multiplier, auprès des autorités administratives et judiciaires, des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet	23	0,05	19	0,05
- inciter un codétenu à commettre l'un des manquements du troisième degré	54	0,10	49	0,10
total des fautes du troisième degré	13 005	31,50	11 857	29,00
total général	41 348	100	40 964	100

Fautes commises par les mineurs de moins de seize ans				
Fautes du premier degré	1997		1998	
	nombre	%	nombre	%
- 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	19	2,70	13	3,40
- participer à toute action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement	4	0,60	2	0,50
- 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	12	1,75	6	1,60
- obtenir ou tenter d'obtenir par menace de violence ou contrainte, un engagement ou une renonciation ou la remise d'un bien quelconque	19	2,75	6	1,60
- exercer des violences physiques à l'encontre d'un codétenu,	122	17,55	73	19,10
- participer à une évasion ou à une tentative d'évasion	6	0,90	1	0,30
- causer délibérément de graves dommages aux locaux ou au matériel affecté à l'établissement	8	1,15	10	2,60
- commettre intentionnellement des actes de nature à mettre en danger la sécurité d'autrui	2	0,30	5	1,30
- inciter un codétenu à commettre l'un des manquements du premier degré	0	0	1	0,25
Total des fautes du premier degré	192	27,60	117	30,60
Fautes du deuxième degré	nombre	%	nombre	%
- 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	153	22,00	82	21,50
- participer à des actions collectives de nature à perturber l'ordre de l'établissement	7	1,00	6	1,60
- commettre ou tenter de commettre des vols ou toute autre atteinte frauduleuse à la propriété d'autrui	20	3,00	9	2,40
- causer délibérément un dommage aux locaux ou au matériel affecté à l'établissement	36	5,20	46	12,00
- imposer à la vue d'autrui des actes obscènes ou susceptibles d'offenser la pudeur	4	0,60	1	0,30
- refuser de se soumettre à une mesure de sécurité définie par les règlements et instructions de service	12	1,75	10	2,60
- se soustraire à une sanction disciplinaire prononcée à son encontre	0	0	1	0,30
- se livrer à des trafics, des échanges non autorisés par les règlements ou tractations avec des codétenus ou des personnes extérieures	34	5,00	5	1,30
- détenir des objets ou substances non autorisés par les règlements ou se livrer à leur trafic	10	1,50	2	0,50
- se trouver en état d'ébriété ou d'absorber sans autorisation médicale des substances de nature à troubler son comportement	1	0,15	0	0
- provoquer un tapage de nature à troubler l'ordre de l'établissement	39	5,60	23	6,00
- mettre en danger la sécurité d'autrui par une imprudence ou une négligence	4	0,60	2	0,50
- 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	0	0	0	0
- inciter un codétenu à commettre l'un des manquements du deuxième degré	1	0,15	0	0
Total des fautes du deuxième degré	321	46,20	187	49,00

Fautes commises par les mineurs de moins de seize ans (suite)				
Fautes du troisième degré	1997		1998	
	nombre	%	nombre	%
- formuler des outrages ou des menaces dans les lettres adressées aux autorités administratives et judiciaires	1	0,15	5	1,30
- 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	5	0,70	1	0,30
- proférer des insultes ou des menaces à l'encontre d'un codétenu	11	1,60	1	0,30
- refuser d'obtempérer aux injonctions des membres du personnel de l'établissement	62	9,00	29	7,60
- ne pas respecter les dispositions du règlement intérieur de l'établissement ou les instructions particulières arrêtées par le chef de l'établissement	56	8,00	24	6,30
- négliger de préserver ou d'entretenir la propreté de sa cellule ou des locaux communs	3	0,50	1	0,30
- entraver ou tenter d'entraver les activités de travail, de formation, culturelles ou de loisir	10	1,50	4	1,00
- jeter des débris ou tout autre objet par les fenêtres de l'établissement	19	2,70	11	2,90
- communiquer irrégulièrement avec un codétenu ou avec toute autre personne extérieure à l'établissement	5	0,70	1	0,30
- faire un usage abusif ou nuisible d'objets autorisés par le règlement intérieur	9	1,30	1	0,30
- pratiquer des jeux non autorisés par le règlement intérieur	1	0,15	0	0
- multiplier, auprès des autorités administratives et judiciaires, des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet	0	0	0	0
- inciter un codétenu à commettre l'un des manquements du troisième degré	0	0	0	0
total des fautes du troisième degré	182	26,20	78	20,40
total général	695	100	382	100

Sanctions prononcées à l'encontre des majeurs et mineurs de plus de 16 ans				
Sanctions générales	1997		1998	
	nombre	%	nombre	%
avertissement	3 432	9,75	3 221	9,00
privation de subsides	22	0,05	33	0,10
privation de cantine	127	0,35	147	0,40
confinement	898	2,55	1 163	3,00
cellule disciplinaire	24 621	69,85	24 681	71,00
Sanctions spécifiques	nombre	%	nombre	%
travaux de nettoyage	702	2,00	583	2,00
travaux de réparation	38	0,10	29	0,10
mise à pied d'un emploi	172	0,50	158	0,50
déclassement	2 363	6,70	2 109	6,00
privation d'un appareil	702	2,00	754	2,00
parloir avec séparation	1 468	4,15	1 300	4,00
privation d'activité	702	2,00	714	2,00
total général	35 247	100	34 892	100

Sanctions prononcées à l'encontre mineurs de moins de 16 ans				
Sanctions générales	1997		1998	
	nombre	%	nombre	%
avertissement	89	24,5	120	39,6
privation de subsides	13	3,6	8	2,6
privation de cantine	31	8,5	20	6,6
Sanctions spécifiques	nombre	%	nombre	%
privation d'un appareil	143	39,3	120	39,6
parloir avec séparation	25	6,9	12	4,0
privation d'activité	231	17,3	23	7,6
total général	364	100	303	100

Les recours administratifs préalable													
Directions régionales des services pénitentiaires	nombre de décisions	nombre de RAP		décisions explicites								décisions implicites de rejet	
				confirmation		réformation		annulation		rejet pour forclusion			
		en % par rapport au nombre de décisions	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP	en % par rapport au nombre de RAP		
Bordeaux	2 241	32	1,43	28	87,5	0	0	1	3,13	0	0	3	9,38
Dijon	2 266	33	1,46	32	97,0	0	0	1	3,03	0	0	0	0
Lille	7 435	105	1,41	68	64,8	8	7,62	23	21,90	6	5,71	0	0
Lyon	3 592	42	1,17	37	88,1	1	2,38	4	9,52	0	0	0	0
Marseille	3 869	49	1,27	25	51,0	1	2,04	11	22,45	3	6,12	9	18,4
Paris	9 477	94	0,99	69	73,4	0	0	13	13,83	1	1,06	11	11,7
Rennes	3 308	23	0,70	22	95,7	0	0	1	4,35	0	0	0	0
Strasbourg	2 968	52	1,75	41	78,8	2	3,85	8	15,38	0	0	1	1,92
Toulouse	1 997	18	0,90	18	100	0	0	0	0	0	0	0	0
total 1998	37153	448	1,21	340	75,9	12	2,68	62	13,84	10	2,23	24	5,36
total 1997	36 432	398	1,10	319	80,15	17	4,3	44	11	7	1,75	11	2,75

1-2-6 : Les transfèrements et les extraditions.

CONTEXTE

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 convention internationales (convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983, conventions bilatérales, etc.).

- Les détenus étrangers condamnés peuvent demander, dans le cadre des conventions internationales, à subir leur peine, soit dans leur pays d'origine, soit dans un autre pays. Il faut que l'intéressé se soit acquitté des sommes dûes aux parties civiles ou des amendes douanières. Le dossier est alors adressé à la direction des affaires criminelles et des grâces qui l'étudie sur le plan juridique, puis envoyé au ministère des Affaires étrangères qui l'adresse au pays demandé afin que celui-ci décide ou non de recevoir le détenu.
- Les ressortissants français condamnés et détenus à l'étranger peuvent demander à venir exécuter leur peine en France. Ces demandes sont de la compétence exclusive de la direction des affaires criminelles et des grâces. L'administration pénitentiaire intervient pour procéder au transfèrement entre le pays d'incarcération et la France.
- La translation des extradés est assimilée au transfèrement (article D. 311 du Code de procédure pénale). Le service national des transfèrements assure donc l'escorte des individus remis à la France par un État étranger ou des individus remis par la France à des États étrangers.
- Les transfèrements administratifs (transfèrement des détenus condamnés ne région pénitentiaire vers une autre) relèvent de la compétence exclusive du ministère de la Justice

ACTIONS ET RÉSULTATS

Transfèrements de détenus étrangers

Le nombre de demandes traitées en 1998 est en légère hausse : 60 (53 en 1997).

L'administration pénitentiaire a émis un avis favorable pour 2 dossiers (5 en 1997), 29 avis défavorables en raison d'une amende douanière non réglée ayant entraîné l'exercice de la contrainte par corps ou du non-paiement des sommes dûes aux parties civiles, et 19 sont en cours d'étude.

Le nombre des transferts réalisés est en hausse : 18 en 1998 (16 de ces transferts concernaient des décisions prises antérieurement) contre 7 en 1997.

- Récapitulatif sur la période 1990-1998

Statistiques réalisées sur les 713 demandes de transfert à l'étranger enregistrées entre le 1^{er} janvier 1990 et le 31 décembre 1998.

- 377 avis défavorables en raison du non paiement de l'amende douanière (299) et des dommages et intérêts (78) ;

- 151 avis favorables ;
- 185 dossiers classés (renonciation, libération, extradition, etc).
- 43 transferts réalisés sur les demandes effectuées depuis le 1^{er} janvier 1990 (dont 3 suite à des demandes antérieures à 1990).

Transfèvements de détenus français incarcérés à l'étranger

En 1998, sur 37 demandes (dont 10 de l'Espagne et 7 du Maroc), le service national des transfèvements a effectué 9 escortes dont 6 au départ du Maroc.

Transfèvements administratifs

En 1998, 6 250 ordres de transfert concernant 6 960 détenus ont été traités par le service national des transfèvements.

Analyse des demandes de transfert des détenus étrangers incarcérés en France		
	1997	1998
demandes enregistrées	53	58
dossiers en cours d'instruction	14	19
décisions de l'administration pénitentiaire		
avis défavorables	29	29
avis favorables, dossiers transmis à la DACG	5	2
dossiers classés sans suite (détenus libérés ou renonçant à leur demande)	5	8
transferts réalisés	7	18
Répartition des demandes par pays		
Pays-Bas	14	
Espagne	11	
Italie	9	
Portugal	5	
Turquie	4	
Allemagne	3	
Pologne	3	

Transferts réalisés en 1998 sur dossier ouverts antérieurement à cette année		
Pays	Nombre de demandes en 1998	Transferts réalisés en 1998
Allemagne	1	-
Belgique	1	-
Canada	1	1
Espagne	10	-
Grande-Bretagne	2	-
Israël	1	1
Luxembourg	1	-
Maroc	7	6
Portugal	3	-
République tchèque	1	-
Suisse	1	-
Thaïlande	3	1
	37	9

Transferts des détenus français incarcérés à l'étranger

Thaïlande	1 (1996)
Maroc	3 (1997)
USA	2 (1997)
Grande-Bretagne	1 (1997)
Luxembourg	1 (1997)
total des transferts	8

Transfèvements administratifs

	1996	1997	1998
ordres de transfèvements	7 411	6 196	6 250
nombre de convois	746	760	754
avion	32	43	36
auto	714	717	718
détenus transférés	7 664	7 142	6 960
avion	45	65	63
auto	7 619	7 077	6 897
nombre total de personnes incarcérées	138 214	133 180	130 305
au 1/1/98	55 062	54 269	53 844
en cours d'année	83 152	78 911	76 461
% des transférés	5,55	5,36	5,34

Extradés remis par le gouvernement français à des pays étrangers de 1993 à 1998

Pays requérants	extraditions accordées par le gouvernement français						remise en transit en provenance d'un autre pays					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Allemagne	31	29	27	31	33	27	8	12	7	1	1	
Argentine	1											
Australie					8						1	
Autriche	1	27	1	2	1	1			1			1
Belgique	19		9	27	19	20	6	5	2	1	2	4
Bulgarie					1							
Canada										1		
Côte-d'Ivoire						1						
Danemark		2			1							
Espagne	5	2	2	15	16	7						
Etats-Unis	4		6	4		2		1				
Finlande		5	1									
Grande-Bretagne	2		6	2	2	2						
Grèce		1	1			1						
Hong-Kong		1										
Hongrie						1					1	
Israël			1	1								
Italie	28	24	19	21	20	15				1		
Jersey	1											
Luxembourg	1			1	3	3	1					
Mali				1								
Maroc					1	1						
Monaco		2		2	1							
Pays-Bas	5	5	6	9	4	6						
Pologne					2	1					2	
Portugal	4	5	4	5	7	5						
République tchèque		1		1	1							
Roumanie	2	1		1	3	1						
Slovaquie									1			
Suède	1		1		1	1						
Suisse	12	11	11	17	11	12	1	1		1		
Turquie					1	1					1	
Total	117	116	95	140	136	108	16	19	11	5	8	5

1 - 3 L'exécution des peines privatives de liberté

1-3-1 L'individualisation des peines et le projet d'exécution de la peine

CONTEXTE

Le 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.

Les régimes de détention actuels résultent de la réforme de 1975 (décret du 23 mai 1975 et circulaire du 26 mai 1975) qui instaure la classification suivante :

- 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 un régime principalement orienté vers la resocialisation du condamné.

Plus de vingt ans après cette réforme, on constate la dilution de la différenciation des régimes de détention des établissements pour peine. Au regard de cette évolution, un nouveau dispositif a été expérimenté à partir de 1996 : le projet d'exécution de peine (PEP). Il poursuit trois objectifs fondamentaux :

- donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant le détenu ;
- améliorer l'individualisation administrative et judiciaire de la peine en proposant un cadre objectif ;
- introduire un mode d'observation qui assure une meilleure connaissance du détenu pour accroître la sécurité des établissements pénitentiaires et améliorer l'efficacité des actions visant à l'insertion.

Le PEP est la formalisation des étapes jalonnant le parcours du condamné. Au-delà de la différenciation des régimes de détention, le PEP propose à chaque détenu une exécution cohérente de sa peine.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Sur la base des travaux du comité national d'évaluation du projet d'exécution de peine, composé de représentants de l'administration pénitentiaire et de magistrats, dont le rapport avait été présenté le 21 novembre 1997, l'ensemble des acteurs de l'expérimentation du PEP se sont réunis les 14 et 15 septembre 1998 afin d'étudier la généralisation du dispositif du PEP à tous les établissements pour peines.

Globalement, le PEP est perçu comme un outil positif favorisant la prise de conscience des condamnés, permettant une meilleure élaboration des projets d'insertion, et garantissant une observation de la population pénale objective et de qualité.

Parallèlement, l'effort de recrutement de psychologues chargés d'aider à la mise en place du dispositif PEP dans les établissements concernés et d'assurer l'animation des équipes pluridisciplinaires, s'est poursuivi en 1998.

7 postes ont été créés dans les établissements suivants :

- CD de Casabianda
- CD de Val-de-Reuil
- CD de Caen
- CD d'Uzerche
- CP de Rennes
- MC de Poissy
- MC de Lannemezan

PERSPECTIVES

Le projet d'exécution de la peine sera généralisé en 1999 à l'ensemble des établissements pour peines.

1-3-2 : Les permissions de sortir

CONTEXTE

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.

NB : La statistique des permissions de sortir ne prend pas en compte les permissions accordées aux détenus bénéficiant du régime de semi-liberté.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Au cours de l'année 1998, 35 933 permissions de sortir ont été accordées à 15 898 condamnés (métropole et outre-mer). Le nombre moyen de permissions accordées à chaque bénéficiaire est de 2,2. Ces chiffres sont légèrement plus élevés (respectivement de 0,55 % et 3,5 %) que ceux observés en 1997 où 35 729 permissions avaient été accordées à 15 338 détenus.

49,2 % des permissions ont été accordées à des condamnés placés en maison d'arrêt. 77,5 % d'entre elles ont été accordées à des condamnés exécutant une peine correctionnelle.

Motif de la permission de sortir

Plus de 80 % des des permissions sont accordées au titre du maintien des liens familiaux, et 8,7 % pour présentation à un employeur. La répartition des permissions selon le motif varie selon le type d'établissement : la part des permissions pour présentation à un employeur est de 12 % en maison d'arrêt (5,8 % en établissement pour peine), celle des permissions pour maintien des liens familiaux est de 84 % en établissement pour peine (81 % en maison d'arrêt).

Issue des permissions de sortir

En 1998, sur les 35 933 permissions de sortir, 209 n'ont pas été suivies d'un retour à l'établissement, soit un taux de non-réintégration de 0,6 %, stable depuis plusieurs années.

Ce taux varie selon le type d'établissement : il est de 0,5 % pour les condamnés écroués en maison d'arrêt et de 0,7 % pour les condamnés en établissement pour peine.

Il varie également selon la catégorie pénale du condamné : 0,7 % pour les condamnés correctionnels, 0,3 % pour les condamnés criminels.

Enfin, en 1998, 21 incidents ont eu lieu au cours d'une permission de sortir (17 délits et 4 crimes).

Motifs de la permission de sortir				
	maison d'arrêt	établissement	total	%
présentation à un employeur	2 058	1 054	3 112	8,7
présentation à un examen scolaire	312	888	1 200	3,3
présentation à un examen médical	380	533	913	2,5
formalités militaires	262	193	455	1,3
circonstance familiale grave	364	305	669	1,9
maintien des liens familiaux	14 312	15 272	29 584	82,3
total	17 688	18 245	35 933	100,0

Issue de la permission de sortir et catégorie pénale des condamnés permissionnaires			
issue de la permission de sortir	délit	crime	ensemble
réintégrations	27 658	8 066	35 724
volontaires, dans les délais	27 381	8 037	35 418
volontaires, avec un retard	251	28	279
contrainte, dans les délais	7	0	7
contraintes, avec retard	19	1	20
non-réintégration	183	26	209
évasion	167	22	189
hospitalisation	7	0	7
décès	2	2	4
réintégration dans un autre établissement	7	2	9
ensemble des permissions	27 841	8 092	35 933
taux de non-réintégrations	0,7	0,3	0,6

1-3-3 : Les réductions de peine

CONTEXTE

Trois grandes catégories de réduction de peine peuvent être accordées : réductions pour bonne conduite, réductions de peine supplémentaires, réductions de peine exceptionnelles :

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".

L'article 721.1, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1986, permet d'accorder une réduction de peine "aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale".

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." (Cet article s'applique aux détenus condamnés avant le 2 octobre 1986).

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". (Seuls les détenus condamnés avant le 2 octobre 1986 peuvent se prévaloir de ce type de réduction de peine).

ACTIONS ET RÉSULTATS

En 1998, 103 937 cas de réduction de peine ont été examinés en métropole et outre-mer.

96 663 réductions de peine ont été accordées, soit un taux de 93 %.

Réductions de peine au titre de l'article 721 du Code de procédure pénale

En 1998, 78 175 cas ont été examinés en vue de l'octroi d'une réduction de peine pour bonne conduite. 75 160 réductions de peine ont été accordées, ce qui représente un taux d'octroi de 96,1 %, identique à celui observé en 1997.

Ce taux varie selon la nature de l'établissement, il est de 97,1 % en centre de détention et de 95 % en maison centrale et centre de semi-liberté.

Réductions de peine au titre de l'article 721.1 du Code de procédure pénale, tel que modifié par la loi du 9 septembre 1996

En 1998, 25 701 cas ont été examinés et 21 450 réductions de peine ont été accordées. Le taux d'octroi est donc de 83,5 %. Ce taux est élevé en centre de semi-liberté (92,3 %) et particulièrement faible dans les maisons d'arrêt (71,7 %).

Réductions de peine au titre de l'article 729.1 ancien du Code de procédure pénale

En 1998, 53 cas ont été examinés dans ce contexte pour aboutir à l'octroi de 45 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 84,9 %).

Le nombre réduit de cas étudiés s'explique par la diminution progressive du nombre de condamnés soumis à ce régime.

Réductions de peine au titre de l'article 721.1 ancien du Code de procédure pénale

Les condamnés susceptibles de bénéficier de cette réduction sont peu nombreux.

Ainsi, en 1998, 8 cas ont été examinés, ils ont tous abouti à l'octroi d'une réduction.

Réductions de peine accordées en 1998					
	réductions de peines (721 du CPP)	réductions de peines supplémentaires (721.1 du CPP)	réductions de peines supplémentaires (729.1 du CPP)	réductions de peines exceptionnelles (721.1 du CPP)	ensemble
examinées	78 175	25 701	53	8	103 937
rejetées	2 014	4 251	5	0	6 270
retirées	1 001		3	0	1 004
accordées	75 160	21 450	45	8	96 663
taux de RP accordées	96,1 %	83,5 %	84,9 %	100 %	93 %

Réductions de peine au titre de l'article 721 du Code de procédure pénale

En 1998, 22 cas ont été examinés dans ce cadre pour aboutir à l'octroi de 15 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 68,2 %).

Le nombre réduit de cas étudiés s'explique par la diminution progressive du nombre de condamnés à peine d'emprisonnement.

Réductions de peine au titre de l'article 721.1 du Code de procédure pénale

En 1998, 12 cas ont été examinés dans ce cadre pour aboutir à l'octroi de 7 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 58,3 %).

Le nombre réduit de cas étudiés s'explique par la diminution progressive du nombre de condamnés à peine d'emprisonnement.

Réductions de peine accordées en 1998			
Nombre de condamnés à peine d'emprisonnement			
100	100	100	100
15	15	15	15
85	85	85	85
100	100	100	100
15	15	15	15
85	85	85	85
100	100	100	100
15	15	15	15
85	85	85	85

ACTIONS ET RÉSULTATS

En 1998, 103 cas de réduction de peine ont été examinés en matière pénale et militaire.

75 réductions de peine ont été accordées, soit un taux de 72,8 %.

En 1998, 75 cas ont été examinés en matière pénale pour aboutir à l'octroi de 45 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 60 %).

Le taux d'octroi de 60 % est inférieur à celui de 68,2 % enregistré en 1997.

En matière pénale, le taux d'octroi de 60 % est inférieur à celui de 68,2 % enregistré en 1997.

En 1998, 28 cas ont été examinés en matière militaire pour aboutir à l'octroi de 30 réductions de peine (soit un taux d'octroi de 107,1 %).

1-4 L'aménagement des peines privatives de liberté

1-4-1 : La libération conditionnelle

CONTEXTE

La libération conditionnelle est une mesure d'individualisation de la peine qui peut être accordée par deux autorités compétentes :

- soit par le juge de l'application des peines ;
- soit par le garde des Sceaux sur proposition du juge de l'application des peines, pour les personnes condamnées à une peine d'une durée supérieure à 5 ans.

(articles 729 à 733 du Code de procédure pénale).

ACTION ET RÉSULTATS

La libération conditionnelle de la compétence du juge de l'application des peines

Le nombre de détenus remplissant les conditions légales de délai s'établit en 1998 à 36 466 (métropole et outre-mer). 21 691 détenus ont été proposés à la libération conditionnelle (soit un taux de proposés de 59,5 %).

Le nombre d'ordonnances d'admission au bénéfice de la libération conditionnelle prises par le juge d'application des peines s'est élevé à 5 098, soit 14 % des détenus proposables et 23,5 % des détenus proposés.

Par rapport à 1997, on enregistre une augmentation de 3,2 % du nombre de condamnés proposables à la libération conditionnelle (35 329 proposables). Le nombre de condamnés admis augmente dans une moindre mesure, soit + 1,3 % (5 034 admissions).

Caractéristiques pénales des condamnés admis à la libération conditionnelle

En 1998, parmi les condamnés ayant bénéficié d'une libération conditionnelle, ceux exécutant une peine comprise entre 1 an et 5 ans sont les plus nombreux : 55,1 % (54,4 % en 1997). La proportion de ceux exécutant une peine inférieure à un an est de 38,8 % (38,7 % en 1997), celle des condamnés à 5 ans et plus est passée de 6,9 % en 1997 à 6,1 % en 1998.

La répartition des condamnés admis à la libération conditionnelle par nature d'infraction est pratiquement inchangée par rapport à l'année dernière. En 1998, 31,4 % des libérations conditionnelles ont été accordées à des condamnés pour une atteinte aux biens (41 % en 1993), 26,8 % pour une infraction à la législation sur les stupéfiants, 26,8 % pour une atteinte aux personnes et 2,1 % pour homicide et blessures involontaires.

Conditions d'octroi de la libération conditionnelle

Trois condamnés sur 4 admis à la libération conditionnelle sont des détenus ayant subi entre la moitié et les deux-tiers de la peine. Cette proportion ne varie pas depuis 1994.

84,6 % des condamnés à la libération conditionnelle doivent accepter des conditions particulières : cette proportion était de 75 % en 1994.

La part de ceux ayant été admis sous condition d'effectuer un stage professionnel augmente (15,9 % en 1998, 13,6 % en 1997, 11,9 % en 1996) ; de même que ceux ayant été admis sous réserve d'être expulsés ou extradés : 16,7 % en 1998, 16,4 % en 1997, 11,2 % en 1994. L'utilisation de la mesure de semi-liberté au préalable d'une libération reste à un niveau faible (7,1 %), toutefois on note une légère augmentation par rapport à 1997 (5,2 %).

La moitié des détenus admis ont fait l'objet d'une prolongation de mesures d'assistance : 34 % en bénéficient entre 6 et 12 mois et 16 % mois de 6 mois.

Révocations

Au cours de l'année 1998, 471 décisions de révocation sont intervenues. Les révocations sont essentiellement prononcées après une nouvelle condamnation (47 % des révocations) et pour inobservation des mesures (32 %).

La libération conditionnelle de la compétence du Garde des Sceaux

En 1998, 594 dossiers ont été adressés au garde des Sceaux par les juges de l'application des peines après avis des commissions de l'application des peines, contre 562, en 1997, soit + 5,6 %.

En 1998, 597 dossiers ont reçu une décision contre 464 en 1997 (+ 28,6 %). Ce chiffre, plus élevé que le nombre de dossiers envoyés, s'explique par le fait que certaines décisions prises en 1998 concernent des dossiers qui n'avaient pas reçu de décisions en 1997 : on observe un phénomène de rattrapage. Le chiffre de 1998 est proche, mais supérieur, de celui de 1996, année au cours de laquelle 592 dossiers avaient reçu une décision.

Cette hausse a été favorisée, par la réunion régulière du comité consultatif de la libération conditionnelle en 1998.

224 arrêtés d'admission pris en 1998 (170 en 1997) représentent 37,5 % des décisions prises (36,6 % en 1997).

302 décisions de rejet (251 en 1997) ont été prononcées, ce qui représente 50,6 % des décisions (44,6 % en 1997) :

- 33,1 % des décisions de rejet concernent des condamnés pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants (100 cas) ;
- 33,1 % des décisions de rejet concernent des condamnés pour des faits d'homicide volontaire (100 cas) ;
- 12,9 % des rejets concernent des condamnés pour des faits de viol et d'agression sexuelle sur mineurs de moins de 15 ans (39 cas) ;

- 7,9 % des rejets concernent condamnés pour des faits de viol et d'agression sexuelle (24 cas) ;

- 9,2 % des rejets concernent des condamnés pour des faits de vol avec arme, proxénétisme (28 cas).

71 dossiers ont fait l'objet d'autres décisions : ajournement (38), renvoi (pour complément d'information) (4), classés sans objet (29) notamment en raison de leur situation pénale.

Caractéristiques pénales des condamnés admis à la libération conditionnelle

Sur 224 décisions d'admission, 11 ont concerné des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité dont 8 avaient bénéficié d'une commutation de peine (4,9 %), 144 ont concerné des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle supérieure à 10 ans (64,7 %), 69 ont concerné des condamnés à une peine de réclusion criminelle comprise entre 5 et 10 ans (30,8 %).

129 détenus admis à la libération conditionnelle ont été condamnés pour des faits d'homicide volontaire, soit 57,5 % des décisions d'admission.

33 pour des faits de vol avec arme ou proxénétisme, soit 14,7 % des admissions.

16 pour des faits de viol, soit 7,1 % des admissions.

39 pour des faits de viol ou agression sexuelle sur mineur de 15 ans, soit 17,4 % des admissions.

1 pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants, soit 0,4 % des admissions.

Conditions d'octroi de la libération conditionnelle

• 44,6 % des détenus admis à la libération conditionnelle avaient au jour de leur admission un reliquat de peine à subir de 1an à 2 ans (100 cas). 25,8 % avaient un reliquat de peine à subir de 2 à 3 ans (58 cas). 14,2 % avaient un reliquat de peine à subir de 6 à 12 mois (32 cas). 65,1 % des détenus admis à la libération conditionnelle avaient purgé au jour de leur admission plus des trois quarts de leur peine (146 cas).

• Les décisions de prolongation des mesures d'assistance interviennent pour un quart des détenus admis. 25,4 % des détenus admis à la libération conditionnelle ont fait l'objet d'une prolongation des mesures d'assistance (57 cas).

• Les décisions d'admission sous condition d'expulsion, d'extradition ou de reconduite à la frontière sont au nombre de 11 pour 1998 et concernent à 63,6 % des condamnés à une peine supérieure à 10 ans de réclusion criminelle ou d'emprisonnement.

La majorité des décisions d'admission à la libération conditionnelle sont assorties de conditions particulières.

En 1998, 3 condamnés ont été soumis à titre probatoire à une mesure de semi-liberté ; c'est une mesure peu utilisée qui concerne essentiellement des condamnés à de longues peines ou dont le reliquat de peine restant à subir au jour de leur admission est important.

Les autres obligations sont les suivantes :

- indemniser les parties civiles : 64,7 % (145 cas) ;
- se soumettre à des soins dispensés par un centre médico-psychologique : 64,2 % (144 cas) ;
- ne pas détenir une arme : 48,2 % (108 cas) ;
- ne pas fréquenter les co- auteurs : 24,1 % (54 cas) ;
- ne pas fréquenter les débits de boisson : 29 % (65 cas) ;

Comme en 1997, on relève en 1998 une augmentation des cas où l'obligation de soin est prononcée : 106 cas en 1997, contre 144 en 1998.

Révocation de la libération conditionnelle :

En 1998, 13 décisions de révocation ont été prises contre 7 en 1997. Il s'agit de 13 révocations totales de la libération conditionnelle :

- 6 dossiers de révocation concernent des condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité dont trois avaient bénéficié d'une commutation de peine.

- 7 dossiers de révocation concernent des condamnés à des peines de 10 ans et plus de réclusion criminelle ou d'emprisonnement.

- 5 révocations ont été motivées par l'inobservation des mesures de contrôle et d'assistance, et des obligations particulières.

Les condamnés admis à la libération conditionnelle de la compétence du juge d'application des peines selon l'infraction et le quantum				
	condamnés à moins d'un an	condamnés entre 1 an moins de 5 ans	condamnés à plus de 5 ans	total
contre les biens	754	791	54	1 599
contre les personnes	509	764	93	1 366
homicide et blessure involontaire	36	57	14	107
I.L.S.	242	1 009	113	1 364
autre infraction	438	188	36	662
total	1 979	2 809	310	5 098

Les conditions d'octroi des libérations conditionnelles accordées en 1998		
conditions d'octroi	effectifs	%
selon que la LC a été accordée entre 1/2 et 2/3 de la peine subie	5 098	100,0 %
2/3 et 3/4 de la peine subie	3 863	75,8 %
3/4 et au-delà de la peine subie	763	15,0 %
au 3/4 de la peine et au-delà	472	9,3 %
selon les conditions particulières	4 312	100,0 %
épreuve préalable de semi-liberté	305	7,1 %
stage de formation professionnelle	684	15,9 %
obligation de soins médicaux	824	19,1 %
indemniser la partie civile	678	15,7 %
expulsion, extradition...	718	16,7 %
ne pas détenir une arme	54	1,3 %
mesures anti-alcooliques	73	1,7 %
ne pas fréquenter les co-auteurs	98	2,3 %
autres conditions	878	20,4 %
selon la prolongation d'assistance	5 098	100,0 %
sans prolongation	2 535	49,7 %
moins de 6 mois	819	16,1 %
de 6 à 12 mois	1 744	34,2 %

1-4-2 : Les placements à l'extérieur

CONTEXTE

Les mesures de placement à l'extérieur sont prononcées par le juge de l'application des peines. Elles peuvent être prononcées *ab initio* (article D. 49.1 du Code de procédure pénale) pour les peines inférieures ou égales à un an, ou bien en cours d'exécution de la peine (articles D. 126 à 136 du Code de procédure pénale).

Selon que cette mesure est mise en œuvre avec ou sans la surveillance de l'administration pénitentiaire, elle mobilise un important réseau partenarial. En effet, lorsque le placement à l'extérieur s'effectue en dehors de la surveillance pénitentiaire, ce sont principalement des associations qui gèrent le déroulement du placement sous le contrôle de l'administration.

ACTION ET RÉSULTATS

Une place importante est faite aux placements à l'extérieur en cours d'exécution de la peine : 2 695 ordonnances contre 442 dans le cadre de l'article D 49.1

En 1998, les placements à l'extérieur au sein d'associations ou de collectivités territoriales représentent 62,5 % de l'ensemble des placements à l'extérieur, soit + 3,3 % par rapport à 1997 (1897 placements).

17,6 % relèvent de l'article D. 49.1 soit 345 ordonnances rendues (+ 4,2 % en un an) ; 82,4 % relèvent des articles D. 126 à 136, soit 1615 rendues (+ 3,1 % en un an).

Les projets élaborés et mis en œuvre dans ce cadre répondent de façon pertinente au profil très déstructuré de la population pénale en permettant des placements de plus en plus individualisés. Des publics spécifiques, par exemple les personnes ayant des conduites de dépendance qui étaient jusque-là écartées de ces dispositifs, commencent à être intégrés dans des projets de placement ayant une dominante d'accès aux soins.

Les placements à l'extérieur sous surveillance de l'administration pénitentiaire sont au nombre de 1 177, soit - 14 % par rapport à 1997, avec une majorité d'ordonnances prises en cours d'exécution de la peine : 1 080 décisions (91,7 % de l'ensemble) contre 97 ordonnances prises dans le cadre de l'article D. 49.1.

Caractéristiques pénales des condamnés ayant bénéficié d'un placement à l'extérieur

Si l'on considère la répartition des ordonnances de placement à l'extérieur selon l'infraction, on constate que les atteintes aux biens représentent 42,1 % des mesures (1 320 ordonnances), suivies des atteintes contre les personnes avec un taux de 31,6 % (992 ordonnances).

Incidents survenus en cours d'exécution du placement

En 1998, le non-respect des obligations fixées par l'ordonnance représente 49,1 % de l'ensemble des incidents contre 38,5 % en 1997. Le non respect des règles disciplinaires représente le même taux que celui de commission de nouvelles infractions, soit 25,4 % (13,6 % en 1997).

Les sanctions prononcées en 1998 correspondant à des incidents survenus en 1997 font apparaître que :

- 276 révocations (322 en 1997) ont été prononcées dont 129 pour non respect des règles disciplinaires, 110, pour non respect des obligations et 37 pour la commission de nouvelles infractions.
- les sanctions disciplinaires sont au nombre de 55 (106 en 1997).
- les suspensions sont peu utilisées par les juges de l'application des peines (8,8 % de l'ensemble, contre 7,8 % en 1997) et visent essentiellement le non respect des obligations.

On constate donc que la majeure partie des incidents aboutit à une révocation de la mesure. Le non respect des règles disciplinaires est l'incident le plus sanctionné (172 sanctions prononcées), et fait l'objet, dans 75 % des cas, d'une révocation de la mesure. Cette proportion est identique concernant les incidents liés au non respect des obligations (76,4 %).

Le placement sous surveillance électronique

La loi du 19 décembre 1997 a consacré le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

L'année 1998 a vu le lancement d'une expertise des solutions techniques envisageables, confiée à une société de conseil spécialisée. Dans ce cadre, des visites ont eu lieu dans cinq pays étrangers utilisant ou expérimentant le "bracelet électronique" : les États-Unis, la Suède, le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Ces visites ont permis de rencontrer non seulement les utilisateurs que sont les administrations pénitentiaires mais également des responsables de centres de surveillance et des fournisseurs de dispositifs techniques (bracelets émetteurs, récepteurs de signaux de présence, ordinateurs de traitement des alarmes...)

L'étude porte sur les solutions techniques et organisationnelles possibles, avec impact sur les coûts.

Cette étude visait à préparer la définition d'une solution technique et organisationnelle adaptable aux spécificités françaises, afin de lancer opérationnellement ce système en France.

1-4-3 : La semi-liberté

CONTEXTE

La mise en œuvre de cette mesure alternative à l'incarcération vise, pour les premiers, à éviter les conséquences qui résultent de l'incarcération, et particulièrement la rupture avec le milieu socio-professionnel et familial, et pour les seconds, à créer une période de transition pendant laquelle le détenu peut faire l'apprentissage de la responsabilité et préparer une intégration sociale et professionnelle.

ACTION ET RÉSULTATS :

En 1998, les juges de l'application des peines ont prononcé 6 983 mesures de semi-liberté à l'égard des détenus condamnés en France (métropole et oute-mer), soit + 11 % par rapport à 1997 (6 288 mesures).

Plus de la moitié des décisions de semi-liberté (61,4 %) 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 59,8 % de l'ensemble en 1997, 54,4 % en 1996 et 54 % en 1995.

En 1998, la proportion de décisions de semi-liberté accordées aux détenus en fin de peine sur le fondement de l'article D. 137 est de 36,8 %. 1,8 % ont été prononcés directement par les tribunaux.

Les infractions commises par les détenus admis à la semi-liberté

La répartition des décisions de semi-liberté par infraction commise indique que les infractions contre les biens constituent toujours la plus grande part : 34 %, soit + 8,2 % par rapport à 1997.

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 + 21,2 % et + 13 % en un an. La part prise par les infractions contre les personnes sur l'ensemble des décisions de semi-liberté ne cesse d'augmenter : elle est passée de 18,8 % en 1995 à 24,9 % en 1998.

Le motif d'admission à la semi-liberté

Quelque soit le cadre juridique, le travail est toujours le motif d'admission le plus souvent invoqué : 72,7 %. La part des contrats emploi solidarité (CES) est un peu moins importante chaque année : 7,7 % en 1998, 9,4 % en 1997 contre 10 % en 1995. La formation, qui inclut les stages rémunérés, la scolarité et la formation non rémunérée arrive en seconde position : 15,6 %. Cette proportion ne cesse de baisser (17 % en 1997, 22,6 % en 1993).

Incidents et sanctions au cours de la semi-liberté

En 1998, 611 incidents se sont déroulés au cours d'une semi-liberté, soit une hausse de 3,6 % par rapport à 1997 (590 incidents). Un peu plus de la moitié des incidents résultent du non-respect des obligations fixées par l'ordonnance du juge, près d'un tiers résulte d'un non-respect des règles disciplinaires.

704 sanctions ont été prononcées au cours de l'année 1998, il s'agit dans 63,2 % des cas, d'une révocation de la mesure (445), dans 30,1 % des cas, d'une sanction disciplinaire (212) et dans 6,7 % des cas, d'une suspension de mesure (47).

Les condamnés admis à la semi-liberté selon l'infraction commise et le type de semi-liberté					
infractions	D. 137	D. 49.1	723.1	total	proportion
contre les biens	962	1 386	34	2 382	34,1
contre les personnes	763	948	29	1 740	24,9
homicide et blessure involontaire	77	129	7	213	3,1
abandon de famille	25	74	0	99	1,4
infraction à la législation sur les stupéfiants	357	562	14	933	13,4
autre infraction	386	1 194	36	1 616	23,1
total	2 570	4 293	120	6 983	100,0

motifs d'admission à la semi-liberté	D. 137	D. 49.1	723.1	total	proportion
travail					
- CT	1 684	3 316	80	5 080	72,7
- CTA	232	371	5	608	8,7
- dont CES	202	335	3	540	7,7
stage rémunéré	402	360	31	793	11,4
scolarité	56	54	3	113	1,6
formation non rémunérée	107	72	4	183	2,6
soins	24	22	1	47	0,7
participation à la vie familiale	43	84	0	127	1,8
revenu minimum d'insertion	22	9	1	32	0,5
total	2 570	4 288	125	6 983	100,0

1 - 5 *L'exécution des peines en milieu ouvert*

1-5-1 : Le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général

CONTEXTE

Les peines alternatives à l'incarcération confiées aux comités de probation et d'assistance aux libérés ont connu une augmentation de 3,7 % en 1998, inférieure toutefois à celle de 1997. Globalement, on assiste à une baisse du taux d'accroissement des mesures qui génèrent le plus de dossiers : en 1997, 8,2 % d'augmentation pour le sursis avec mise à l'épreuve et 5 % pour le travail d'intérêt général, contre respectivement 4,7 % et 0,8 % en 1998.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Le sursis avec mise à l'épreuve (SME)

En 1998, 109 349 mesures de SME ont été exécutées, soit 76,1 % de l'ensemble des mesures confiées aux comités de probation.

Le SME reste la mesure la plus utilisée par les juridictions : elle est bien adaptée à une population vivant dans la précarité et pour laquelle une prise en charge globale est nécessaire. L'accompagnement de la personne dans le temps permet de mettre en place un travail partenarial prenant en compte ses différentes problématiques.

La durée moyenne d'un SME était de 22,8 mois en 1998.

Le travail d'intérêt général (TIG)

En 1998, 23 952 mesures de TIG ont été exécutées soit 16,7 % de l'ensemble des mesures de milieu ouvert contre 17,2 % en 1997 (23 763 mesures). Ainsi, bien qu'elles soient en constante augmentation depuis 7 ans, les peines de TIG tendent à stagner : leur progression n'est plus que de 0,8 % en 1998, contre 5 % en 1997.

La population concernée reste celle des 18/25 ans poursuivis pour vol et recel, destruction et dégradation, outrage à agent de la force publique.

S'agissant des conduites en état alcoolique touchant plus particulièrement la tranche d'âge supérieure, la baisse des prononcés de TIG se ferait au profit du SME.

La durée moyenne d'exécution est passée de 11,2 mois en 1997 à 12,1 en 1998. Les facteurs explicatifs de cette durée élevée sont divers : la gestion des absences conduisant à un changement de poste de travail ou à une réorientation vers un autre partenaire, une maladie obligeant le juge de l'application des peines à prendre une ordonnance de suspension, les besoins de remobilisation des personnes condamnées.

1-5-2 : Les mesures pré-sentencielles

CONTEXTE

Trois mesures relèvent du pré-sentenciel :

- La permanence d'orientation pénale, créée par la loi du 16 juillet 1989, permet au procureur de la République ou au juge d'instruction de saisir le comité de probation ou une association habilitée afin de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.
- Le contrôle judiciaire est une mesure assurée à la fois par le secteur public et le secteur associatif, le choix dépendant à la fois de la tradition de la juridiction, et des capacités de chaque service à répondre aux sollicitations des magistrats mandants. Généralement sont confiés aux comités de probation les contrôles judiciaires relatifs aux personnes déjà suivies dans un souci de cohérence de la prise en charge et pour éviter une multiplicité d'intervenants. C'est une activité assez marginale au regard de l'ensemble des mesures traitées par les comités de probation.
- L'ajournement avec mise à l'épreuve n'a pas connu l'essor attendu depuis sa création par la loi du 6 juillet 1989. Il a pourtant représenté une innovation importante dans l'arsenal des mesures alternatives à l'incarcération en dissociant la déclaration de culpabilité du prononcé de la peine.

ACTIONS ET RÉSULTATS

La permanence d'orientation pénale

En 1998, 9 194 enquêtes rapides ont été réalisées par les comités de probation contre 7 804 en 1997, en hausse de 15,1 %. Les enquêtes rapides réalisées par le secteur associatif augmentent aussi : 16 361 enquêtes contre 14 227 en 1996 et 13 740 en 1995.

Les chiffres enregistrés en 1998 sont donc légèrement supérieurs à ceux de 1997. Toutefois, même si le nombre des interventions réalisées par les CPAL a augmenté en 1998, la part des enquêtes rapides dans leur taux d'activité n'a que peu varié : 18,1 % de l'ensemble des interventions effectuées contre 17,9 % en 1997.

Le contrôle judiciaire

Au 31 décembre 1998, le nombre de personnes prises en charge dans le cadre d'un contrôle judiciaire s'élève à 2 963, soit une hausse de 15,6 % par rapport à 1997.

L'ajournement avec mise à l'épreuve

En 1998, 774 personnes ont bénéficié de l'ajournement avec mise à l'épreuve, ce qui représente une progression de 1,6 % par rapport à 1997 alors qu'elle était de 5 % en 1997.

PERSPECTIVES

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation, en 1999, en apportant des réponses par des prises en charge individualisées innovantes et adaptées aux justiciables, devrait permettre de favoriser et développer l'utilisation des mesures alternatives à l'incarcération.

Le nombre d'incarcérations alternatives est en croissance constante depuis 1997. En 1999, 2 500 personnes ont été placées sous surveillance alternative.

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'incarcérations alternatives	1 500	1 800	2 100	2 400	2 700	3 000	3 300

Le nombre d'incarcérations alternatives est en croissance constante depuis 1997. En 1999, 2 500 personnes ont été placées sous surveillance alternative.

ACTIONS ET RESULTATS

Les actions de la réforme ont été menées dans le cadre de la loi de 1999. Elles ont permis de développer les mesures alternatives à l'incarcération et de réduire le nombre de personnes incarcérées. Les résultats de la réforme sont positifs. Le nombre d'incarcérations alternatives a augmenté de 100% entre 1997 et 2003. Le nombre de personnes incarcérées a diminué de 10% sur la même période. Ces résultats sont dus à la mise en œuvre de la réforme et à l'adoption de mesures alternatives à l'incarcération. Les actions de la réforme ont été menées dans le cadre de la loi de 1999. Elles ont permis de développer les mesures alternatives à l'incarcération et de réduire le nombre de personnes incarcérées. Les résultats de la réforme sont positifs. Le nombre d'incarcérations alternatives a augmenté de 100% entre 1997 et 2003. Le nombre de personnes incarcérées a diminué de 10% sur la même période. Ces résultats sont dus à la mise en œuvre de la réforme et à l'adoption de mesures alternatives à l'incarcération.

1 - 6 Les actions d'insertion

1-6-1 : La prise en charge des mineurs

CONTEXTE

Depuis 1991, on constate une augmentation conséquente des flux annuels d'incarcération des mineurs.

Nombre de mineurs au 1 ^{er} janvier de chaque année							
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
492	587	572	575	561	628	645	714

De même, le nombre d'incarcérations annuelles est en progression constante, passant de 2 368 en 1993, à 3 532 en 1997 et à 4 030 en 1998.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les moyens de la prise en charge

L'amélioration de la prise en charge des mineurs a été une priorité du garde des Sceaux dans la loi de finances pour 1998. Les moyens mis en oeuvre ont porté sur le renfort en personnel et l'amélioration des structures d'accueil des mineurs incarcérés.

50 emplois ont été créés en loi de finances pour 1998 et répartis dans les établissements habilités à accueillir des mineurs par les circulaires du 23 juillet 1991 et du 20 mars 1995, en fonction des projets de service de chaque structure. L'affectation des agents nommés ne sera effective qu'en 1999, après qu'ils auront suivi une formation d'adaptation à leur nouvel emploi.

En octobre et novembre 1998, le contenu de cette formation a fait l'objet d'une réflexion commune avec les services de la Protection judiciaire de la jeunesse, permettant de mettre en évidence les difficultés qui se posent dans la prise en charge des mineurs détenus et dégager des besoins de compétences en la matière.

Les moyens ont également porté sur l'amélioration des structures d'accueil des mineurs détenus. 9,08 MF ont été consacrés en 1998 à la création de quartiers mineurs et au réaménagement de structures existantes, soit près de 23 MF depuis 1995.

Un quartier mineur et un centre de jeunes détenus ont été ouverts respectivement au centre pénitentiaire de la Plaine-des-Galets à la Réunion et la maison d'arrêt d'Osny dans le Val-d'Oise. Le quartier existant a été réaménagé au centre pénitentiaire de Perpignan.

Le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis a fait l'objet d'une attention particulière. des travaux d'amélioration, notamment au niveau des douches, ont été entrepris. Une réflexion approfondie sur les équi-

pements et l'organisation du travail a été menée en 1998. Les résultats seront mis en œuvre en 1999.

Les méthodes de travail

Afin de se donner les moyens de faire face à cette évolution, un groupe de travail sur la méthodologie de la prise en charge des détenus mineurs par l'administration pénitentiaire a été mis en place en 1998. Il s'agit de constituer un outil de référence pour le fonctionnement et l'organisation du travail du personnel affecté dans les quartiers mineurs. D'ores et déjà, le principe de mettre en place des petites unités pouvant accueillir 20 mineurs avec des surveillants en poste fixe au sein du quartier pour assurer une continuité dans la prise en charge quotidienne a été retenu comme base de réflexion par le groupe de travail. Il rendra ses conclusions en 2000.

Les actions d'insertion

Le développement des actions d'insertion au bénéfice des mineurs incarcérés a été particulièrement suivi par l'administration pénitentiaire. L'Éducation nationale, qui partage ce souci, a renforcé son action en ce sens au sein des établissements pénitentiaires.

L'enseignement aux mineurs et jeunes détenus a fait l'objet d'une circulaire spécifique signée le 25 mai 1998 conjointement par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de la Justice. Elle a pour but d'inscrire les actions spécifiques des enseignants dans le cadre des équipes pluridisciplinaires des quartiers mineurs. Elle décrit les formes de liaisons régulières que ces enseignants doivent entretenir avec les institutions qui prennent en charge ces mineurs avant, pendant et après la détention (Éducation nationale, Protection judiciaire de la jeunesse).

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 est joint à la circulaire. Expérimentée au premier semestre 1998, la tenue du livret a été ensuite généralisée.

Le volume des actions spécifiques pour les mineurs a notablement augmenté de 1997 à 1998 sous l'effet de la mobilisation qui a accompagné la signature de la circulaire.

• En 1998, les actions d'enseignement ont concerné 2 797 mineurs :

- niveau 6 "alphabétisation-lutte contre l'illettrisme"	508
- remise à niveau et préparation du certificat de formation générale	1 413
- premier cycle de collège et préparation au brevet	521
- cursus préparant les diplômes du CAP et du BEP	232
- second cycle du secondaire, préparation au baccalauréat et au diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU)	109

Sur les jeunes présentés aux examens en juin 1998, 167 ont réussi le certificat de formation générale, 12, le brevet des collèges, 8, le baccalauréat et 1, le diplôme d'accès aux études universitaires.

- Suite à la circulaire du 25 mai 1998, les unités pédagogiques régionales ont été invitées à :
 - participer à la réflexion des équipes pluridisciplinaires des quartiers mineurs sur leur projet éducatif, le partage des rôles et la tenue de réunions de synthèse ;
 - contribuer à l'institutionnalisation de relations régulières entre l'Éducation nationale, la Protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire, aux plans local, départemental et régional ;
 - développer un projet pédagogique fondé sur les pratiques préconisées par la circulaire (bilans, parcours individualisés, mise en œuvre de méthodes pédagogiques adaptées et tenue d'un livret d'attestation des parcours de formation) ;
 - produire un bilan des pratiques et des politiques pédagogiques conduites dont la synthèse sera adressée, en fin d'année scolaire, aux deux ministères concernés.

1-6-2 : L'enseignement en prison

CONTEXTE

L'enseignement en milieu pénitentiaire a connu sur ces dernières années un développement important du point de vue des moyens d'encadrement, des actions menées et de leur structuration. 15 % environ des détenus y ont recours, sur une base volontaire, doublée d'une démarche plus incitative pour les jeunes détenus.

La convention du 19 janvier 1995 et la circulaire du 11 avril 1995 signées par le ministère de l'Éducation nationale et la direction de l'administration pénitentiaire, ont défini les orientations de l'enseignement en prison et structuré le dispositif d'enseignement.

Une unité pédagogique régionale est implantée dans chaque région pénitentiaire. Cette structure spécifique réunit, sous l'autorité d'un responsable choisi parmi les personnels de direction de l'éducation nationale, les différents niveaux d'enseignement et les ressources de formation initiale fournies par l'Éducation nationale pour l'enseignement aux personnes détenues. Indépendamment des moyens en personnels d'enseignement et d'encadrement fournis par le ministère de l'Éducation nationale, les unités pédagogiques régionales disposent d'un financement délégué par l'administration pénitentiaire dans le cadre d'une gestion régionale déconcentrée.

Dans le cadre des unités pédagogiques régionales, les principaux objectifs poursuivis en 1998 ont été :

- les formations de base destinées aux détenus les plus démunis et particulièrement les illettrés,
- les actions auprès des mineurs et jeunes détenus (voir supra, 1-6-1),
- les enseignements à tous les autres niveaux secondaires et supérieurs,
- la formation des formateurs, afin d'accroître la qualité des actions d'enseignement.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les effectifs d'enseignants

En 1998, 314 enseignants à temps plein et environ 700 vacataires ont assuré plus de 10 000 heures de cours par semaine à tous les niveaux d'enseignement, soit plus de 340 000 heures sur l'ensemble de l'année scolaire. L'encadrement au niveau national est en moyenne de 19 heures d'enseignement pour 100 détenus.

Par ailleurs, près de 800 étudiants bénévoles du GENEPI, en liaison avec les enseignants, assurent des actions de soutien pédagogique et des activités culturelles auprès de petits groupes de détenus.

Les responsables locaux de l'enseignement (RLE)

L'année scolaire a été marquée par l'institutionnalisation du rôle des responsables locaux de l'enseignement. Ils définissent et mettent en œuvre le projet local d'enseignement adapté à chaque site et coordonnent localement l'enseignement avec le chef d'établissement pénitentiaire, le responsable de l'unité pédagogique régionale, l'inspecteur de l'éducation nationale et les différentes instances locales intervenant sur la prison.

Les diverses unités pédagogiques régionales organisent désormais des réunions spécifiques des RLE pour piloter les actions mises en œuvre dans l'ensemble des établissements.

L'animation du réseau d'enseignement

1998 a vu naître une publication permettant aux enseignants de ce milieu d'échanger sur leurs pratiques professionnelles (le *Bulletin de l'enseignement en milieu pénitentiaire*). Trois numéros ont été réalisés et diffusés par les unités pédagogiques régionales.

Les commissions interministérielles

En 1998, cinq 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. Par ailleurs, une réunion de concertation entre la direction de l'enseignement scolaire et la direction de l'administration pénitentiaire a été organisée afin d'évaluer la mise en œuvre de la convention et le fonctionnement des unités régionales en 1998.

Les budgets des unités pédagogiques régionales en milieu pénitentiaire

L'ensemble du budget de l'enseignement par direction régionale fait apparaître une augmentation par rapport à 1997 de 63 %. Dans le même temps, l'apport des conseils généraux et autres apports extérieurs stagnent.

Les effectifs scolarisés en 1998 et les résultats aux examens

(Cf. tableau - Synthèse sur les effectifs scolarisés et les résultats aux examens)

Plus de 29 000 détenus ont été inscrits en cours d'année scolaire dans les différentes actions d'enseignement :

- plus de 17 000 personnes ont suivi une formation de base relevant soit de l'alphabétisation et de la lutte contre l'illettrisme (7 000) soit de la remise à niveau dans les domaines fondamentaux (10 800) ; 2 021 d'entre elles ont été reçues au certificat de formation générale.

- plus de 11 000 détenus ont suivi des cours du secondaire et préparé des diplômes, du brevet des collèges jusqu'au BTS : 229 brevets des collèges ont été délivrés en 1998, 248 CAP ou BEP, 77 DAEU (diplôme d'accès aux études universitaires), 50 baccalauréats et 42 diplômes de l'enseignement supérieur.

Plus de 2 800 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 1998.

- l'association "AUXILIA" organise, grâce à un réseau de professeurs bénévoles, des cours par correspondance gratuits (1 809 inscrits en 1998).

La lutte contre l'illettrisme

La politique de lutte contre l'illettrisme, mise en œuvre depuis quatre ans, a pour but de faciliter l'accès des plus démunis aux formations.

Un repérage systématique a été mis en place dans plus de cent trente établissements pénitentiaires. Il a porté en 1998 sur :

- 26 022 personnes en maison d'arrêt (dont 13 066 testées)
- 4 450 en établissements pour peine (dont 2 475 testées).

Les personnes qui échouent au bilan de lecture représentent 37 % de l'ensemble des entrants.

11 % sont en situation d'illettrisme grave, ne dépassant pas la compréhension de mots simples en lecture et 11 % ne dépassent pas la compréhension de phrases simples.

La politique menée depuis 1995 sur l'illettrisme a eu pour effet d'augmenter notablement l'impact des formations de base :

Formations de base et lutte contre l'illettrisme

	1995	1996	1997	1998	Évolution 1995/1998 en %	Évolution 1997/1998 en %
Réussite au CFG	1 691	1 909	2 033	2 021	+19,5	-0,6
Total des formations de base	17 036	19 615	17 522	17 876	+5	+2
Alphabétisation et lutte contre l'illettrisme	6 930	7 874	7 187	7 022	+1	-2
Remise à niveau	10 106	11 741	10 335	10 854	+7	+5

PERSPECTIVES

Malgré ces résultats positifs, la politique de lutte contre l'illettrisme demande à être soutenue et renforcée avec les objectifs prioritaires suivants :

- développer quantitativement et qualitativement les actions d'enseignement et de formation pour les détenus en situation d'illettrisme ;
- généraliser le repérage systématique des détenus en situation d'illettrisme à l'ensemble des établissements pénitentiaires ;
- concevoir et expérimenter, avec d'autres ministères concernés, des dispositifs et des outils pédagogiques adaptés à la formation des adultes les moins qualifiés. Plusieurs outils pédagogiques sont en cours d'expérimentation pour soutenir le travail des enseignants auprès des publics les plus démunis et une étude a été commandée à l'université de Lyon 2 afin d'analyser les parcours de détenus scolarisés en situation d'illettrisme ;
- 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 au sein des commissions régionales sur l'illettrisme.

Ces commissions ont désormais la tâche d'étendre le dispositif à l'ensemble des maisons d'arrêt et aux établissements pour peine volontaires en prenant en compte les difficultés de communication et d'appropriation des informations dans la gestion de la détention et en recherchant la compatibilité entre activités rémunérées et participation aux formations.

L'encadrement de l'enseignement en 1998

directions régionales (ou assimilé)	effectifs détenus en septembre 1998	nombre d'emplois 1 ^{er} degré (1)	nombre d'heures supplémentaires 1 ^{er} degré en 98-99	nombre d'emplois 2 ^o degré (2)	nombre d'heures supplémentaires 2 ^o degré en 98-99	Total heures enseignants 98-99	nb d'heures d'enseignants pour 100 détenus moyens supplémentaires (3)
Bordeaux	4 179	30,5	103	0	90	833,5	19,9
Dijon	2 958	15,5	136	0	95	556,5	18,8
Lille	7 935	33	140	3	400	1 287	16,2
Lyon	4 017	33	89	1,5	100	909	22,6
1 cop							
Marseille	6 430	26	161	1	380	1 105	17,2
1 cop							
Paris	12 102	44	195	20	728	2 207	18,2
2 cop							
Rennes	4 582	28	112	0	80	780	17,0
Strasbourg	3 886	34	85	2	390	1 225	31,5
1 cop+2doc							
Toulouse	3 744	24,5	134	2	105	789,5	21,1
Mission							
outrre-mer	2 932	16	45	0	30	411	14,0
total	52 765	284,5	1 200	29,5	2 398	10 103,5	19,1

Le budget des unités pédagogiques régionales Budget de l'enseignement (exprimé en KF)

D.R.S.P.	Administration pénitentiaire			Autres		
	1997	1998	Évolution en %	1997	1998	Évolution en %
BORDEAUX	427	549	+ 28,5	80	90	+12,5
DIJON	396	419	+ 5,8	17	10	- 41,1
LILLE	800	1 100	+ 37,5	176	161	- 8,5
LYON	343	658	+ 91,8	114	118	+3,5
MARSEILLE	514	632	+ 22,9	132	145	+9,8
PARIS	629	1 800	+ 186,1	368	340	- 7,6
RENNES	317	511	+ 61,1	163	151	- 7,3
STRASBOURG	232	394	+ 69,8	81	97	+19,7
TOULOUSE	232	296	+ 27,5	201	227	+12,9
MISSION						
OUTRE MER	52	60	+ 15,3	-	-	-
TOTAL	3 890	6 350	+ 63,2	1 332	1 339	+ 0,5

(1) 21 heures hebdomadaires (2) 18 heures hebdomadaires

(3) cop : conseiller d'orientation psychologue / doc : documentaliste

Synthèse sur les effectifs scolarisés

N I V E A U X		
Niveau 6	7 022	24,00 %
Niveau 5 bis	10 854	37,00 %
Niveau 5 (1 ^{er} cycle)	5 343	18,00 %
Niveau 5 (préparation CAP-BEP)	2 965	10,00 %
Total niveau 5	8 308	28,30 %
Niveau 4 (2 ^{ème} cycle)	1 450	5,00 %
Niveau 4 (préparation BAC-DAEU)	1 075	4,00 %
Total niveau 4	2 525	8,62 %
Supérieur	573	
Total inscrits	29 282	100,00 %

Réussites aux examens correspondants

CFG	Brevet	Unités capitalisables	CAP ou BEP	Bac	DAEU	Bac + 2	Licence et +
2021	229	233	248	50	77	24	18

Répartition selon 7 niveaux d'enseignements

N I V E A U X		
Niveau 6 alphabétisation - lutte contre l'illettrisme	7 022	24,00 %
Niveau 5 bis remise à niveau et préparation du CFG (Certificat de formation générale)	10 854	37,00 %
Niveau 5 (1 ^{er} cycle) premier cycle de collège et préparation au brevet, cursus préparant les diplômes du CAP et du BEP	5 343	18,00 %
Niveau 5 (Préparation CAP-BEP)	2 965	10,00 %
Total niveau 5	8 308	28,30 %
Niveau 4 (2 ^{ème} cycle) second cycle du secondaire, préparation au bac et au DAEU (Diplôme d'accès aux études universitaires)	1 450	5,00 %
Niveau 4 (préparation BAC-DAEU)	1 075	4,00 %
Total niveau 4	2 525	8,62 %
Supérieur préparation aux diplômes bac + 2 et au -delà	573	2,00 %
Total inscrits	29 282	100,00 %

L'enseignement à distance				
D.R.S.P.	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
PARIS	127	47	178	14
STRASBOURG	64	2	66	2
TOULOUSE	101	28	126	4
MISSION				
OUTRE MER	7	0	87	0
TOTAL	748	158	1 809	114
Total CNED : 906				

Les dispensateurs de formation professionnelle y compris dans les dispositifs individualisés (APP, centres de ressources multimédia)											
	Greta Educ. Nat.	%	AFPA	%	Pers. Tech. A.P.	%	Grou- pement Privé	%	Asso- ciations Divers	%	Total Actions
Bordeaux	32	56 %	2	4 %	1	2 %	9	16 %	13	23 %	57
Dijon	49	59 %		0 %		0 %	8	10 %	26	31 %	83
Lille	105	57 %	12	7 %	7	4 %	4	2 %	55	30 %	183
Lyon	24	49 %	2	4 %		0 %		0 %	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

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	20	5,10	8	2,29	115
modules de lutte contre l'illettrisme	48	12,24	17	4,86	125
modules d'adaptation à l'emploi	6	1,53	4	1,14	48
actions de formation pré-qualifiante	212	54,08	104	29,71	278
actions de formation qualifiante	45	11,48	196	56,00	444
modules de préparation à la sortie	61	15,56	21	6,00	132
TOTAL	392	100	350	100	
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, de la RIEP, des concessions, de combiner formation professionnelle et travail.

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	5 544	28,35	133 949	3,42
modules d'alphabétisation	871	4,45	100 261	2,56
modules de lutte contre l'illettrisme	1 601	8,19	200 787	5,12
modules de remise à niveau	110	0,56	27 784	0,71
modules d'adaptation à l'emploi	540	2,76	25 738	0,66
actions de formation pré-qualifiante	4 976	25,45	1 385 545	35,36
actions de formation qualifiante	4 047	20,70	1 797 074	45,86
modules de préparation à la sortie	1 866	9,54	247 551	6,32
sous / total	19 555	100	3 918 689	100
Dispositifs de formations individualisées				
antennes d'atelier pédagogique personnalisé	1 757		138 114	
centres de ressources	898		78 420	
sous / total	2 655		216 534	

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

	BORDEAUX	DIJON	LILLE	LYON	MARSEILLE	PARIS	RENNES	STRASBOURG	TOULOUSE	TOTAL
gros-oeuvre bâtiment	2	4	5	2	1	4		2	2	22
second-oeuvre bâtiment	6	10	28	9	9	26	13	16	11	128
électricité	2	3	9	2	4	8	5	3	2	38
électrotechnique	2	2	8	2		5	3	3	2	27
électronique					1	1	2	1		5
mécanique générale	1	1	9	3	2	5	4	4	4	33
mécanique auto	1	2	2		1	2				8
métiers de la bouche	4	5	6	5	2	8	2	6	3	41
tertiaire	3	4	11	5	5	12	2	4	7	53
comptabilité		2	6			4	1	2		15
bureautique	2	4	9	1	2	6	1	3	2	30
informatique	2	5	8	1	2	10	2	5	5	40
cariste	1	6	2			15		5		29
transport		1				1				2
magasinage	1	7	4		1	16		2		31
confection-habillement	1	1	2	1	1	3	1			10
espaces-verts	3	3	5			9	3			23
agriculture	4		1	2	2					9
métiers du sport								1	1	2
métiers d'art					2	2		1	1	6
divers			2	2	1	5	2		3	15
TOTAL	35	60	117	35	36	142	41	58	43	567

1-6-3 : La formation professionnelle et l'accès à l'emploi

CONTEXTE

La formation professionnelle des détenus s'inscrit dans un contexte défini conjointement avec le ministère du Travail et de la Solidarité, garant des politiques de formation. Elle est également inscrite dans les politiques menées par le Fonds d'action sociale pour la prise en charge des publics détenus issus de l'immigration et par le Fonds social européen notamment dans le cadre des mesures visant le chômage de longue durée et la lutte contre l'exclusion.

Les objectifs de la formation des détenus définis dans la circulaire interministérielle d'avril 1995 se déclinent en priorités et en axes pédagogiques.

L'objectif majeur est d'initier pour chacun un parcours de formation. Trois priorités sont définies :

- garantir l'accès des personnes les plus éloignées de la qualification aux premières étapes d'un parcours en favorisant l'acquisition des savoirs de base et la lutte contre l'illettrisme

- développer les procédures d'information, de bilan et d'orientation que ce soit à l'entrée en détention pour faciliter la mise en œuvre d'un parcours ou en fin de détention pour préparer la sortie.

- moderniser et adapter l'offre de formation en fonction des besoins économiques et des nouveaux modes d'apprentissage.

L'accès à l'emploi des personnes détenues relève notamment de l'action de l'ANPE. 181 agents interviennent dans tous les établissements (de quelques heures à une demie-journée par semaine selon les besoins définis localement).

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les actions de formation menées dans les établissements et les moyens alloués

Les moyens mis à disposition étaient en 1998 de 164,3 MF dont 112,7 MF de crédits de fonctionnement et 51,6 MF pour la rémunération des stagiaires. L'ensemble de ces crédits représente une augmentation de 3,5 % par rapport à 1997. Le ministère du Travail et de la Solidarité est le principal financeur de la formation des détenus. L'administration pénitentiaire a alloué en 1998 au fonctionnement des actions et au renouvellement des filières de formation 21,5 MF dont 8,9 MF de crédits du Fonds social européen.

Ces crédits ont permis la réalisation de 4 135 223 heures/stagiaires en 1998, réalisation très légèrement supérieure à l'année précédente (+ 3,5 %). 19 555 personnes ont pu entrer en formation ce qui représente un accroissement du nombre de bénéficiaires de 7,5 %.

Les actions menées, de plus courte durée qu'en 1997, sont d'une grande diversité dans leurs modalités pédagogiques : alternance forma-

tion/service général, chantiers-école, filières professionnelles depuis la pré-qualification jusqu'aux modules de spécialisation, ateliers pédagogiques personnalisés et enfin formation à distance ou en centre de ressources.

Par rapport à l'année précédente, on note un infléchissement des actions de formation qualifiantes au bénéfice d'actions de remise à niveau, de lutte contre l'illettrisme et de préparation à la sortie. Cette évolution apparaît cohérente avec l'évolution de la population pénale, caractérisée par une plus grande précarité sociale et professionnelle.

Les actions entreprises au niveau national

Outre la poursuite du programme national EURONEF qui a permis en 1998 la réalisation de 3 chantiers-école, la direction de l'administration pénitentiaire s'est attachée à renforcer ses liens avec le ministère du Travail et de la Solidarité en préparant un protocole de collaboration visant à améliorer la qualité de la formation et à mieux utiliser les moyens mis à disposition.

Ces moyens concernent des programmes développés par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) : le programme "Insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme" (IRILL), le programme des ateliers pédagogiques personnalisés (APP), les places de "Stage d'initiation et de formation à l'emploi" (SIFE), l'AFFA dans le cadre de la commande publique ainsi qu'une partie des prestations de l'ANPE.

Enfin, la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation est l'occasion d'un travail approfondi avec les responsables régionaux de la formation professionnelle sur la redéfinition du rôle des acteurs régionaux, départementaux et locaux et sur l'articulation de leurs actions.

L'accès à l'emploi

En 1998, le travail d'élaboration de la nouvelle convention a été réalisé :

- avec des groupes de travail entre les deux institutions pour préciser les actions à entreprendre ;
- avec une poursuite de l'information réciproque.

La réflexion menée s'est concrétisée par la rédaction d'une nouvelle convention qui définit les engagements réciproques de l'ANPE et de l'administration pénitentiaire. L'intervention de l'ANPE, en lien avec les SPIP, s'articulera autour de deux types d'actions :

- des entretiens professionnels de préparation à la sortie ;
- des entretiens pour préparer les volets emploi/formation des aménagements de peine et des peines alternatives à la détention.

La situation particulière des détenus sortants a été prise en compte dans l'activité de l'ANPE : ces personnes font maintenant partie des publics relevant du "service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi", dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi défini par la France après le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg en novembre 1997.

Il a également été décidé d'affecter à cette action particulière 60 agents ANPE équivalent-temps plein (dont 20 seront financés l'administration pénitentiaire).

Enfin, depuis deux ans, l'administration pénitentiaire a engagé une expérimentation de l'accès à l'emploi des publics justice par l'intérim d'insertion en région parisienne. Celle-ci s'est déroulée avec les CPAL de Paris et d'Évry.

L'intérim d'insertion est particulièrement bien adapté pour permettre aux personnes sous main de justice, souvent éloignées du milieu du travail, de bénéficier d'un "sas" vers l'emploi pour s'adapter petit à petit à une réelle reprise d'activité.

Cette expérimentation s'est révélée efficace : en 1998, 47 personnes ont été mises à l'emploi et 15 se sont placées dans des structures d'insertion professionnelle durable. Il est donc envisagé de poursuivre l'action en 1999, en consolidant celle déjà menée en région parisienne et en la proposant dans deux autres régions pénitentiaires.

PERSPECTIVES

La mise en œuvre du protocole d'accord entre la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et la direction de l'administration pénitentiaire se concrétisera par la signature au cours de 1999 de conventions régionales engageant les services déconcentrés des deux administrations à travailler sur une ou plusieurs des dimensions mises en avant dans le protocole. Ces conventions seront suivies au niveau national et pour une durée de trois ans, par un comité de pilotage regroupant les deux administrations signataires.

Un travail approfondi sur le fonctionnement des ateliers pédagogiques personnalisés, leur mode de gestion et d'organisation dans les établissements pénitentiaires donnera lieu en 1999 à un regroupement national. Le cahier des charges spécifique au fonctionnement des antennes APP en milieu carcéral sera revu à cette occasion.

La nécessité pour les acteurs actuels et futurs de la formation de disposer d'informations simples et complètes sur la formation a engagé la direction de l'administration pénitentiaire à produire un recueil de textes qui est en cours d'élaboration avec le centre INFFO.

Enfin, l'administration centrale agit pour intégrer la dimension européenne ; elle s'est engagée à ce titre à accueillir la prochaine conférence de l' "European Offenders Employment Forum" qui se tiendra en mars 1999 et s'attachera dès le milieu de l'année à préparer le prochain programme FSE 2000-2006.

1-6-4 : Le travail

CONTEXTE

L'organisation dans les établissements pénitentiaires d'activités de travail en production répond à deux exigences :

- procurer une source de revenus aux détenus,
- leur permettre l'accès à une expérience de travail, et si possible acquérir un savoir-faire professionnel.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Analyse des résultats

Le nombre moyen d'emplois rémunérés a augmenté de 4,1 % par rapport à 1997 et atteint 22 534 postes en 1998 (6 767 en service général, 12 907 en production, et 2 860 en formation professionnelle). Le secteur du travail en production a largement contribué à cette croissance, avec des effectifs en augmentation de 11,3 %. Le travail à l'extérieur des établissements (incluant la semi-liberté) progresse également fortement (+ 22,9 %) avec 1 474 emplois. Ces avancées, permises par le bon niveau général de l'activité économique, sont également imputables à la dynamique du PACTE (Plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi) initiée en 1997, qui produit aujourd'hui ses effets.

Concernant les emplois, avec une moyenne de 10 239 postes, on constate une augmentation de 680 postes supplémentaires qui se répartissent ainsi :

- 357 emplois dans le parc classique : 100 en centre de détention et en maison centrale, 257 en maison d'arrêt ;
- 323 emplois dans le parc à gestion déléguée.

Globalement, le niveau de la masse salariale versée dans le parc classique progresse de 11,2 %. Les établissements dans lesquels la gestion de la fonction travail est déléguée progressent également fortement avec 13,3 % d'augmentation de la masse salariale. Le secteur du façonnage, et notamment celui des arts graphiques et de la promotion, reste le principal fournisseur d'emploi. Toutefois des travaux à façon concernant des opérations d'assemblage et de montage de sous-ensembles pour l'industrie sont venus compléter et renouveler la gamme de travaux réalisés.

Les rémunérations brutes versées au titre des activités de production s'élèvent à 265 801 KF, soit une augmentation de 12 % par comparaison à l'année 1997. Le nombre de journées travaillées durant l'année atteint 2 303 794, augmentant de 7 %.

Au total à l'issue de 1998, et aux deux-tiers du PACTE, le chiffre d'affaires est donc en forte progression, et se situent au-delà des niveaux attendus, avec 3 % de dépassement de l'objectif national.

Le Service de l'emploi pénitentiaire (SEP)

En 1998, le SEP, service à compétence nationale chargé de gérer le compte de commerce régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), a été créé en lieu et place du SNTMP. Ce service a pour mission de développer le travail des détenus, principalement dans les établissements pour peine où la demande de travail ne peut être satisfaite uniquement par le secteur de la concession.

En 1998, il a encadré 45 unités de production réparties dans 28 établissements pénitentiaires. Les secteurs d'activité concernés, par ordre décroissant de chiffre d'affaire, sont la confection, la menuiserie, la métallerie, l'imprimerie et le travail à façon.

Le chiffre d'affaires hors taxe de la RIEP s'est élevé en 1998 à 130,714 MF, en progression de 11 % par rapport à 1997. La situation financière s'est améliorée en 1998 : le résultat avant amortissements et provisions a été multiplié par 3,5 passant de 2,14 MF en 1997 à 7,86 MF en 1998 alors que le résultat après opérations et provisions est passé de - 13 MF en 1997 à - 3,77 MF en 1998. Ainsi, le résultat, s'il reste négatif se rapproche de l'équilibre. Le SEP a employé environ 1300 détenus et distribué 42, 686 MF de rémunérations (charges patronales comprises).

Le plan de mise en conformité du parc machines de ses ateliers a été poursuivi, et est réalisé à 80 % fin 1998.

Sur le plan commercial, les démarches de développement de la clientèle privée ont été complétées par un plan visant à reconquérir les marchés traditionnels du secteur public. Ainsi, le SEP a réalisé l'ensemble du mobilier de bureau des nouveaux locaux de la direction de l'administration pénitentiaire. Il assure également le renouvellement du mobilier de détention des établissements de Fresnes et de Fleury-Mérogis.

Le projet de mise en réseau des ateliers avec le siège de la SEP à Tulle, appelé "Schéma directeur des systèmes d'information", a été finalisé. Il sera mis en place progressivement et conduira à la maîtrise des flux d'informations entre le siège et les ateliers, permettant ainsi une gestion opérationnelle en temps réel des activités de production. Le contrôle de gestion a été amélioré par la mise en place systématique de budgets prévisionnels par atelier, permettant une analyse trimestrielle des écarts entre la prévision et le réalisé.

Les autres actions

Les démarches qualité

L'année 1998 aura été marquée par l'aboutissement des démarches qualité aussi bien dans le secteur de la concession (certification ISO 9002 du CD de Montmédy) que du SEP (certification du système qualité des ateliers de confection du CP de Saint-Martin-de-Ré). Le secteur de la gestion déléguée a également développé des systèmes qualité pour les activités qu'il conduit. De nombreux ateliers étaient ainsi sur le point d'obtenir des certifications de type ISO. Les dispositions nouvelles prises dans le secteur du service général visent à professionnaliser et qualifier les emplois exercés relevant de la même démarche d'introduction de procédures qualité dans ces activités.

Le contrat de concession

La rénovation du contrat de concession a été lancée par la circulaire du 20 novembre 1998. Son objectif est de renforcer la relation partenariale entre le concessionnaire et le chef d'établissement, qui permet de garantir et pérenniser les activités de production.

Les équipements

Des mesures budgétaires ciblées, pour un montant de 4 632 KF, ont permis la réalisation d'infrastructures, notamment l'équipement et la modernisation des ateliers et installations existants ou nouveaux.

PERSPECTIVES

Le développement des démarches qualité représente un enjeu majeur pour le travail réalisé en milieu pénitentiaire. Les procédures qui se mettent progressivement en place dans les établissements concourent à crédibiliser la valeur économique des prestations réalisées en milieu pénitentiaire.

Un groupe projet composé de cadres pénitentiaires (chefs d'établissements, responsables du travail, acteurs régionaux, partenaires des groupements...) élaborera en 1999 les modalités d'un programme triennal de développement pour la période 2000-2002, destiné à pérenniser le niveau d'activité et à améliorer la qualification des emplois par des contrats d'objectifs qui seront mis en oeuvre au niveau des établissements.

Une convention cadre a été élaborée avec le secrétariat d'État à la Santé permettant de démarrer dans les CD de Muret et de Melun l'expérimentation d'une surveillance médicale spéciale pour les détenus occupant un emploi présentant un risque particulier pour leur santé.

La réflexion sur l'évolution du statut du détenu au travail sera poursuivie : le projet d'élaboration d'un document définissant les conditions d'emploi des détenus est en cours de finalisation.

**Masse salariale annuelle (MS) et rémunération journalière (RJ)
des activités de production en 1998
Établissements du parc classique**

Directions régionales	RIEP			concession			total	
	MS (KF)	N ^b de jours travaillés	RJ en francs	MS (KF)	N ^b de jours travaillés	RJ en francs	MS (KF)	N ^b de jours travaillés
Bordeaux								
Total	5 024	39 879	126	8 865	75 830	117	13 889	115 709
Total MA				4 144	37 439	111	4 144	37 439
Total EPP	5 024	39 879	126	4 721	38 391	123	9 745	78 270
CD Eysses	876	6790	129	2 956	20 465	144	3 832	27 255
CD Mauzac				941	9 599	98	941	9 599
CD St-Martin	3 963	31 958	124	824	8 327	99	4 787	40 285
CDR Bédénac	185	1131	164				185	1 131
Dijon								
Total	2 252	12 292	183	7 878	64 998	121	10 130	77 290
Total MA				6 766	58 862	115	6 766	58 862
Total EPP ¹	2 252	12 292	183	1 112	6 136	181	3 364	18 428
CP Clairvaux	2 252	12 292	183	1 112	6 136	181	3 364	18 428
Lille								
Total	999	7 799	128	42 674	353 771	121	43 673	361 570
Total MA	125	1 914	65	18 780	197 607	95	18 905	199 521
Total EPP	874	5 885	149	23 894	156 164	153	24 768	162 049
CP Laon				5 455	40 269	135	5 455	40 269
CDS Liancourt				4 377	27 238	161	4 377	27 238
CD Loos				4 141	29 534	140	4 141	29 534
CP Val-de-Reuil	874	5 885	149	9 246	53 385	173	10 120	59 270
CP Ch-Thierry				675	5 738	118	675	5 738
Lyon								
Total	1 002	6 932	145	11 324	104 020	109	12 326	110 952
Total MA				9 163	87 481	105	9 163	87 481
Total EPP	1 002	6 932	145	2 161	16 539	131	3 163	2 3471
CP Moulins	464	3 051	152	395	3 189	124	859	6 240
MC Riom	538	3 881	139	548	4 096	134	1 086	7 977
CP St Quentin F				1 218	9 254	132	1 218	9 254
Marseille								
Total	3 584	28 369	126	4 513	44 043	102	8 097	72 412
Total M.A.				3 311	33 323	99	3 311	33 323
Total EPP	3 584	28 369	126	1 202	10 720	112	4 786	39 089
CD Casabianda	990	14 524	68	599	5 185	116	1 589	19 709
MC Arles	2 594	13 845	187	351	2 556	137	2 945	16 401
CP Draguignan				252	2 979	85	252	2 979

(1) EPP : établissements pour peines.

Directions régionales	RIEP			concession			total	
	MS (KF)	N ^b de jours travaillés	RJ en francs	MS (KF)	N ^b de jours travaillés	RJ en francs	MS (KF)	N ^b de jours travaillés
Paris								
Total	10 939	85 200	128	36 115	367 951	98	47 054	453 151
Total MA	2 747	37 714	73	31 087	336 697	92	33 834	374 411
Total EPP	8 192	47 486	173	5 028	31 254	161	13 220	78 740
CP Chateauroux	563	3 960	142	999	9 822	102	1 562	13 782
MC St-Maur	1 015	6 202	164	1 143	4 947	231	2 158	11 149
CD Melun	5 602	33 056	169	1 741	8 821	197	7 343	41 877
MC Poissy	1 012	4 268	237	1 145	7 664	149	2 157	11 932
Rennes								
Total	3 168	28 808	110	18 212	146 442	124	21 380	175 250
Total MA	1 046	11 274	93	6 070	58 090	104	7 116	69 364
Total EPP	2 122	17 534	121	12 142	88 352	137	14 264	105 886
CD Caen				6 193	45 073	137	6 193	45 073
CP Lorient	416	2 985	139	700	3 492	200	1 116	6 477
CD Nantes	361	2 145	168	4 170	30 894	135	4 531	33 039
CP Rennes	1 345	12 404	108	1 079	8 893	121	2 424	21 297
Strasbourg								
Total	6 272	42 576	147	30 172	196 485	154	36 444	239 061
Total MA				17 212	132 623	130	17 212	132 623
Total EPP	6 272	42 576	147	12 960	63 862	203	19 232	106 438
CD Écouvres	479	2 250	213	1 808	7 200	251	2 287	9 450
MC Ensisheim	29	205	141	4 443	20 340	218	4 472	20 545
CP Mulhouse				579	3 899	148	579	3 899
CD Oermingen				3 251	14 884	218	3 251	14 884
CD Toul	5 764	40 121	144	48	624	77	5 812	40 745
CD Metz-Barès				137	623	220	137	623
CD Montmedy				2 694	16 292	165	2 694	16 292
Toulouse								
Total	3 066	20 776	148	12 774	95 822	133	15 840	116 598
Total MA				2 152	30 369	71	2 152	30 369
Total EPP	3 066	20 776	148	10 622	65 453	162	13 688	86 229
MC St-Sulpice	116	1 133	102	931	8 384	111	1 047	9 517
CD Muret	2 507	17 006	147	8 216	45 039	182	10 723	62 045
CP Perpignan				792	9 239	86	792	9 239
CD Lannemezan	443	2 637	168	683	2 791	245	1 126	5 428
Total métropole	36 306	272 631	133	172 527	1 449 362	119	208 833	1 721 993
MA	3 918	50 902	77	98 685	972 491	101	102 603	1 023 393
	10,8 %	18,7 %		57,2 %	67,1 %		49,1 %	59,4 %
EPP	32 388	221 729	146	73 842	476 871	155	106 230	698 600
	89,2 %	81,3 %		42,8 %	32,9 %		50,9 %	40,6 %

**Masse salariale annuelle (MS) et rémunération horaires
des activités de production en 1998**

Établissements à gestion déléguée	MS (KF)	volume d'heures effectuées	taux horaire
MA Nanterre	1 078	63 088	17,09
CD Argentan	3 934	205 812	19,11
CD Châteaudun	4 590	239 415	19,17
CD Neuvic	2 477	125 719	19,70
CD Uzerche	3 232	172406	18,75
Total zone Ouest	15 311	806 440	18,99
MA Villefranche-sur-Saône	2 407	117 281	20,52
CD Aiton	1 856	93 293	19,89
CD Joux-la-Ville	3 929	220 426	17,82
CD Saint-Mihiel	1 971	100 815	19,55
CP Varennes	2 027	90 093	22,50
C.D. Villenauxe-la-Grande	2 322	127 594	18,20
Total zone Est	14 512	749 502	19,36
MA Osny	1 591	88 500	17,98
MA Villepinte	1 778	90 094	19,73
CD Bapaume	6 777	298 406	22,71
CP Longuenesse	5 192	245 063	21,19
CP Maubeuge	2 764	150 281	18,39
Total zone Nord	18 102	872 344	20,75
MA Aix	1 127	58 725	19,19
MA Grasse	1 614	89 079	18,12
MA Villeneuve-les-Maguelone	1 185	61 237	19,35
CD Salon-de-Provence	2 571	124 108	20,72
CD Tarascon	2 397	127 019	18,87
total zone Sud	8 894	460 168	19,33
total 13000	56 819	2 888 454	19,67

Résultat de la RIEP au cours des deux derniers exercices

dotation en fin d'exercice	1997	1998	écart en %
dotation initiale	6 346 886	6 346 886	-
opération et résultats de l'exercice			
chiffre d'affaires HT	118 087 427	130 713 878	+ 10,69
investissement	6 582 998	7 167 410	+ 8,88
résultat avant amortissement et provisions	2 144 433	7 864 021	+ 266,71
résultat après amortissement et provisions	- 13 069 833	- 3 773 536	- 71,13
personnel			
effectif moyen employé pendant l'exercice (MOP)	1 350	1 302	- 3,55
masse salariale de l'exercice (MOP*)	44 969 652	42 686 973	- 5,07
remboursement des rémunérations du personnel technique	9 000 000	10 000 000	+ 11,11

* Charges patronales comprises.

1-6-5 : La politique de la Ville

CONTEXTE

L'administration pénitentiaire s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique de la Ville. Qu'il s'agisse de l'exécution des peines en milieu ouvert, alternatives à l'incarcération, ou des actions de réinsertion sociale, la prise en charge et la mise en œuvre d'actions au profit des personnes placées sous main de justice, se caractérisent par une démarche partenariale avec les dispositifs de droit commun coordonnés dans le cadre de cette politique. Ces orientations et cette organisation sont d'autant plus nécessaires que le contexte est marqué par une détérioration de la situation des personnes prises en charge et par l'aggravation des phénomènes d'exclusion qui appellent une évolution des méthodes de travail en direction des personnes placées sous main de justice.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation prévue pour 1999 et son impact en terme d'organisation interne, de décloisonnement entre milieu ouvert et milieu fermé, et d'implantation géographique départementale devraient accroître la présence de l'administration pénitentiaire dans la mise en œuvre des politiques locales concertées.

Dans les 30 départements pilotes de la politique de la Ville, le procureur "correspondant-ville" anime une "cellule-justice" composée du directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et du "correspondant de l'administration pénitentiaire" désigné par le directeur régional.

En application du décret du 1^{er} avril 1992 relatif aux conseils départementaux de prévention de la délinquance, l'administration pénitentiaire est représentée dans ces conseils.

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'administration pénitentiaire est fortement impliquée dans la mise en œuvre du Fonds interministériel pour la politique de la Ville (FIV), auquel elle contribue à hauteur de 1,250 MF. Ce montant s'ajoute aux crédits déconcentrés mobilisés par les directions régionales des services pénitentiaires pour financer des actions inscrites dans les contrats de Ville, notamment les volets de prévention de la délinquance, et dans les opérations Ville, Vie, Vacances.

La préparation à la sortie

La mise en place de dispositifs de préparation à la sortie de prison dans les établissements vise à créer un sas entre la prise en charge totale en milieu carcéral et le retour au milieu libre.

En offrant un cadre commun d'intervention aux principaux acteurs locaux, la valeur ajoutée apportée par les dispositifs de préparation à la sortie réside dans l'anticipation et la mise en cohérence des différentes prestations qu'il faudra assurer.

Ils s'articulent autour des objectifs opérationnels suivants :

- organiser un travail en réseau avec les partenaires extérieurs ;
- créer un plateau technique et administratif en détention, favorisant une rencontre directe entre les personnes détenues et les intervenants extérieurs ;
- mettre en place un système interne de recueil d'informations permettant un repérage systématique des besoins des personnes sortant de prison.

Les interventions peuvent prendre des formes variées. Il s'agit soit d'un regroupement dans un seul lieu, une fois par mois, des opérateurs publics et privés concernés par la réinsertion sociale et professionnelle, soit de la mise en place d'un quartier au sein de l'établissement dans lequel les détenus vont pouvoir séjourner afin de faire les démarches nécessaires à leur sortie.

Dans ce cadre, l'ANPE, les caisses d'allocations familiales, la Sécurité sociale, les ASSEDIC, les missions locales, les organismes instructeurs du RMI, les structures d'hébergement et diverses associations sont sollicités pour intervenir régulièrement, sous la coordination du service socio-éducatif.

Ce schéma d'organisation est en place dans la plupart des établissements, notamment les maisons d'arrêt situées près des sites urbains à forte densité de population.

Les opérations Ville-Vie-Vacances

L'administration pénitentiaire participe depuis 1985 à la mise en œuvre de ces opérations qui contribuent à diversifier les activités proposées aux mineurs et jeunes incarcérés ou sous main de justice. Chaque année les circulaires de cadrage de ce dispositif prévoient une enveloppe financière d'au moins 50 000 F par département pour les actions destinées aux jeunes détenus.

PERSPECTIVES :

Le comité interministériel de la Ville du 30 juin 1998 a rappelé le caractère prioritaire de la politique de la Ville et le Gouvernement a décidé de poursuivre la mise en œuvre des contrats de Ville dans le cadre des contrats de plan État-régions pour la période allant de 2000 à 2006.

La désignation de sites pilotes pour le lancement des nouveaux contrats de Ville correspond au souhait d'expérimenter des méthodes innovantes d'élaboration et de mise en œuvre des nouveaux contrats de Ville qui entreront en vigueur en l'an 2000.

Le maintien des liens familiaux

Le développement des liens familiaux est une priorité affichée du ministère de la Justice. Cette politique, dont l'objet intéresse au premier chef les opérateurs locaux, dont les collectivités territoriales et le secteur associatif, s'est naturellement inscrite dans les actions relevant de la politique de la Ville (contrats de Ville).

L'intervention des associations d'accueil des familles en attente de parloir s'est diversifiée et enrichie depuis sa création il y a une dizaine d'années. L'administration est consciente de l'intérêt que présente une telle prestation, tant pour ses visiteurs que pour ses personnels. Elle prévoit désormais systématiquement la création d'un lieu d'accueil dans les constructions de nouveaux établissements.

Deux types de structure existent : 110 centres d'accueil des familles en attente de parloir et 25 lieux d'hébergement de nuit.

La réflexion méthodologique avec le secteur associatif se poursuit et la création de fédérations régionales est encouragée. C'est un élément indispensable à la reconnaissance de l'activité développée par ces partenaires. La création de cet échelon permet de faciliter le développement de relations partenariales avec l'administration déconcentrée. L'année 1998 a vu la création de la deuxième fédération régionale : la FRAMAFAD Toulouse.

Sur le plan financier, les actions développées en faveur du maintien des liens familiaux ont bénéficié de 15 % du montant total du budget de fonctionnement alloué au secteur associatif. Un quart du montant des crédits d'investissement a été attribué à 8 associations d'accueil des familles de détenus en attente de parloir afin de créer de nouveaux sites ou d'agrandir et de réaménager des locaux existant.

1-6-6 : Les emplois jeunes

CONTEXTE

Le ministère de la Justice s'est engagé dans le programme "Nouveaux services, nouveaux emplois" issu de la loi du 16 octobre 1997. L'administration pénitentiaire a favorisé l'émergence de projets pour améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice, préparer leur réinsertion et développer l'accueil des familles en établissements pénitentiaires.

Après les quelques hésitations liées à la nouveauté du dispositif, le programme emplois jeunes est entré dans une phase active notamment par la mise en place d'un réseau de correspondants régionaux et départementaux qui a aidé à mobiliser les partenaires institutionnels autour des missions de l'administration pénitentiaire. Le programme emplois jeunes est l'occasion de renforcer et de développer le partenariat entre les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, le tissu associatif et les collectivités locales.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Au 1^{er} mars 1999, l'administration pénitentiaire a contribué à la signature de 74 conventions et à la création de 103 emplois dans les principaux domaines d'activités suivants :

- l'assistance à la réinsertion des détenus et des personnes placées sous main de justice (23 emplois) ;
- l'élargissement de l'action sportive, culturelle et éducative dans les établissements pénitentiaires (33 emplois) ;
- l'accueil des familles de détenus dans les établissements pénitentiaires (10 emplois) ;
- l'assistance à la gestion des associations socio-culturelles implantés dans les établissements (10 emplois).

En direction des jeunes embauchés, il est prévu une information sur le milieu pénitentiaire semblable à celle qui est assurée pour les intervenants extérieurs tels que les visiteurs de prison.

La lente montée en charge du dispositif emplois jeunes s'explique par les hésitations des associations partenaires de l'administration pénitentiaire à s'engager dans ce programme. En effet, elles fonctionnent essentiellement sur la base du bénévolat et restent tributaires pour leur fonctionnement de subventions qui peuvent être remises en cause d'une année sur l'autre.

De même, la mobilisation de financements complémentaires à l'aide de l'État auprès des collectivités locales est variable, en particulier dans les zones rurales ou dans les zones d'implantation des centres de détention nationaux ou maisons centrales qui accueillent des détenus issus de zones géographiques éloignées.

PERSPECTIVES

La mise en place par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'aides au montage de projets depuis le début de l'année 1998 est de nature à favoriser ceux qui s'inscrivent dans la durée à partir d'une analyse précise des besoins et l'élaboration de fiches de postes.

En 1999, un premier bilan du programme au sein de l'administration pénitentiaire permettra de mieux cibler les gisements d'emplois et développer les actions à mettre en place pour pérenniser ces activités.

État récapitulatif des emplois jeunes au sein de l'administration pénitentiaire		
directions regionales	nombre de conventions	nombre d'emplois
Bordeaux	3	3
Dijon	8	9
Lille	7	8
Lyon	7	8
Marseille	4	4
Paris	5	5
Rennes	18	39
Strasbourg	5	5
Toulouse	10	10
mission outre-mer	7	12
total	74	103

Les secteurs d'activités des emplois jeunes à l'administration pénitentiaire		
	domaine d'activité	emplois
1	assistance à la réinsertion des détenus et personnes placées sous main de justice	23
2	élargissement de l'action sportive culturelle et éducative	33
3	accompagnement et orientation du public dans les juridictions	6
4	assistance à la gestion des associations socio-culturelles	10
5	accueil des familles	10
6	amélioration de la prise en charge des problèmes de santé	1
7	accès au droit	4
8	aide aux victimes	4
9	aide à la gestion des tutelles	4
10	assistance à la médiation	6
11	aide aux personnes surendettées	2
total		103

1-6-7 : Les activités culturelles et sportives

CONTEXTE

Le développement culturel à l'administration pénitentiaire se donne pour objectif de concilier enjeu artistique et dynamique de l'exécution des peines.

Deux circulaires ont été élaborées conjointement avec le ministère de la Culture en 1992 et 1995 : "mise en œuvre de programmes culturels adressés aux personnes placées sous main de justice (JUS E 94 110 C du 30 mars 1995)" et "fonctionnement des bibliothèques et développement des pratiques de lecture dans les établissements pénitentiaires (JUS E 92 400087 C du 14 décembre 1992)".

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. Une réflexion est en cours pour l'actualiser afin d'adapter les préoccupations de l'administration pénitentiaire aux dispositifs d'animation et de formation.

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'action culturelle

Des actions fortes et exemplaires sont conduites 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.

Cette évolution suppose une sensibilisation forte des directions régionales des affaires culturelles pour que les personnes à la charge de l'administration pénitentiaire soient prises en compte dans les programmes qu'elles soutiennent ou mettent en œuvre.

En 1998, élargissant les missions des agences régionales de coopération entre bibliothèques à l'ensemble du développement culturel, 8 missions ont été créées avec le soutien du ministère de la Culture. Un état des lieux, un travail de sensibilisation des partenaires et de coordination des projets ont permis de multiplier les conventions locales.

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 offre, 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 un accès direct et gratuit aux documents, d'un budget garantissant des acquisitions régulières pour un public hétérogène et à l'accueil des bibliothécaires territoriaux.

Ce domaine connaît une évolution constante et positive, qui reste cependant fragile.

En 1998, 73 % des bibliothèques fonctionnent en accès direct (66 % en 1996), le budget annuel de fonctionnement, s'il se généralise, reste encore trop faible pour répondre aux besoins. En matière de partenariat avec les bibliothèques municipales et départementales, la situation dépend fortement de la présence ou non d'un chargé de mission régional pour le développement de la lecture en milieu carcéral (15 régions administratives, actuellement).

L'action sportive

Les objectifs principaux

Quatre objectifs peuvent être distingués :

- un meilleur accès des détenus aux activités sportives et physiques allant dans le sens 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 ;
- le développement de la formation initiale et continue des moniteurs de sport et la rationalisation des embauches d'intervenants extérieurs qualifiés. La formation des surveillants moniteurs de sport, leur engagement personnel et leur savoir-faire permettent de souligner leur fonction sociale alors même que les effectifs semblent relativement faibles : 220 moniteurs pour 53 000 détenus. L'apport de surveillants "faisant fonction" de moniteurs de sport pallie les nombreux postes restés vacants, tandis que les intervenants extérieurs, vacataires et bénévoles, apportent une spécialisation sportive.

Les actions 1998

A l'occasion de la Coupe du monde de football, une majorité d'établissements pénitentiaires ont organisé en interne des manifestations et des animations permettant à la population pénale d'être associée à l'événement.

Les disciplines les plus pratiquées sont le football, la musculation, la course à pied, le tennis de table et la pétanque. Une trentaine de disciplines sportives ont été recensées en 1998.

L'intérêt des opérations "Ville, Vie, Vacances" s'est confirmé dans le milieu fermé, notamment auprès des détenus mineurs et jeunes majeurs.

PERSPECTIVES

Des réflexions ont été engagées et se poursuivront en 1999 sur des thèmes divers tels que la définition des métiers spécialisés de moniteurs de sport, la mise en place de chargés régionaux des activités physiques et sportives. Ces réflexions s'inscriront dans le cadre du nouveau service pénitentiaire d'insertion et de probation en lien avec les chefs d'établissement.

1-6-8 : Le bénévolat

CONTEXTE

Les associations génèrent du lien social et concourent à leur façon à l'intérêt général. Les bénévoles souhaitent par leur intervention témoigner auprès des personnes incarcérées ou ayant connu la prison de la présence de la société civile, de sa solidarité et du regard porté sur le sort des détenus et leurs difficultés d'insertion. Ils ont par ailleurs le souci de faire connaître la prison dans la cité.

L'administration pénitentiaire tend à développer l'action du secteur associatif dans un souci de complémentarité entre l'action qu'elle mène en propre et celle des bénévoles. Indépendamment de leurs activités, les associations mènent ensemble des réflexions liées à l'évolution de l'administration pénitentiaire et à leur rôle au sein de cette institution : l'indigence en prison, la présomption d'innocence et la détention provisoire, la création des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Par ailleurs, la déconcentration du fonctionnement des associations de bénévoles a permis de développer des soutiens locaux à leurs actions.

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'ANVP (Association nationale des visiteurs de prison)

Elle regroupe plus de 1 000 visiteurs de prison ainsi que 300 adhérents non visiteurs. L'assemblée générale s'est déroulée cette année à Strasbourg, elle a été suivie d'un colloque dont le thème portait sur les "Droits de l'homme et prison". Des réunions régionales sont également organisées avec des thèmes particuliers : de la prison vers l'emploi, l'écoute, les délinquants sexuels... Un membre du bureau de l'ANVP participe au comité d'évaluation du programme de prévention des suicides, lancé par l'administration pénitentiaire.

L'ANVP poursuit ses interventions à l'ÉNAP auprès des personnels de surveillance ainsi qu'auprès des conseillers d'insertion et de probation en formation.

La FARAPEJ (Fédération des associations réflexion-action prison et justice)

Elle regroupe 43 associations composées de 2 000 adhérents. Elles emploient 150 salariés, 700 bénévoles collaborent aux actions menées. Ses activités sont variées :

- visites auprès des personnes incarcérées ;
- préparation à la sortie, hébergement et accompagnement des personnes bénéficiant de mesures de placements extérieurs et de semi-liberté ou sortant d'un établissement pénitentiaire ;
- accueil et écoute téléphonique des familles de détenus ;

La FARAPEJ a animé un colloque sur les "étrangers en prison" qui a réuni plus de 250 personnes, le 14 mars 1998 au palais du Luxembourg. Cette manifestation s'est déroulée avec le concours de la Ligue des droits de l'homme et de la FNARS.

Lors de la 5^e Journée nationale prison qui a eu lieu le 28 novembre 1998, des conférences, débats, tables rondes, actions théâtrales et expositions ont été organisées dans différentes villes (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nantes...).

La FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale)

Elle rassemble plus de 700 associations et organismes publics et regroupe 70 % des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et un quart des associations de contrôle judiciaire.

La FNARS offre 16 000 places réparties entre l'hébergement collectif et l'hébergement éclaté. Elle propose également des outils personnalisés, adaptés aux besoins spécifiques des personnes en grande difficulté ou en voie de précarisation (accueil, orientation, lutte contre l'illettrisme, remise à niveau, réentrainement au travail, recherche d'emploi, aide à la gestion budgétaire).

La FNARS est le premier partenaire des services de l'administration pénitentiaire pour l'hébergement des personnes sous main de justice.

Le COURRIER DE BOVET

Cette association organise des échanges de correspondance entre les détenus ayant de longues peines à subir et des personnes de l'extérieur. L'association a fortement augmenté ses effectifs dans le courant de l'année 1998. En effet, elle compte désormais plus de 1 000 adhérents.

Les autres associations

Par ailleurs, la Croix-Rouge, le Secours catholique et l'Armée du Salut ont développé de nombreuses actions en direction des personnes incarcérées ou suivies en milieu ouvert. Les fêtes de fin d'année sont l'occasion de fournir des prestations particulières (distribution de colis de Noël, animation de fêtes...).

Ces associations prêtent une attention particulière à l'accueil des personnes en grande difficulté (accueil dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale), organisation de vestiaires, octroi d'aides financières. Elles concourent également au développement des mesures alternatives en offrant des postes de travail d'intérêt général à différents comités de probation et d'assistance aux libérés.

1-6-9 : L'action culturelle

CONTEXTE

Les aumôniers et les auxiliaires bénévoles d'aumônerie intervenant au sein des établissements pénitentiaires exercent leur fonction dans le cadre des dispositions du Code de procédure pénale (articles D. 432 à D. 439) et du règlement intérieur de chaque établissement.

Ils fixent en accord avec le chef d'établissement les jours et heures de leurs visites aux détenus et des offices. Chaque année, un arrêté conjoint du garde des Sceaux et du ministre délégué au Budget précise le montant des indemnités allouées aux ministres du culte.

ACTIONS ET RÉSULTATS

En 1998, 617 aumôniers sont intervenus dans les établissements pénitentiaires, dont 286 indemnisés (43 à temps complet et 243 à temps partiel) et 331 bénévoles.

Depuis 1988, des auxiliaires bénévoles d'aumônerie peuvent aider les aumôniers dans leurs tâches. Ils sont actuellement 192.

La répartition par confession s'effectue comme suit :

- 434 catholiques dont 174 indemnisés,
- 248 protestants dont 59 indemnisés,
- 81 israélites dont 36 indemnisés,
- 41 musulmans dont 16 indemnisés,
- 3 orthodoxes dont 1 indemnisé,
- 2 bouddhistes.

1-7 Les actions de santé

1-7-1 : Le suivi de la réforme de la santé de 1994

CONTEXTE

L'ambition du dispositif de soins en milieu pénitentiaire, instauré par la loi du 18 janvier 1994, est d'intégrer la population incarcérée dans le système général de santé.

Les détenus bénéficient, ainsi que leurs ayants droit, d'une couverture sociale et ont accès à des soins comparables, tant au niveau de leur qualité que de leur continuité, à ceux dispensés en milieu libre, par l'intermédiaire du service public hospitalier (hors les établissements du programme 13 000 dans lesquels la fonction santé reste concédée aux groupements privés).

ACTIONS ET RÉSULTATS

Connaissance des publics

Les résultats de l'enquête menée en 1997 sur l'état de santé des personnes entrantes en prison ont été publiés en 1998 par la direction générale de la santé. Cette enquête réalisée pour l'ensemble des UCSA (unités de consultations et de soins ambulatoires) et des services médicaux des établissements à gestion déléguée concernés sur une période donnée, auprès de tous les entrants venant de l'état de liberté, met en évidence un cumul de difficultés chez les personnes qui entrent en détention :

- exclusions sociales : les entrants ont fréquemment connu des problèmes sociaux avant leur incarcération, notamment en matière de logement et de couverture sociale. Ainsi 17,5 % des entrants déclarent ne pas avoir de couverture sociale ; 5,5 % bénéficient de l'aide médicale ; 15 % se déclarent sans abri ou n'ayant qu'un domicile précaire.

- Conduites sanitaires à risque : l'état général de ces personnes est jugé plutôt bon pour plus des trois quart d'entre elles ; toutefois un tiers des entrants déclarent une consommation excessive d'alcool, près d'un tiers déclarent une consommation prolongée et régulière de drogues au cours des 12 mois précédant l'incarcération, et les traitements médicamenteux en cours à l'arrivée sont souvent révélateurs de maladies dont le traitement doit être poursuivi en détention.

Certaines situations apparaissent davantage dégradées : comme dans la population générale, les femmes qui entrent en détention ont plus souvent que les hommes un suivi médical avant leur incarcération et elles sont également plus nombreuses à consommer des psychotropes (moitié plus que chez les hommes et un tiers de plus déclarent avoir fait l'objet d'un suivi psychiatrique régulier).

La situation des mineurs est également préoccupante puisqu'à leur arrivée en prison, outre des consommations à risque, près de 10 % déclarent avoir eu un suivi régulier ou une hospitalisation en psychiatrie dans les 12 mois précédent l'incarcération et plus de 6 % déclarent un traitement en cours par broncho-dilatateurs et anti-asthmatiques.

L'hospitalisation des détenus

Les mouvements internes à l'établissement de détenus vers les services de soins sont plus importants et en augmentation de 20 % en 1998.

Le nombre de mouvements hors établissement pénitentiaire pour raison médicale, consultations ou hospitalisations, est globalement en augmentation en 1998 (10 826 hospitalisations programmées et en urgence en 1998, 8 445 en 1997), alors même que les besoins sanitaires des personnes détenues sont extrêmement importants (point mis en exergue par l'ensemble des enquêtes épidémiologiques diligentées par le secrétariat d'État à la Santé: détenus au profil médical lourd avec une population vieillissante, dépistage des maladies transmissibles de type hépatique et nécessitant une hospitalisation, traitement de certaines pathologies nécessitant un recours à des consultations spécialisées ou des hospitalisations...) et ne sont pas à ce jour totalement couverts.

A titre indicatif, le taux de séropositivité déclaré s'élève respectivement à 2,3 % pour l'hépatite B et 4,4 % pour l'hépatite C et, parmi les personnes qui se sont déclarées atteintes par cette dernière, 3,7 % disent avoir un traitement en cours par interféron.

Les orientations de politique de santé publique en matière de dépistage de maladies transmissibles (hépatites) risquent, par ailleurs, d'augmenter d'une façon sensible les besoins sanitaires des personnes détenues.

La direction des hôpitaux situe en effet les besoins en matière d'hospitalisation à 5 % de l'effectif des personnes détenues ; or, dans la majorité des cas, on atteint à peine 3 %.

Le second volet de la réforme de 1994 impliquait 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.

Ces unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) qui auront 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 d'amélioration des conditions d'hospitalisation des personnes incarcérées et de rationalisation des moyens consacrés à leur garde.

Cette proposition d'organisation a, conformément au décret du 27 janvier 1994, donné lieu à un projet d'arrêté interministériel dont la signature devrait être effective en 1999 entre les directions concernées par la mise en place de ce schéma.

Parallèlement un travail de réflexion a été engagé depuis novembre 1998 entre la direction centrale de la sécurité publique et la direction de l'administration pénitentiaire afin de pouvoir, à partir des situations locales et à cadre réglementaire inchangé, améliorer les circuits d'information interservices.

L'ouverture des UHSI est prévue en 2001.

L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) est intégré dans le schéma national d'hospitalisation des personnes incarcérées.

Il joue 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 a été conjointement mise en place par le ministère de la Justice et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour aider l'EPSNF à évaluer les conditions et les moyens humains et matériels à mettre en oeuvre 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.

Cette mission a présenté un rapport en octobre 1998 relatif au projet médical de cet établissement. Un certain nombre de recommandations relatives à l'activité médicale elle-même ont également été formulées.

L'hypothèse a été retenue de privilégier une activité de chirurgie générale. C'est sur cette base que la mission a été reconduite avec pour objectif d'étudier les complémentarités nécessaires avec l'AP-HP et de proposer des modes d'organisation et de coordination susceptibles de rationaliser la collaboration entre l'AP-HP et l'établissement public de santé de Fresnes.

L'étude de la fonction "santé" dans les établissements du programme 13 000

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 prescription des médicaments, etc., s'adressent à tous les services.

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 auprès des établissements à gestion déléguée. Cette enquête, publiée en 1998, 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 services médico-psychologiques régionaux (SMPR), etc.

Cette étude de satisfaction a mis en exergue la qualité des prestations fournies. Les entreprises contractantes se sont non seulement engagées à assurer une mission générale de soins et de prévention (obligation de faire) mais également à réaliser cette mission avec les moyens en matériels et en personnels précisés dans le cahier des charges (obligation de moyens). Les contrats garantissent par ailleurs, sans qu'il soit nécessaire de modifier ni le cahier des charges ni les clauses financières, l'évolution des soins en fonction des nouvelles pathologies et des nouvelles thérapies et en fonction de l'évolution des textes législatifs ou réglementaires dans les domaines sanitaire ou pénitentiaire. Tel a été le cas par exemple pour l'apparition et les traitements du VIH ou, plus récemment, pour la loi sur le traitement et le suivi des délinquants sexuels.

Afin de pouvoir répondre de façon satisfaisante à l'augmentation des besoins sanitaires parmi la population carcérale, les cahiers des charges initiaux doivent être revus dans le cadre de l'échéance contractuelle.

Les autres points d'évolution de la réforme de la santé

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 (pour un coût de 80 MF sur 3 ans).

Afin d'accompagner la création des UCSA et le renforcement des SMPR, 71 postes de surveillants ont été créés depuis 1995.

Suite au premier bilan de mise en œuvre des protocoles réalisé en 1997, le secrétariat d'état à la santé a engagé des moyens supplémentaires pour renforcer les 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.

Les modalités de facturation (paiement à l'acte et par individu) posaient d'importants problèmes aux services hospitaliers. La circulaire du 17 février 1998 signée par la direction des hôpitaux, la direction de la sécurité sociale et la direction de l'administration pénitentiaire, a prévu un système global de facturation simplifiée, ce qui devrait permettre aux hôpitaux de se faire rembourser rapidement les dépenses engagées pour les personnes détenues.

Le principe est diversement appliqué, une grande partie des établissements de santé ne facturant pas encore les dépenses de santé des établissements pénitentiaires.

PERSPECTIVES

En matière d'hospitalisation

L'entrée en vigueur prochaine de l'arrêté formalisant la mise en place du schéma national d'hospitalisation permettra sans doute tout en apportant une réponse cohérente aux besoins de santé, de rationaliser les problèmes de garde statique qui constituent, en l'état actuel de la question, un frein à l'organisation des hospitalisations programmées.

En matière de protection sociale et d'accès aux droits sociaux

Il s'agira de décliner les objectifs de la loi du 18 janvier 1994 au regard de la population

suivie, notamment en milieu ouvert, et des conséquences induites par la mise en œuvre de la loi contre l'exclusion et le projet de couverture médicale universelle.

1-7-2 : Les politiques sanitaires

CONTEXTE

La lutte contre les maladies transmissibles et les actions de prévention et d'éducation à la santé ont pris une place prépondérante dans le dispositif de prise en charge sanitaire des détenus.

ACTIONS ET RÉSULTATS

La lutte contre les maladies transmissibles

SIDA (VIH) et hépatites (VHC) - Enquête un jour donné

Pour sa dixième année d'exploitation, l'enquête menée à un jour donné en milieu pénitentiaire a intégré des données sur l'hépatite C, notamment le nombre des détenus traités par interféron au jour de l'enquête. Il ne s'agit pas d'une étude de prévalence de l'infection par le VIH ou le VHC 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, les dépistages du VIH et du VHC ne sont ni obligatoires, ni systématiques en milieu pénitentiaire. Les personnes recensées dans cette étude sont donc seulement celles connues des services médicaux (UCSA et équipes des établissements à gestion déléguée) le jour de l'enquête.

Les résultats pour 1998 sont actuellement en cours d'exploitation, mais les données qui ont d'ores et déjà été recueillies confirment, notamment en matière de VIH, les résultats de l'enquête 1997 communiqués par le secrétariat d'État à la Santé. Ainsi constate-t-on, comme dans la population générale, une décroissance de la proportion des détenus atteints. Cela a notamment été mis en exergue par le rapport du groupe de travail sur le diagnostic précoce de l'infection par le VIH au directeur général de la Santé qui établit une prise en charge plus effi-

cace (développement des bithérapies et trithérapies) et une meilleure information à vocation préventive.

Les données recueillies montrent également que les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur demeurent les plus touchées.

Mise en œuvre des orientations de la circulaire interministérielle DGS/DH/DAP n° 739 du 5 décembre 1996.

Ce texte 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 :

- mise à disposition d'eau de Javel pour les personnes détenues, depuis le 1^{er} décembre 1997. La mise en œuvre de cette mesure a fait l'objet d'un suivi attentif entre les mois de février et juin 1998. Il en ressort, d'une part, que la mesure s'est généralement bien intégrée de façon satisfaisante dans la vie quotidienne de la détention (tant pour la population pénale, qui s'est familiarisée avec l'utilisation du produit, que pour les personnels, qui ont su organiser les modalités de distribution), d'autre part, que peu d'incidents sont à déplorer.

- Mise à disposition des détenus dans l'ensemble des établissements pénitentiaires de préservatifs et de lubrifiants. Ils sont également distribués de façon systématique à tous les sortants, permissionnaires ou libérés.

- Rappel 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. Un marché national a été passé en 1998 et des gants répondant à ces caractéristiques ont été livrés aux établissements. Une première évaluation est en cours de réalisation auprès des services déconcentrés (modalités d'utilisation de ces gants, appréciation des quantités fournies...) et les résultats devraient être disponibles à la fin du premier semestre 1999.

- Rappel de la nécessité de renforcer la formation des personnels pénitentiaires dans ce domaine, avec une information sur la maladie réduisant les situations d'angoisse et leur permettant de maîtriser les précautions à adopter au quotidien et d'éviter les attitudes de rejet.

La journée mondiale de lutte contre le SIDA

Le thème retenu en 1998 fut "les jeunes, force de changement". Même si cette journée garde un caractère symbolique, la sensibilisation à la lutte contre le SIDA tend à s'intégrer au fonctionnement quotidien des établissements pénitentiaires et à s'inscrire davantage dans la durée avec le développement de véritables actions de formation et d'éducation à la santé tandis que la prévention pure et simple s'est instaurée sur certains sites dans le cadre d'une politique permanente.

Sur certains sites ont été mis en place des comités de pilotage locaux où participaient personnels sanitaires et pénitentiaires mais également intervenants extérieurs, ce qui est significatif d'un véritable souci d'articulation et de coordination entre les différents professionnels.

La qualité des actions et le degré d'implication de la population pénale, surtout des plus jeunes, est croissante, avec une mise en valeur de la participation des personnes auxquelles sont destinées les actions mises en place (élaboration de pièces de théâtre, œuvres artistiques divers forums et débats...). La qualité et la diversité du partenariat associatif et la bonne articulation des équipes pénitentiaires et sanitaires constituent un atout essentiel.

La ligne téléphonique Sida Info Service

Depuis février 1997, une ligne téléphonique de Sida Info Service, spécifique au milieu carcéral, fonctionne sur l'établissement public de santé national de Fresnes et à titre expérimental sur la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

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.

L'INSERM a procédé à l'évaluation de l'expérience qui a conclu à l'opportunité de l'étendre à d'autres sites. Le bilan de l'activité de la ligne 6 sur l'EPSNF pour 1998 a fait apparaître :

- une augmentation des appels par rapport à 1997 ;
- une confirmation de l'ancrage du service dans le fonctionnement des structures de l'établissement.

La ligne a été installée sur la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis en septembre 1998 avec évaluation en 1999. L'objectif de l'évaluation sera, sur la base d'une analyse comparée de la mise en place et du fonctionnement de la ligne sur les deux premiers sites concernés, de dégager une méthodologie en vue d'une éventuelle extension à d'autres établissements.

TUBERCULOSE

La circulaire DGS/DH/DAP n°98/538 du 21 août 1998 relative à la lutte contre la tuberculose en milieu pénitentiaire rappelle et précise les orientations en termes de prévention, dépistage et conduite à tenir en cas de suspicion de tuberculose pulmonaire et de diagnostic. Elle répond à des questions pratiques des professionnels de terrain pénitentiaires et sanitaires.

La circulaire insiste également sur la nécessité de développer en la matière des politiques de formation et d'éducation à la santé.

Prévention et éducation pour la santé

La diffusion du guide méthodologique relatif aux actions d'éducation pour la santé en milieu carcéral élaboré par le comité français d'éducation à la santé a été diffusé dans tous les services sanitaires et pénitentiaires en 1998.

Éducation pour la santé

En 1998, l'administration pénitentiaire et la direction générale de la santé ont mené sur la question de l'éducation pour la santé une politique volontariste efficacement relayée par les services déconcentrés.

Le bilan des directions régionales fait apparaître un nombre croissant d'établissements pénitentiaires ayant enclenché la démarche. On note des différences entre établissements pour peine et maisons d'arrêt, ces dernières axant la plupart du temps leurs projets sur la problématique des maladies transmissibles alors que dans les seconds, les thèmes concernant l'hygiène de vie au quotidien prédominent.

Les actions deviennent progressivement plus partenariales et mobilisent de plus en plus de services, en lien avec des relais extérieurs tels que les DDASS ou le réseau français d'éducation pour la santé. Toutefois les co-financements restent difficiles à organiser avec les partenaires extérieurs et ce sont, en général, les services déconcentrés sanitaires et pénitentiaires qui assurent le financement des actions.

Le programme des formations-actions

Ce document a constitué la base de travail essentielle pour le lancement conjoint entre la direction générale de la santé et la direction de l'administration pénitentiaire d'un programme de formation action d'éducation pour la santé. L'objet de cette initiative était d'aider à la réalisation de projets d'éducation pour la santé sur 10 sites pilotes, en utilisant le guide comme support de formation.

Les formations-actions ont donc été destinées aux différents professionnels tant pénitentiaires que sanitaires, désireux de mettre en place, ensemble, des actions collectives d'éducation pour la santé.

Le programme a rencontré un vif succès puisque près de 60 candidatures ont été déposées,

sur des thèmes homogènes reprenant ceux déjà abordés par les actions d'éducation pour la santé : en maisons d'arrêt, sida, hépatite, prévention des risques et toxicomanie, 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.

Les formations se dérouleront entre l'automne 1998 et le printemps 1999 sur les dix sites pilotes (les maisons d'arrêts du Val-d'Oise, d'Angers, Rochefort, Laon, Amiens, Château-Thierry, Clermont-Ferrand et Riom, le centre pénitentiaire de Lannemezan et les centres de détention de Saint-Mihiel, Casabianda, Joux-la-Ville, et Val-de-Reuil pour la première partie du programme lancée en 1998).

PERSPECTIVES

Un nouvel enjeu reste à développer : l'hygiène et la diététique avec une prise en compte particulière des situations d'indigence, en intégrant les spécificités de publics particuliers et notamment des handicapés (personnes à mobilité réduite dont la présence devrait croître si l'on tient compte du vieillissement de la population) dont les besoins nécessitent des adaptations structurelles et fonctionnelles certaines.

1-7-3 : la lutte contre la toxicomanie

CONTEXTE

Dans le cadre des politiques sanitaires, la lutte contre la toxicomanie tient une place prépondérante. Depuis plusieurs années, l'administration pénitentiaire est confrontée à un nombre croissant de toxicomanes incarcérés. Ainsi, en 1986, une étude nationale faisait apparaître que 10,6 % de la population entrante en détention déclarait avoir pris une drogue au moins deux fois par mois au cours des trois mois précédant l'incarcération. En 1997, l'étude sur l'état de santé des personnes qui entrent en prison révèle que la population déclarant avoir eu une utilisation prolongée et régulière d'au moins une drogue (produits illégitimes et médicaments) se situe désormais autour de 30 %.

Face à cette réalité, l'objectif de l'administration pénitentiaire est d'agir simultanément sur l'offre en luttant contre l'entrée et la circulation de drogues en détention et sur la demande en améliorant la prise en charge des personnes toxicomanes.

ACTIONS ET RÉSULTATS

En 1998, les orientations suivantes ont été données aux directions régionales des services pénitentiaires :

- *L'élaboration d'un schéma régional de lutte contre la toxicomanie (SRT)*

Engagée en 1996, cette démarche a pour objet de décliner les orientations nationales au regard des spécificités locales, de rendre plus lisible la politique menée par la direction régionale et de favoriser une appréhension globale du phénomène de la toxicomanie.

En 1998, les directions régionales ont poursuivi l'effort d'élaboration ou d'actualisation de ce schéma.

• *Poursuivre l'inscription de la politique de l'administration pénitentiaire dans le cadre départemental de lutte contre la toxicomanie*

Les objectifs poursuivis par l'administration pénitentiaire dans ce domaine sont les suivants :

- implication des services déconcentrés dans les instances départementales de lutte contre la toxicomanie. Des correspondants départementaux sont chargés de relayer dans ces instances les orientations régionales et les besoins des publics pris en charge.
- implication de l'administration pénitentiaire dans la signature et la mise en œuvre des conventions départementales d'objectifs.

Ces conventions signées entre le préfet et le procureur de la République, visent à favoriser les réponses concertées pour la prise en charge des personnes placées sous main de justice toxicomanes en permettant un rapprochement des différents partenaires dans les 31 départements prioritaires de la politique de la Ville et le financement de projets.

Les actions financées portaient essentiellement sur l'intervention des associations spécialisées en détention pour assurer une prise en charge spécifique du toxicomane au cours de son incarcération (suivi psychologique, groupes de parole, activités thérapeutiques...) et sur la préparation à la sortie (accompagnement socio-éducatif, aide à l'insertion professionnelle et économique, hébergement...). En 1998, cinq nouveaux départements sont entrés dans le dispositif.

• *Développer l'articulation essentielle entre services sanitaires et services pénitentiaires*

En 1998, un effort a été réalisé par les directions régionales pour développer cette articulation. A titre d'exemple on peut citer la mise en place par la direction régionale de Marseille d'une commission régionale réunissant l'ensemble des partenaires concernés (SMPR, UCSA, CSST, DIP, représentants DR) pour élaborer et suivre la mise en œuvre du schéma régional de lutte contre la toxicomanie et la mise en place par la direction régionale de Rennes d'un groupe expérimental "coordination justice-pénitentiaire-santé" en Ille-et-Vilaine, lieu d'échanges et de concertation pour améliorer la prise en charge des toxicomanes sous main de justice.

• *Impulser une dynamique locale dans un établissements pour peines*

Un projet thérapeutique innovant a été mis en place en 1998 au CD d'Argentan afin d'améliorer la prise en charge des personnes dépendantes (alcool, drogue et médicaments). Il repose sur une prise en charge thérapeutique de groupe (sur le modèle de l'entraide), visant à l'abstinence, brève et intensive (trois mois à temps plein), dans un lieu d'hébergement identifié au sein de la détention, par des thérapeutes spécialisés, formés et recrutés par un centre spécialisé de soins extérieur. Les détenus concernés sont volontaires et présentent tout type de dépendances.

L'établissement, la direction régionale des services pénitentiaires de Rennes et le groupement privé chargé de la fonction santé dans cet établissement se sont activement engagés pour le concevoir et le mener à bien.

Pour mettre en œuvre les orientations définies l'administration pénitentiaire dispose des crédits alloués par la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Ces crédits, d'un montant de 10,1 MF en 1998, portaient sur trois axes :

- soutien aux associations spécialisées :

Ces crédits ont vocation à soutenir des projets qui ne font l'objet d'aucun financement dans le cadre des conventions départementales d'objectifs.

L'administration pénitentiaire a ainsi soutenu en 1998 l'intervention de centres spécialisés de soins aux toxicomanes, de centres d'hygiène alimentaire et d'alcoologie, de centres d'hébergement et de réinsertion sociale et d'associations intervenant dans le domaine de l'insertion.

En 1998, ce soutien a concerné 110 associations. Cette intervention concernait le milieu fermé dans 58 % des cas et le milieu ouvert dans 42 % des cas.

- formation des personnels pénitentiaires :

En 1998, 84 formations ont été financées sur les crédits interministériels de lutte contre la toxicomanie. Pour la plupart elles ont concerné un public multicatégoriel et 1 800 agents en ont bénéficié. Les crédits formation de l'administration pénitentiaire concourent également à la réalisation d'actions de formation dans ce domaine.

- vacations médico-psychologiques

Les deux axes d'intervention des vacataires rémunérés sur les crédits interministériels de lutte contre la toxicomanie ont été reconduits en 1998 :

- suivi institutionnel, soutien aux équipes exerçant en milieu fermé (y compris dans les établissements du programme 13 000) et en milieu ouvert. Ces spécialistes assurent une aide à la réflexion, un soutien méthodologique, une aide à la décision ou à l'orientation pour une prise en charge adaptée à une situation particulière,
- prise en charge thérapeutique des toxicomanes dans les établissements du programme 13 000, en complément des prestations des équipes médicales (suivi psychologique individuel, mise en place de groupes de parole...).

En 1998, les crédits alloués ont permis l'intervention de 134 vacataires, essentiellement des psychologues, pour un volume de près de 42 000 heures.

En 1998, l'administration pénitentiaire a travaillé, sous l'égide de la MILDT, à l'élaboration du nouveau plan triennal de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Celui-ci vise désormais l'ensemble des dépendances (drogue, alcool, tabac, médicaments). Il fait une large place aux usagers de substances psychoactives placés sous main de justice.

L'un des axes forts de ce plan est la généralisation des conventions départementales d'objectifs de lutte contre la toxicomanie à l'ensemble des départements. Ce dispositif de concertation entre les acteurs locaux a vocation à devenir rapidement le cadre principal d'élaboration et de financement des projets au profit des toxicomanes placés sous main de

justice. Il doit permettre d'impulser des projets en détention (prise en charge pluridisciplinaire, actions d'information et de sensibilisation menées autour de la réduction des risques, préparation à la sortie) et en milieu ouvert (TIG, placements à l'extérieur).

Le deuxième axe consiste à renforcer l'intervention des centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) en détention. La note d'orientation de la direction générale de la santé du 5 novembre 1998 relative à la révision des projets thérapeutiques des CSST, rappelle d'ores et déjà qu'il entre dans les missions de ces centres d'intervenir en milieu pénitentiaire. En 1999, le cadre d'intervention de ces structures sera précisé et devrait aboutir à un renforcement des moyens en 2000.

PERSPECTIVES

En 1999, le cadre d'intervention des centres spécialisés de soins aux toxicomanes sera précisé et devrait aboutir à un renforcement des moyens en l'an 2000.

En 1999, l'observatoire régional de la santé "Provence-Alpes-Côte d'Azur" mènera également l'évaluation du dispositif "Unités pour sortants" mis en place en 1996 à titre expérimental sur 7 sites pilotes.

2 - 1. Les effectifs et les créations d'emploi

2-1-1 : Les effectifs

CONTEXTE

En 1993, avec 30 créations d'emplois dans le cadre de la loi de finances ordinaire, le budget global de l'administration pénitentiaire est :

Chapitre 2

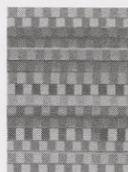
ACTIONS

Effectif total

Les ressources humaines

En 1993, le personnel est composé comme suit :

- + 336 personnels de direction :
- 11 directeurs régionaux
- 64 directeurs hors classe
- 90 directeurs de 1^{re} classe
- 171 directeurs de 2^e classe
- + 1 192 personnels administratifs :
- 97 attachés d'administration et d'enseignement (AAE)
- 137 secrétaires d'administration et d'enseignement (SAE)
- 1 065 adjoints administratifs
- 57 agents administratifs
- 27 agents de service technique
- + 14 771 personnels de surveillance :
- 128 chefs de service 1^{re} classe (CS1P1)
- 719 chefs de service 2^e classe (CS2P2)
- 1 525 agents surveillants
- 16 779 surveillants
- 150 élèves-surveillants
- 55 surveillantes congréganistes
- + 675 personnels techniques :
- 39 professeurs techniques et directeurs de travail
- 46 chefs de travaux
- + 1 475 personnels d'insertion et de probation :
- 418 chefs de service d'insertion et de probation (CSIP)
- 1 057 conseillers d'insertion et de probation (CIP)



quelles il doit permettre d'apprécier des progrès de détection (prise en charge précoce, planification, action d'information et de sensibilisation) menés autour de la réduction des risques, préparant à la sortie de milieu ouvert (OIG) placés en avertissement.

Le dernier axe concerne à nouveau l'insertion des jeunes diplômés de soins aux institutions (CSTI) en décembre. La loi d'orientation de la direction générale de la santé du 5 novembre 1997 relative à la révision des principes des CSTI, rappelle d'ores et déjà qu'il s'agit dans les missions de ces centres d'intervenir en milieu hospitalier. En 1999, le cadre d'intervention de ces structures sera défini au moyen des modalités de leur fonctionnement.

PERSPECTIVES

Chapitre 2

En 1998, le cadre réglementaire sera défini par la loi relative à la santé publique et à la sécurité sanitaire des produits de santé, qui sera adoptée en 1998.

En 1999, le cadre réglementaire sera défini par la loi relative à la santé publique et à la sécurité sanitaire des produits de santé, qui sera adoptée en 1999.

2 - 1 Les effectifs et les créations d'emploi

2-1-1 : Les effectifs

CONTEXTE

En 1998, avec 300 créations d'emplois dans le cadre de la loi de finances pour 1998, l'effectif budgétaire global de l'administration pénitentiaire est de 25 086 emplois.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Effectif budgétaire et effectif réel

En 1998, l'effectif budgétaire se décompose comme suit :

• 330 personnels de direction :

- 12 directeurs régionaux
- 64 directeurs hors classe
- 90 directeurs de 1^{re} classe
- 164 directeurs de 2^e classe

• 2 192 personnels administratifs :

- 99 attachés d'administration et d'intendance (AAI)
- 539 secrétaires d'administration et d'intendance (SAI)
- 1 080 adjoints administratifs
- 377 agents administratifs
- 97 agents de service technique

• 19 771 personnels de surveillance :

- 128 chefs de service 1^{re} classe (CSP1)
- 719 chefs de service 2^e classe (CCSP2)
- 2 029 premiers surveillants
- 16 709 surveillants
- 150 élèves-surveillants
- 36 surveillantes congréganistes

• 675 personnels techniques :

- 189 professeurs techniques et directeurs de travaux
- 486 chefs de travaux

• 1 475 personnels d'insertion et de probation :

- 213 chefs de service d'insertion et de probation (CSIP)
- 1 262 conseillers d'insertion et de probation (CIP)

• **528 personnels de service social :**

- 63 conseillers techniques de service social
- 465 assistants de service social

• **115 personnels non titulaires :**

- 8 délégués contractuels à la probation
- 107 personnels contractuels divers.

Au 31 décembre 1998, 24 985 emplois étaient effectivement pourvus, soit 99,56 %.

Le personnel contractuel

L'effectif au 31 décembre 1998 est de 115 agents contractuels.

Au cours de l'année, 3 agents ont démissionné, 2 sont partis à la retraite, 4 contrats n'ont pas été renouvelés, 5 remplacements ont été effectués, un agent fonctionnaire détaché sur un contrat a réintégré sur sa demande son administration d'origine.

En réponse à différents besoins en personnels spécialisés, 4 nouveaux contrats ont été passés.

Un agent est actuellement en congé de grave maladie.

Un agent est suspendu de ses fonctions.

Le personnel infirmier

Après le transfert, en 1994, de la prise en charge sanitaire des détenus au service public hospitalier, la direction de l'administration pénitentiaire conserve, à la date du 31 décembre 1998, la gestion de 17 infirmiers détachés :

- 14 agents en position de détachement auprès de la fonction publique hospitalière ;
- 1 agent détaché dans le corps des secrétaires administratifs ;
- 1 agent détaché dans le corps des chefs de service pénitentiaire ;
- 1 agent détaché dans le corps des attachés d'administration et d'intendance.

2-1-2 : L'évaluation des besoins en emploi

CONTEXTE

L'évaluation des besoins en emplois de personnels de surveillance s'effectue d'après une méthode de calcul basée sur une nomenclature de postes de travail à laquelle est appliquée une amplitude horaire correspondant à la tenue des postes. A ce résultat exprimé en heures est ajouté un coefficient calculé forfaitairement pour pallier les absences.

Cette méthode est utilisée par l'administration centrale pour évaluer les emplois nouveaux nécessaires pour les projets futurs, et dans les établissements pénitentiaires comme base de l'organisation du travail.

S'agissant des emplois administratifs et techniques, une nomenclature des postes enregistre par service les besoins en emplois d'après une estimation réalisée sur site en 1991 des tâches administratives et techniques. Mais de nombreuses réformes sont intervenues depuis 1991 : informatisation des établissements, déconcentration des actes de gestion. Pourtant, ces évolutions n'ont pas donné lieu à de nouvelles évaluations des besoins en emplois.

Un appel d'offres a donc été lancé pour conclure un marché d'assistance technique et méthodologique à l'évaluation des besoins en emplois administratifs et techniques.

L'évaluation des besoins en emplois d'insertion et de probation est effectuée à partir d'un ratio : on compte un travailleur social pour le suivi de cent dossiers.

2-1-3 : La répartition des emplois

CONTEXTE

Les créations d'emploi inscrites en loi de finances pour 1998 avaient pour objectif majeur de renforcer les axes suivants : la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'encadrement des mineurs incarcérés et la capacité de gestion administrative des services déconcentrés.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Récapitulatif des créations d'emplois		
années	nombre de créations d'emploi (chiffres bruts *)	nombre d'emplois consacrés à l'ouverture d'établissements
1989	635	608 (programme 13 000)
1990	2 053	1 927 (programme 13 000)
1991	811	511 (programme 13 000)
1992	399	208 (programme 13 000)
1993	430	
1994	450	
1995	550	
1996	730	230 (ouverture des établissements de Ducos (Martinique) et Baie-Mahault (Guadeloupe))
1997	211	127 (ouverture de Remire-Montjoly (Guyane))
1998	300	12 (première tranche de construction du programme 4 000)
TOTAL	6 569	

* Les créations d'emplois brutes ne prennent pas en compte les suppressions, les gels, les transformations d'emplois.

Les 300 emplois sont répartis comme suit :

- 50 emplois destinés à l'amélioration de la prise en charge des mineurs incarcérés et 3 emplois de chef de service pénitentiaire afin d'assurer une amélioration de l'encadrement des personnels ;
- 24 emplois de personnels administratifs (3 emplois de catégories A, 8 de catégorie B et 13 de catégorie C) pour le renforcement de la capacité de gestion administrative des services déconcentrés ;
- 200 emplois de personnel d'insertion (40 CSIP, et 160 CIP) permettant le développement des mesures alternatives à l'incarcération ;
- 16 emplois de personnels de direction, dont 12 en prévision de la mise en œuvre de l'ouverture de la première tranche de construction des établissements du programme 4 000/j ;
- 7 emplois de psychologues pour développer le projet d'exécution des peines (PEP).

2-1-3 : La répartition des emplois

CONTEXTE

Les créations d'emplois prévues en 1994 ont pour objectif majeur de renforcer les zones suivantes : le renforcement des services pénaux, l'insertion et le traitement pénitentiaire des mineurs incarcérés et la création de postes administratifs des services déconcentrés. Le tableau ci-dessous résume les créations de postes prévues en 1994 et les emplois existants au 31 décembre 1993.

ACTIONS ET RESULTATS

Intitulé de l'action	Nombre d'emplois créés	Nombre d'emplois existants au 31/12/93
Renforcement des services pénaux	53	1 000
Insertion et traitement pénitentiaire des mineurs	171	1 000
Création de postes administratifs des services déconcentrés	76	1 000
Total	300	3 000

2-1-2 : L'évaluation des besoins en emplois

Cette méthode est un outil par lequel l'administration cherche à évaluer les emplois nécessaires pour les projets futurs, et donc les établissements pénitentiaires comme base de l'organisation du travail.

Répartition géographique des emplois budgétaires

Direction régionale	Structures	Personnel de direction	Personnel d'insertion et de probation	Personnel administratif	Personnel technique	Personnel de surveillance	Personnel contractuel
Bordeaux	Siège de la DR MA Bordeaux MA Pau CD Uzerche			1		2 1	1
Dijon	Auxerre MA Besançon MA Châlons CP Varennes			1		1 3	
Lille	Siège de la DR MA Amiens CPAL Évreux CP Longuenesse N ^{elle} structure Lille MA Loos MA Rouen MA Valenciennes	4	1	1		3 1 3 3 1	
Lyon	Siège de la DR MA Privas CPAL Privas MA Grenoble CP Moulins	1		2		1 1 1	
Marseille	Siège de la DR MA Aix-Lyones N ^{elle} structure Avignon CD Casabianda MA Grasse		4	2		4 1	1
Paris	Siège de la DR MA Fleury-Mérogis MC Poissy			4		9	1
Rennes	Siège de la DR MA Cherbourg MA Caen CD Caen CP Rennes CD Val-de-Reuil			2		1 1	1 1 1
Strasbourg	Siège de la DR MA Mulhouse MA Strasbourg			2		1 3	
Toulouse	Siège de la DR MC Lannemezan MA Nîmes N ^{elle} structure Toulouse MA Villeneuve-LM		4	3 1		3 2	1
MOM	Siège de la DR CP Le Port MA Nouméa			3 1		6 1	
ÉNAP		2					
DAP				1			
TOTAL		16	200	24	0	53	7
				300			

* Concernant les 200 emplois des personnels d'insertion et de probation, les affectations sur sites ne pourront être connues qu'en fin de scolarité, soit dans le courant de l'année 2000.

2 - 2 Les statuts et régimes indemnitaires

2-2-1 : Les réformes statutaires

CONTEXTE

Trois corps ont bénéficié en 1998 d'une réforme ou d'une modification de leur statut particulier : les attachés d'administration et d'intendance, les personnels de direction et les personnels de surveillance.

Des arbitrages ministériels ont été rendus concernant les réformes statutaires des personnels techniques et la création d'un statut d'emploi des directeurs de service d'insertion et de probation.

ACTIONS ET RÉSULTATS

La réforme du statut particulier des attachés d'administration et d'intendance :

Le décret n° 98-220 du 25 mars 1998 modifiant le décret n° 77-906 du 8 août 1977 a réformé le statut particulier du personnel d'administration et d'intendance de l'administration pénitentiaire.

Cette réforme a été réalisée en application des mesures prévues par le protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations de la Fonction publique du 9 février 1990.

Elle traduit une des premières mesures statutaires de revalorisation de la carrière des attachés qui a été la fusion des deux premières classes du début en un nouveau grade de base unique à compter du 1^{er} août 1993. Cette fusion a permis une accélération certaine de la carrière des attachés par des revalorisations indiciaires et de nouvelles conditions d'accès au principalat qui passent de 11 ans 6 mois à 9 ans 6 mois dans le grade.

La seconde mesure statutaire concerne le grade d'avancement avec la création, à compter du 1^{er} août 1995, d'une seconde classe dans le grade d'attaché principal.

Cette réforme a enfin été l'occasion de procéder à un renouvellement de la rédaction du texte, dont la formulation était souvent ancienne, et d'intégrer des dispositions nouvelles de la législation relative à la fonction publique de l'État depuis la publication du statut général de 1983 et 1984 (exemple : l'ouverture du corps aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics).

La réforme du statut particulier des directeurs

La réforme intervenue en 1998, du statut des personnels de direction, offre à ceux-ci une carrière revalorisée à travers une amélioration de la grille indiciaire et un déroulement de carrière plus harmonieux grâce à un pyramidage plus favorable des grades d'avancement.

Le corps des directeurs est désormais composé de trois grades (directeurs de 2^e classe, de 1^e classe et hors classe) au lieu de quatre, grades correspondants à des niveaux de responsabilité différents qui sont clairement identifiés au travers d'une classification des établissements.

L'échelon terminal de ce corps est maintenu à l'indice brut 1015. Un statut d'emploi permettant un débouché en hors échelle B pour les personnels du corps a été créé.

Cette réforme a été 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.

En effet, les directeurs régionaux sont chargés de mettre en œuvre la politique pénitentiaire et d'assurer l'administration des directions régionales (9 au total), dont les périmètres géographiques regroupent ceux de plusieurs régions administratives françaises. Ils disposent, en raison du mouvement de déconcentration largement engagé par l'administration pénitentiaire, d'une autonomie croissante en matière de gestion administrative et financière.

Ce statut d'emploi comporte deux groupes selon l'importance des fonctions exercées, l'un débouchant en hors échelle B (pour un tiers des emplois), l'autre en hors échelle A.

Il permet en outre une ouverture sur les autres administrations, par l'accès qu'il offre aux fonctionnaires d'autres corps (magistrats, administrateurs civils, fonctionnaires de catégorie A...).

Ces deux décrets statutaires ont fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* du 30 juillet 1998 pour le statut du corps des directeurs des services pénitentiaires (décret n° 98-655 du 29 juillet 1998) et du 11 septembre 1998 pour le statut d'emploi des directeurs régionaux des services pénitentiaires (décret n° 98-803 du 8 septembre 1998). Les arrêtés d'application prévus par ces deux textes sont actuellement en cours d'élaboration.

Les modifications du statut particulier du personnel de surveillance

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 1^{er} 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. (Il convient de noter que 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).

Le décret n° 98-1011 du 2 novembre 1998 modifiant le décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 a permis de légaliser les dispositions annulées et évite la remise en cause des actes de gestion effectués en application du statut de 1993 (mutation, tableaux d'avancement, promotion, reclassement).

Une seconde modification statutaire est en cours. Le projet de décret statutaire qui sera examiné lors du comité technique paritaire ministériel du 18 février 1999 et soumis à l'avis du Conseil d'État, prévoit notamment :

- le raccourcissement de la carrière des surveillants (tous les échelons sont à deux ans),
- l'abaissement des conditions d'âge pour accéder à l'échelon exceptionnel de premier surveillant (bonification du 1/5^e),
- l'abaissement des conditions d'âge pour le recrutement par concours interne des surveillants et chefs de service pénitentiaire (bonification du 1/5^e),
- l'organisation d'un concours interne de surveillant, à titre temporaire (résorption de l'emploi précaire).

La création d'un statut d'emploi de directeur des services d'insertion et de probation

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation engagée en fin d'année 1997, qui instaure un interlocuteur unique sur le plan départemental pour tout le domaine de l'insertion, a entraîné la création d'un projet de statut d'emploi de directeur des services d'insertion et de probation.

Un arbitrage interministériel est intervenu sur ce dossier le 2 décembre 1998.

La procédure d'adoption du projet de décret statutaire se déroulera en 1999.

La réforme statutaire des personnels techniques

Deux arbitrages interministériels sont intervenus les 10 novembre et 2 décembre 1998.

La procédure d'adoption du projet de décret statutaire se déroulera en 1999.

La réforme, qui sera mise en œuvre progressivement jusqu'en 2004, offrira une revalorisation de la carrière des personnels techniques en maintenant trois corps du niveau des catégories A, B et C.

2-2-2 : Le pré-contentieux des personnels pénitentiaires

CONTEXTE

L'année 1998 a été marquée par la déconcentration, à compter du 1^{er} janvier, de la protection statutaire (paiement des honoraires d'avocats) due aux personnels victimes d'agressions, menaces ou attaques dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que du suivi des dossiers d'accidents de la circulation routière ayant causé des dommages exclusivement matériels.

Cette déconcentration concerne l'ensemble des instances dont le fait générateur est postérieur au 1^{er} janvier 1998.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Hors protection statutaire et accidents de la circulation, le nombre de dossiers pré-contentieux ouverts en 1998 par le bureau des affaires statutaires des personnels pénitentiaires, à la suite de recours formés par les personnels s'est élevé à 408 (107 relevant du contentieux de la rémunération et 301 de celui de la carrière : recrutement, avancement, mutation, notation, etc.)

La forte augmentation par rapport à 1997 (45 dossiers contentieux indemnitaires et 196 dossiers contentieux de la carrière, soit respectivement + 137 % et + 69 %) s'explique pour partie :

- par l'augmentation du contentieux de la notation qui fait suite à plusieurs jugements intervenus en 1996 et 1997 par lesquels divers tribunaux administratifs ont considéré comme illégale la procédure de notation dérogatoire prévue par le statut spécial,
- par la réalisation des dernière tranches de la nouvelle bonification indiciaire qui a exclu certaines catégories de personnels,
- par la décision de l'administration pénitentiaire, prise après avis du Conseil d'État, de suspendre le versement de la prime de sujétions spéciales en cas de congés pour raison de santé de plus de trois mois.

2-2-3 : Les récompenses et les procédures disciplinaires

CONTEXTE

L'article 83 du décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 modifié dispose que des récompenses particulières peuvent être décernées aux fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (témoignages officiels de satisfaction, réduction de la durée du temps de service, promotion à l'échelon supérieur après un acte de dévouement dûment établi, médaille pénitentiaire).

La procédure disciplinaire applicable aux agents des services pénitentiaires est régie par les dispositions du décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire modifié par le décret n° 77-904 du 8 août 1977 et du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 modifié (par le décret 97-694 du 31 mai 1997) relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

La mise en œuvre des procédures disciplinaires a pour objectif de garantir le respect des obligations incombant aux personnels de l'administration pénitentiaire définies notamment par les articles D. 216 à D. 221 du Code de procédure pénale.

La direction de l'administration pénitentiaire veille particulièrement, dans toutes les phases de la procédure, au strict respect des droits de la défense.

Les sanctions afférentes au premier groupe (blâme et avertissements) concernant les personnels de surveillance ressortent depuis le 1^{er} juillet 1997 de la compétence des commissions administratives paritaires régionales.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les récompenses

Au titre de l'année 1998, 67 témoignages officiels de satisfaction et 58 lettres de félicitations ont été accordées.

Aucun avancement accéléré d'échelons n'a été enregistré.

Les sanctions disciplinaires

Au total, 274 agents ont fait l'objet d'une décision disciplinaire : 152 au niveau des régions et 122 au niveau central.

au niveau de la région :

Au titre de l'année 1998, ont ainsi été infligées 152 sanctions dont 114 avertissements et 38 blâmes qui se répartissent de la manière suivante.

directions régionales	blâmes	avertissements
Bordeaux	1	4
Dijon	4	9
Lille	7	9
Lyon	8	32
Marseille	2	16
Paris	7	24
Rennes	6	5
Strasbourg	2	11
Toulouse	1	4
TOTAL	38	114

au niveau central :

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 1998, ont été tenus 25 conseils de discipline devant lesquels ont comparu 136 agents dont 129 ont été sanctionnés et 7 relaxés.

Les sanctions infligées après avis émis par la commission se décomposent de la manière suivante :

- 1 avertissement
- 8 blâmes
- 59 sanctions du 2^e groupe (dont 50 exclusions temporaires de fonction pour une durée maximale de 15 jours, 9 déplacements d'office).
- 41 sanctions du 3^e groupe (dont 2 rétrogradations et 39 exclusions temporaires de 3 mois à 2 ans)
- 20 sanctions du 4^e groupe (dont 3 mises à la retraite d'office, et 17 révocations).

Les deux tableaux concernant respectivement les années 1997 et 1998 mettent en évidence la nature des sanctions prononcées eu égard à la qualification des faits reprochés.

S'agissant des sanctions du 2^e groupe, la plus couramment prononcée est une exclusion temporaire de fonction d'une durée maximale de 15 jours, exclusion qui peut être assortie éventuellement d'un sursis total ou partiel.

Entrent dans le champ d'application de cette exclusion des fautes professionnelles de nature variée, telles que des défauts de surveillance, des manques de vigilance et de rapidité d'intervention, des violences légères volontaires infligées à des détenus, des absences non justifiées, des prises de service en état d'ébriété, des manquements à l'obéissance vis à vis de la hiérarchie ou au respect mutuel des agents.

S'agissant des sanctions du 3^e groupe, outre la sanction de rétrogradation très rarement appliquée, c'est une exclusion de fonctions qui est également prononcée et pour une durée qui varie selon la gravité des faits reprochés, entre 3 mois et 2 ans.

De telles sanctions, variables dans leur quantum, ont ainsi été retenues pour des faits de harcèlement sexuel, de relations entretenues avec des personnes placées ou ayant été placées par décision de justice sous l'autorité ou le contrôle de l'établissement et qui ne seraient pas justifiées par les nécessités de la fonction, de malversations financières révélées dans l'exercice des fonctions.

Les sanctions du 4^e groupe, sont soit des sanctions de mise à la retraite d'office, soit des sanctions de révocation.

Entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 1998, ont été prononcées 3 mises à la retraite d'office et 17 révocations.

Ces sanctions sont prises à l'encontre d'agents qui ont gravement mis en danger la sécurité des personnes détenues ou le fonctionnement de l'établissement où ils étaient affectés.

Analyse comparative avec la Police nationale* :		
Sanction prononcées en pourcentage et selon leur réparation par groupes		
sanctions	police	pénitentiaire
1 ^{er} groupe	1,56 %	0,63 %
2 ^e groupe	0,16 %	0,23 %
3 ^e groupe	0,10 %	0,16 %
4 ^e groupe	0,07 %	0,08 %
TOTAL des effectifs	1,89 %	1,10 %

* Police Nationale : effectifs au 1^{er} janvier 1998 : 125 800 agents.

Administration Pénitentiaire : effectifs au 1^{er} janvier 1999 : 25 474 agents.

PERSPECTIVES

L'élaboration du code de déontologie en milieu pénitentiaire, les premières réflexions sur la modernisation du statut spécial devraient permettre une clarification du régime des sanctions.

Au-delà, la mise en œuvre du référentiel des métiers pénitentiaires qui précise pour chacun des emplois tenus quelles sont les tâches qui doivent être accomplies et la manière dont elles doivent l'être, devrait aider les agents à améliorer leur professionnalisme et éviter les fautes.

Enfin la pénibilité particulière du métier pénitentiaire nécessiterait sans doute un rééquilibrage du régime des récompenses.

Une vaste concertation est prévue avec les organisations syndicales portant d'une part, sur l'évolution des procédures disciplinaires à la lumière des projets de texte sur le statut spécial et la déontologie, et d'autre part, sur l'extension progressive du processus de déconcentration aux sanctions des deuxième, troisième et quatrième groupes.

Analyse comparative des sanctions en fonction des groupes

Sanctions	1 ^{er} groupe	2 ^e groupe	3 ^e groupe	4 ^e groupe	TOTAL des effectifs
1	1,50 %	0,18 %	0,10 %	0,07 %	1,25 %
2	0,03 %	0,23 %	0,18 %	0,08 %	1,12 %

Sanctions disciplinaires année 1998

fautes	détournement, conservations de fonds, malversations	absences irrégulières, abandon de fonction	mauvais service, indisciplines, fautes professionnelles	voit de matériel de l'administration	détournement, ouverture d'objets de correspondance	comportement privé affectant le renom du service	ivresse	mœurs	condamnations pénales	dettes et chèques sans provision	incorrections, violence, insultes	activité privée rémunérée	divers	total
révocation	4	1	6		1		1		4					17
mise à la retraite d'office			1						2					3
exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans		1	9	1	1		8		12		3		4	39
rétrogradation			2											2
déplacement d'office		1	4						1					6
exclusion temporaire pour une durée de 15 jours maximum	1	3	21				4		9		11		1	50
abaissement d'échelon														
radiation du tableau d'avancement														
blâme	1	1									1		1	4
avertissement			5				1				2			8
total	6	6	49	1	2		14		28		17		6	129

Sanctions disciplinaires année 1997

fautes	détournement, conservations de fonds, malversations	absences irrégulières, abandon de fonction	mauvais service, indiscipline, fautes professionnelles	vol de matériel de l'administration	détournement, ouverture d'objets de correspondance	comportement privé affectant le renom du service	ivresse	mœurs	condamnations pénales	dettes et chèques sans provision	incorrections, violence, insultes	activité privée rémunérée	divers	totaux
révocation	6		6					7	2		3			24
mise à la retraite d'office			1								1			2
exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans	1	2	24			1	4		1		3		1	37
rétrogradation	1		1				1				1			4
déplacement d'office			2	1		2		1	2		2			10
exclusion temporaire pour une durée de 15 jours maximum		3	25	1		1	10	1	4		8		1	54
abaissement d'échelon														
radiation du tableau d'avancement														
blâme			3			1	1				3			8
avertissement			2								2			4
totaux	8	5	64	2		5	16	9	9		23		2	143

2-2-4 : Les rémunérations

CONTEXTE

Les éléments de la rémunération des personnels de toutes catégories sont gérés par les directions régionales et les établissements pénitentiaires. Cela comprend le traitement indiciaire et les indemnités (heures supplémentaires, indemnités forfaitaires, indemnités pour le travail de nuit, des dimanches et jours fériés, indemnités de responsabilité, indemnités de sujétions spéciales, indemnités pour charges pénitentiaires). S'ajoute au traitement indiciaire une bonification indiciaire spécifique à certains emplois techniques ou responsabilités particulières.

ACTIONS ET RÉSULTATS

En 1998, les crédits délégués à l'échelon déconcentré pour la liquidation des traitements indiciaires et des indemnités s'élèvent à :

- rémunérations principales	3 113 208 640 F
- rémunérations annexes	814 403 332 F
- total	3 927 611 972 F

Les rémunérations de début et de fin de carrière au sein de chaque corps de fonctionnaires pénitentiaires se sont échelonnées comme indiqué dans le tableau en annexe.

La bonification indiciaire spécifique à certains emplois, mise en place au ministère de la Justice par les décrets n° 91-1064 du 14 octobre 1991 et n° 97-546 du 28 mai 1997, a donné lieu en 1998 à 23 000 décisions individuelles répartissant 32 874 points d'indice pour une dépense totale de 33 100 606 F.

2-2-5 : Les régimes indemnitaires

CONTEXTE

Le décret n° 97-546 du 28 mai 1997 et son arrêté d'application du 28 mai 1997 fixent les conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour la période allant du 1^{er} août 1992 au 1^{er} août 1996 (tranches 3 à 7 du plan).

Au titre de la loi de finances 1998, les personnels pénitentiaires (filiales administrative et de service) se sont vus allouer une revalorisation de leurs indemnités à hauteur de 7,4 MF.

ACTIONS ET RÉSULTATS

la nouvelle bonification indiciaire

Alors que les deux premières tranches, mises en œuvre en 1993, permettaient de bonifier des responsabilités administratives, socio-éducatives ou techniques (606 emplois), les cinq dernières tranches privi-

légient les responsabilités en détention, soit un peu plus de 2 000 emplois au total essentiellement occupés par des agents appartenant au personnel d'encadrement des corps du personnel de surveillance.

Par ailleurs, à l'occasion de la septième tranche, l'administration pénitentiaire a redistribué l'ensemble des emplois sur des catégories redéfinies afin de mieux prendre en compte les organigrammes des directions régionales.

Au terme de la mise en œuvre de la septième tranche, ce sont au total 3 154 emplois qui ouvrent droit à une bonification à l'administration pénitentiaire.

En fin d'année 1998, les directions régionales en charge de l'élaboration des arrêtés avaient traité environ 23 000 situations. Quelques 4 000 restent à traiter.

Le nouveau régime indemnitaire des personnels administratifs

Pour la répartition de ces nouveaux crédits, il a été décidé de supprimer les deux indemnités pénitentiaires (l'indemnité particulière de sujétions et l'indemnité forfaitaire de sujétions) et de créer, à compter du 1^{er} janvier 1998, une nouvelle prime intitulée "prime de sujétions particulières aux personnels administratifs et de service de l'administration pénitentiaire" (décret n° 98-966 du 30 octobre 1998).

Cette prime, versée sous la forme d'un montant forfaitaire, est calculée par référence à un pourcentage du traitement indiciaire brut moyen des différents grades des corps des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Le taux moyen de cette prime varie de 10 à 15 % du traitement indiciaire moyen selon les grades.

Cependant ces personnels restent bénéficiaires de primes spécifiques fixées en montants forfaitaires annuels par grade indexés sur la valeur du point fonction publique : l'indemnité particulière de sujétions est versée aux agents des catégories A et B tandis que l'indemnité forfaitaire de sujétions est allouée aux agents de catégorie C.

Toutes indemnités confondues, le régime indemnitaire moyen des personnels administratifs et de service de l'administration pénitentiaire se situe désormais entre 17 et 21 % du traitement brut.

2 - 3 Les relations sociales et l'action sociale

2-3-1 : Exercice des droits syndicaux et suivi des mouvements sociaux

CONTEXTE

Les modalités du dialogue social ont été substantiellement modifiées au cours des deux dernières décennies sous les influences conjuguées des réformes pénitentiaires, du mouvement de déconcentration, des évolutions constatées chez les personnels en termes de positionnement professionnel, de niveau de recrutement et de qualité de la formation, et des demandes des personnels et de leurs représentants.

Le développement du dialogue social est une priorité. De nombreuses avancées ont eu lieu dans ce domaine dans un laps de temps assez court :

- en 1991, création des comités techniques paritaires (CTP) déconcentrés, qui, malgré un démarrage difficile, connaissent aujourd'hui un fonctionnement régulier et permettent un véritable dialogue social déconcentré ;
- en 1992, création des premiers comités d'hygiène et sécurité (CHS) spéciaux au sein de quatre établissements pénitentiaires, au sein desquels l'engagement est fort en raison des thèmes qui y sont traités : l'hygiène et la sécurité des personnels ;
- en 1994, création des comités régionaux de formation ;
- en 1997, création des commissions administratives paritaires (CAP) régionales pour le corps de gradés et surveillants ;
- dernier trimestre 1998 : création des conseils d'établissement au sein des établissements pénitentiaires et directions régionales des services pénitentiaires.

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'exercice des droits syndicaux

En application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction publique, la direction de l'administration pénitentiaire a octroyé, à raison de ses effectifs budgétaires pour l'année 1998, 72 emplois au titre des décharges d'activité de service et 6 021 journées d'autorisation d'absence à titre syndical, répartis entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont recueilli lors des dernières élections professionnelles :

organisations syndicales	journées d'autorisations d'absence article 14	décharges d'activité de service article 16 (en nombre d'emplois)
UFAP	2333	27,9
FO	1790	21,4
CGT	781	9,3
USP/Femmes pénitentiaires	342	4,1
CFDT	229	2,7
CGC	153	1,8
SNEPAP	146	1,7
UFPPF	122	1,5
FPIP	53	0,6
CFTC	42	0,5
SNCS	23	0,3
SNPES	7	0,1
total	6 021	71,9

Les mouvements sociaux

Les mouvements locaux ou régionaux enregistrés en 1998 ont été d'ampleur modérée et menés en grande partie par des intersyndicales locales. Ils avaient pour but d'appeler l'attention de l'administration sur les problèmes que rencontrent les établissements pénitentiaires : les effectifs, les organigrammes, la violence et l'insécurité en détention.

Par ailleurs, deux mouvements nationaux se sont déroulés au cours de cette même année, du 20 au 24 avril 1998 et du 16 septembre au 13 novembre 1998.

Le premier mouvement, à l'initiative de l'UFAP, appelant au blocage de l'institution pénitentiaire et auquel ont répondu la plupart des syndicats pénitentiaires, portait sur l'emploi, les revendications indemnitaires et statutaires des personnels et exprimait les revendications syndicales en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 1999.

Le second mouvement, déclenché en réponse à l'annonce du projet de loi de finances pour 1999, a débuté le 16 septembre suite à l'appel à l'action unitaire de l'UGSP-CGT et du SNP-FO. Pour sa part, l'UFAP a appelé à l'action le 5 octobre 1998. Ce mouvement dénonçait le contenu du PLF 1999, malgré une augmentation de 5,8 % par rapport au budget 1998, la création de 344 emplois (dont 220 emplois de surveillance) et le transfert de 44 emplois des services judiciaires au profit de l'administration pénitentiaire dans le cadre de la réforme des SPIP.

Les trois principales organisations syndicales (UFAP, FO, CGT) exigent davantage de moyens budgétaires, des créations d'emplois supplémentaires et une amélioration indemnitaire significative (projet de loi de finances pour 1999). Toutefois, la protestation s'est cristallisée autour de deux mesures relatives à la rémunération des personnels : la prime de nuit augmentée de 2 % et l'indemnité pour charges pénitentiaires dont l'augmentation uniforme se traduit selon les catégories de personnels par une progression variant de 6,25 % à 18,75 %.

Ce mouvement qui a débuté le 16 septembre 1998 a duré sept semaines. Il s'est progressivement apaisé à partir de fin octobre jusqu'au 13 novembre, date du vote par l'Assemblée nationale du budget du ministère de la Justice.

Le 20 octobre, le garde des Sceaux a annoncé diverses mesures en faveur des personnels obtenues par :

- l'autorisation d'un recrutement en surnombre de 507 élèves surveillants en 1999 ;
- l'arbitrage favorable en faveur du dossier indemnitaire des personnels administratifs et la création d'une prime de sujétions particulières ;
- la diminution à 2 ans des échelons 4 et 5 du grade de surveillant.

2-3-2 L'activité des instances paritaires

2-3-2-1 Les comités techniques paritaires

CONTEXTE

Le dialogue social institutionnel s'inscrit dans le mouvement de déconcentration de l'administration pénitentiaire.

Jusqu'au début des années 1990, le dialogue social institutionnel se tient au sein de deux instances centrales : le comité technique paritaire central de l'administration pénitentiaire créé en 1959 et le comité technique paritaire spécial des services socio-éducatifs créé en 1986.

Dans le cadre de la réforme de l'État et de la déconcentration du dialogue social, la direction de l'administration pénitentiaire a créé en 1992 les comités techniques paritaires déconcentrés. Alors que les premiers CTP déconcentrés examinaient essentiellement des sujets dont l'inscription à l'ordre du jour était obligatoire ou résultait d'instructions expresses de l'administration, on constate aujourd'hui un élargissement sensible des thèmes abordés.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Au niveau central

Le CTP central de l'administration pénitentiaire

Il s'est réuni six fois en 1998. Les points inscrits à l'ordre du jour, détaillés ci-dessous, ont essentiellement concernés les thèmes suivants : le fonctionnement général de services, la réglementation (le port de l'uniforme, les délais de route, l'usage de la force et des armes...), les projets statutaires et indemnitaires, la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), la déconcentration des actes de gestion et du dialogue social, les projets de construction et d'informatisation de l'administration pénitentiaire, ainsi que la réorganisation de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ÉNAP).

Au cours de l'année 1998, le CTP central a examiné 3 projets de décrets (dont celui relatif à la réforme des SPIP), 5 projets d'arrêtés (essentiellement statutaires et indemnitaires) et 7 projets de circulaires.

• Liste détaillée des points examinés par le CTP central au cours de l'année 1998 :

Le 20 janvier 1998

- projet de circulaire relatif aux uniformes ;
- projet de décret relatif aux astreintes et interventions de nuit ;
- projet d'arrêté modificatif fixant l'organisation et le fonctionnement de l'ÉNAP ;
- projet de note d'orientation sur l'affectation de surveillantes en détention hommes ;
- information sur la réforme du Code de procédure pénale ;
- information sur le bracelet électronique ;
- information sur les nouvelles constructions ;
- information sur les incidences de l'abaissement de la limite d'âge des personnels de surveillance sur la situation financière de certains d'entre eux ;
- information relative à la réglementation des délais de route pour les personnels autres que les personnels de surveillance postés ;
- projet de circulaire relative au droit de retrait dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ;
- bilan et évaluation de l'expérience du Projet d'exécution des peines (PEP) menée dans neuf établissements pénitentiaires ;
- information sur les modalités de répartition des crédits supplémentaires d'un montant de 7,4 millions de francs qui ont été inscrits au budget 1998 pour l'amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs de l'administration pénitentiaire ;
- information relative à la position officielle de la direction de l'administration pénitentiaire concernant l'exercice de missions de détention par les personnels administratifs.

Le 3 avril

- projet de circulaire relative à l'usage de la force et des armes dans les établissements pénitentiaires ;
- projet de circulaire relative à la prévention des suicides dans les établissements pénitentiaires ;
- projet de circulaire relative au placement à l'isolement ;
- projet de circulaire instituant une instance de concertation locale auprès de chaque établissement pénitentiaire ;
- information relative aux délais de route ;
- information relative aux mesures de prévention en matière de santé des personnels ;
- information sur la réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire ;
- information relative aux centres de rétention ;

- information sur les modifications statutaires permettant la pérennisation de l'échelon exceptionnel de premier surveillant ;
- information sur la gestion des sportifs de haut niveau.

Le 9 juillet

- projets de décret et d'arrêté portant création d'une prime de sujétion particulière au profit des personnels administratifs ;
- projet d'arrêté modifiant les attributions des commissions administratives paritaires (CAP) régionales des gradés et surveillants ;
- projet d'arrêté fixant les modalités d'organisation des épreuves de sélection professionnelle pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration et d'intendance de 2^e classe de l'administration pénitentiaire ;
- projet d'arrêté relatif aux modalités d'organisation, programme et nature des épreuves des concours pour le recrutement des attachés d'administration et d'intendance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ;
- information sur les options définitives pour la gestion des nouveaux établissements pénitentiaires et le renouvellement des marchés 13 000 ;
- information sur la réorganisation de la mission outre-mer ;
- information sur le déploiement du projet GIDE ;
- information sur les centres pour peines aménagées.

Le 29 septembre

Le CTP n'a pu siéger valablement faute de quorum.

Le 13 octobre

- projet de circulaire relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée ;
- projet d'arrêté portant modification de l'arrêté du 18 novembre 1993 relatif aux conditions d'aptitude des personnels de surveillance pour l'exercice des fonctions de moniteur de sport et de coordinateur sportif ;
- information, après actualisation, des textes portant réforme du Code de procédure pénale ;
- information sur les projets d'arrêtés fixant la réorganisation de la mission outre-mer ;
- information sur le projet de circulaire relative au contrat de concession.

Le 8 décembre

- projet de décret modifiant le Code de procédure pénale (troisième partie : décrets) et relatif aux services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- projet de circulaire relative au fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (1^{re} partie : les missions exercées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation) ;
- information sur les textes d'application de la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles et à la protection des mineurs ;

Le CTP spécial des services socio-éducatifs

Il s'est réuni trois fois en 1998 et a essentiellement examiné des points relatifs à la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

En 1998, le CTP spécial des services socio-éducatifs a rendu son avis sur le projet de décret modifiant le Code de procédure pénale et relatif aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que sur la première circulaire d'application de ce décret.

• Liste détaillée des points examinés par le CTP spécial des services socio-éducatifs au cours de l'année 1998 :

Le 16 janvier 1998

- information sur l'enquête menée sur l'articulation des missions des services socio-éducatifs et des services de santé ;
- information sur le bracelet électronique ;
- information sur les unités de vie familiale ;
- information sur la méthodologie de l'intervention socio-éducative.

Le 27 janvier 1998

- projet d'interdépartementalité de certains SPIP ;
- examen de la fiche de poste de directeur des SPIP.

Le 1^{er} décembre 1998

- examen du projet de décret modifiant le Code de procédure pénale (troisième partie : décrets) et relatif aux services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- examen d'un projet de circulaire relative au fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation (1^{re} partie : les missions exercées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation).

Au niveau déconcentré

Concernant les CTP régionaux, on constate un accroissement de leur nombre par an et un élargissement sensible des thèmes abordés, notamment par le biais des questions diverses. Elles portent sur des problèmes concrets et propres à un établissement ou communs à plusieurs d'entre eux (organisation du service de nuit à 3, rémunération des astreintes et permanences...).

Les thèmes les plus fréquemment abordés sont les suivants :

- Fonctionnement général des services :
 - communication sur les conférences budgétaires régionales ;
 - projet de budget annuel ;
 - examen du projet d'emploi des crédits d'amélioration des conditions de travail (ACT) ;
 - communication sur les travaux d'équipement immobilier.
- Gestions des effectifs :
 - répartition des emplois déconcentrés ;
 - couverture de postes en détention ;
 - gestion et rémunération des heures supplémentaires et des astreintes ;

- communication sur l'annualisation du temps partiel ;
- modalités de calcul des heures de service ;
- information sur la déconcentration des actes de gestion et les CAP régionales.
- Droits syndicaux :
 - financement des organisations syndicales ;
 - régime d'autorisations d'absence syndicales ;
 - réglementation des délais de route.
- Hygiène, santé, sécurité :
 - communications sur travaux des comités d'hygiène et de sécurité (CHS) ;
 - prévention des maladies contagieuses ;
 - dispositif de remboursement des soins aux agents.
- Formation :
 - examen des plans annuels de formation régionale ;
 - fonctionnement des centres régionaux de formations.

PERSPECTIVES

La composition des CTP centraux et déconcentrés sera renouvelée fin 1999 lors des prochaines élections professionnelles.

2-3-2-2 Les conseils d'établissement

CONTEXTE ET OBJECTIFS

Dans le cadre des travaux ministériels tendant à l'élaboration d'une méthodologie du dialogue social, la direction de l'administration pénitentiaire a effectué en collaboration avec les directions régionales des services pénitentiaires et en concertation avec les organisations syndicales un bilan du fonctionnement des instances paritaires existant au niveaux national, régional et local. Il est apparu d'une part, que si la concertation avait sensiblement évolué au niveau national, elle se manifestait, au niveau local, de façon encore trop inégale, et d'autre part, que nombre de revendications nationales résultaient en réalité de tensions et d'incompréhensions non résolues au plan local.

C'est pourquoi, sous l'impulsion forte donnée par le garde des Sceaux à l'amélioration du dialogue social, une réflexion s'est engagée sur les conditions de mise en œuvre d'un dispositif formalisé destiné à prévenir les conflits sociaux. La déconcentration du dialogue social appelait, d'une part la mise en place d'une instance de concertation locale et d'autre part la définition d'une procédure de médiation destinée à prévenir la dégradation du climat social local.

Ce dispositif a pour objectif d'organiser la concertation locale, d'améliorer le dialogue social dans les établissements où il était peu développé, de le rendre moins dépendant de l'événementiel, plus régulier sur les sites où la concertation était déjà pratiquée.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Contenu du dispositif

Le dispositif mis en place prévoit d'une part la création d'une instance de concertation locale dénommée "conseil d'établissement" au sein de chaque établissement pénitentiaire et direction régionale des services pénitentiaires et d'autre part, la possibilité de recourir à une procédure de médiation qui sera assurée par les directeurs régionaux des services pénitentiaires.

Les conseils d'établissement sont des organes de concertation non paritaires obéissant à un formalisme minimum, afin de privilégier la souplesse et la simplicité de fonctionnement qui peuvent exister au niveau local. L'absence de procédure de vote a pour objectif de favoriser le dialogue vrai, de susciter un partenariat de propositions dans le respect mutuel de chacun des partenaires. Le conseil d'établissement doit devenir le lieu privilégié des échanges entre la direction de l'établissement et les organisations syndicales représentant les personnels.

Les attributions de ce conseil réuni à échéances fixes (au moins une fois par trimestre), portent sur les orientations locales de fonctionnement des établissements pénitentiaires (conditions de travail, organisation du travail et du service, la formation, l'hygiène et la sécurité...). Cet organe est composé de 3 à 5 représentants de l'administration et de 5 à 9 représentants du personnel en fonction des effectifs des établissements, les sièges des représentants du personnel étant attribués aux organisations syndicales proportionnellement au nombre de voix recueillies par chacune d'elles au niveau local.

Quant à la procédure de médiation, elle est assurée par le directeur régional qui, à partir des relevés de conclusions qui lui seront transmis par les conseils d'établissement, pourra d'une part orienter la politique conduite au sein des établissements et d'autre part saisir le comité technique paritaire régional de questions locales dont la répétition dans divers sites revêtirait un caractère de portée régionale.

Mise en place des conseils d'établissement

Les conseils d'établissements ont été créés par arrêté du garde des Sceaux, du 29 juillet 1998, publié au *JO* du 7 août 1998. Deux circulaires d'application ont été diffusées en date du 7 septembre 1998 (les principes) et du 11 décembre 1998 (modalités pratiques).

La mise en place de ces instances au sein des établissements pénitentiaires s'est déroulée progressivement au cours du dernier trimestre de l'année 1998.

PERSPECTIVES¹

A l'issue de cette première année, un bilan relatif au fonctionnement de cette nouvelle instance et de ses incidences sur le dialogue social au quotidien sera établi.

¹ L'arrêté créant les conseils d'établissements a été annulé par le Conseil d'État par arrêt du 22 septembre 1999, au motif que le garde des Sceaux ne tenait d'aucun texte le pouvoir de créer par simple arrêté des instances de concertation dont le champ de compétences recouvrait partiellement celui des CTP locaux. Cette annulation ne remet pas en cause la volonté de disposer d'une structure locale de dialogue social.

En fonction des résultats, des ajustements relatifs au fonctionnement et à l'organisation de cette instance locale pourront être décidés en concertation avec les organisations syndicales.

2-3-3 : L'action sociale en faveur du personnel

CONTEXTE

Les personnels de l'État bénéficient de divers prêts et aides de la fonction publique pour faciliter leur installation dans certains départements et notamment en région parisienne : prime à l'installation en région parisienne, aide et prêt à l'installation attribués sous certaines conditions (géographiques, de nomination et de ressources).

A ce dispositif ouvert à tous les personnels du ministère de la Justice, s'ajoute un dispositif spécifique en faveur des agents de l'administration pénitentiaire nommés en première affectation en région Ile-de-France ou affectés dans des établissements ou services implantés à Lyon et Marseille.

Les conditions et procédures d'attribution de ces aides sont étudiées en lien avec les assistantes sociales du personnel et les directions régionales .

Comme l'ensemble des personnels du ministère de la Justice, les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire bénéficient de l'action sociale organisée par la direction de l'administration générale et de l'équipement et définie par le CNAAS (Conseil national d'administration de l'action sociale), instance paritaire composée de représentants de chaque direction du ministère et de représentants des organisations syndicales.

Des prestations extra-légales sous la forme de prêts ou de secours sont ainsi accordées sur proposition des assistants sociaux du personnel aux agents du ministère de la Justice confrontés à des difficultés financières.

Les activités sportives des personnels sont conduites à l'initiative d'associations de personnels constituées localement .

Cependant, en raison des disparités importantes entre les diverses associations, la direction de l'administration pénitentiaire a souhaité harmoniser les moyens mis à leur disposition.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les aides au logement

En 1998, le montant des aides au logement accordées aux agents de l'administration pénitentiaire a été réparti comme suit :

- 105 agents ont bénéficié d'une aide à l'installation (AIL) pour un montant global de 307 142 F, soit une moyenne de 3 000 F par dossier,
- 49 agents ont bénéficié d'un prêt à l'installation (PIL) pour un montant global de 298 170 F, soit une moyenne de 6 000 F par dossier,
- 354 agents ont bénéficié d'un prêt à l'accession à la propriété (PAP) de 20 000 F , soit un montant total de 7 080 000 F .

S'agissant du prêt à l'accession à la propriété (résidence principale), le montant du prêt a été fixé à 20 000 F pour l'année 1998 et remboursable sur 10 ans.

Les prêts et aides aux agents en difficulté

En 1998, 519 secours et 126 prêts sur l'honneur ont été accordés aux agents de l'administration pénitentiaire.

- Montant total des secours : 1 615 420 F
(soit une moyenne de 3 700 F par dossier)
- Montant total des prêts : 663 300 F
(soit une moyenne de 5 200 F par dossier)

Les activités sportives du personnel

En mars 1998 s'est tenue une première réunion regroupant l'ensemble des associations sportives du personnel avec l'administration centrale.

A l'issue de cette réunion, qui a permis de recenser les représentants des associations sportives pénitentiaires, un groupe de travail mixte a été constitué en vue de réfléchir à la possibilité de fédérer ces associations autour d'un dispositif commun, sans pour autant faire perdre à ces personnes morales leurs spécificités juridiques.

L'objectif du groupe de travail pour 1999 consistera à lister des propositions relatives à l'objet, la forme et les moyens d'une telle structure.

2-3-4 : La santé des personnels

CONTEXTE

Les personnels pénitentiaires exercent leurs fonctions en milieu ouvert comme en milieu fermé dans des conditions parfois difficiles pour leur santé. Les risques sanitaires, les agressions, le stress constituent autant de motifs d'une part importante des accidents en service.

Depuis de nombreuses années, l'administration pénitentiaire a apporté une attention particulière à la prévention des risques professionnels.

Depuis le protocole d'accord relatif à l'hygiène et la sécurité dans la Fonction publique signé en 1994 par les organisations syndicales et le ministère en charge de la Fonction publique, ce dernier a multiplié les textes et les mesures visant à mieux prendre en charge la prévention. L'administration pénitentiaire a pris appui sur ces dispositifs nouveaux pour renforcer son action dans ce domaine en liaison avec la DAGE qui a pu augmenter le nombre de médecins de prévention au bénéfice des personnels relevant de la Justice et accroître leurs moyens.

ACTIONS ET RÉSULTATS

La médecine de prévention

Le personnel pénitentiaire bénéficie d'une visite médicale par an au minimum. Les médecins de prévention, après avoir pris connaissance des conditions générales du travail en milieu pénitentiaire, s'organisent de manière à répondre aux demandes.

En 1998, le ministère de la Justice dispose de 121 médecins de prévention, recrutés directement ou intervenant dans le cadre de conventions avec des services de médecine du travail.

Sur les 11 premiers mois de 1998, les médecins de prévention avaient fourni mensuellement 3 569 heures au bénéfice de 46 464 agents, soit une moyenne annuelle de 55 minutes par agent.

Ces médecins ont été réunis en 1998 par région. Ces réunions qui ont eu lieu dans 5 régions ont permis un meilleur échange d'informations. A la tête de chaque région a été désigné un médecin coordinateur.

La prévention de la tuberculose

La circulaire conjointe Santé/Justice relative à la lutte contre la tuberculose en milieu pénitentiaire du 21 août 1998 a été élaborée à l'issue d'un groupe de travail et après consultation en juin 1998 des organisations syndicales.

Elle rappelle et précise les orientations relatives à la lutte contre la tuberculose en milieu pénitentiaire et porte sur la prévention, le dépistage, la continuité du traitement et la formation du personnel.

Un groupe de travail restreint direction générale de la Santé/direction de l'administration pénitentiaire suit depuis septembre 1998 l'application de cette circulaire sur le terrain et les mesures prises en cas de suspicion de tuberculose tant pour la population pénale que pour le personnel qui en a la charge.

Les ACO : agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

Le décret du 9 mai 1995 relatif à l'hygiène et à la sécurité (modifiant le décret de 1982), a prévu la nomination d'agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACO) par les chefs de service.

Ce décret a été complété par une circulaire ministérielle d'application en date du 2 mars 1998 et une circulaire pénitentiaire en date du 6 juillet 1998. Cette dernière note a fait suite à une journée de réflexion sur ce thème organisée par l'administration centrale avec les représentants des départements ressources humaines de chaque région.

Durant le second trimestre 1998, les ACO ont été nommés par les services déconcentrés et les formations faisant suite à ces nominations ont été mises en place par les directions régionales.

Les nouveaux comités d'hygiène et de sécurité (CHS)

En application du décret du 9 mai 1995, et suite à l'avis du comité d'hygiène et de sécurité ministériel du 26 juin 1998, l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1998 crée auprès de chaque établissement d'au moins 50 agents un comité d'hygiène et de sécurité ayant compétence pour traiter les problèmes d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail spécifiques à l'établissement. L'arrêté prévoit la mise en place de ces nouveaux CHS dans un délai de 2 ans.

Est ainsi étendue la mesure appliquée en 1992 aux 4 établissements de plus de 500 agents : Fleury-Mérogis, Fresnes, La Santé et les Baumettes, et en 1997 aux 7 établissements de plus de 300 agents : Loos, Val-de-Reuil, Moulins, Metz, Nantes, Lyon, Bois-d'Arcy.

Le désamiantage des locaux

Les dernières opérations de désamiantage des locaux, prévues par les décrets de 1996 relatifs à la protection des personnes exposées professionnellement aux poussières d'amiante, ont été effectuées en 1998. Plus de 2,8 MF y ont été consacrés.

Le coût des travaux de déflocage sur la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (45 292 m² concernés) s'est monté à lui seul à 80 MF répartis sur plusieurs exercices budgétaires.

Désamiantage 1998	
établissements	coûts (f)
MC Poissy	400 000
CD Muret	1 245 000
MA Gradignan	700 000
CD Toul	468 000
MA Fleury	80 000 000 (1996 à 1998)
coût global	82 813 000 F

La prévention des risques professionnels

La prévention des risques professionnels fait l'objet d'une attention particulière de la direction de l'administration pénitentiaire.

A la suite du travail effectué par le groupe présidé par Madame Tardieu, médecin de prévention à Fleury-Mérogis, un guide pratique a été réalisé sous deux présentations : une version classeur remise à tous les fonctionnaires encadrant des personnels, et une version livret remise à chacun des quelques 25 000 agents.

La diffusion s'est accompagnée de réunions régionales de sensibilisation. L'utilisation de ces documents devrait donner lieu à une évaluation en 1999.

2 - 4 *Le management des ressources humaines*

2-4-1 : La déconcentration des actes de gestion individuelle

CONTEXTE

La déconcentration de la gestion administrative du personnel a été entreprise en décembre 1996, et en février et juillet 1997. Les textes nécessaires à la première étape de la déconcentration de la gestion du personnel ont été publiés en 1996 (création de commissions administratives paritaires régionales des gradés et surveillants) et 1997 (décret prévoyant les délégations de compétences aux directeurs régionaux et arrêté d'application).

Cette première étape, qui a pris effet en février, puis en juillet 1997, concerne d'abord des actes administratifs d'application réglementaire, relatifs aux congés médicaux, retraites, cessations progressives d'activité, congés de fin d'activité, prolongations d'activité, congés parentaux et service national pour les catégories B et C de métropole, ainsi que le temps partiel et les disponibilités pour les surveillants.

S'y est ajoutée une compétence donnée aux directeurs régionaux, en matière de blâme et avertissement pour les gradés et surveillants, et aux commissions administratives paritaires régionales des gradés et surveillants en matière de :

- discipline : sanctions du 1^{er} groupe (avertissement et blâme) ;
- propositions de titularisation ;
- examen des refus de temps partiel ;
- examen des refus de congés syndicaux.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Des mesures d'accompagnement ont été mises en place en 1997 et 1998 :

- déplacements des agents du bureau de la gestion des personnels auprès des services gestionnaires des directions régionales ;
- cycle de formation spécifique mis en place à l'École nationale d'administration pénitentiaire ;
- mise en place d'un groupe de travail en réseau avec les services déconcentrés, en vue de l'élaboration en 1999 d'un référentiel des procédures de gestion.

PERSPECTIVES

Une réflexion sera engagée, à partir de 1999, en vue d'étudier :

- les conditions dans lesquelles pourraient être créées des commissions administratives paritaires régionales pour d'autres corps des catégories B et C ;

- l'extension des délégations de compétence des directions régionales vers les établissements et services ;

- les conditions d'une déconcentration complète de la gestion des emplois et des compétences ;

- l'intégration de ces perspectives dans le projet ministériel de progiciel de gestion GEREHMI, qui intégrera les procédures de gestion des carrières, des effectifs, des éléments de la rémunération et de la gestion des emplois et des compétences.

Le mémento des droits et obligations des personnels pénitentiaires

Un *Mémento des droits et obligations des personnels pénitentiaires* a été élaboré à la fin de l'année 1998 et remis à chaque agent.

Destiné à tous les personnels pénitentiaires, ce manuel présente de la manière la plus claire et précise que possible l'ensemble de leurs droits et de leurs obligations.

Le lecteur peut y trouver, sous forme de rubriques thématiques classées par ordre alphabétique, la réglementation générale applicable à tous les fonctionnaires et celle, spécifique, qui découle du statut spécial régissant les membres de l'administration pénitentiaire.

Le mémento du surveillant

Chaque surveillant a reçu en 1998 la nouvelle édition du *Mémento du surveillant*. Ce mémento est un outil professionnel pour les surveillants de l'administration pénitentiaire.

Il reprend les bases fondamentales de la réglementation pénitentiaire, sans de substituer au Code de procédure pénale ou au règlement intérieur des établissements.

Il vise à aider le surveillant à mieux remplir ses fonctions de sécurité et d'observation. Il lui permet de répondre aux questions les plus courantes des détenus.

2-4-2 : La gestion personnalisée des cadres

CONTEXTE

A l'heure où les métiers de l'administration pénitentiaire se situent dans un contexte de fortes transformations, il est apparu essentiel d'initier une politique de gestion des ressources humaines recentrée sur les projets individuels d'évolution des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, principaux acteurs du fonctionnement de l'institution pénitentiaire.

Il importe de prendre mieux en compte les aspirations et les motivations des personnels, de la recherche d'une qualité de travail optimale en phase avec les parcours professionnels, d'un niveau de qualification adapté aux emplois occupés et des projets de carrière auxquels chacun aspire. A cet égard les enjeux globaux de l'institution et les intérêts comme les parcours personnels de ceux qui la composent se rejoignent.

C'est dans ce contexte et grâce à la réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire qu'a été créé le bureau du suivi personnalisé des carrières (RH5) au service de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales, destiné à assurer une gestion individualisée et qualitative des carrières des agents exerçant ou appelés à exercer des fonctions de responsabilité au sein des équipes de direction des établissements et services déconcentrés.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Le bureau du suivi personnalisé des carrières (RH5) a vu le jour en juin 1998. Il s'est doté d'instruments nouveaux et adaptés aux enjeux dont il est porteur. C'est ainsi que des outils reposant sur de nouvelles méthodes d'évaluation sont ou seront systématisés, seront exploités, comme le référentiel-métiers, le bilan de compétences ou d'orientation professionnelle et l'entretien individuel sollicité soit par le professionnel lui-même, soit par son supérieur hiérarchique ou encore par le bureau RH5.

Réservée dans une première étape aux personnels d'encadrement, avant de trouver son application à l'ensemble des agents, cette nouvelle politique a pour objectif de connaître individuellement chacun des cadres de l'administration pénitentiaire tant en ce qui concerne leurs attributions, leurs compétences, leurs aptitudes que leurs motivations ou leur projets de carrière.

Seront ainsi concernés dans un premier temps les personnels de direction, les directeurs de service d'insertion et de probation, les attachés d'administration et d'intendance, les chefs de service d'insertion et de probation, les chefs de service pénitentiaire, les conseillers techniques de service social, les professeurs techniques et les directeurs techniques, soit plus de 1 000 personnels.

PERSPECTIVES

A terme, cet objectif nouveau d'appréhension des compétences, des "savoir-être" et des savoirs-faire devra trouver son application dans tous les secteurs d'activités et servir d'appui à une conception différente de l'évaluation des agents. Le bureau du suivi personnalisé des carrières sera en ce sens un appui permettant de parvenir à cette évolution inévitable et dynamisante des responsabilités professionnelles que chacun exerce à son niveau.

2-4-3 : Les cycles de gestion du personnel pénitentiaire

CONTEXTE

Les cycles de gestion des fonctionnaires sont liés à l'annualité des budgets ministériels, qui définissent le nombre d'emplois budgétaires sur lesquels peuvent être nommés ces fonctionnaires.

L'ouverture des concours de l'administration pénitentiaire se fait selon un calendrier fixé en fin d'année, dès que sont connus les effectifs budgétaires de l'année suivante.

Avant les nominations par voie de concours, les postes créés au budget de l'année et ceux qui sont devenus vacants à la suite du départ d'un agent, le plus souvent par mise à la retraite, sont offerts aux agents en fonction dans les autres services ou établissements, candidats à la mutation.

La mobilité des fonctionnaires est examinée au sein d'une commission administrative paritaire, composée à parité égale de représentants du personnel et de représentants de l'administration. La publication des postes vacants, le recueil et l'examen des candidatures, l'élaboration des décisions administratives de mutation, prennent un délai d'environ 4 mois.

Le calendrier de gestion des personnels pénitentiaires comporte chaque année un concours dans chacun des corps présentant des emplois vacants ou créés et un mouvement pour chacun de ces corps, examiné en commission administrative paritaire. Celui du personnel de surveillance comporte, quant à lui, deux principales commissions administratives paritaires de mutation, au cours des premiers et deuxième semestres de l'année. Les personnels d'encadrement (directeurs et chefs de service pénitentiaire) ont plusieurs mouvements au cours de l'année, en fonction des postes vacants.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les concours

11 concours ont été organisés en 1998. Ils ont porté sur 958 emplois. Au total 30 292 candidats se sont inscrits aux épreuves écrites.

Le détail par concours est donné dans le tableau synthétique.

Les mutations

Les commissions administratives paritaires qui ont été réunies à 24 reprises au titre des mutations ont concerné :

- pour le personnel de direction :
- 52 fonctionnaires ;

- pour le personnel de surveillance :
 - 115 chefs de service pénitentiaire ;
 - 969 gradés et surveillants ;
- pour le personnel administratif :
 - 3 attachés d'administration et d'intendance ;
 - 36 secrétaires administratifs ;
 - 90 personnels de catégorie C ;
- pour le personnel technique :
 - 3 professeurs techniques ;
 - 8 chefs de travaux ;
- pour le personnel de service social :
 - 10 conseillers techniques de service social ;
 - 48 assistants de service social ;
- pour le personnel d'insertion et de probation :
 - 85 chefs de projet ;
 - 16 chefs de service ;
 - 120 conseillers.

Soit un total de 1 516 fonctionnaires dont 493 avec prise en charge à 100 % des frais de changement de résidence, 650 à 80 % et 373 sans prise en charge.

Promotion et avancement

En 1998, les décisions d'avancement ou de promotion ont concerné :

- pour le personnel de direction :
 - 34 fonctionnaires ;
- pour le personnel de surveillance :
 - 41 chefs de service pénitentiaires ;
 - 91 gradés et surveillants ;
- pour le personnel administratif :
 - 1 attaché d'administration et d'intendance ;
 - 4 secrétaires administratifs ;
 - 50 personnels de catégorie C ;
- pour le personnel d'insertion et de probation :
 - 142 conseillers.

Soit un total de 336 fonctionnaires .

Concours de l'administration pénitentiaire en 1998

Catégorie	Grade	Postes offerts		Date des épreuves d'admission	Candidats			Nominations	
		Externes	Internes		Inscrits	Présents	Reçus ¹	Date	Nombre
A	sous-directeur chef de service d'insertion et de probation	11	7	2/4.06.98	2 208	1 061	18	21.09.98	19
		--	45	9/27.03.98	53	45	26	11.09.98	25
B	professeur technique	2	2	22/24.06.98	70	34	3	1.10.98	3
	conseiller d'insertion	108	72	18/29.05.98	6 060	3 854	180	12.10.98	177
	chef de service pénitentiaire	23	8	juin 1998	1 860	1 529	31	7&11.98	50 ²
	Instructeur technique	4	3	14.09/02.10.98	157	130	7	1.12.98	8 ²
	secrétaire administratif (concours commun PJJ-DAGE-AP)	4	3	1er/15.05.98	2 971	1 783	7	15.09.98	8 ²
C	surveillant	647	-	juin 1998	16 842	7 649	647	7& 11.98	643
	adjoint administratif	9	9	sept. 1998	(concours locaux)		18	01.02.98	30 ²
	agent administratif			7/11.12.98	53	51	45	01.02.99	45
	chef de travaux (concours local Nouméa)	1	-	2/4.12.98	18	15	1	01.02.99	1

¹ Candidats reçus sur la liste principale.

² Nominations à partir des listes principales et complémentaires en fonction des besoins constatés.

Les cessations définitives de fonctions en 1998

catégorie de personnel	décès	démission	licenciement	fin scolarité	radiation	total
personnel de direction		1				1
personnel administratif	4	4			10	18
personnel technique	4					4
personnel d'insertion et de probation	3	1		1	2	7
personnel surveillance	39	34	9		20	102
personnel social					6	6
personnel infirmier					3	3
total	50	40	9	1	41	141

Les mises en retraite en 1998*				
catégorie de personnel	limite d'âge	sur demande	invalidité	total
personnel de direction	1	3		4
personnel administratif		7	1	8
personnel technique		8	2	10
personnel d'insertion et de probation		2	1	3
personnel surveillance	164	304	17	485
personnel social		4		4
personnel infirmier		1		1
total	165	329	21	515
%	32,04 %	63,89 %	4,07 %	100 %

* Le nombre des départs à la retraite a sensiblement augmenté par rapport à 1997 (388 départs). 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.

Les cessations de fonctions en 1998 répartition par motif et par catégorie professionnelles**							
catégorie de personnel	disponibilité sur demande	disponibilité d'office	congé sans traitement	congé parental	détachement	temps partiel	total
personnel de direction	1			2	6	1	10
personnel administratif	11			16	22	104	153
personnel technique					2	1	3
personnel d'insertion et de probation	6		2	3	2	42	55
personnel surveillance	16	8	31	15	24	27	121
personnel social	2			2	4	34	42
personnel infirmier							
total	36	8	33	38	60	209	384

** 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.

Le temps partiel en 1998*							
catégoriel de personnel	90 %	80 %	70 %	60 %	parental 50 %	50%	total
personnel de direction		1					1
personnel administratif	12	62	8	6	7	9	104
personnel technique		1					1
personnel d'insertion et de probation	3	33	1	2	2	1	42
personnel surveillance		21			3	3	27
personnel social	3	23	1	5	2		34
personnel infirmier							
total	18	143	10	13	14	13	209

* 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.

Les cessations de fonctions en 1998 liées à des congés de maladie longue durée**							
catégoriel de personnel	mise en congé longue durée	prolongation		retraite après congé longue durée	décès au cours d'un congé longue durée	réintégration après congé	total
		plein traitement	demi traitement durée				
personnel de direction		2					2
personnel administratif	6	14	11	1		6	38
personnel surveillance	55	129	50	15	4	42	295
personnel éducatif		4	4	1			9
personnel technique		2	3		3		7
personnel infirmier							
total	61	151	68	17	6	48	351

** Le nombre des décisions liées à des congés longue durée a légèrement diminué par rapport à 1997 (411).

Les congés de longue maladie en 1998*							
catégoriel de personnel	mise en congé longue durée	prolongation		retraite après congé longue durée	décès au cours d'un congé longue durée	réintégration après congé	total
		plein traitement	demi traitement durée				
personnel de direction		2	3			2	7
personnel administratif	14	15	10	1	1	15	56
personnel surveillance	150	175	56	14	1	93	489
personnel éducatif	3	1	1			2	7
personnel technique	3	4	4			1	12
personnel infirmier							
total	170	197	74	15	2	113	571

* Le nombre de décisions relatives aux congés de longue maladie a augmenté par rapport à 1997 (493).

La bonification du cinquième

Les effets de l'article 24 de la loi 96-452 du 28 mai 1996 instituant la bonification du cinquième se sont encore fait ressentir au cours de l'année 1998.

Depuis le début des années 1990, et sous le régime antérieur, une moyenne de départs à la retraite de 200 personnels de surveillance était constatée annuellement, toutes causes confondues.

Dès 1996, ce chiffre était largement dépassé. En 1998, il a été de 534 personnes.

Au-delà de l'application mécanique des dispositions législatives, une modification des comportements vis-à-vis du départ à la retraite est nettement apparue depuis la mise en place de la bonification du cinquième. Cela est d'autant plus sensible pour le corps des chefs de service pénitentiaire qui traditionnellement partait à la limite d'âge voire après prolongation d'activité. Or, depuis deux ans, les intéressés ont tendance à demander le bénéfice du départ anticipé, dans une proportion croissante.

Enfin, il convient de noter que l'année 1998 et les suivantes correspondent aux départs à la retraite des agents appartenant aux tranches démographiques importantes dans la pyramide des âges, ce qui va accentuer le phénomène dans le futur.

La formation des directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Les directeurs des futurs services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) bénéficient dans le cadre de la mise en place de la réforme, d'une formation d'adaptation à leur nouvel emploi. Cette formation a pour finalité de :

- mettre les directeurs en situation de créer et d'installer ces nouveaux services ;
- préparer ces nouveaux chefs de service déconcentrés à exercer une nouvelle fonction en recherchant la meilleure adéquation possible entre nouvelle fonction et nouvelles compétences ;
- favoriser l'émergence d'une culture commune ;
- créer des logiques de réseaux durables.

Cette formation, gérée au plan national, se déroule sur deux années pour accompagner progressivement la montée en charge et permettre aux directeurs de SPIP d'être suffisamment présents dans leurs services.

Certains modules sont obligatoires, d'autres sont optionnels en fonction de besoins individuels repérés. En ce qui concerne la mise en œuvre des premiers, une prépondérance est donnée à la dimension inter-régionale dans le cadre des binômes régionaux déjà constitués.

2 - 5 *La formation du personnel*

2-5-1 : Les orientations et le dispositif de formation

CONTEXTE

Facteur incontestable de meilleur épanouissement au travail, la formation continue permet aux agents d'être pleinement acteurs d'un service public moderne.

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'accord ministériel sur la formation

C'est dans la perspective d'une constante évolution qualitative et quantitative de la formation qu'a été signé, le 5 février 1998, un nouvel avenant à l'accord ministériel sur la formation continue du 24 mai 1994.

Cet avenant, qui engage le ministère de la Justice pour une durée de trois ans, tend à favoriser un égal accès à la formation et se traduit par un droit minimum individuel de 5 jours de formation sur la durée de l'accord pour les agents de catégorie A et B, et de 6 jours pour les agents de catégorie C.

Dans la continuité de l'accord ministériel, la direction de l'administration pénitentiaire a présenté au comité technique paritaire central, lors de sa réunion du 24 septembre 1997, ses orientations en matière de formation continue pour la période 1998-2000. Elles constituent l'ossature sur laquelle se base la formation dispensée aussi bien par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP) que par les services déconcentrés sur lesquels reposent le dispositif de formation.

Les dispositions de la formation continue visent le développement de la compétence des agents afin de mieux accompagner la modernisation de l'institution. Un des axes vise ainsi à l'amélioration de la prise en charge des publics, notamment des publics spécifiques tels les détenus mineurs ou les délinquants sexuels.

Il s'agit également d'accompagner les évolutions de l'institution au travers de réformes importantes comme celle concernant les services pénitentiaires d'insertion et de probation ou l'accompagnement de la déconcentration.

Il faut enfin conforter les politiques sectorielles telle que l'amélioration des relations sociales, la prévention des risques sanitaires ou le plan d'action pour le développement du travail des détenus.

Une part importante est consacrée au développement des compétences et des pratiques professionnelles ainsi qu'aux actions visant à la promotion sociale des agents.

Le dispositif de formation

En 1998, l'ÉNAP qui a accueilli 2 012 personnels tant en formation initiale qu'en formation d'adaptation, a entrepris sa réorganisation. Elle a mis en œuvre son nouvel organigramme afin d'adapter sa pédagogie aux besoins des métiers pénitentiaires (cf. partie I page 20)

L'ÉNAP a en charge les formations initiales, les formations d'adaptation et les formations continues de portée nationale ou s'adressant à des publics spécifiques ou restreints.

La formation continue est pour l'essentielle déconcentrée. Chaque direction régionale est pourvue d'une unité formation et qualification qui élabore et met en œuvre le plan régional de formation proposé au comité régional de formation avant d'être présenté au comité technique paritaire régional. L'ensemble des unités formation et qualification s'appuie sur des unités locales de formation formant un réseau de plus de 100 formateurs des personnels présents dans les établissements pénitentiaires et aux sièges des directions régionales.

Des structures de concertation similaires existent dans chaque territoire et département d'outre-mer depuis l'arrêté du 3 octobre 1997.

Mis en place progressivement en 1998, ils se réunissent au moins deux fois par an en séance plénière sous la présidence du chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer ou de son représentant. Ils constituent une instance technique de réflexion et de proposition sur la politique départementale ou territoriale de formation définie conformément à la politique ministérielle de formation.

A ce titre, ils participent à l'analyse des besoins et des demandes de formation continue, à l'étude des critères applicables aux demandes de formation individuelles, à la préparation du plan départemental ou territorial de formation arrêté après avis du comité technique paritaire déconcentré concerné.

En outre, ils participent à l'évaluation des actions de formation et du déroulement du plan départemental ou territorial de formation.

2-5-2 : La formation initiale

CONTEXTE

La formation initiale est du ressort de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP). Elle donne aux élèves les bases de leurs métiers tout en permettant une approche du milieu carcéral et de l'organisation de l'administration pénitentiaire. Les enseignements sont tournés vers le travail en équipe pluridisciplinaire et les liens avec les institutions publiques et les associations partenaires.

Les directeurs suivent une formation de deux ans. La première année est consacrée aux enseignements et à la connaissance de l'insti-

tution pénitentiaire, la deuxième année, à un stage en établissement à l'issue duquel ils peuvent être titularisés.

Les conseillers d'insertion et de probation suivent une scolarité de deux années alternant enseignements et stages. Les enseignements sont organisés en partenariat avec une université parisienne qui permet à certains élèves de préparer un diplôme universitaire.

Les chefs de service pénitentiaire sont formés à la fonction d'encadrement pendant un an.

Leur formation est basée sur l'alternance de stages en établissements et d'enseignements à l'ÉNAP.

Les surveillants suivent une formation de huit mois qui alterne enseignements et stages. En 1998, les stages en établissement ont été prolongés de façon à renforcer les effectifs des établissements touchés par les départs massifs en retraite. Cet effort particulier a pu se faire grâce à la présence de formateurs dans les lieux des stages sans nuire à la qualité de la formation.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les élèves directeurs

En septembre 1997, l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP) a accueilli la 28^e promotion composée de 15 élèves directeurs. Leur stage d'apprentissage professionnel en qualité de directeurs stagiaires prendra fin en septembre 1999.

Les 19 élèves de la 29^e promotion ont débuté leur formation en septembre 1998.

Les élèves conseillers d'insertion et de probation

La 2^e promotion de conseillers d'insertion et de probation qui avait débuté le 30 septembre 1996 a achevé sa formation en octobre 1998. Elle comptait 131 élèves.

La 3^e promotion comporte 51 élèves répartis en deux groupes. Leur formation a débuté en octobre 1997 et s'achèvera en octobre 1999.

La 4^e promotion, forte de 177 élèves, a commencé en octobre 1998 une formation qui prend fin en octobre 2000.

En collaboration avec l'ÉNAP, l'IUP "Ville et santé" de l'université Paris XIII assure un cycle de formation préparant à la licence d'ingénierie du management - option ingénierie sociale et urbaine - 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.

Le personnel de surveillance

Les élèves chefs de service pénitentiaire de 2^e classe

En 1998, l'École nationale d'administration pénitentiaire a formé 111 élèves dans le cadre de trois promotions :

- la 3^e promotion, de juin 1997 à juin 1998 : 17 élèves ;
- la 4^e promotion, de novembre 1997 à novembre 1998 : 43 élèves ;
- la 5^e promotion a été divisée en 3 groupes :
- 2 de juillet 1998 à juillet 1999 : 31 élèves ;
- 1 de novembre 1998 à novembre 1999 : 20 élèves.

Les élèves surveillants

L'École nationale d'administration pénitentiaire a formé 1 076 élèves dans le cadre de 6 promotions :

- la 138^e bis, de mai 1997 à janvier 1998 : 37 élèves ;
- la 139^e, de septembre 1997 à avril 1998 : 113 élèves ;
- la 140^e, de novembre 1997 à mai 1998 : 98 élèves ;
- la 141^e, de janvier à août 1998 : 188 élèves ;
- la 142^e, de juillet 1998 à février 1999 : 337 élèves ;
- la 143^e, de novembre 1998 à mai 1999 : 303 élèves.

2-5-3 : Les formations d'adaptation

CONTEXTE

Les formations d'adaptation concernent les personnels qui intègrent l'administration pénitentiaire ou accèdent à un nouvel emploi dans le cadre de la promotion interne ou de mutation.

Les personnels administratifs et techniques bénéficient de formations destinées à adapter les spécificités de leurs métiers à l'environnement pénitentiaire et à perfectionner leurs compétences.

Les formations d'adaptation visent également les chefs de service d'insertion et de probation, les premiers surveillants et les personnels de surveillance exerçant des fonctions spécialisées.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les personnels administratifs

Au cours de l'année 1998, l'ÉNAP a formé 142 personnels administratifs dont 14 de catégorie A, 61 de catégorie B et 67 de catégorie C.

Adaptation à un premier emploi

Ces formations visent essentiellement à former :

- les secrétaires administratifs ; la formation (enseignements et stages) dure 6 mois et s'articule en 3 phases distinctes (l'enseignement général,

la mise en situation professionnelle, les enseignements de perfectionnement relatifs aux compétences spécifiques et aux pratiques professionnelles liées au service d'affectation) ;

- les attachés d'administration et d'intendance ; cette catégorie de personnel bénéficie habituellement de formations portant sur :

- la comptabilité, le contrôle de gestion, le contrôle de marchés, la préparation d'un budget par exercice de simulation, la gestion déléguée ;
- la réglementation pénitentiaire ;
- l'animation de réunion et écrits administratifs ;
- la responsabilité pénale des chefs de service ;
- le management d'une équipe.

Les recrutements, étalés tout au long de 1998 n'ont pas permis le regroupement d'une promotion. Néanmoins, plusieurs des agents nouvellement recrutés ont participé à des formations d'adaptation à leurs fonctions d'affectation (comptabilité, économat, traitements et indemnités, ressources humaines).

Perfectionnement

Les actions de formation mises en place en 1997 ont été poursuivies en 1998 :

- développement des compétences personnelles (prise de notes, compte-rendu de réunion, programmation neuro-linguistique...) ;
- formation à la gestion administrative et financière (l'achat public, règlement financier des marchés, procédures des marchés publics...) ;

Les personnels techniques

Durant l'année 1998, l'ÉNAP a formé 142 agents dont 10 de catégorie A, 28 de catégorie B et 104 de catégorie C.

L'ÉNAP a proposé à chaque établissement un catalogue de 304 stages spécifiques aux activités des personnels techniques pouvant, pour la plupart, être régionalisés.

Adaptation à un nouvel emploi

Un regroupement des chefs de travaux nouvellement recrutés a eu lieu pour une durée de 5 jours.

Perfectionnement

Des stages ont été proposés aux personnels techniques selon leur spécialité :

- Formation à la maintenance :
 - habilitation électrique par EDF (sessions délocalisées à Nanterre) ;
 - mécanismes à fermeture électromécanique et contrôle d'accès par badge ;
 - maîtrise d'ouvrage et conduite d'opérations (Antilles-Guyanne).
- Formation à l'achat :
 - formation à l'achat public : maîtrise d'ouvrage public et actualisation des connaissances, règlement financier des marchés ;
 - terminologie, cadre général et procédures des marchés publics.

• Formation à la restauration :

- méthode HACCP en restauration de collectivité (déconcentrée par région) ;
- créativité culinaire à partir des produits semi-élaborés et élaborés ;
- sécurité alimentaire en restauration.

Les autres catégories de personnels

Les chefs de service d'insertion et de probation

La 3^e promotion, installée à l'ENAP le 15 septembre 1997, a terminé sa formation en septembre 1998. Elle comptait 14 stagiaires. 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 directeurs de la 28^e promotion.

Dans les mêmes conditions de formation, la 4^e promotion, comptant 31 agents, a débuté sa formation d'une année en septembre 1998.

Les premiers surveillants

La formation d'adaptation des premiers surveillants a concerné 89 agents et s'est déroulée sur neuf semaines. Elle a eu 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 socio-professionnel et la gestion des relations.

Les chargés d'application informatique

2 promotions ont été formées à l'ÉNAP en 1998 :

- la 4^e promotion composée de 10 agents, du 6 octobre 1997 au 16 janvier 1998 ;
- la 5^e promotion composée de 24 agents, du 19 octobre 1998 au 15 janvier 1999.

Les formations ont concerné la maîtrise de l'outil informatique, le rôle et les missions des chargés d'application en direction régionale, le conseil et l'assistance technique, la maintenance du parc informatique.

Une part importante de la formation a porté sur l'application informatique GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement) dans la perspective de son déploiement.

Les formateurs des personnels

En 1998, 2 promotions de formateurs des personnels ont suivi une formation de 16 semaines :

- la 21^e promotion composée de 13 agents, du 26 janvier au 15 mai 1998 ;
- la 22^e promotion composée de 14 agents, du 16 novembre 1998 au 5 mars 1999.

Formations initiales d'adaptation à un nouvel emploi*	
I-Personnels de surveillance	
a) surveillants	
139 ^e promotion (9/97 à 4/98)	102
140 ^e promotion (10/97 à 5/98)	93
141 ^e promotion (1/98 à 8/98)	188
142 ^e promotion (7/98 à 2/99)	332
143 ^e promotion (11/98 à 5/99)	309
sous-total	1 024
b) Premiers surveillants	
5 ^e promotion A/97 (2/98 à 4/98)	44
5 ^e promotion B/97 (9/98 à 11/98)	45
sous-total	89
c) Chefs de service pénitentiaire	
3 ^e promotion Groupe 5 (6/97 à 6/98)	17
4 ^e promotion Groupe 2 (11/97 à 11/98)	43
4 ^e promotion Groupe 3 (61/98 à 7/98)	12
4 ^e promotion Groupe 4 (2/98 à 2/99)	26
5 ^e promotion Groupe 1 et 2 (7/98 à 7/99)	31
5 ^e promotion Groupe 3 (11/98 à 11/99)	20
sous-total	149
Total personnel de surveillance	1 262
II-Personnels d'insertion et de probation	
a) conseillers d'insertion et de probation	
2 ^e promotion (9/96 à 9/98)	119
3 ^e promotion (9/97 à 9/99)	52
4 ^e promotion (9/98 à 9/00)	177
sous total	348
b) Chefs des services d'insertion et de probation	
3 ^e promotion (9/97 à 9/98)	14
4 ^e promotion (9/98 à 9/99)	35
sous total	49
III-Personnels de direction	
27 ^e promotion (9/96 à 10/98)	8
28 ^e promotion (9/97 à 10/99)	15
27 ^e promotion (9/98 à 10/00)	19
sous-total	42
IV-Personnels administratifs et techniques	
Personnels administratifs	142
Personnels techniques	118
sous-total	260
V-Personnels spécialisés	
Chargés d'application informatique	24
Formateur des personnels	27
sous total	51
Total général	2 012

* Hors formation continue

2-5-4 : La formation continue

CONTEXTE

Les orientations de la formation continue s'articulent autour d'axes forts basés sur le développement de la compétence des agents afin de mieux accompagner la modernisation de l'institution :

- l'adaptation à l'emploi par des stages en établissement ;
- le perfectionnement et la professionnalisation afin de parfaire la qualification des agents et d'assurer leur adaptation à l'évolution des services et techniques ;
- la formation à la communication ;
- la qualification des acteurs de formation ;
- la promotion sociale pour favoriser la promotion professionnelle et les projets individuels qualifiants.

Les crédits dépensés par les directions régionales en matière de formation continue représente plus de 13 MF en 1998. Ces crédits, qui sont en augmentation de 12,60 % par rapport à 1997, permettent de mesurer l'effort important entrepris pour la formation.

ACTIONS ET RÉSULTATS¹

La formation continue en métropole

Les catégories de personnel et la répartition des stagiaires	
Personnels de direction	345
Attaché	11
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

¹ Les statistiques de la formation continue dans les directions régionales en 1998 ne sont pas disponibles au moment de la publication du présent ouvrage. Elles seront intégrées à l'édition du rapport pour 1999. Les chiffres de 1997 sont rappelés pour mémoire. Ils permettent néanmoins de donner un ordre de grandeur quant à l'importance de la formation continue.

Les 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

En 1997, 788 stagiaires ont bénéficié des actions de formation organisées en outre-mer, soit :

- 37 de la Guadeloupe,
- 105 de la Guyane,
- 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 1998, des actions de formation dans des domaines très spécialisés.

430 agents ont bénéficié de formations qui peuvent être classées en 3 catégories :

- la formation continue pour des publics particuliers ou restreints ;
- la participation de L'ÉNAP au plan de formation des cadres en liaison avec la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) du ministère de la Justice ;
- la participation de L'ÉNAP aux formations organisées par l'École nationale de la magistrature (ENM).

Parmi les thèmes proposés, les plus importants ont été :

- la gestion des conflits (développer des stratégies et des attitudes adaptables aux différentes situations de violence et d'agression en milieu pénitentiaire) ;
- 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. 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 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 (1^e et 2^e classe) et des responsables régionaux à la sécurité ;

- les négociations sociales (aider les cadres à bâtir des stratégies efficaces de négociation, mettre en œuvre des techniques de communication et développer leurs capacités à prendre des décisions) ;
- les outils transversaux des centres de ressources (découverte des nouvelles technologies par l'utilisation d'outils pédagogiques multimédia, conception et animation d'un centre de ressources didactiques) ;
- la psychiatrie criminelle (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 76 cadres (40 de catégorie A et 32 de catégorie B, 4 de catégorie C).

65 agents ont participé à des formations proposées par l'École nationale de la magistrature.

3-1 L'équipement

3-1-1 : Le programme de construction des nouveaux établissements

La mise en service le 29 avril 1998 du nouveau centre pénitentiaire de Reaire-Monday (420 places) en Guyane marque l'achèvement du programme de construction engagé par l'Administration pénitentiaire au début de la décennie 1990 avec les délais de places de détention dans les Antilles.

Chapitre 3

Organisation, logistique et contrôle

Ce programme de construction a permis l'ouverture en 1996 de 510 places au Centre pénitentiaire de Cayenne (500 places au Centre pénitentiaire de Cayenne) et de 190 places au Centre pénitentiaire de Cayenne (Antilles).

Grâce à ce programme de construction, l'Administration pénitentiaire a pu disposer de nouvelles unités de détention dans les Antilles : Cayenne, Fort-de-France, Fort-de-France et Cayenne.

CONTEXTE DU NOUVEAU PROGRAMME

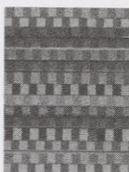
Le garde des Sceaux a décidé de poursuivre la modernisation du parc pénitentiaire pénitentiaire.

Compte tenu des ressources financières disponibles, le programme de construction a été fixé à six établissements, en deux vagues :

	Quantité	Entreprises associées
1 ^{re} vague	MA Cayenne/Guyane MA Cayenne/Toulouze CP Le Havre/Angoulême	infant MA Toulouze MA Angoulême
2 ^e vague	CP La Paroisse/Toulon CP Lancy MA Châteaufort Nouveaux/Meunier	MA Toulon CDN Lancy MA Beaux et MA Meunier

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'année 1995 a été consacrée à l'élaboration des dossiers de consultation des entreprises, ainsi qu'à la constitution du jury qui a sélectionné en juin 1996 les architectes et les entreprises, conduits en groupements, admis à participer au concours de conception-construction pour la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires.



Chapitre 3

Organisation, logistique et contrôle

3 - 1 L'équipement

3-1-1 : Le programme de construction des nouveaux établissements

La mise en service le 28 avril 1998 du nouveau centre pénitentiaire de Remire-Montjoly (420 places) en Guyane marque l'achèvement du programme de construction engagé par l'administration pénitentiaire au début de la décennie pour résorber les déficits de places de détention dans les Antilles-Guyane.

Ce programme aura permis également l'ouverture fin 1996 de 510 places au CP Baie-Mahault (Guadeloupe) et de 490 places au CP Ducos (Martinique).

Grâce à la construction de ces nouveaux établissements, l'administration a pu procéder à la fermeture de trois maisons d'arrêt particulièrement vétustes à Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et Cayenne.

CONTEXTE DU NOUVEAU PROGRAMME

Le garde des Sceaux a décidé de poursuivre la modernisation du parc immobilier pénitentiaire.

Compte tenu des ressources financières disponibles, le programme de construction a été fixé à six établissements, en deux tranches :

	Ouverture	Fermeture associée
1 ^{re} tranche	MA Sequedin/Lille	néant
	MA Seysses/Toulouse	MA Toulouse
	CP Le Pontet/Avignon	MA Avignon
2 ^e tranche	CP La Farlède/Toulon	MA Toulon
	CP Liancourt	CDN Liancourt
	MA Chauconin-	MA Meaux
	Neufmontiers/Meaux	et MA Melun

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'année 1998 a été consacrée à l'élaboration du dossier de consultation des entreprises, ainsi qu'à la constitution du jury qui a sélectionné en juin 1998 les architectes et les entreprises, constitués en groupes, admis à participer au concours de conception-construction pour la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires.

Le cahier des charges techniques du programme de construction, intégré dans le règlement du concours de conception-construction, a été approuvé par décret en Conseil d'État le 28 décembre 1998.

Les procédures de maîtrise foncière se sont poursuivies avec l'appui des préfetures des départements concernés par le programme de construction.

PERSPECTIVES

Le concours pour la première tranche de construction sera lancé en janvier 1999, celui concernant la seconde tranche de construction sera lancé en mars 1999. Les lauréats seront désignés pour chacun des concours respectivement en juin et novembre 1999.

3-1-2 : Les programmes de rénovation lourde

CONTEXTE

Le parc immobilier pénitentiaire est constitué de 186 établissements pénitentiaires répartis sur l'ensemble du territoire national métropolitain et dans les départements et territoires d'outre-mer.

- 108 établissements construits avant 1912 ;
- 13 établissements construits entre 1912 et 1960 ;
- 22 établissements construits entre 1961 et 1983 ;
- 43 établissements construits depuis 1984.

De nombreux établissements sont vétustes et inadaptés aux conditions actuelles de détention.

Cette situation met en évidence la nécessité d'une remise à niveau de l'ensemble des établissements pénitentiaires (à un degré moindre pour ceux mis en service depuis 1990).

ACTIONS ET RÉSULTATS

Le programme de rénovation des cinq grands établissements

L'administration pénitentiaire envisage le lancement d'un programme de rénovation visant essentiellement à remettre aux normes techniques les divers composants immobiliers des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes, Paris-la-Santé, Marseille-Baumettes, ainsi que les établissements de Loos (maison d'arrêt et centre de détention).

L'année 1998 a été consacrée à l'élaboration des cahiers des charges pour les dossiers de consultation des bureaux d'études, géomètres, intégration sous logiciel graphique et à la mise en œuvre de la procédure de passation des marchés publics.

Le programme de rénovation des autres établissements

En complément du programme de rénovation des 5 grands établissements pénitentiaires, l'administration pénitentiaire envisage la mise en œuvre d'un programme de remise en état de l'ensemble du parc immobilier.

L'analyse précise de chaque site étant difficile à mettre en œuvre, une réflexion a été engagée en 1998 avec la DAGE pour définir une méthodologie permettant d'estimer le coût de la remise à niveau de l'ensemble du parc, ainsi que le coût du maintien en état des bâtiments après rénovation.

Une classification des établissements prenant en compte leur date de construction, leur catégorie (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale...) et leur capacité d'accueil a été établie. Cette classification a permis de déterminer un échantillon de 15 établissements considérés comme représentatifs de l'ensemble du parc.

PERSPECTIVES

S'agissant du programme de rénovation des 5 plus grands établissements, les études de diagnostic et de définition des travaux à entreprendre seront menées durant l'année 1999. Elles détermineront la programmation technique et financière des opérations à réaliser.

L'étude des 15 établissements du second programme de rénovation sera réalisée en 1999. Elle permettra d'estimer le montant des investissements nécessaires à leur remise à niveau et d'extrapoler des ratios de coût au mètre carré permettant d'évaluer les ressources budgétaires nécessaires pour la rénovation de l'ensemble du parc immobilier pénitentiaire.

La cuisine centrale de Fleury-Mérogis

L'administration pénitentiaire est confrontée à la nécessité de rénover les cuisines de ses établissements et de les mettre en conformité avec la réglementation (arrêté du 29 septembre 1997). L'investissement nécessaire dépassant les ressources inscrites au budget des services pénitentiaires pour l'entretien de son parc immobilier, l'administration pénitentiaire recherche des solutions alternatives notamment pour les grands établissements pénitentiaires.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de cuisine centrale pour les trois maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes et Paris-la Santé.

Cette cuisine centrale présentera certaines particularités :

- elle sera uniquement dédiée à la production des repas distribués aux détenus des trois maisons d'arrêt parisiennes, soit environ 19 000 repas par jour. Un marché de prestations de service sera passé avec une société privée, l'administration pénitentiaire gardant à sa charge la distribution des repas en détention.
- les activités de production en cuisine centrale et dans les cuisines relais s'appuieront sur la main d'œuvre pénale qui sera rémunérée par l'exploitant.

Les dossiers de consultation ont été mis au point pendant le second semestre 1998. Le premier avis d'appel à candidatures relatif au choix de l'opérateur a été publié en décembre 1998.

3-1-3 : Le programme d'équipement

CONTEXTE

Le programme d'équipement pénitentiaire, tel qu'arrêté à l'issue des conférences budgétaires, tient compte de la ressource disponible en autorisation de programme. Celle-ci se compose des ressources fixées par la loi de finances, des reports de crédits de l'année précédente, de l'apport des collectivités territoriales pour le financement de l'ÉNAP, et de fonds de concours.

ACTION ET RÉSULTATS

Le programme d'équipement 1998 se décompose en quatre enveloppes financières :

- programme de construction des nouveaux établissements pénitentiaires : 1 010 MF ;
- délocalisation de l'ÉNAP : 147 MF ;
- aménagement de nouvelles places de semi-liberté : 20 MF ;
- rénovation du parc existant : 167 MF.

Le volume d'autorisations de programme consacré à la rénovation du parc existant a permis de financer :

- l'aménagement de quartiers pour mineurs (achèvement du programme démarré en 1996) ;
- la mise aux normes des infirmeries (UCSA : unité de consultations et de soins ambulatoires) en application de la loi du 18 janvier 1994 relative à la prise en charge sanitaire des détenus (achèvement des opérations programmées depuis 1995) ;
- des opérations de sauvegarde du parc immobilier (étanchéité des terrasses, réfection des enduits...) ;
- des opérations de mise aux normes des cuisines, des chaufferies, des installations électriques... ;
- la fin des opérations de désamiantage sur l'ensemble du parc pénitentiaire ;
- la construction d'un bâtiment pour les personnels de la maison d'arrêt de Fresnes (dans le cadre des accords Bonnemaison) ;
- la deuxième tranche de restructuration et de remise en état de la maison d'arrêt de Dijon (suite à la mutinerie de 1996).

3-1-4 : Les mises aux normes et les actions de sécurité

CONTEXTE

La mise en conformité des installations techniques s'inscrit dans la continuité des actions engagées en matière de sécurité des personnes.

Un programme de prévention des situations dangereuses a ainsi été mis en œuvre pour assurer la protection et la sécurité des travailleurs et garantir la responsabilité des chefs d'établissements.

ACTIONS ET RÉSULTATS

La mise en conformité des installations électriques

La mise en conformité des installations électriques se réfère au Code du travail et aux décrets s'y rapportant, notamment le décret n° 88-1056 du 24 novembre 1988.

Elle constitue un domaine prioritaire nécessitant une programmation pluri-annuelle, d'une part en raison de l'importance des travaux à réaliser, d'autre part en raison du coût des opérations.

Les opérations menées ne permettent pas actuellement de dégager des résultats significatifs compte tenu des difficultés posées par la vétusté des bâtiments qui nécessiteraient dans de nombreux cas une réhabilitation totale.

La mise en conformité des machines-outils

La mise en conformité des machines-outils installées dans les services techniques, les ateliers de formation professionnelle et de travail pénitentiaire, les cuisines et les buanderies a été menée au regard des dispositions du Code du travail et du décret n° 93-40 du 11 janvier 1993.

Début 1997, l'administration centrale avait demandé aux directions régionales des services pénitentiaires d'engager des audits auprès d'organismes agréés afin de recenser les machines-outils nécessitant une mise aux normes et de procéder à l'estimation du coût des opérations.

Les résultats de ces audits ont été communiqués à l'administration centrale pour analyse et programmation budgétaire. Un parc de 4 325 machines-outils a été recensé.

Plus de 80 % des machines-outils des établissements pénitentiaires ont été mises aux normes au cours de l'année 1998 pour un coût de 9 millions de francs financé au chapitre 37-98.

Le désamiantage des locaux

Le décret n° 96-97 modifié a pour objectif d'assurer la protection des personnes exposées à l'amiante de manière passive dans des immeubles collectifs comportant des flocages, calorifugeages ou faux-plafonds contenant de l'amiante.

Le décret n° 96-98 modifié vise à renforcer la protection des travailleurs exposés professionnellement aux poussières d'amiante.

Le recensement de la présence d'amiante dans les établissements pénitentiaires a été effectué par des organismes agréés.

Les dernières opérations de désamiantage prévues par les décrets ont été effectuées en 1998.

Opération de désamiantage menées en 1988					
établissement	localisation	nature	quantité (m ² SHON)	diagnostic	observations
MC Poissy	faux-plafonds bâtiments de détention	amosite	208	pas de grille d'évaluation	dépose des faux plafonds coût : 400 000 F
CD Muret	flocage murs et plafonds de la chapelle faux plafond de l'atelier "Latécoère"	chrysotile	250	N=1	déflocage
		amosite	1 200	N=3	dépose des faux plafonds coût global : 1 245 000 F
MA Gradignan	flocage salle de cinéma flocage ateliers du CJD	amosite		N=3	déflocage
		chrysotile	534	N=3	coût : 700 000 F
CD Toul	flocage salle de cinéma	chrysotile	345	N=2	déflocage coût : 468 000 F
Coût total					2 813 000 F

3 - 2 *Le fonctionnement des services déconcentrés*

3-2-1 : *L'informatique*

CONTEXTE

L'administration pénitentiaire assure la maintenance d'applications informatiques, plus ou moins importantes en nombre de postes utilisateurs, ou complexes en terme d'architecture technique.

Dans le but d'éviter une certaine parcellisation, la tendance est à la mise en œuvre des logiciels multifonctionnels couvrant plusieurs champs d'activités à la fois (greffe, comptabilité, détention...) ou plusieurs niveaux d'intervention dans les procédures prises en compte (exemple : la chaîne comptable dans le logiciel SIEC, système d'information économique et comptable).

L'administration pénitentiaire est également amenée à gérer le passage informatique à l'an 2000. Les établissements pénitentiaires ont été à cet égard classés parmi les services sensibles de l'État.

Depuis le 7 juillet 1998, elle a diffusé auprès des services déconcentrés un dossier technique comportant l'ensemble des informations recueillies auprès des fournisseurs et des éditeurs de logiciels sur leur compatibilité au regard du passage à l'an 2000.

La circulaire interministérielle du 6 novembre 1998 a donné un certain nombre d'instructions aux administrations sur les étapes à suivre pour assurer un passage des systèmes informatiques à l'an 2000.

Concernant le ministère de la Justice et la direction de l'administration pénitentiaire, deux objectifs ont été fixés :

- franchir sans encombre le 1^{er} janvier 2000,
- franchir sans encombre le 29 février 2000 (année bissextile).

ACTIONS ET RÉSULTATS

La maintenance des applications nationales

L'application GIDE

Bien que de conception récente, l'application GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement) fait l'objet d'une maintenance permettant d'intégrer rapidement les évolutions demandées par les utilisateurs. Elle comprend des modules de gestion des greffes, de gestion des comptes nominatifs, de gestion de la détention. Il est prévu également d'alimenter le fichier national des détenus (FND) par GIDE.

GIDE remplacera à terme (fin 2002) l'ensemble des applications informatiques existantes dans le domaine de la gestion des détenus.

L'application PlISE

Le Programme de liaison informatique des services socio-éducatifs du milieu fermé a fait l'objet d'importants développements.

Sa généralisation à une soixantaine d'établissements a permis, par le biais de l'automatisation de la fiche de liaison entre les services chargés de la réinsertion des détenus, une gestion plus cohérente des ressources partenariales et l'élaboration de rapports d'activités favorisant le pilotage aux niveaux local, régional et central. Le déploiement a pris fin en 1998.

A terme, ce logiciel sera intégré au logiciel Gide sous l'appellation module SIP (service d'insertion et de probation).

Les autres applications

Dans le domaine économique et financier, une application de "gestion économique et budgétaire" a fait l'objet d'évolutions importantes pour permettre le passage à l'euro. A terme, cette application doit être remplacée par le logiciel SIEC (système d'information économique et comptable) actuellement à l'étude.

Dans le domaine des ressources humaines, l'application OMAP (organisation et méthode de l'administration pénitentiaire) est revue afin d'y intégrer les données réglementaires permettant d'optimiser les horaires de travail. Cela inclut la modification des balances prévisionnelles et des états mensuels, l'intégration des dispositions relatives aux circulaires de 1995 et 1996 portant sur les droits syndicaux, la formation continue des personnels, la séparation par grade des postes de jour et des postes de détention, et l'intégration des tableaux concernant tous les modes d'absentéisme.

Le coût de l'opération s'élève à 280 000 francs.

La commission nationale de l'informatique et des libertés

Toutes les applications informatiques comprenant des données nominatives doivent être déclarées préalablement à leur mise en œuvre auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

L'administration centrale a reçu à ce jour plus de 200 déclarations simplifiées relatives aux applications les plus courantes, qui ont été transmises à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Des modèles-type nationaux, faisant l'objet d'un acte réglementaire publié au *Journal officiel*, ont été déclarés. Ils concernent la gestion des communiqués de la direction de l'administration pénitentiaire, la gestion des accès aux établissements, ainsi que la gestion des parloirs et la gestion centrale et régionale de la population pénale.

D'autres déclarations doivent donner lieu à publication d'arrêtés au journal officiel après avis de la CNIL ; c'est le cas en particulier de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE).

La sécurité des systèmes d'information

Deux audits de sécurité informatique ont permis d'améliorer la prise en compte de la sécurité informatique : un premier audit de l'application GIDE sur le site de la MA de Rouen à l'issue duquel il a été décidé de lancer le déploiement de GIDE et un second audit portant sur la télé-administration entre la direction régionale des services pénitentiaires de Dijon et la maison d'arrêt de Besançon.

L'année 1999 sera consacrée à la valorisation de ces deux audits auprès des directions régionales.

3-2-2 : L'exécution du budget

CONTEXTE

Depuis 1991, l'administration pénitentiaire s'est résolument engagée dans la voie de la déconcentration des dépenses de fonctionnement courant, en expérimentant puis en généralisant en trois ans, la mise en œuvre de la procédure de budget globalisé imputé sur le chapitre unique 37-98.

Au fil des années, les services déconcentrés ont construit des critères de répartition pertinents et adaptés à leurs spécificités, constituant une évolution positive au regard de la pratique ancienne de simple reconduction, et intégrant les recommandations de la Cour des comptes.

ACTIONS ET RÉSULTATS

La gestion déconcentrée des crédits de fonctionnement

A l'issue des conférences budgétaires organisées en fin d'année 1997, les directions régionales et la mission de l'outre-mer se sont vues notifier en janvier 1998 leur dotation globale annuelle de fonctionnement, déterminée selon des critères clairs et objectifs définis conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

Chaque directeur régional répartit ensuite l'enveloppe budgétaire reçue entre le siège de son service et les établissements de son ressort dont les capacités de gestion sont plus ou moins étendues selon qu'ils sont ou non dotés de l'autonomie comptable (la comptabilité des établissements dépourvus de cette autonomie est, en effet, tenue par le comptable public de la direction régionale).

Le budget des services déconcentrés est délégué selon le calendrier suivant :

- au mois de décembre, les directions régionales reçoivent une délégation d'un montant de 25 % de la dotation n -1 qui ne peut donner lieu à aucun engagement au niveau local avant le 1^{er} janvier de l'année n ;
- en janvier, après signification du budget définitif, l'administration centrale délègue à hauteur de 85 % du budget de l'année n ;
- enfin, au mois de septembre, les établissements reçoivent la dernière délégation correspondant à leur budget réajusté en fonction de l'évolution de la population pénale.

Ce mode de gestion des crédits de fonctionnement permet, par la responsabilisation des échelons de décision régionaux ou locaux, d'atteindre un niveau optimal de déconcentration.

La gestion des établissements du programme "13 000"

La gestion déléguée concerne 21 établissements répartis sur le territoire 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 des détenus, formation professionnelle et travail.

Le coût des fonctions confiées aux groupements privés

Les rémunérations versées aux groupements privés pour l'année 1998 se sont élevées à 707 908 107,48 F pour 4 047 662 journées de détention. Le coût par journée de détention a évolué comme indiqué dans le tableau ci dessous au cours des huit dernières années :

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Coût	289 F	243,20 F	206,40 F	185,20 F	178,30 F	172,20 F	171,30 F	174,30 F	174,90 F

La diminution du coût puis sa stabilisation 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 a été en 1998 de 97,4 %.

Le suivi de l'exécution des marchés de fonctionnement

L'ensemble des fonctions déléguées est aujourd'hui considéré comme étant réalisé de façon satisfaisante dans le cadre du contrat. Seule la fonction travail pénitentiaire sur une zone a donné lieu à l'application de pénalités, compte tenu du fait que les objectifs contractuels n'étaient pas atteints.

PERSPECTIVES

Après huit années de pratique, la gestion mixte est aujourd'hui considérée comme une donnée positive. L'intervention des groupements privés s'est avérée être un vecteur fort de modernisation du fonctionnement de l'administration, la confrontation entre gestion publique et gestion mixte constituant un facteur d'émulation et d'enrichissement réciproque. Ce mode de gestion a induit un mouvement d'élévation de la qualité des conditions de vie des détenus et des moyens de leur réinsertion.

En effet en diversifiant les modes de gestion des établissements pénitentiaires, ce sont les modalités de prises en charge des personnes qui ont évolué ou la façon de les envisager. A titre d'exemple ont pu être mises en place plus facilement des actions visant à associer la formation professionnelle voire la recherche d'emploi à la sortie, aux fonctions de gestion matérielle de l'établissement (restauration collective, entretien et nettoyage). Par ailleurs dans le domaine de la maintenance immobilière, la qualité de la maintenance des établissements en gestion mixte est en règle générale supérieure à celle des établissements pénitentiaires en gestion publique.

Enfin la gestion mixte a permis de percevoir autrement la collaboration entre des métiers différents notamment au travers du développement de groupes de travail autour de procédures mixtes. Celles-ci constituent une approche qualité originale en ce qu'elles amènent les différents acteurs à réfléchir sur les points d'articulation de leurs différentes missions, et donc de travailler à une amélioration de la qualité du service rendu *in fine*.

Aussi, après validation par le garde des Sceaux, l'administration pénitentiaire a engagé les travaux nécessaires en vue d'un nouvel appel d'offres permettant le renouvellement des marchés de fonctionnement des 21 établissements existants qui arrivent à échéance courant 2001, et de les étendre aux établissements du nouveau programme de construction. Ce dossier figurera parmi les projets importants pour l'administration pénitentiaire en 1999.

3-2-3 : Les coûts de fonctionnement

CONTEXTE

Pour sa gestion interne, la direction de l'administration pénitentiaire distingue, à l'intérieur du budget qui lui est alloué par la loi de finances, entre un budget de reconduction, un (ou plusieurs certaines années) budget complémentaire et des budgets spécifiques.

La répartition des crédits repose sur des critères différents selon le type de budget.

- le budget de reconduction : 88,5 % sont répartis entre les directions régionales en se fondant sur une part fixe et une part variable. Les 8,5 % suivants du budget de reconduction sont répartis au prorata des effectifs affectés dans chaque direction régionale (élément nouveau par rapport à 1997, pour prendre en compte les frais afférents aux personnels pénitentiaires affectés dans les établissements à gestion déléguée.

Les crédits informatiques, qui ont représenté en 1998 2 % du budget de reconduction, ont fait l'objet d'une répartition spécifique.

Enfin 1 % du budget de reconduction a concerné les crédits destinés aux fonctions non déléguées dans les établissements à gestion mixte et ont été répartis en fonction de leur rattachement géographique et de leur capacité.

- Le budget complémentaire : il correspond à des dépenses d'impulsion des actions prioritaires retenues par la direction de l'administration pénitentiaire et qui ont fait l'objet de mesures nouvelles dans le cadre de la loi de finances pour 1998 (réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation, aux activités socio-éducatives, à la mise aux normes des machines outils, au projet d'exécution de peine, et à l'amélioration des quartiers mineurs).

- Les budgets spécifiques font l'objet d'une répartition particulière pour chaque opération.

Les orientations de travail données aux directions régionales des services pénitentiaires pour 1998 portaient à la fois sur les populations placées sous main de justice (prise en charge des mineurs, développement des activités d'insertion sociale, traitement de l'indigence, respect des droits individuels des détenus...), la réinsertion (réforme des SPIP...), les ressources humaines (amélioration du dialogue social, référentiel-emplois-formation...), la gestion budgétaire et logistique (répartition budgétaire transparente, cellule de contrôle de gestion, mise aux normes...).

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les dépenses de fonctionnement hors gestion mixte

Elles s'élèvent à un montant total de 1 224 967 365 francs pour 16 177 742 journées de détention (JDD), soit un coût de 75,70 francs par JDD. Ce même coût était l'an passé de 68,94 francs, pour un montant de dépenses de 1 129 215 546 francs calculé sur la même base.

Pèsent sur ce coût JDD les dépenses informatiques, qui ne figuraient pas au chapitre 37-98 les années précédentes pour un montant de 31 261 132 francs, et les coûts de fonctionnement pris en charge par les sièges des directions régionales, pour un montant de 141 458 280 francs.

Les coûts par JDD révèlent des écarts relativement importants entre établissements ; le taux de suroccupation est loin d'être neutre dans ces écarts.

Les dépenses de fonctionnement assurées par les directions régionales au-delà des contrats de fonctionnement, pour les établissements en gestion mixte, s'élèvent à 39 533 041 francs.

Par ailleurs, l'exercice 1998 n'est pas exempt de dépenses liées à l'activité de l'exercice 1997 qui, en raison d'une facturation tardive ou de délais de fin de gestion, ne peuvent être mandatées que sur l'exercice suivant. Celles-ci représentent au niveau national pour 1998 une somme de 21 415 206 francs, soit 1,75 % des dépenses mandatées en 1998 (1,32 % en 1997).

Pour 1998, les principaux postes de dépenses concernés sont l'alimentation pour un montant de 6 976 746 francs, l'énergie pour un montant de 4 224 832 francs, et l'eau pour un montant de 3 349 404 francs. Dans ces trois cas, les sommes concernées sont inférieures à un douzième de la dépense annuelle.

Le niveau d'exécution des dépenses, hors dépenses de personnel

Il s'agit d'identifier les niveaux de responsabilité et de décision de dépense de façon notamment à mieux cerner le poids des directions régionales dans le processus budgétaire.

Si en 1997 la part des dépenses prises en charge directement par les sièges des directions régionales représentait 6 %, cette proportion est passée à 7 % en 1998 (si l'on prend en compte le coût des marchés de fonctionnement des établissements à gestion mixte). Cette apparente stabilité cache des évolutions différentes selon les directions régionales et les postes de dépenses.

On retrouve ainsi un groupe de cinq directions régionales pour lesquelles la part des dépenses prises en charge au niveau régional est relativement forte, entre 10 et 24 % (Bordeaux, Dijon, Paris, Rennes et Strasbourg), et un autre groupe, où elle est sensiblement plus faible, entre 3 et 8 % (Lille, Lyon, Marseille, Toulouse).

Des différences notables existent entre les postes de dépenses. Les postes relatifs à *l'entretien des personnes prises en charge* sont systématiquement déconcentrés au niveau des établissements. Les rares exceptions relèvent, notamment pour les dépenses liées aux *conventions de placement extérieur*, de tentatives de dynamisation de ce secteur par la direction régionale. En revanche, notamment dans les domaines de la *formation des personnels ou des frais de déplacement*, la mise en place d'une politique de suivi régional s'accompagne le plus souvent d'une concentration forte des dépenses au niveau du siège. La situation des *crédits informatiques*, qui sont en 1998 très largement concentrés au niveau régional, s'apparente à une période transitoire dans la mesure où précédemment, ces crédits ne figuraient pas parmi les crédits de fonctionnement délégués au niveau régional.

Par ailleurs, entre 1997 et 1998, sur de mêmes postes de dépenses, on peut relever des évolutions sensibles du niveau d'exécution de la dépense ; l'une des causes est notamment la mise en œuvre de la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation pour laquelle un grand nombre de dépenses liées aux locaux, aux véhicules et aux matériels ont été directement prises en charge au niveau régional (voir tableau en annexe).

La structure des dépenses

L'alimentation

La structure des dépenses révèle que le poste le plus important demeure l'alimentation, qui représente 23,89 % des dépenses en 1998, alors qu'elle en représentait 26,20 % en 1997.

Le coût de la journée alimentaire est restée stable : si le nombre de 16 177 742 JDD est retenu (remontée des économes), il est de 18,09 francs ; en 1997, il était de 18,06 francs.

Les dépenses des services pénitentiaires pour l'alimentation des détenus hors établissements à gestion mixte (l'alimentation est remboursée aux groupements dans le cadre des marchés de fonctionnement) se sont élevées à 292 680 383 francs.

Le nombre de journées d'alimentation constatées pour cet exercice dans le parc classique s'est élevé à 16 177 742 représentant une moyenne de 44 322 détenus par jour.

Par ailleurs en 1998, à la suite de l'expérience de la direction régionale de Lille qui avait mis en place un important groupement d'achat pour l'alimentation, et face à la demande d'une application plus stricte de la réglementation relative aux marchés publics, plusieurs directions régionales ont mis en place des organisations similaires, comme la direction régionale de Bordeaux, quand cela n'était pas le cas, dans un souci d'économie. Une extension à d'autres types de produits au niveau régional est également en cours, compte tenu des économies suscep-

tibles d'être réalisées. Ces économies permettent d'une part de bénéficier de crédits pour améliorer les prestations comme par exemple le petit-déjeuner (orientation pour 1999), mais également, au niveau des établissements où elles sont réalisées, de procéder à des travaux ou des aménagements jusqu'ici repoussés.

Néanmoins des difficultés subsistent, notamment pour le coût des livraisons dans de petits établissements disséminés dans le ressort d'une direction régionale.

Le matériel général

Le deuxième poste de dépense est le matériel général, qui représente 14,17 % des dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion classique. Ce poste recouvre à la fois les matériels liés au fonctionnement administratif et technique des établissements, mais aussi les matériels liés à l'entretien et à l'hébergement des détenus.

En matière de gestion, certaines directions régionales ont mis en place un suivi beaucoup plus affiné de leurs contrats de livraison, notamment en matière d'énergie, qui a conduit dans certains cas à une renégociation. De multiples opérations locales ont permis des réductions de consommation des fluides suffisantes pour réaliser sans coût supplémentaire excessif les orientations liées à l'amélioration de l'hygiène corporelle des détenus.

Les dépenses de santé

Les dépenses de santé déconcentrées (donc hors cotisations sociales) s'élèvent à 91 975 551 francs. Elles se concentrent pour 50 % sur les protocoles relatifs au ticket modérateur, 20 % sur les cotisations sociales de maladie et de maternité, et 15 % sur les hospitalisations (ticket modérateur et forfait). Les 25 % restant se répartissent sur les actions de prévention et d'éducation santé et les remboursements aux hôpitaux des frais de transport des matériels.

70 % de ces dépenses sont absorbées par les établissements non autonomes ; leur répartition sur les différents postes est identique à celle de l'ensemble des dépenses. Par contre, les dépenses du siège de la direction régionale se concentrent essentiellement sur les cotisations sociales de maladie et de maternité (98 % des dépenses du siège de la direction régionale). Pour les établissements autonomes, les dépenses se concentrent également sur les protocoles (44 %), les hospitalisations (14 %), les cotisations sociales (13 %) et les remboursements aux hôpitaux des frais de transport des matériels (17 %).

Les réparations civiles

Suite à la déconcentration en 1998 d'un certain nombre de décisions individuelles, les directions régionales ont été amenées à prendre notamment en charge les désignations d'avocats et les indemnisations liées aux accidents de véhicules administratifs hors dommages corporels.

Les sièges des directions régionales assurent la gestion des réparations civiles dont le montant des mandatements s'élève à 1 405 324 F. Il se concentre en grande partie sur les dommages et intérêts, et les

indemnités (70 % de l'ensemble des mandatements), et sur les frais de justice et de procédure (25 %).

Les dépenses informatiques

Suite au changement de nomenclature budgétaire, figurent désormais au chapitre 37-98 article 50 plusieurs dépenses informatiques liées à l'achat ou à la location de matériel (25 261 146 francs), d'achat de logiciels (3 201 976 francs), et de prestations informatiques (2 798 010 francs).

L'utilisation des budgets complémentaires accordés en 1998

L'utilisation des budgets complémentaires attribués aux directions régionales en 1998 fait l'objet d'un examen par direction régionale. Dans la mesure où l'administration centrale n'accorde le plus souvent qu'une participation financière à un projet, on assiste à un recentrage de l'utilisation des crédits obtenus sur certains projets seulement, alors que d'autres ne sont que partiellement réalisés.

Cependant, un grand nombre d'opérations sont menées à leur terme en complétant la dotation du budget complémentaire par une fraction du budget de reconduction, notamment dans le cas d'opérations ayant fait l'objet de plan pluriannuel de programmation par les directions régionales (exemple : la mise aux normes des machines-outils, l'amélioration des conditions de détention).

Le panier du détenu

Le panier du détenu est une enquête semestrielle permettant de connaître, pour chaque établissement, le prix de vente, le conditionnement et la marque d'une liste de 21 articles figurant parmi les produits le plus souvent vendus en cantine.

Pour les établissements classiques le prix du panier a diminué de 1,57 % d'octobre 1997 à octobre 1998 et de 0,43 % entre avril et octobre 1998.

Pour les établissements à gestion déléguée, le prix du panier a diminué de 0,65 % d'octobre 1997 à octobre 1998 et a augmenté de 1,24 % entre avril et octobre 1998.

Les prix moyens en octobre 1998 sont de 135,83 F en établissements classiques et de 126,22 F en établissements à gestion déléguée.

Les évolutions demeurent liées à des changements de fournisseurs ou de références, alors même que les procédures d'achat demeurent incertaines compte tenu des positions divergentes retenues par les trésoreries générales, incitant pour les unes à passer par des marchés publics et pour les autres à s'en abstraire en raison de la nature des fonds utilisés (comptes nominatifs des détenus).

En 1998, un rapport d'enquête interne a été déposé sur le fonctionnement des "cantines" des détenus qui débouchera début 1999 sur la constitution d'un groupe de travail. Au vu des premières préconisations du rapport, il devrait être amené à faire des propositions sur le fonctionnement, l'organisation et la réglementation applicable à ce domaine, notamment en lien avec la comptabilité publique.

La répartition des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés en 1988

Dépenses de personnel*	4 419 784 804 F	62,49 %
Entretien des détenus	788 598 479 F	12,46 %
Alimentation	292 680 383 F	
Habillement couchage et blanchisserie	21 339 406 F	
Sécurité soc vieillesse	29 443 212 F	
Hygiène corporelle	5 186 380 F	
Formation des détenus	14 545 665 F	
Chantiers extérieurs	15 914 944 F	
Réinsertion	6 451 998 F	
Santé des détenus	403 036 491 F	
Autres dépenses	1 586 217 013 F	25,05 %
Matériel général et autres dépenses de service	197 500 658 F	
Consommation d'énergie	125 189 833 F	
Eau	67 021 043 F	
Hygiène propreté nettoyage des locaux	23 970 896 F	
Formation professionnelle des personnels	13 586 111 F	
Transport des détenus	670 058 F	
Rémunération de la main d'œuvre pénale	49 969 690 F	
Frais de communication	27 380 090 F	
Entretien des bâtiments et contrats de maintenance	178 125 940 F	
Parc auto	19 212 938 F	
Réparations civiles	3 765 011 F	
Frais de déplacement	54 716 599 F	
Centres de rétention	11 055 950 F	
Informatique	31 261 132 F	
ÉNAP	34 600 000 F	
Gestion mixte fonctions non déléguées	39 533 041 F	
Marchés de gestion mixte	707 908 107 F	
SEP	749 976 F	
Total général	6 331 000 554 F	

* Hors cotisations et prestations sociales.

Coût des établissements à gestion déléguée en 1998

Année	coût du marché	crédit d'accompagnement	coût du personnel public	coût santé restant à la charge de la DAP hors cot.	nombre de JDD	coût par JDD du marché	coût par personnel inclus
1990	136 782 533 F	7 296 446 F	207 773 279 F		476 566 F	287,02 F	738,31 F
1991	407 145 022 F	20 393 831 F	331 215 334 F		1 674 212 F	243,19 F	453,20 F
1992	541 903 069 F	19 056 899 F	386 878 636 F		2 618 968 F	206,91 F	361,91 F
1993	610 459 286 F	15 511 760 F	454 660 686 F		3 297 205 F	185,14 F	327,74 F
1994	633 974 634 F	17 333 540 F	531 930 540 F		3 555 131 F	178,33 F	332,83 F
1995	667 88 468 F	17 980 233 F	552 700 568 F	29 983 367 F	3 871 426 F	172,52 F	327,67 F
1996	689 214 882 F	19 526 694 F	593 555 898 F	36 816 464 F	4 018 581 F	171,51 F	33,23 F
1997	692 594 343 F	25 039 617 F	620 643 319 F	37 650 717 F	3 969 972 F	174,46 F	346,58 F
1998	707 908 107 F	39 533 041 F	635 098 090 F	34 338 845 F	4 047 662 F	174,89 F	350,05 F

Coût santé = dépenses déconcentrées + (dépenses non déconcentrées au prorata des JDD %, 2).

3-2-4 : Le passage à la monnaie unique européenne

CONTEXTE

La décision fixant la liste des États membres remplissant les conditions nécessaires pour adopter la monnaie unique à compter du 1^{er} janvier 1999 a été arrêtée lors du Conseil européen de Bruxelles du 1^{er} au 3 mai 1998.

Le règlement (CE) n° 974/98 du Conseil de l'Union européenne 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro a complété le cadre juridique fixé par le règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro.

Enfin, le Conseil de l'Union européenne, statuant le 31 décembre 1998 à l'unanimité des États membres, a arrêté les taux de conversion irrévocablement fixés entre l'euro et les monnaies des États membres adoptant l'euro (cf. Règlement (CE) n° 2866/98 du Conseil de l'Union européenne du 31 décembre 1998). Le 1^{er} janvier 1999 commencera donc la "période transitoire" qui se terminera le 31 décembre 2001. Le début de cette phase marquera l'entrée de l'euro dans le système économique, comme monnaie unique des États membres participants.

Un euro est égal à 6,55957 francs français.

Le souhait du Gouvernement a été d'organiser le passage à l'euro dans des conditions simples. L'option retenue pour l'administration pénitentiaire est l'utilisation du franc dans le processus budgétaire et comptable jusqu'au 31 décembre 2001, tout en acceptant des règlements en euros ou en procédant à des paiements en euros.

Pour assurer les communications indispensables au bon déroulement du passage à la monnaie unique, le ministère de la Justice a défini un plan d'action national (juin 1998) qui a été diffusé aux services déconcentrés.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les actions d'information

Outre les nombreuses réunions au niveau de l'administration centrale regroupant les référents de chaque groupe spécialisé pour préparer l'administration pénitentiaire au passage à la monnaie unique et préparer les services déconcentrés à la gestion de la "période transitoire", un séminaire s'est déroulé le 27 mai 1998 associant les responsables des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Il a notamment été décidé d'élaborer des fiches pratiques portant sur les principaux domaines concernés par le passage à l'euro, en prenant en compte les spécificités comptables de l'administration pénitentiaire.

Sont présentés dans ces fiches : les conséquences de l'introduction de l'euro sur le plan comptable pour les établissements pénitentiaires dotés de l'autonomie comptable et pour ceux qui ne sont pas dotés de cette autonomie comptable ; les questions relatives aux dépenses et aux recettes publiques ainsi qu'à la comptabilisation des valeurs inactives ;

l'impact de l'euro sur les futurs services pénitentiaires d'insertion et de probation ; les principes applicables aux marchés publics.

Le double affichage

Afin de faciliter le passage à l'euro aussi bien pour les agents de l'administration pénitentiaire, ses partenaires (détaillants et prestataires de services en particulier) que pour la population pénale, l'accent est mis sur les principes de bonne pratique pour le double affichage comme la distinction bien nette entre, d'une part, l'unité dans laquelle le montant monétaire est libellé et dans laquelle les montants à payer doivent être calculés, et, d'autre part, la contre valeur qui n'est indiquée qu'à titre d'information.

Ainsi et dans le cadre d'une stratégie de communication globale visant à faciliter le passage à l'euro, il a été demandé aux établissements pénitentiaires d'afficher en francs et en euros les sommes à payer sur les catalogues et listes relatifs à la cantine et aux achats extérieurs. De la même façon, les mémoires adressés aux concessionnaires de main-d'œuvre pénale doivent préciser en francs et en euros le "total à payer" de ces documents.

Les bulletins de paie des agents mentionnent, pour information, le montant "net à payer" en francs et en euros depuis janvier 1999.

Pour préparer les détenus à la mise en place de l'euro, les relevés des comptes nominatifs doivent mentionner, toujours à titre d'information, le "net à payer" du bulletin de paie, le montant total du bon de livraison de la cantine et le solde mensuel du relevé de compte en francs et en euros.

3 -3 L'évaluation et le contrôle de gestion

3-3-1 : Le contrôle de gestion

CONTEXTE

L'évaluation de l'activité relative à l'exercice 1998 de l'ensemble des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire a pris une forme différente de celle des années précédentes.

Une conférence d'évaluation de la gestion et de l'activité de chaque direction régionale s'est déroulée après l'exercice 1998 en référence aux orientations qui avaient été fixées en début d'année.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Lors des conférences d'évaluation, chaque direction régionale a été amenée à réagir sur le pré-rapport de gestion établi par le bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion et à y apporter toutes précisions utiles ; parallèlement dans chaque direction régionale deux thèmes d'activité ont été privilégiés pour bénéficier d'un examen approfondi en présence des responsables et des spécialistes du secteur concerné. Il s'agissait là de rapprocher les points de vue de l'administration centrale et des services déconcentrés, d'expliquer les difficultés susceptibles d'être rencontrées, et de valoriser les expériences intéressantes.

L'exercice a permis de prendre en compte les difficultés rencontrées sur le terrain, de mesurer l'écart entre la perception de l'administration centrale et la réalité, et de mettre en valeur des solutions ou innovations locales.

Depuis la réorganisation de la DAP, le bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion reçoit et exploite dans le cadre des rapports d'activités régionaux, les procès-verbaux des commissions de surveillance qui se tiennent annuellement dans les établissements. Pour les 186 établissements du parc pénitentiaire, 90 procès-verbaux de commissions de surveillance, dont 35 étaient présidées par un préfet, ont été adressés au cours du second semestre 1998. Ces rapports sont systématiquement transmis à l'Inspection et aux autres bureaux de l'administration centrale, selon les thèmes abordés.

A l'issue des conférences d'évaluation le bureau de l'évaluation et de contrôle de gestion, au vu de l'ensemble des remontées d'informations dont il dispose en fin d'exercice, a diffusé un rapport national de gestion.

Cet outil composé de 3 parties, les politiques pénitentiaires, les ressources humaines et un bilan économique et financier, permet une vue d'ensemble et une analyse de l'activité des services déconcentrés au regard des objectifs précédemment fixés et des moyens mis à disposition.

Dans un souci de mutualisation de l'information, ce rapport se fait l'écho au travers de fiches spécifiques, d'un certain nombre de réalisations ou de projets régionaux innovants susceptibles d'intéresser d'autres directions régionales. Il comporte également, une synthèse des données de l'année 1998, indicateurs stratégiques, tableaux de bord, chiffres-clefs, suivi du panier du détenu, ainsi qu'un certain nombre de tableaux spécifiques liés à l'activité des services ou à leur organisation.

Ces données ont permis de fonder les analyses qui figurent dans la partie 3-2 consacrée au fonctionnement des services déconcentrés.

PERSPECTIVES

Les cellules de contrôle de gestion régionales seront de plus en plus impliquées dans un travail de vérification de la cohérence des données communiquées dans les différents documents et surtout de mise en perspective de celles-ci.

Elles devront aussi accentuer leur rôle de conseil auprès de l'échelon local.

3-3-2 : Les démarches d'évaluation

CONTEXTE

En 1998, deux démarches ont été menées par le bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion, tandis que d'autres étaient initiées en partenariat avec d'autres bureaux :

- le fonctionnement de la cantine des détenus (service rendu aux détenus pour leur permettre de se procurer contre paiement des produits ou services non mis à disposition par l'administration) a fait l'objet d'une enquête approfondie en matière d'audit ;
- le programme de prévention du suicide pour lequel 11 sites pilotes ont été identifiés, est la démarche la plus aboutie en 1998 en matière d'évaluation.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les démarches d'audit

Le fonctionnement de la cantine des détenus a fait l'objet d'une enquête qui a porté sur une vingtaine d'établissements répartis sur trois directions régionales.

L'enquête a montré la très grande diversité des situations entre établissements, tant dans l'organisation de la cantine que dans la teneur du service rendu à la personne incarcérée.

Elle a également permis d'identifier partiellement le coût de fonctionnement du système actuel, aussi bien en matière de moyens humains que de moyens financiers.

Enfin, la carence réglementaire a été relevée dans l'organisation et la gestion de la cantine.

Les conclusions du rapport remis au cours du troisième trimestre 1998 font le point sur les solutions qui ont pu être mises au point localement. Elles insistent sur la nécessaire harmonisation des règles mises en œuvre et leur clarification, et sur l'approfondissement de la réflexion sur les outils de suivi.

Les démarches d'évaluation

1998 a vu la réalisation d'une démarche particulière d'évaluation sur un programme lancé en 1995 dans le cadre de la prévention du suicide en détention.

Suite à un rapport sur ce thème déposé en 1996, un programme expérimental a été lancé au printemps 1997 dans onze établissements.

La particularité de l'évaluation repose sur le fait qu'elle est effectuée par des professionnels pénitentiaires et non des consultants extérieurs. En outre, la pluridisciplinarité du comité d'évaluation (professions médicales, intervenants extérieurs, magistrats) constitue un facteur important de la démarche d'évaluation.

Cinq objectifs ont été assignés au comité national d'évaluation :

- appréhender les premiers effets du programme sur les pratiques professionnelles, le fonctionnement des établissements et le comportement des détenus ;
- apprécier la manière dont les moyens sont mis en œuvre pour produire les effets attendus du programme de prévention du suicide ;
- produire des jugements de valeur sur les actions menées dans les établissements pilotes en les assortissant d'explications ;
- tirer des enseignements pour l'avenir et produire des recommandations visant à améliorer les pratiques ;
- apporter à la direction de l'administration pénitentiaire un éclairage sur l'expérience en cours et susciter des décisions quant à la poursuite de l'expérience et sa généralisation.

Tous les sites pilotes, à l'exception de l'outre-mer, ont fait l'objet d'une visite du comité national d'évaluation selon une méthodologie préalablement travaillée en commun, et listant notamment les questions et les personnes ressources à rencontrer.

PERSPECTIVES

Le fonctionnement de la cantine des détenus

En 1999, un groupe de travail sera constitué en vue de mener une réflexion et de faire des propositions en terme de réglementation, de comptabilité et d'organisation du service.

Le programme de prévention du suicide

Le rapport du comité national d'évaluation sera restitué en mai 1999 et accompagné d'un certain nombre de recommandations aux différents acteurs.

3-3-3 : Les démarches qualité

CONTEXTE

En 1998, plusieurs types de démarches ont pu être initiées. Leurs objectifs étaient l'accompagnement des établissements, l'harmonisation des démarches, et la mise en œuvre de la réglementation sur l'hygiène alimentaire, qui s'apparente à une démarche qualité.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Certains établissements, qui avaient entamé des démarches qualité dans le domaine du travail pénitentiaire, ont vu celles-ci aboutir en 1998 avec les certifications d'atelier, utiles dans le cadre de l'offre de plateaux techniques aux entreprises.

C'est dans le domaine de la préparation des repas que deux types d'actions ont pu être développées en 1998.

Il s'agit tout d'abord de la préparation des établissements à la mise en œuvre de la nouvelle réglementation en matière d'hygiène alimentaire (dite HACCP). Dans le cadre et avec l'appui de l'ÉNAP, un ensemble de formations a pu être décliné à l'attention des acteurs de l'alimentation. Il s'est accompagné de la réalisation de guides des bonnes pratiques professionnelles.

Par ailleurs, au regard des démarches qualité entreprises par les groupements intervenants dans les établissements à gestion déléguée, est apparu le besoin de s'assurer de la cohérence de celles-ci avec les procédures de l'administration. Un groupe de travail a été constitué pour étudier ces procédures conjointes.

Dans le domaine de la santé, une démarche similaire de mise en place de procédures conjointes de démarches qualité a été entamée avec un groupement privé. L'intérêt est que les travaux sont inspirés de ce qui a pu être mis en place avec certains hôpitaux, et qu'il pourrait être envisagé de les étendre dans le cadre d'une procédure conjointe avec le partenaire hospitalier.

PERSPECTIVE

Le travail de démarches qualité en matière de préparation des repas se poursuivra en 1999 avec la mise en forme documentaire des procédures à décliner par établissement, de la livraison des matières premières à la distribution des repas.

3-3-4 : Le contentieux du fonctionnement des services

CONTEXTE

Le fonctionnement des services génère du contentieux dès lors que la responsabilité de l'administration est engagée sur le fondement de la faute ou pour risque spécial inhérent à l'activité pénitentiaire.

ACTIONS ET RÉSULTATS

En 1998, l'activité de la cellule du contentieux s'est exercée dans cinq domaines distincts :

- La responsabilité pour faute :

Parmi les recours indemnitaires formés par les détenus ou leurs ayants droit, on relève :

- 4 cas de suicide ;
- 11 défauts de soins ;
- 7 mauvais traitements ;
- 5 accidents du travail ;
- 11 dommages matériels (exemple : perte de paquetage).

- La responsabilité sans faute :

- On dénombre 7 indemnisations de requérants victimes de l'application d'une décision comportant une obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (article 131-24 du nouveau Code de procédure pénale).

- Les véhicules administratifs :

- 1998 a été une période de transition puisque l'indemnisation des dommages matériels survenus en métropole est désormais déconcentrée au niveau régional. 17 dossiers dont 2 pour préjudice corporel ont été traités.

- Les avis juridiques :

- 4 questions de fond ont été posées par les services déconcentrés sur des démarches juridiques précises, notamment dans le cadre des relations entre les établissements à gestion déléguée et les groupements privés.

- L'exécution des décisions de justice :

- 3 paiements ont été effectués à ce titre en liaison avec le bureau des affaires juridiques et contentieuses de la DAGE.

- Divers :

- 9 dossiers résiduels ont été traités (exemple : action pénale contre un détenu en cas de dégradation de cellule).

3 - 4 *L'inspection des services pénitentiaires*

CONTEXTE

L'inspection des services pénitentiaires exerce des missions d'enquête, de contrôle général, de conseil technique et d'observations.

Elle comprend 12 personnes dont un chef de service qui est magistrat, membre de l'inspection générale des services judiciaires, quatre inspecteurs, quatre fonctionnaires du personnel de surveillance qui composent la brigade de sécurité pénitentiaire, deux secrétaires et un chauffeur.

Par ailleurs, l'inspection générale des services judiciaires peut, à la demande du garde des Sceaux, effectuer certaines missions d'inspection

ACTIONS ET RÉSULTATS

Inspection générale des services judiciaires

A la demande du garde des Sceaux et de la ministre déléguée à l'enseignement scolaire, une mission a été confiée à l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale de l'Éducation nationale afin d'évaluer les conditions dans lesquelles le projet de formation destiné aux mineurs et jeunes détenus était conçu et réalisé au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis et à la maison d'arrêt du Val-d'Oise. Les travaux de cette mission devaient aboutir en 1999.

Inspection des services pénitentiaires

Au cours de l'année 1998, l'inspection des services pénitentiaires a effectué 61 missions ayant entraîné 105 déplacements, y compris ceux de la brigade de sécurité pénitentiaire, dans les différents services déconcentrés.

- 15 missions sur événements et incidents ;
- 2 missions de contrôle général ;
- 17 visites des services déconcentrés, dont 11 centres de semi-liberté autonomes ;
- 13 missions d'observation effectuées par la brigade de sécurité pénitentiaire ;
- 2 opérations de fouille générale ;
- 11 missions effectuées par le chef de l'inspection qui, assisté d'un inspecteur ou d'un fonctionnaire de la sous-direction des personnes placées sous main de justice, s'est rendu au siège de chaque direction régionale ainsi qu'à la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer et à l'École nationale de l'administration pénitentiaire pour présenter la circulaire du 1^{er} juillet 1998 sur l'usage de la force et des armes en milieu pénitentiaire ;

- 1 mission d'évaluation au centre de détention de Montmédy concernant l'utilisation et la surveillance du terrain de sport situé hors de l'enceinte de l'établissement.

Parallèlement, l'inspection a procédé au contrôle du fonctionnement de 6 maisons d'arrêt en mettant plus particulièrement l'accent sur celles n'ayant pas fait l'objet de visites de l'administration centrale dans un passé récent.

De même, l'enquête administrative sur la maison d'arrêt de Beauvais a entraîné plusieurs déplacements sur site.

Les centres de semi-liberté autonomes, soit 11 établissements au total, ont fait l'objet d'un contrôle approfondi.

Dans le cadre des 15 missions d'enquête sur événements et incidents, l'inspection a bien souvent été conduite, pour traiter ces diverses affaires, à élargir son champ d'investigation au contrôle du fonctionnement général des établissements concernés.

La Brigade de sécurité pénitentiaire, quant à elle, a conduit des missions d'observations dans 13 établissements pénitentiaires pour lesquels elle a réalisé un audit complet en matière de sécurité.

Cette unité a organisé et conduit deux fouilles générales d'établissements pénitentiaires à la maison centrale de Clairvaux et à la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis.

Inspection des services pénitentiaires missions diligentes en 1998

Missions d'enquête sur événements et incidents	<p>Maisons d'arrêt : Borgo, Aix-Luynes, Amiens, Beauvais, Fresnes, Lyon, Saint-Étienne, Toulouse, Strasbourg, Seine-Saint-Denis</p> <p>Centres de détention : Tarascon, Neuvic, Uzerche</p> <p>Centres pénitentiaires : Perpignan, Moulins-Yzeure</p>
Missions de contrôle général	<p>Maison d'arrêt de Saint-Étienne Centre pénitentiaire de Clairvaux</p>
Visites des services déconcentrés	<p>Maisons d'arrêt : Béthune, Arras, Douai, Niort, Poitiers, Fontenay-le-Comte</p> <p>Centres de semi-liberté : Toulouse, Strasbourg, Haubourdin, Grenoble, Briey, Maxeville, Besançon, Gagny, Villejuif, Corbeil, Lyon</p>
Missions d'observation effectuées par la brigade de sécurité pénitentiaire	<p>Maisons d'arrêt : Aurillac, Périgueux, La Roche-sur-Yon, Chartres, Auxerre, Charleville, Bourges, Colmar, Guéret, Saint-Étienne, Béthune, Aix-Luynes, Fontenay-le-Comte</p>
Opérations de fouille générale	<p>Maison centrale de Clairvaux Maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis</p>
Autres missions	<p>Le chef de l'Inspection s'est rendu au siège de chaque direction régionale ainsi qu'à la mission des services pénitentiaires d'outre-mer et à l'ÉNAP, pour présenter la circulaire du 1^{er} juillet 1998 sur l'usage de la force et des armes en milieu pénitentiaire.</p> <p>L'Inspection a effectué une visite du centre de détention de Montmédy pour procéder à une étude sur l'utilisation et la surveillance du terrain de sport.</p> <p>L'Inspection a rencontré deux membres de l'Inspection générale services du Tchad, quatre enquêteurs de la Cour des comptes, et les autorités pénitentiaires tunisiennes.</p>

3 - 5 *Les autres inspections*

L'Inspection générale des affaires sociales

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a réalisé en 1998 deux rapports portant sur les points suivants :

- les conditions dans lesquelles s'est produit le décès d'un détenu de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis à l'établissement public de santé national de Fresnes ;
- les circonstances qui ont entouré le décès d'un détenu à la maison d'arrêt de Rouen et le fonctionnement du service médico-psychologique régional (SMPR).

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. En 1998, elle a ainsi été saisie de 386 réclamations individuelles (contre 323 en 1997).

Autres inspections : l'inspection du travail

Depuis le décret du 8 décembre 1998 portant insertion notamment de l'article D. 109-1 dans le Code de procédure pénale, l'intervention de l'inspection du travail est précisée. Les chefs d'établissements peuvent solliciter l'inspection du travail aux fins de conseil pour toutes les questions relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail dans les ateliers des établissements pénitentiaires.

3 - 6 *Les autres contrôles*

Le contrôle par les autorités judiciaires

Le contrôle, dont le principe est fixé par les articles 727 et D. 230 du Code de procédure pénale revêt de nombreuses formes : visites et contrôle général (articles précités du CPP), contrôles spécifiques sur certaines mesures, prévus par divers articles de ce même code, par les différentes autorités judiciaires compétentes (selon le cas, procureur général et procureur de la République, juge d'application des peines, président de la chambre d'accusation, juge des enfants et juge d'instruction).

Actuellement, il n'est pas effectué de synthèse statistique au niveau national de l'activité de contrôle des établissements pénitentiaires exercée par les autorités judiciaires sous ces diverses formes.

Le contrôle par les commissions de surveillance

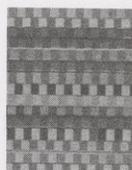
La commission de surveillance est instituée par l'article 727 du Code de procédure pénale. Il existe une commission de surveillance auprès de chaque établissement pénitentiaire. Présidée par le préfet ou le sous-préfet, la commission de surveillance se réunit au moins une fois par an. Ses compétences sont essentiellement prévues par les articles D. 183, D. 184 et D. 261 du Code de procédure pénale.

Depuis la réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire et la création du bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion, les comptes rendus des commissions de surveillance reçus par la direction de l'administration pénitentiaire sont analysés par ce bureau qui saisit les autres bureaux concernés, selon les cas pour information, suite à donner notamment vis-à-vis de l'établissement ou de la direction régionale ou compte rendu d'action.

Depuis la réorganisation de la direction de l'administration pén-
itentiaire et la création du bureau de l'évaluation et du contrôle de ges-
tion, les comptes rendus des commissions de surveillance reçus par la
direction de l'administration pénitentiaire sont analysés par ce bureau
qui suit les autres bureaux concernés, selon les cas pour information,
et qui donne notamment vis-à-vis de l'établissement ou de la direction
régionale un compte rendu d'action.

Chapitre 4

La communication, la coopération et les relations internationales



4 - 1 Les actions de communication

CONTEXTE

Depuis le 1^{er} juillet 1998, le service de la communication et des relations internationales est l'interface des services de presse français et étrangers pour toutes les demandes de reportage et de tournage relatives aux questions pénitentiaires. Les autorisations sont délivrées dans le cadre de la circulaire du 17 janvier 1997.

Les publications de l'administration pénitentiaire sont également gérées par le service de la communication. Il produit des ouvrages, des brochures et tous les supports pouvant appuyer la communication tant interne qu'externe de l'administration pénitentiaire.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les relations avec les médias

Autorisations de reportages et de tournages de fiction délivrées au cours des 6 derniers mois 1998			
origine de la demande	nombre de demandes	autorisations	refus
Télévision	79	61	18
Radio	17	12	5
Films/séries/téléfilms	20	18	2
Presse écrite	24	14	10
Total	140	105	35

- Statistiques établies à compter du mois de juillet 1998, date à laquelle le SCERI a pris en charge la gestion des demandes de reportage ;

- Statistiques ne prenant pas en compte : les demandes traitées en urgence par télécopie (notamment certains reportages télévisés), et les demandes de renseignement passées par téléphone.

75 % des demandes ont fait l'objet d'une autorisation. Les refus sont principalement liés au non respect des principes posés par la réglementation en la matière : anonymat physique et patronymique des personnes incarcérées, pas de reportage à caractère individuel centré sur un détenu en raison de son affaire...

Les demandes émanant des chaînes nationales et câblées sont les plus nombreuses puisqu'elles représentent plus de 50 % des demandes traitées.

Les publications

En 1998, le service de la communication a poursuivi la publication de ses périodiques tels que le rapport annuel d'activités, le journal mensuel interne des personnels, "Étapes", le bulletin d'information sur le

suivi de la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation, "Info-Express", la brochure sur les *Chiffres-clés* et la plaquette de présentation de l'administration pénitentiaire. Ces deux dernières productions ont fait l'objet, comme les années précédentes, d'une traduction en anglais et en espagnol.

Un nouveau périodique trimestriel a été lancé en 1998, "*Notes d'actualité juridique pénitentiaire*", dont la rédaction est assurée par le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire. Cette publication permet de faire un point sur la jurisprudence et les derniers textes réglementaires parus.

Le service de la communication a fait paraître en 1998 deux ouvrages importants concernant les personnels : le *Mémento des droits et obligations des personnels pénitentiaires*, rassemblant l'ensemble des dispositions régissant le statut des fonctionnaires pénitentiaires, et le classeur *Santé, les risques professionnels, la prévention*, comportant une centaine de fiches de sensibilisation et un guide de prévention des risques professionnels auxquels peuvent être confrontés les personnels pénitentiaires dans l'exercice de leurs missions.

Ces deux ouvrages ont été largement diffusés auprès des agents et des responsables des services déconcentrés.

La réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire ainsi que son déménagement rue du Renard ont donné lieu à une communication active. Comme en 1997, la parution du bulletin d'information sur le déménagement, *A-propos*, s'est poursuivie. Une brochure de 15 pages, présentant le nouvel organigramme des services centraux et les missions de l'ensemble des sous-directions et leurs bureaux, ainsi que des services rattachés à la direction, a été élaborée et accompagnée de la publication de deux dépliants, présentant schématiquement le nouvel organigramme et la configuration des nouveaux locaux avec le positionnement de chaque bureau.

La collection "Travaux et documents", qui concerne les recherches et études sur les thématiques pénitentiaires, s'est enrichie en 1998 de cinq nouveaux ouvrages portant notamment sur le contentieux administratif des détenus, les agressions de personnels, la prospective sur le devenir du métier de chef d'établissement.

Les bulletins de la collection des "Cahiers de démographie pénitentiaire" présentent, pour un thème traité, les principales statistiques et les éléments d'analyse. En 1998, un nouveau numéro est paru sur les ressources des détenus sortants.

Enfin, le service de la communication a permis la réalisation des affiches *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, présentes dans tous les parloirs et les greffes des établissements pénitentiaires suite à la directive donnée en ce sens par le garde des Sceaux.

4 - 2 *Les nouvelles technologies*

CONTEXTE

En 1998, l'administration pénitentiaire a décidé d'utiliser les nouvelles technologies de l'information pour sa gestion comme pour sa communication. Elle a ainsi mis en pratique les recommandations gouvernementales sur le passage à la société de l'information.

Avec la réorganisation de ses services centraux, l'administration pénitentiaire a développé au bénéfice de ses agents l'utilisation de la messagerie électronique, leur permettant de se familiariser avec les techniques d'échange électronique d'information.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Le projet d'intranet

Le projet d'intranet (réseau sécurisé utilisant les protocoles de l'internet) de l'administration pénitentiaire a été développé avec l'aide d'un groupe de travail d'utilisateurs. La version a été installée en 1998 dans deux directions régionales : Bordeaux et Dijon ainsi que dans les établissements pénitentiaires et les services d'insertion et de probation qui en dépendent.

L'application a pris le nom d'ApNet. Elle contient des outils classiques multimédia tels que les forums, les messageries ou les hyperliens, et également des modules spécifiques comme la recherche dans la base de données réglementaires.

ApNet est le premier réseau intranet du ministère de la Justice à avoir été développé.

Les bornes interactives, Internet et les cédéroms

En 1998, des projets utilisant les techniques interactives ont été réalisés ou mis à l'étude.

Ils portent sur la réalisation de bornes de présentation de l'administration pénitentiaire.

L'écriture du référentiel-emploi sur cédérom a également été mise en projet. A cet égard, un cahier des charges a d'ores et déjà été rédigé. Il s'agit de conférer à cette application une navigation et une consultation interactives afin de pouvoir la diffuser dans les établissements et auprès de certaines structures partenaires.

L'éventualité de la création d'une borne d'accueil pour les détenus entrants en maison d'arrêt a fait l'objet d'une étude.

Un site consacré au musée des Prisons a été présenté en septembre 1998 sur le site internet du ministère de la Justice. Il retrace l'histoire des prisons et propose une visite virtuelle des collections du musée de Fontainebleau.

La réorganisation de la gestion documentaire dans les services de la direction de l'administration pénitentiaire

Pour accompagner la réorganisation de ses services centraux en juillet 1998, l'administration pénitentiaire a entrepris avec l'aide d'un cabinet de conseil la modernisation de la gestion de sa production d'informations : optimisation des classements, organisation de bases de données, informatisation.

Le service de la documentation a été chargé de mener à bien ce projet. Ses missions sont définies par l'arrêté d'organisation du 1^{er} juillet 1998 :

- la gestion d'une bibliothèque spécialisée et la constitution de bases de données,
- le développement du système d'information documentaire.

Ce projet est complémentaire et nécessaire à celui de développement de l'intranet, outil de communication et interface unique des bases de données d'un système d'information plus riche et plus cohérent.

Le projet documentaire a été défini comme un des projets stratégiques de la direction de l'administration pénitentiaire en 1999.

4 - 3 *Le musée national des Prisons*

CONTEXTE

Le musée national des Prisons joue un rôle d'outil de médiation et de communication du patrimoine historique et culturel de l'administration pénitentiaire. Par les expositions, les demandes de renseignements, l'accroissement des collections, le musée devient le centre de ressources et la référence indispensable en matière de documentation historique pénitentiaire pour les services déconcentrés, l'institution judiciaire, les musées de société et d'histoire et plus généralement, pour les chercheurs, les documentalistes et les étudiants.

ACTIONS ET RÉSULTATS

Les actions de communication

Les manifestations historiques

- Le Centenaire des prisons de Fresnes :

Inaugurées le 19 juillet 1898, les prisons de Fresnes ont célébré leurs cent ans d'existence. Plusieurs manifestations, auxquelles le musée a été largement associé, ont marqué l'année 1998. Une exposition historique et thématique installée en plein air a proposé au grand public des textes et des photographies retraçant l'histoire de l'établissement. Le garde des Sceaux a inauguré ce parcours-exposition le 26 mai en posant la première pierre d'un foyer d'accueil pour les personnels. Un certain nombre d'opérations ont également mobilisé des détenus, une quinzaine d'entre eux ayant participé à des représentations théâtrales durant le mois de juillet 1998 au sein de l'établissement et à l'extérieur au Théâtre de la Ville. Outre des manifestations sportives et culturelles, un colloque sur l'histoire de Fresnes a clos le centenaire le 5 décembre 1998.

- Les journées du patrimoine :

Celles-ci se sont tenues les 20 et 21 septembre 1998 et ont attiré près de 1 800 visiteurs. Une animation spécifique sur l'histoire des bagnes et des personnels pénitentiaires en poste en Guyane a été proposée par deux collectionneurs privés.

- Les expositions

De juillet à novembre 1998, le musée des prisons a participé par le prêt de nombreux documents et objets de collection à l'exposition : "Sur la route du bagne", organisée au musée de l'Île-de-Ré sous le patronage du directeur de l'administration pénitentiaire.

Les visites

Le musée a accueilli en 1998 près de 250 membres du personnel en formation à l'ÉNAP ou venant des établissements pénitentiaires de toute la France.

Les recherches documentaires

Une vingtaine de chercheurs, étudiants et universitaires ont utilisé le centre de ressources du musée pour mener à bien des recherches sur des thèmes aussi divers que l'affaire Dreyfus, la résistance, les enfants en prison ou l'architecture carcérale.

Les acquisitions

Suite à la mission effectuée en mars 1998 sur les sites historiques des bagnes de Guyane qui a permis de prendre des contacts avec les autorités locales en charge de ce patrimoine, le musée national des Prisons est devenu en métropole le lieu de centralisation de l'information sur l'histoire des bagnes et de la transportation.

Les recherches documentaires et les acquisitions effectuées par le musée en 1998 ont enrichi la section consacrée à ce thème et élargie à l'histoire des bagnes de métropole (Brest, Toulon, Rochefort) fermés après 1848.

4 - 4 *Les relations internationales*

CONTEXTE

Le secteur des relations internationales a pour mission de développer et de coordonner les relations avec les services pénitentiaires étrangers et les organismes internationaux.

Toutes ces actions sont coordonnées et mises en œuvre par le service des affaires européennes et internationales (SAEI) qui est l'interlocuteur privilégié du ministère des Affaires étrangères pour les projets de coopération.

ACTIONS ET RÉSULTATS

L'accueil des délégations étrangères

L'administration pénitentiaire a accueilli en 1998 43 délégations, soit 197 personnes, représentant 29 pays :

- | | |
|------------------------------------|------|
| - Europe | 31 % |
| - Amérique | 29 % |
| - Afrique | 20 % |
| - Asie (y compris le Moyen-Orient) | 20 % |

Les thèmes de visite revenant le plus souvent dans les demandes ont concerné essentiellement la gestion déléguée (visites des établissements du programme 13 000). Les activités de réinsertion ont constitué également un point d'attrait important des visites.

La coopération internationale

Les missions de coopération se sont beaucoup développées avec la nomination en janvier 1998 d'un directeur des services pénitentiaires chargé de missions d'expertise et de coopération pour les pays étrangers. Cette nomination témoigne de la demande croissante, de la part de nombreux pays, de liens de travail avec l'administration pénitentiaire française.

Les missions

Les missions confiées à l'expert sont pour l'essentiel des missions d'audit et d'évaluation. Quatre missions de courte durée (8 à 15 jours) ont ainsi été effectuées en Argentine, au Cameroun, au Tchad et en Côte-d'Ivoire. Elles ont porté sur l'état général du système pénitentiaire du pays demandeur et sur les actions de formation du personnel nécessaires.

Des actions de formation sont venues ainsi concrétiser les missions effectuées en Bolivie, au Cameroun et en Tunisie. Des personnels ressortissant de ces États sont venus à l'ÉNAP participer à des modules de formation spécialisée avec les personnels pénitentiaires français.

Des actions de formation ont également été menées au Liban et aux Émirats-Arabs-Unis : des experts français se sont déplacés pour des missions de deux semaines sur des thèmes de formation tels que la sécurité dans les prisons et les transfèrements, ou la prise en charge des mineurs.

La mission en Haïti

Depuis 1995, un directeur des services pénitentiaires était détaché en Haïti dans le cadre d'une mission d'assistance mise en œuvre par l'ONU. Cette mission a pris fin en septembre 1998 et a donné lieu à l'élaboration d'un rapport faisant état des avancées obtenues par ce programme. Les activités du projet d'assistance à la réforme pénitentiaire menée en Haïti par une équipe internationale, se sont déroulées suivant trois axes : le conseil et l'assistance technique, la formation des personnels, la réhabilitation des établissements pénitentiaires.

Si des progrès importants ont été faits, notamment en identifiant des exigences déontologiques minimales (exemple : le principe de légalité des incarcérations, le professionnalisme des personnels, des conditions de détention humaines, le maintien des liens familiaux et sociaux), ces progrès restent fragiles car réversibles. Les conditions sont encore précaires et incertaines. Le rapport de mission préconise en cela le maintien d'une assistance technique et financière au risque de voir échouer le travail réalisé pendant trois ans par la mission.

La coopération européenne

La coopération avec d'autres pays européens est encore peu développée dans les programmes menés par l'administration pénitentiaire française. Cependant, un certain nombre d'événements ont eu lieu en 1998 qui augurent d'un développement rapide de ces liens dès 1999.

Les liens avec le Conseil de l'Europe

La conférence *ad hoc* des directeurs d'administration pénitentiaire, organisée par le Conseil de l'Europe aux Pays-Bas du 4 au 8 octobre 1998, a préconisé à cette occasion le développement des liens bilatéraux entre États de l'Europe occidentale et pays de l'ancien bloc de l'Est. Le jumelage entre établissements, entre écoles de formation, voire même entre administrations (comme tel est le cas entre les pays scandinaves et les pays baltes) pourrait être le ciment de ce développement sous l'égide du Conseil de l'Europe. Ces orientations ont été reprises par les participants à la réunion multilatérale qui s'est tenue au Conseil de l'Europe les 30 novembre et 1^{er} décembre 1998 pour faire le point sur les projets de partenariats pénitentiaires.

Les liens avec les pays d'Europe centrale et orientale

C'est dans ce contexte que l'administration pénitentiaire française a pu tisser des liens de coopération avec trois pays d'Europe centrale et orientale : la Russie, l'Ukraine et la Moldavie. Trois délégations se sont rendues dans les directions régionales de Paris, Marseille et Strasbourg en 1998 afin d'établir les premiers liens et d'envisager des modalités pratiques de coopération.

Concernant la Moldavie, un programme d'appui à la modernisation du système pénitentiaire moldave a été mis en place et une réunion s'est tenue sur ce point à Chisinau du 14 au 15 octobre. Elle a mis en avant les progrès enregistrés : transfert de l'administration pénitentiaire de l'intérieur vers le ministère de la Justice, transfert du personnel de garde sous le contrôle du ministère de la Justice. Les difficultés financières, économiques et sociales rendent néanmoins l'évolution encore difficile.

La coopération avec d'autres pays européens est encore plus développée dans les programmes menés par l'administration britannique. Cependant, un certain nombre d'investissements ont été effectués par le Royaume-Uni dans d'autres pays de l'Europe occidentale. Les investissements effectués par le Royaume-Uni dans d'autres pays de l'Europe occidentale sont encore plus développés que ceux effectués par d'autres pays de l'Europe occidentale.

La coopération au sein des domaines d'administration britannique organisée par le Conseil de l'Europe aux Pays-Bas du 1 au 8 octobre 1957, a permis à une douzaine de pays d'acquiescer les deux principes suivants : dans le domaine économique, les pays de l'Europe occidentale ont une responsabilité commune de promouvoir le développement économique de l'Europe occidentale. Les obligations ont été imposées par le Conseil de l'Europe. Ces obligations ont été imposées par le Conseil de l'Europe. Ces obligations ont été imposées par le Conseil de l'Europe. Ces obligations ont été imposées par le Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale.

Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale.

Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949. Il a pour but de promouvoir la coopération entre les pays de l'Europe occidentale.

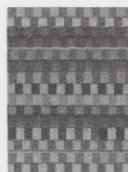
A - Présentation de l'administration pénitentiaire

A.1 LES MISSIONS ET LES STRUCTURES

A.1.1 Une double mission : la garde et la réinsertion

Loi du 22 juillet 1987

ANNEXES



Article 1^{er} : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines ».

L'exécution des décisions de justice

L'administration pénitentiaire prend en charge les personnes placées sous main de justice. Les mesures prononcées à leur égard interviennent avant ou après jugement et sont exécutées soit en milieu fermé, dans les prisons, soit en milieu ouvert, avec ou sans enfermement préalable.

En milieu fermé, il s'agit de personnes en attente de jugement, ou de condamnés soumis à une peine privative de liberté.

En milieu ouvert, dans le cadre de mesures sans privatives de liberté tel le contrôle judiciaire, le suivi avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général, les personnes sont suivies par des équipes de probation et d'assistance aux libérés.

La réinsertion sociale

En collaboration avec des partenaires publics ou associatifs, l'administration pénitentiaire favorise l'insertion des personnes qui lui sont confiées dans les dispositifs d'insertion de droit commun (levo sociaux, hébergement, formation, santé).

L'individualisation de la peine

La législation pénale prévoit l'individualisation des peines tant en milieu ouvert qu'enfermé. L'exécution de la peine tient tout à la fois compte de la personnalité, de son comportement et des possibilités de réinsertion du condamné.

Le type de l'application des peines peut présenter différentes modalités dont il résulte en l'analyse sur l'ensemble des personnels pénitentiaires : libération conditionnelle, peines sans sursis, réduction de peine, placement en semi-liberté, placement à l'extérieur.

ANNEXES

A - Présentation de l'administration pénitentiaire

A 1 LES MISSIONS ET LES STRUCTURES

A 1-1 : Une double mission : la garde et la réinsertion

Loi du 22 juin 1987

Article 1^{er} : "Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines"

L'exécution des décisions de Justice

L'administration pénitentiaire prend en charge les personnes placées sous main de justice. Les mesures prononcées à leur égard interviennent avant ou après jugement et sont exécutées soit en milieu fermé, dans les prisons, soit en milieu ouvert, avec ou sans enfermement préalable.

En milieu fermé, il s'agit de prévenus, en attente de jugement, ou de condamnés, soumis à une peine privative de liberté.

En milieu ouvert, dans le cadre de mesures non privatives de liberté tel le contrôle judiciaire, le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général, les personnes sont suivies par des comités de probation et d'assistance aux libérés.

La réinsertion sociale

En collaboration avec des partenaires publics ou associatifs, l'administration pénitentiaire favorise l'inscription des personnes qui lui sont confiées dans les dispositifs d'insertion de droit commun (droits sociaux, hébergement, formation, santé).

L'individualisation de la peine

La législation pénale prévoit l'individualisation des peines tant en milieu ouvert que fermé : l'exécution de la peine tient tout à la fois compte de la personnalité, du comportement et des possibilités de réinsertion du condamné.

Le juge de l'application des peines peut prononcer différentes mesures dont il décide en s'appuyant sur l'avis des personnels pénitentiaires : libération conditionnelle, permission de sortie, réduction de peine, placement en semi-liberté, placement à l'extérieur.

A 1-2 : Les personnes prises en charge

En milieu ouvert

Les mesures alternatives à l'incarcération répondent à une démarche axée sur la responsabilisation du condamné. Les personnes faisant l'objet de ces mesures sont placées sous le contrôle du juge de l'application des peines et suivies à sa demande par des services pénitentiaires d'insertion et de probation, soit dès le jugement, soit après une période de détention.

L'administration pénitentiaire prend en charge 131 367 personnes en milieu ouvert au 1^{er} janvier 1999.

En milieu fermé

Au cours des quarante dernières années, leur nombre, qui dépasse aujourd'hui 55 000, a plus que doublé. En outre, depuis environ une décennie, la durée de détention augmente, principalement sous l'effet de l'allongement des peines.

Les maisons d'arrêt notamment connaissent un surencombrement qui a des répercussions sur les conditions de vie des détenus.

Essentiellement masculine, la population carcérale est jeune (moins de 30 ans en majorité).

Les personnes prises en charge dans les établissements pénitentiaires peuvent exercer un travail ; elles ont également accès à différentes activités d'enseignement, de formation, culturelles ou sportives.

A 1-3 : La vie en prison

Généralités

Le greffe procède à l'écrou : enregistrement du titre de détention, établissement de la fiche pénale, fouille et vestiaire. C'est l'entrée dans l'établissement pénitentiaire. Une trousse d'hygiène est remise, les détenus qui en sont dépourvus reçoivent du linge de corps. Le détenu entrant passe obligatoirement une visite médicale ; il rencontre dès les premiers jours le service d'insertion et de probation et la direction de l'établissement.

Les régimes de détention sont différents selon la catégorie de l'établissement. L'encellulement individuel est la règle. Il peut toutefois y être dérogé pour des raisons de surencombrement. C'est principalement le cas dans les maisons d'arrêt.

Les journées sont rythmées par des activités telles le sport, le travail, l'enseignement ou la formation. L'installation de téléviseurs dans les cellules en 1983 a changé la vie quotidienne des détenus. Par ailleurs, la "cantine" permet aux détenus de se procurer des fournitures courantes. Aucun argent ne circule en détention, toutes les dépenses sont réglées par débit du compte individuel du détenu ouvert à la comptabilité.

Travail

Le droit au travail est inscrit dans l'article 720 du Code de procédure pénale. Le travail en établissement pénitentiaire repose sur le volontariat de la personne détenue. Il lui offre la possibilité de bénéficier d'un revenu et d'acquérir des réflexes professionnels et une qualification qui contribueront à son insertion sociale.

Le travail est exécuté soit pour le compte d'entreprises privées (concession), soit pour le compte de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) qui est implantée principalement dans les établissements pour peine.

Les détenus peuvent également se voir proposer des postes de travail liés au fonctionnement des établissements et appelés "service général" : fonctions de maintenance, fonctions d'hôtellerie (restauration, blanchisserie, nettoyage). Ces activités sont encadrées par du personnel pénitentiaire.

Formation

Plus de la moitié des personnes détenues présentent un niveau scolaire de fin d'études primaires et ne disposent pas de réelle formation professionnelle. Le taux d'illettrisme de la population pénitentiaire est supérieur à la moyenne nationale. La formation, qu'elle soit générale ou professionnelle, constitue donc l'un des outils essentiels de la réinsertion. L'informatique comme outil de formation individuelle et collective est un support pédagogique ludique et valorisant pour les détenus en apprentissage.

Enseignement

Près de 28 000 détenus bénéficient d'une formation générale dispensée par des enseignants que l'Éducation nationale met à la disposition du ministère de la Justice.

Formation professionnelle

Le dispositif comprend des formations de base (lutte contre l'illettrisme, remise à niveau, formation générale) et des formations professionnelles principalement axées sur les secteurs des services et du bâtiment. Ces formations sont dispensées sous forme de stages modulaires, de formation à distance ou personnalisée.

Santé

Afin d'offrir aux personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire une qualité et une continuité de soins équivalentes à celles dont dispose l'ensemble de la population, la loi du 18 janvier 1994 a confié au service public hospitalier la mission de soins aux détenus (à l'exception des établissements du programme 13 000) et généralisé l'affiliation des détenus à la sécurité sociale. Le dispositif de soins en milieu pénitentiaire recouvre les aspects somatiques (exercés principalement par les unités de consultation et de soins ambulatoires présentes dans chaque établissement pénitentiaire, et par l'établissement public de santé national de Fresnes) et psychiatriques (certains établissements étant dotés d'un service médico-psychologique régional). Il inclut la

dimension préventive et curative, ainsi que la préparation de relais sanitaires au terme de la période d'incarcération.

Sport

Facteur d'équilibre, le sport joue un rôle fondamental dans l'amélioration des conditions de détention et le maintien d'un bon climat dans les établissements pénitentiaires. Il oblige à accepter des règles, à prendre des responsabilités et à s'investir dans une pratique collective. Un protocole d'accord passé entre le ministère de la Justice et celui de la Jeunesse et des Sports définit les principes communs d'une politique sportive en milieu carcéral. Il porte sur le temps de pratique hebdomadaire des activités physiques, sur les équipements sportifs ainsi que sur la formation des animateurs.

Culture

De nombreux programmes culturels sont développés à l'intérieur des prisons, avec l'aide du ministère de la Culture. La lecture est privilégiée et l'implantation de bibliothèques doit permettre à toute personne incarcérée de lire sur place ou d'emprunter livres et revues. Des spectacles sont fréquemment organisés et des ateliers de création mis en place.

Culte

Les aumôniers des cultes catholique, protestant, israélite, musulman, orthodoxe et bouddhiste célèbrent les offices et rencontrent les personnes détenues à la demande de celles-ci. Ils peuvent être aidés dans leur tâche par des auxiliaires bénévoles d'aumônerie.

A 1-4 : Les structures

Placée sous l'autorité du garde des Sceaux depuis 1911, l'administration pénitentiaire est l'une des six directions du ministère de la Justice. En 1998, elle se compose d'une administration centrale, de services déconcentrés (directions régionales, établissements pénitentiaires et comités de probation et d'assistance aux libérés) et d'un établissement public de santé national.

Les services centraux

Depuis le 1^{er} juillet 1998, les services centraux comprennent, outre une inspection, trois sous-directions et un service de communication et de relations internationales.

L'inspection des services pénitentiaires est chargée du contrôle des établissements pénitentiaires, à la demande du directeur.

La sous-direction des personnes placées sous main de justice a en charge la définition et la mise en œuvre des politiques pénitentiaires.

La sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés pilote l'action des services déconcentrés et organise la mise à disposition des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

La sous-direction des ressources humaines a en charge la gestion des personnels et le suivi des relations sociales. Elle assure la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au regard de l'évolution des métiers.

Le service de la communication et des relations internationales assure la communication interne et externe de l'administration pénitentiaire et le suivi des relations internationales avec les services pénitentiaires étrangers.

Les services déconcentrés

- Les directions régionales

Les neuf directions régionales et la mission des départements et territoires d'outre-mer animent, contrôlent et coordonnent l'activité des établissements pénitentiaires et des comités de probation et d'assistance aux libérés placés sous leur autorité.

- Les établissements pénitentiaires

Ils sont classés en deux grandes catégories : maisons d'arrêt et établissements pour peine :

- Les maisons d'arrêt reçoivent les prévenus (détenus en attente de jugement) ainsi que les condamnés dont le reliquat de peine n'excède pas un an lors de leur condamnation définitive. Il existe une maison d'arrêt au moins par département (sauf dans le Gers).

- Les établissements pour peine sont divisés en maisons centrales, centres de détention et centres de semi-liberté, en fonction du type de population pénale qu'ils accueillent.

- Les centres pénitentiaires sont des établissements comprenant au moins deux quartiers à régime de détention différents (maison d'arrêt et centre de détention, maison d'arrêt et maison centrale).

- Les détenus condamnés à une longue peine et présentant des risques sont dirigés vers les maisons centrales, à vocation sécuritaire. Ceux dont les peines sont plus courtes, ou qui témoignent de possibilités concrètes de réinsertion sociale, sont orientés vers les centres de détention.

Les condamnés soumis au régime de semi-liberté sont écroués dans les centres de semi-liberté.

- L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) joue le rôle, en complément avec l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, d'une unité hospitalière sécurisée interrégionale pour les personnes incarcérées.

Certains établissements, dits du "programme 13 000", présentent une spécificité de gestion. En effet, en 1987, pour lutter contre la surpopulation carcérale, un programme de 13 000 nouvelles places a été mis en œuvre. 25 nouveaux établissements ont été construits sur l'ensemble du territoire national dont 21 fonctionnent en gestion mixte : les personnels de l'administration pénitentiaire assurent l'exécution des missions de service public (garde, réinsertion, greffe et direction) et le contrôle des fonctions déléguées aux groupements privés (maintenance des équipements, transports, hôtellerie, restauration, santé, travail et formation professionnelle).

- Les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL)

Les comités de probation et d'assistance aux libérés ont pour rôle essentiel d'assister le juge de l'application des peines dans la mise en œuvre de ses décisions. Ils assurent une mission de contrôle et veille au respect des obligations ou des conditions imposées par les autorités judiciaires dans les cas suivants : sursis ou ajournement avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, travail d'intérêt général, interdiction de séjour, contrôles judiciaires. Ils peuvent également effectuer des enquêtes sociales.

En outre, les CPAL mettent en œuvre les mesures d'aide propres à favoriser la réinsertion sociale des personnes prises en charge et apportent un soutien aux sortants de prison.

La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), actuellement en cours, va modifier profondément cette organisation et ces modes de fonctionnement.

Créés par le décret du 13 avril 1999, les SPIP opèrent la fusion des travailleurs sociaux des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires et ceux des comités de probation et d'assistance aux libérés. Cette nouvelle structure, qui vise à assurer la continuité de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, est dirigée par un cadre pénitentiaire, le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Le SPIP assure l'exécution des peines et des mesures restrictives de liberté prononcées par l'autorité judiciaire, avant ou après jugement, et est chargé de la mise en œuvre des actions d'insertion dans les établissements pénitentiaires.

A 1-5 : Les personnels

Les personnels de direction

Les personnels de direction des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ont en charge la gestion des établissements. Au niveau régional, ils assurent des fonctions de pilotage et de mise en œuvre des orientations définies par le niveau central.

Les personnels socio-éducatifs

En milieu fermé, les travailleurs sociaux sont chargés, au sein des services socio-éducatifs, du suivi individuel des personnels détenues. Ils organisent, mettent en place ou gèrent les différentes activités socio-éducatives dans l'établissement, sous la conduite d'un chef de service.

En milieu ouvert, au sein des comités de probation et d'assistance aux libérés, ils s'assurent que la personne confiée se soumet aux mesures de contrôle et respecte les obligations qui lui sont imposées. Ils mettent en œuvre les mesures propres à favoriser sa réinsertion sociale. Les CPAL sont dirigés par des directeurs de probation.

Les personnels de surveillance

Les surveillants représentent la catégorie de personnel la plus importante. En contact permanent et direct avec les détenus, ils assurent

la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement et participent à l'individualisation de la peine. Le personnel de surveillance se compose de surveillants, premiers surveillants et chefs de service pénitentiaire (dans ce dernier corps, certains assurent la direction des établissements de petite dimension).

Les personnels techniques

Les personnels techniques ont non seulement vocation à assurer la maintenance des infrastructures mais aussi à intervenir dans le domaine de la formation professionnelle des détenus ou de la direction des ateliers.

Ils se répartissent en trois catégories : chefs de travaux, instructeurs techniques et professeurs techniques.

Les personnels administratifs

Les personnels administratifs ont en charge la gestion matérielle et administrative ainsi que la gestion des ressources humaines liées au fonctionnement des établissements pénitentiaires et des services. En établissement, ils participent également à la gestion des greffes avec les personnels de surveillance.

Les attachés d'administration et d'intendance sont chargés de l'encadrement, de l'animation et du contrôle de ces personnels.

L'École nationale d'administration pénitentiaire

L'ÉNAP, située à Fleury-Mérogis, assure la formation initiale de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire et donne à chacun d'entre eux une formation spécifique. Plus de 10 000 agents y ont été formés durant les dix dernières années. La formation initiale apporte aux élèves des connaissances juridiques et réglementaires, l'apprentissage des gestes professionnels, ainsi que les techniques de maîtrise de soi, de tir et de défense, la pratique des documents administratifs, une initiation à l'informatique et aux techniques de communication.

En matière de formation continue, l'ÉNAP organise des modules spécifiques sur les techniques professionnelles, l'essentiel de la formation continue étant assuré par les services déconcentrés.

A 2 LES CHIFFRES-CLÉS

Les établissements

186 établissements dont :

- 119 maisons d'arrêt dont 7 en outre-mer ;
- 55 établissements pour peine :
 - 12 centres de détention,
 - 12 centres de détention régionaux,
 - 25 centres pénitentiaires dont 7 en outre-mer,
 - 6 maisons centrales,
- 12 centres autonomes de semi-liberté ;
- 1 établissement public de santé national à Fresnes.

Ils totalisent une capacité de 50 014 places de détention

Le budget

Le budget 1999 de l'administration pénitentiaire inscrit en loi de finances initiale est de 7 421 millions de francs (+ 5,79 % par rapport à 1998).

La part du budget de l'administration pénitentiaire dans le budget du ministère de la Justice se stabilise autour de 28,26 % en 1999 (28,2 % en 1998, 27,09 % en 1997).

Les crédits budgétaires 1999 sont destinés :

- pour 58,33 % aux personnels (4 329 414 093 francs, 660 014 923,60 euros)
- pour 35,36 % au fonctionnement des établissements pénitentiaires (2 624 725 149 francs, 400 136 769,40 euros)
- pour 5,9 % aux équipements (438 000 000 francs, 66 772 669,54 euros)
- pour 0,29 % aux interventions (21 945 279 francs, 3 345 536,21 euros)

Le personnel¹

L'administration pénitentiaire comptait, en effectifs budgétaires, 25 474 agents dont :

- 19 987 personnels de surveillance,
- 2 262 personnels administratifs,
- 1 542 personnels d'insertion et de probation,
- 538 assistants de service social,
- 675 personnels techniques,
- 342 personnels de direction,
- 128 contractuels.

On compte en moyenne pour 100 détenus au 1^{er} janvier 1999 :

- 38 personnels de surveillance,
- 1 travailleur social.

¹ Les effectifs au 1^{er} janvier 1999

En outre, l'administration pénitentiaire a recours :

- aux services de fonctionnaires d'autres ministères (essentiellement enseignement et santé) ;
- à des vacataires ;
- aux 839 employés des groupements privés, dans le cadre du programme "13 000", siège inclus, ainsi répartis :
 - direction, administration (123 personnes),
 - maintenance, transport (204),
 - hôtellerie (145),
 - santé (165),
 - travail et formation professionnelle (202).

De 1985 à 1999, les effectifs budgétaires se sont accrus de 53,65 %.

**Les rémunérations des personnels
traitement nets mensuels en francs (primes mensuels incluses)**

Traitement nets mensuels en francs (primes mensuels incluses)	premier échelon		dernier échelon	
	en francs	en euros	en francs	en euros
Elève surveillant	8 060	1 229		
Surveillant	8 294	1 264	13 273	2 023
Premier surveillant	11 426	1 742	14 568	2 221
Elève chef service pénitent. 2 ^o cl.	8 397	1 280		
Chef service pénitent. 2 ^e cl.	8 838	1 347	14 623	2 229
Chef service pénitent. 1 ^{er} cl.	12 548	1 913	15 968	2 434
Elève conseiller d'inst. prob.	8 431	1 285		
Cons. inst. prob. 2 ^e cl.	8 675	1 323	13 984	2 132
Cons. inst. prob. 1 ^{er} cl.	10 773	1 642	15 125	2 306
Chef des serv. d'insert. et de prob.	11 811	1 801	15 809	2 410
Assistant de service social	9 028	1 376	14 501	2 211
Assistant de service social principal	11 192	1 706	15 684	2 391
Conseiller technique de serv. social	12 261	1 869	16 387	2 498
Agent de service technique 2 ^o cl.	7 521	1 146	9 445	1 440
Agent administratif	7 503	1 144	9 436	1 438
Adjoint administratif	7 713	1 176	11 175	1 704
Secrétaire d'administr. et d'intend.	9 611	1 465	14 569	2 221
Attaché d'administr. et d'intend.	10 001	1 525	22 010	3 355
Elève directeur 2 ^e cl.	10 774	1 642		
Directeur	12 278	1 872	23 583	3 595
Chef de travaux	7 844	1 196	11 511	1 755
Instructeur technique	8 722	1 330	13 621	2 076
Professeur technique	8 670	1 322	14 710	2 243
Directeur technique	11 206	1 708	16 864	2 571

Les personnes placées sous main de justice en milieu fermé en métropole et en outre-mer

- 52 961 détenus au 1^{er} janvier 1999 dont :
 - 20 452 prévenus,
 - 32 509 condamnés.
- 2029 femmes détenues (3,8 % de l'ensemble) dont :
 - 1 038 prévenues,
 - 991 condamnées.

Au 1^{er} janvier 1999, le taux de détention était de 84,2 détenus pour 100 000 habitants (50 pour 100 000 en 1975).

La durée moyenne de détention en métropole est de 8,3 mois pour l'année 1998 (4,3 mois en 1975) et 11,0 en outre-mer.

la répartition par âge au 1 ^{er} janvier 1999	
moins de 18 ans	1,3 %
18 à 21 ans	8,3 %
21 à 25 ans	15,3 %
25 à 30 ans	19,3 %
30 à 40 ans	28,4 %
plus de 40ans	27,4 %

76,4 % des détenus sont français et 26,3 %, étrangers (y compris les apatrides et les nationalités mal définies).

• Prévenus

Durée moyenne de détention provisoire : 4,5 mois pour l'année 1998, en métropole (1975 : 2,4 mois)

• Condamnés au 1^{er} janvier 1999

Répartition selon la durée de la peine :

- inférieure à 1 an : 23,8 %
- de 1 à 3 ans : 21,4 %
- de 3 à 5 ans : 13,4 %
- plus de 5 ans : 41,4 %

Répartition selon la nature de l'infraction principale commise :

- 27,2 % pour vol simple et qualifié,
- 21,0 % pour viol et autres agressions sexuelles,
- 16,8 % pour infraction à la législation sur les stupéfiants,
- 10,5 % pour meurtre, assassinat, empoisonnement,
- 8,2 % pour violences volontaires,
- 4,6 % pour escroquerie, recel, faux et usage de faux,
- 3,0 % pour infraction à la législation sur les étrangers,
- 1,3 % pour homicide et atteinte involontaire à l'intégrité de la personne,
- 7,4 % pour autres motifs.

Incidents en détention ;

- 118 suicides,
- 16 évasions,
- 278 agressions contre le personnel.

Les personnes placées sous main de justice en milieu ouvert

En 1998, 131 367 personnes ont été suivies par les comités de probation et d'assistance aux libérés au titre d'au moins une mesure, soit avant le jugement (suivi pré-sentenciel), soit après, pour l'exécution d'une peine.

Sur cette même période ont été suivies 143 746 mesures dont :

- 109 349 sursis avec mise à l'épreuve,
- 23 952 travaux d'intérêt général (TIG),
- 4 685 libérations conditionnelles, dont 88,2 % prononcées, par les juges de l'application des peines et 11,8 % par le garde des Sceaux.
- 774 ajournements avec mise à l'épreuve,

En outre, 50 847 interventions ont été réalisées :

- 29 287 enquêtes dans le cadre de l'article D. 49.1,
- 9 194 enquêtes rapides à la demande des parquets ou des magistrats instructeurs,
- 9 660 sortants de prison ont été accueillis en 1998,
- 2 706 enquêtes ont été menées pour l'instruction de projets de libération conditionnelle.

Les mesures d'individualisation

- 35 933 permissions de sortir ont été accordées,
- 3137 décisions de placement à l'extérieur ont été prononcées,
- 6 983 placements en semi-liberté ont été prononcés,
- 103 937 réductions de peine ont été examinés dont 96 663 accordées (soit un taux de 93,0 %).

Décisions d'admission à la libération conditionnelle :

- 5 098 par les juges de l'application des peines,
- 224 par le garde des Sceaux.

Les actions de réinsertion

Le travail et la formation professionnelle

En 1998, en moyenne, 22 534 détenus ont travaillé ou ont été stagiaires de la formation professionnelle, soit un taux d'activité rémunérée de 43,22 % :

- 1 274 étaient employés par la RIEP,
- 10 344 par des concessionnaires,
- 6 728 au service général,

- 1 490 travaillaient à l'extérieur,
- 2 698 suivaient une formation professionnelle rémunérée.

La rémunération moyenne mensuelle nette est de :

- 740 francs (112,81 euros) pour le service général,
- 2 162 francs (329,59 euros) pour le travail en concession,
- 1 450 francs (221, 05 euros) en formation professionnelle,
- 2 487 francs (379,41 euros) pour le travail effectué dans les ateliers de la RIEP.

4 135 223 heures stagiaires ont été réalisées au bénéfice de 19 555 détenus.

La formation générale des détenus

Elle mobilise :

- 284 enseignants du 1^{er} degré à temps plein,
- 1 200 heures de vacances d'enseignants du 1^{er} degré,
- 30 professeurs de l'enseignement secondaire à temps plein,
- 2 398 heures de vacances de professeurs de l'enseignement secondaire.

28 958 détenus ont suivi, durant une partie l'année scolaire, une formation générale dont :

- 7 111 d'alphabétisation et de lutte contre l'illettrisme,
- 10 769 de niveau primaire,
- 9 459 de niveau secondaire,
- 1 131 à la préparation au bac et au diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU),
- 488 du niveau de l'enseignement supérieur.

3 864 détenus ont été candidats à un examen scolaire ou universitaire, 76 % ont été reçus dont :

- 2 106 au certificat de formation générale (CFG),
- 228 à des unités du CAP,
- 231 à un CAP ou un BEP,
- 226 au brevet des collèges,
- 52 au baccalauréat,
- 69 au DAEU,
- 36 à un diplôme de l'enseignement supérieur.

2 800 détenus ont suivi des cours par correspondance.

La santé

En application de la loi du 18 janvier 1994, les hôpitaux chargés des soins somatiques ont créé, dans chacun des 149 établissements pénitentiaires concernés par la loi de 1994 (hors établissements du programme "13 000"), une unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA).

Confiée depuis 1986 au service public hospitalier, la prise en charge médico-psychologique a vu ses moyens renforcés :

- 125 secteurs de psychiatrie générale interviennent en milieu pénitentiaire ;
- 26 SMPR, services hospitaliers implantés en milieu pénitentiaire, couvrent l'ensemble de la population pénale.

Dans les établissements du programme "13 000", 21 équipes médicales dépendant des groupements privés assurent la mission de soins aux détenus.

La culture

- Bibliothèques
 - 73 % des bibliothèques permettent un accès direct aux livres,
 - 60 établissements bénéficient de l'intervention d'un bibliothécaire de lecture publique.
- Équipements
 - 139 établissements ont une salle permettant la diffusion de spectacles,
 - 93 ont un circuit de télévision interne.
- Présentation et ateliers artistiques
 - 103 pièces de théâtre ont été présentées,
 - 496 concerts,
 - 84 expositions d'arts plastiques,
 - 43 établissements bénéficient d'un atelier théâtre,
 - 88 d'un atelier musique,
 - 112 d'un atelier d'art plastique.

Le secteur associatif

- Dix associations nationales participent à la mission de réinsertion des détenus et des personnes suivies en milieu ouvert :
 - l'ANVP (Association nationale des visiteurs de prison),
 - Auxilia (enseignement par correspondance),
 - CLIP (Club informatique pénitentiaire),
 - le Courrier de Bovet (correspondance avec les détenus),
 - la FARAPEJ (Fédération des associations réflexion-action prison et justice),
 - le GENEPI (Groupement étudiant national d'enseignements aux personnes incarcérées),
 - l'Armée du Salut,
 - le Secours catholique,
 - le Secours populaire français.
- L'accueil des familles
 - 110 structures d'accueil aux abords des établissements,
 - 25 structures d'hébergement pour les familles venant de loin,
 - 55 salles d'attente intra-muros.

- Le sport

Les activités sportives sont encadrées par :

- 105 vacataires,
- 216 surveillants moniteurs de sport et 1 professeur d'éducation physique et sportive détaché en établissement,
- 15 animateurs bénévoles (+ 50 surveillants faisant fonction de moniteurs à temps plein ou partiel).

Sur les 186 établissements pénitentiaires, on trouve :

- 96 terrains de sport,
- 67 cours de promenade assez vastes pour y inscrire un terrain de sport,
- 33 gymnases,
- 120 salles à vocation sportive générale.

La population pénale a accès aux installations sportives pour une pratique hebdomadaire moyenne de 2 à 3 heures.

- Les cultes

812 aumôniers (cultes catholique, protestant, israélite, musulman, orthodoxe, bouddhiste) dont :

- 286 indemnisés par l'administration pénitentiaire :
 - 43 à temps complet,
 - 243 à temps partiel,
- 334 aumôniers bénévoles,
- 192 aumôniers auxiliaires.

B - Lettre de mission du garde des Sceaux du 17 mars 1999

Le garde des Sceaux
Ministre de la Justice

17 mars 1999

Madame la directrice,

Vous prenez la charge d'une administration qui est un acteur primordial de l'action judiciaire, puisque sa mission première est de participer à l'exécution des décisions et des sentences pénales. La Nation lui confie la tâche difficile d'assurer la sanction tout en réservant un regard individualisé sur chacune des personnes qui lui sont confiées, pour permettre leur réinsertion. De ce fait, elle participe directement au maintien de la sécurité publique.

Cette administration est composée d'agents qui accomplissent un travail difficile, parfois dangereux, essentiel pour la paix publique, et je le regrette, insuffisamment connu de l'opinion publique.

Je vous demande de conduire votre action autour des orientations que j'ai fixées, dans ma communication en Conseil des ministres, le 8 avril 1998, et plus particulièrement en direction des personnels et des personnes placées sous main de justice.

En vingt ans, l'administration pénitentiaire a connu des évolutions considérables : augmentation importante du nombre de personnes prises en charge, constructions d'établissements nouveaux dotés d'une gestion déléguée, ouverture sur des partenaires extérieurs, modification des pratiques professionnelles.

1 - L'ensemble de ces évolutions doit être pris en compte en terme de gestion des personnels.

Je souhaite qu'une attention particulière soit apportée aux missions des agents, notamment celle des personnels de surveillance, qui doivent être revues au regard de l'évolution des modes de prise en charge des détenus, et des tâches nouvelles qui leur sont confiées. Des progrès importants doivent être réalisés vers une définition précise des missions de chacun et une plus grande identification professionnelle.

Je vous demande d'engager rapidement, dans le cadre d'une concertation étroite et indispensable avec les organisations professionnelles et avec, de manière plus large, l'ensemble des personnels placés sous votre autorité, une réflexion sur l'organisation et les conditions de travail et la gestion des carrières.

De manière générale, il m'apparaît indispensable d'effectuer un bilan du dialogue social au sein de l'administration pénitentiaire, tant au plan national qu'au plan local. Je vous demande donc, avant la fin du premier semestre de cette année, de me rendre compte des améliorations qui vous apparaîtront nécessaires sur ce point.

2 - Vous poursuivrez le travail qui a été engagé en direction des détenus.

Vous vous attacherez à consolider les acquis, notamment dans le domaine de la santé, en terminant la réforme engagée. Je souhaite qu'une attention particulière soit apportée à l'amélioration de la situation des détenus les plus démunis, et à la poursuite des avancées réalisées depuis dix-huit mois pour améliorer l'hygiène, les conditions d'hébergement et les relations familiales.

Les efforts engagés dans la prise en charge des mineurs détenus seront poursuivis, dans le cadre des orientations du Gouvernement fixées lors du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, d'une part pour permettre un meilleur suivi éducatif, en lien notamment avec le ministère de l'Éducation nationale, et d'autre part pour améliorer les conditions de détention.

3 - Les réformes de structures qui sont engagées seront menées à bien, notamment celle relative aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.

4 - Les alternatives à la détention devront être développées, tant par la mise en place de dispositifs nouveaux, tels que les centres pour peines aménagées, que par une réflexion sur la libération conditionnelle, qui nécessite une expertise rapide.

Je vous demande de conduire les réformes nécessaires en vous appuyant sur la concertation avec les personnels et l'insertion du monde pénitentiaire dans la société. La mise en place de chaque projet nouveau devra intégrer systématiquement une analyse concertée sur ses conséquences en terme de moyens, d'impact sur les conditions de travail et relativement à la définition des pratiques professionnelles.

L'amélioration des conditions de travail des agents et celle de la prise charge des publics sont intimement liées. C'est en conduisant les deux de front, en relation l'une avec l'autre, que de véritables évolutions durables pourront être mises en œuvre.

Élisabeth Guigou

Martine Viallet

Directrice de l'administration pénitentiaire

C - La loi de finance pour 1998

Présentation de la loi de finances 1998

En 1998, le budget du ministère de la Justice était de 24 867 232 980 F, soit + 4 % par rapport à 1997. Celui de l'administration pénitentiaire était de 7 015 462 164 F, soit 28,2 % du budget de la Justice et + 3,5 % par rapport à 1997.

Les moyens obtenus dans le cadre de la loi de finances 1998 ont été mis au service des grandes orientations suivantes :

1 - Le développement des alternatives à l'incarcération

- La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation.
- 200 créations d'emplois de personnel d'insertion et de probation ;
 - 10 MF pour prendre en compte le surcoût de fonctionnement des services d'insertion accueillant les 260 agents recrutés en 1996 et en 1997 ;
 - Construction de centres de semi-liberté (CSL) : 20 MF de crédits d'équipement.

2 - La modernisation du parc pénitentiaire

La construction de nouveaux établissements : 810 MF destinés au programme de construction de 6 nouveaux établissements, dit programme des "4 000", et 12 emplois de personnel de direction correspondants.

- 48,3 MF pour l'hygiène et la sécurité dont 32 MF pour la mise aux normes de sécurité des bâtiments, 15 MF pour la mise aux normes des machines outils et le solde (1,3 MF) pour l'acquisition de gants de fouille.
- 117 MF pour l'aménagement du parc pénitentiaire : UCSA et SMPR de Fleury, rénovation d'établissements, câblage pour l'application informatique GIDE...
- 8,2 MF au titre des crédits de fonctionnement pour l'ouverture du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly.
- 8 MF d'autorisations de programme sur le chapitre 66-20 pour aménager des locaux d'accueil des familles et sécuriser les locaux hospitaliers destinés à recevoir des détenus.

3 - L'amélioration de la prise en charge des PPSMJ

Les mineurs

- 50 créations d'emplois d'encadrement du personnel de surveillance afin de permettre une prise en charge spécifique fondée sur des pratiques professionnelles renouvelées et des actions de formation continue.

- 1,5 MF de crédits de fonctionnement, attribués au matériel pédagogique et à la lutte contre l'illettrisme dans les quartiers mineurs.

Le PEP (projet d'exécution de peine)

- 7 créations d'emplois de psychologues contractuels.

- 2 MF consacrés au suivi du PEP par des organismes extérieurs (ex. : AFPA) au travers d'outils spécifiques (ex. : bilan professionnel).

Le développement d'actions d'insertion

- 6 MF pour le déploiement d'activités sportives, culturelles et de lecture.

- 3 MF pour la prise en charge en urgence des sortants de prison indigents.

- 1 MF pour une étude préliminaire du projet placement sous surveillance électronique.

- 2,4 MF pour la prise en charge du fonctionnement des services pénitentiaires de Polynésie française, au terme de la convention du 30 décembre 1994.

4 - La prise en compte de l'évolution des missions des personnels.

Le renforcement de la déconcentration : 31 créations d'emplois ont permis de combler 25 % des besoins des services déconcentrés pour la gestion de certains actes administratifs.

L'adaptation des statuts et des régimes indemnitaires à l'évolution des emplois :

- la publication des nouveaux décrets du personnel de direction (le décret n° 98-655 du 29 juillet 1998 relatif au statut particulier des directeurs des services pénitentiaires et le décret n° 98-803 du 8 septembre 1998 relatif au statut d'emploi des directeurs régionaux des services pénitentiaires). Le coût de la réforme est de 5 MF.

- une provision de 0,5 MF pour créer le statut d'emploi des futurs directeurs de service pénitentiaire d'insertion et de probation.

- une provision de 5 MF en vue de la modification du statut du personnel technique.

- 7,4 MF pour la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs, seul corps pénitentiaire placé sous statut spécial et ne bénéficiant pas de l'indemnité de sujétion spéciale.

La modernisation de l'ÉNAP : 45 MF pour le financement de la construction de l'ÉNAP dans le cadre de sa délocalisation à Agen en complément des crédits du fonds de délocalisation.

D - Les textes réglementaires et les circulaires parus en 1998

Liste des textes parus en 1998

(classement par ordre chronologique)

1 - DÉCRETS

Modification du décret n° 77-906 du 8 août 1977 relatif au statut particulier du personnel d'administration et d'intendance des services extérieurs de l'administration pénitentiaire

dat : 1998-03-25
not : 98-220
nor : JUSE9740074D

Régime d'indemnisation des astreintes et interventions de nuit effectuées par le personnel de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire

dat : 1998-04-09
not : 98-287
nor : JUSE9840013D

Statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires

dat : 1998-07-29
not : 98-655
nor : JUSE9840035D

Statut d'emploi des directeurs régionaux des services pénitentiaires

dat : 1998-09-11
nor : JUSE9840036D

Approbation du cahier des charges relatif à la conception, la construction et l'aménagement mobilier d'établissements pénitentiaires

dat : 1998-12-28
nor : JUSA9800334D

2 - ARRÊTÉS

Modification de l'arrêté du 20 juillet 1977 modifié fixant l'organisation et le fonctionnement de l'École nationale d'administration pénitentiaire

dat : 1998-01-22
nor : JUSE9840008A

Modification des listes des établissements pénitentiaires classés dans la catégorie des centres de détention

dat : 1998-03-13
nor : JUSE9840029 A

Création d'un conseil d'établissement auprès de chaque établissement pénitentiaire

dat : 1998-07-28
nor : JUSE9840056A

Liste des emplois de directeurs régionaux des services pénitentiaires

dat : 1998-09-25
nor : JUSE9840070A

Création de commissions administratives paritaires locales compétentes pour le corps des gradés et surveillants des services pénitentiaires

dat : 1998-11-05
nor : JUSE9840055A

Arrêté modifiant l'arrêté du 17 décembre 1996 portant création de commissions administratives paritaires locales compétentes pour le corps des gradés et surveillants des services pénitentiaires

dat : 1998-11-05
nor : JUSE9840055A

Arrêté modifiant les listes des établissements pénitentiaires classés dans la catégorie des centres de détention

dat : 1998-11-18
nor : JUSE9840078A

3 - CIRCULAIRES

Uniforme du personnel de surveillance

dat : 1998-02-20
nor : JUSE9840017C

Régime juridique de la contrainte par corps

dat : 1998-03-19
nor : JUSE9840026C

Modalités de computation de la durée de la période de sûreté en cas de pluralité de périodes de sûreté

dat : 1998-03-19
nor : JUSE9840014C

Exercice du droit de retrait dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et aux missions de sécurité des biens et des personnes incompatibles avec l'exercice de ce droit

dat : 1998-03-26
nor : JUSE98440033C

Droit d'accès des détenus aux informations contenues dans les fichiers informatiques (FND, PECD, etc.)

dat : 1998-03-27
nor : JUSE9840040N

Rémunération des astreintes de nuit effectuées par les gradés surveillants

dat : 1998-04-28
nor : JUSE9840039C

Prévention des suicides dans les établissements pénitentiaires

dat : 1998-05-29
nor : JUSE9840034C

L'usage de la force et des armes dans les établissements pénitentiaires

dat : 1998-07-01
nor : JUSE9840004C

Politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales

dat : 1998-07-13
nor : JUSA9800117C

Organisation et fonctionnement des conseils d'établissement institués auprès de chaque établissement pénitentiaire

dat : 1998-09-09
nor : JUSE9840064A

Lutte contre la tuberculose en milieu pénitentiaire : prévention, dépistage, continuité du traitement et formation des personnels

dat : 1998-09-16
not : 98-538
nor : JUSE984440104N

Réactualisation du contrat de concession

dat : 1998-11-20
nor : JUSE9840090C

Circulaire portant application du décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 modifiant le Code de procédure pénale (troisième partie : décrets et textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires)

dat : 1998-12-09

Procédure d'orientation et décision d'affectation des condamnés

dat : 1998-12-09
nor : JUSE9840006C

Le placement à l'isolement

dat : 1998-12-14
nor : JUSE9840065C

Mesure facilitant l'exercice de l'action récursoire du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et des autres infractions contre ses débiteurs détenus

dat : 1998-12-22
nor : JUSE9840007C

E - Les publications de l'administration pénitentiaire en 1998

Revue et périodiques

- Journal de communication interne : *Étapes* (parution mensuelle) ;
- Plaquette d'information sur l'actualité réglementaire pénitentiaire : *Les notes d'actualités juridiques pénitentiaires* (3 parutions en 1998) ;
- Plaquette d'information sur la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation : *Infos-Express* (2 parutions en 1998) ;
- Plaquette de présentation des *Chiffres-Clés* de l'administration pénitentiaire (2 parutions en 1998) ;
- Plaquette d'information sur le déménagement des services centraux : *A propos* (3 parutions accompagnées de 2 notes techniques en 1998) (diffusion interne).

Travaux et documents¹

- *Le contentieux administratif des détenus* ;
- *Qui seront les chefs d'établissement en 2010 ?* ;
- *The French prison* (version anglaise) ;
- *Les à-coups : étude sur les agressions de personnels* ;
- *A l'ombre du savoir*.

Ouvrages divers

- *Rapport annuel* et tiré à part du *Rapport annuel* (octobre 1998) ;
- *Qui étaient les pénitentiaires en 1996 ?* (octobre 1998) ;
- *Santé, les risques professionnels, la prévention* (février 1998) ;
- *Mémento des droits et obligations des personnels pénitentiaires* (décembre 1998).

¹ (Ouvrages de fond réalisés sous le contrôle du bureau des études).

Brochures diverses

- *Usage de la force et des armes* (février 1998) ;
- *Annuaire des cadres de l'administration pénitentiaire* (décembre 1998) ;
- Brochure de présentation de l'administration pénitentiaire en 1998 (décembre 1998) ;
- Brochure de présentation de l'ÉNAP (décembre 1998) ;
- Plaquette de présentation de la nouvelle organisation de la direction de l'administration pénitentiaire (octobre 1998).

F - Les publications relatives au domaine pénitentiaire non éditées par l'administration pénitentiaire en 1998

Ouvrages

Auteur Péchillon Éric
Titre *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*
Édition LGDJ
Date 1998

Auteur Herzog-Evans Martine
Titre *La gestion du comportement du détenu. Essai de droit pénitentiaire*
Édition Université de Poitiers. UFR Droit et sciences sociales ; l'Harmattan
Date 1998
Collection Logiques sociales

Auteur Bouloc Bernard
Titre *Pénologie. Exécution des sanctions adultes et mineurs*
Édition Dalloz
Date 1998

Auteur Froment Jean-Claude
Titre *La république des surveillants de prison. Ambiguïté et paradoxes d'une politique pénitentiaire en France (1958-1998)*
Édition LGDJ
Date 1998
Collection Droit et société

Auteur Coiffey Jean-Pierre, dir.
Titre *Prison : entre oubli et réformes*
Édition Mana. Université de Caen
Date 1998

Auteur	Lesage de la Haye Jacques
Auteur second	Livrozet Serge. Pref. ; Marest Patrick
Titre	<i>La guillotine du sexe : la vie affective et sexuelle du prisonnier</i>
Édition	Éditions de l'Atelier
Date	1998

Travaux, documents, brochures

Auteur	Vogel Marie
Titre	<i>Contrôler les prisons : L'inspection générale des services administratifs et l'administration pénitentiaire 1907-1948</i>
Édition	La Documentation française
Date	1998

Auteur	Bessala Joëlle
Auteur second	Dominici France ; Duriez Laurence ; Lopez Elsa
Titre	<i>Le service public de l'enseignement en milieu pénitentiaire</i>
Édition	Université Paris I Panthéon Sorbonne
Date	1998

Auteur	Gosse Olivier
Titre	<i>Lignes de fuite</i>
Édition	Éditions médianes
Date	1998

Rapports

Titre *La prison, une institution au coeur de la société.
Les relations entre la société civile et l'institution*

Édition GENEPI

Date 1998

Titre *Intégrité physique et dignité humaine*

Édition APDHAC (Association pour la promotion des
droits de l'homme en Afrique centrale)

Date 1998

Titre *Rapport 1998*

Édition Observatoire international des prisons

Date 1998

Divers

Auteur Londres Albert

Titre *Au bain. Récit*

Édition Le serpent à plume

Date 1998

G - Les études et les recherches relatives au domaine pénitentiaire

Elles sont réalisées soit par la direction de l'administration pénitentiaire, soit par des organismes extérieurs.

Toutes n'ont pas fait l'objet d'un rapport en 1998.

I - Études réalisées par la direction de l'administration pénitentiaire

- *L'aide aux détenus indigents en prison*

Étude socio-démographique visant à connaître les critères et les procédures de repérage des indigents et les mesures mises en œuvre.

Rapport achevé.

- *Réflexion prospective : le métier de chef d'établissement pénitentiaire à l'horizon 2010*

Recherche portant sur l'avenir du métier de chef d'établissement pénitentiaire.

Elle a abouti à une construction collective de scénarios de l'environnement de l'administration pénitentiaire selon différentes probabilités pour 2010. A ces scénarios, ont été confrontées différentes stratégies sur ce que devrait être le métier de chef d'établissement aujourd'hui.

- *Étude sur les agressions entre détenus (démarrée en 1998)*

Étude statistique, à partir des dossiers d'incidents de l'année 1998, des caractéristiques socio-démographiques et pénales des détenus auteurs d'agressions envers un autre détenu.

- *Études sur les facteurs explicatifs de l'évolution de la population pénale (démarrée en 1998)*

Étude faisant suite à l'étude de l'année précédente sur "Les détenus en nombre" et portant plus particulièrement sur l'analyse de la baisse de la population détenue en 1998 et les hypothèses d'évolution future.

- *Étude sur l'exécution des peines (démarrée en 1998)*

Analyse de l'exécution des peines d'une cohorte de libérés de prison de 1996/1997.

- *Étude sur les mesures et les personnes suivies en milieu ouvert (démarrée en 1998)*

Étude des caractéristiques socio-démographiques et pénales des personnes prises en charge en milieu ouvert.

- *Étude sur la récidive des condamnés longue peine libérés en 1982 (démarrée en 1998)*

Étude sur le devenir judiciaire de détenus libérés en 1982 (initialement condamnés à une peine de temps de 3 ans et plus) : suivi sur 12 ans de 2 700 libérés.

I I - Études ou recherches réalisées par des organismes extérieurs

1 - ÉTUDES

- *Gestion prévisionnelle du personnel de surveillance : protection à l'horizon 2010 (rapport final remis en septembre 1998)*

Étude démographique de l'évolution du corps des personnels de surveillance en fonction des nouvelles modifications statutaires.

Réalisée par l'Institut de démographie de l'université de Paris.

- *La mesure de placement extérieur (rapport final remis en décembre 1998)*

Étude visant à analyser les facteurs de développement et les freins de la mesure de placement à l'extérieur des détenus.

Réalisée par l'association ACADIE.

- *L'incidence VIH/VHC et la réduction des risques (rapport à venir)*

Étude épidémiologique sur deux régions pénitentiaires contrastées et enquête auprès des personnels pénitentiaires et des personnels soignants.

Réalisée par L'Observatoire régionale de la santé/Provence-Alpes-Côte d'Azur avec le concours financier de la direction générale de la santé.

- *Les toxicomanes ayant un antécédent d'incarcération (rapport à venir)*

Étude sociologue visant à mettre à jour les logiques de prises de risques d'une part et de comportements de prévention d'autre part chez les toxicomanes ayant été incarcérés, avant, pendant et après la prison.

Réalisée par le RESSCOM avec un co-financement de la direction générale de la santé.

- *Évolution de la carrière des personnels d'insertion et probation*

Étude de faisabilité conduite par l'institut de Démographie de l'université de Paris (IDUP), (l'étude de fond sera entreprise en 1999 suivant les recommandations de l'étude de faisabilité).

- *Étude de l'histoire familiale*

Étude effectuée en prison dans le cadre du recensement général de la population de 1999 sur l'histoire familiale qui a pour but de connaître l'évolution de la structure de la famille en fonction des événements familiaux et professionnels.

Les thèmes de l'étude sont multiples :

- la constitution de la famille (enfants, petits-enfants, et la recombinaison de la famille),
- la vie professionnelles et les grandes étapes de la vie familiale,
- la transmission de la culture linguistique.

2 - RECHERCHES (démarrées en 1998 et se poursuivant en 1999)

- ***L'organisation des établissements pénitentiaires : la régulation intermédiaire***

Recherche sur la fonction d'encadrement conduite par le centre d'études et de recherches Travail, organisation, pouvoirs (CERTOP-CNRS) de Toulouse.

- ***Les représentations de la fonction d'encadrement et les pratiques professionnelles dans une situation de changement***

Recherche sociologique sur l'analyse des pratiques et des fonctionnements institutionnels. Réalisée par des chercheurs appartenant à l'association ACADIE, au centre de sociologie des organisations (CSO-CNRS) et au centre d'étude des mouvements sociaux (EHESS).

- ***L'exécution des mesures en milieu ouvert***

Recherche en criminologie sur les parcours des personnes suivies en milieu ouvert.

Réalisée par le centre de recherche en psychopathologie de Toulouse et le laboratoire Droit et Changement social de l'université de Nantes.

- ***Soigner en prison (en cours)***

Recherche sociologique sur la mise en œuvre du nouveau dispositif de soins à l'égard des détenus, découlant de la loi du 18 janvier 1994 et ses répercussions institutionnelles. Réalisée par le groupe d'analyse du social et des sociabilités (GRASS-CNRS).

- ***Attitudes, comportements et conditions de travail des personnels***

Recherche en gestion des ressources humaines conduite sur plusieurs établissements différenciés par le laboratoire interdisciplinaire sur les ressources humaines et l'emploi (LIRHE) de Toulouse.

H - Liste des tableaux statistiques figurant dans le Rapport annuel d'activité

Partie 2 - Chapitre 1 - Prise en charge des publics placés sous main de justice

1 - 1 : Évolution de la prise en charge

1 - 1 - 1 : La population détenue

- Évolution de la population détenue depuis 1990
- Évolution du nombre d'entrées et de la durée moyenne de détention depuis 1990
- Caractéristiques socio-démographiques des détenus au 1^{er} janvier 1999
- Évolution du nombre de détenus mineurs
- Caractéristiques pénales des détenus au 1^{er} janvier 1999
- Taux de détention pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 1999 (en métropole)
- Ensemble de la population détenue en métropole et outre-mer : structure des entrées en détention selon la catégorie pénale (années 1997 et 1998)
- Ensemble de la population détenue en métropole et outre-mer : structure des sorties selon les motifs de sortie (années 1997 et 1998).

1 - 1 - 2 : Personnes prises en charge en milieu ouvert

- Mesures et personnes suivies dans les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) au 1^{er} janvier 1999
- Entrées et durées moyennes des mesures suivies dans les CPAL en 1998
- Interventions réalisées par les CPAL en 1998.

1 - 2 : Gestion des détenus

1 - 2 - 1 : Affectation et orientation

- Dossiers nationaux d'orientation reçus en 1998
- Dossiers nationaux - analyse par région pénitentiaire
- Décisions d'affectations initiales de compétence centrale en 1998.

1 - 2 - 2 : Capacité des établissements

- Capacité théorique en 1998 - Les unités d'hébergement courant
- Capacité des locaux spécifiques à usage aléatoire
- Variation de la capacité théorique en 1998
- Densité de population carcérale en métropole et outre-mer au 1^{er} janvier 1999.

1 - 2 - 3 : Les incidents collectifs et individuels

- Tentatives de suicide - Moyens utilisés en 1998
- Évasions - Évolution du nombre d'évasions au cours des dix dernières années en métropole et outre-mer
- Tentatives d'évasion - Évolution du nombre de tentatives d'évasion au cours des dix dernières années en métropole et outre-mer
- Analyse des circonstances pour des évasions et tentatives d'évasion des détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire
- Analyse des circonstances pour des 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
- Analyse des suicides en fonction de la durée d'incarcération et du quantum de la peine prononcée
- Tentatives de suicides - Moyens utilisés en 1998.

1 - 2 - 4 : Requêtes et recours

- Répartition des recours
- Motifs des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière pénitentiaire.

1 - 2 - 5 : Le régime disciplinaire

- Fautes commises par les majeurs et les mineurs de plus de 16 ans
- Fautes commises par les mineurs de moins de 16 ans
- Sanctions prononcées à l'encontre des majeurs et des mineurs de plus de 16 ans
- Sanctions prononcées à l'encontre des mineurs de moins de 16 ans
- Recours administratifs préalables.

1 - 2 - 6 : Transferts et extraditions

- Analyse des demandes de transfert des détenus étrangers incarcérés en France
- Répartition des demandes par pays
- Transferts réalisés en 1998 sur dossiers ouverts antérieurement à cette année
- Transferts des détenus français incarcérés à l'étranger
- Transfèvements administratifs
- Extradés remis par le gouvernement français à des pays étrangers de 1993 à 1998.

1 - 3 : Exécution des peines privatives de liberté

1 - 3 - 2 : Les permissions de sortir

- Motifs de la permission de sortir
- Issue de la permission de sortir et catégorie pénale des condamnés permissionnaires.

1 - 3 - 3 : Les réductions de peine

- Réductions de peine accordées en 1998.

1 - 4 : L'aménagement des peines privatives de liberté

1 - 4 - 1 : La libération conditionnelle

- Condamnés admis à la libération conditionnelle de la compétence du juge de l'application des peines selon l'infraction et la quantum de peine
- Conditions d'octroi des libérations conditionnelles accordées en 1998.

1 - 4 - 3 : La semi-liberté

- Condamnés admis à la semi-liberté selon l'infraction commise et le type de semi-liberté
- Motifs d'admission à la semi-liberté.

1 - 6 : Les actions d'insertion

1 - 6 - 2 : L'enseignement

- Formation de base et lutte contre l'illettrisme
- Encadrement de l'enseignement en 1998
- Budget des unités pédagogiques régionales
- Tableau de synthèse sur les effectifs scolarisés et les résultats aux examens
- Répartitions selon les niveaux d'enseignement
- Enseignement à distance.

1 - 6 - 3 : La formation professionnelle et l'accès à l'emploi

- Les dispensateurs de formation professionnelle
- Nombre d'actions de formation professionnelle par type d'établissement
- Nombre de détenus formés et volumes d'heures/stagiaires par type d'action
- Répartition des actions qualifiantes et pré-qualifiantes par secteur d'activité.

1 - 6 - 4 : Le travail

- Masse salariale annuelle et rémunération journalière des activités de production dans les établissements du parc classique
- Masse salariale annuelle et rémunération horaire des activités de production dans les établissements à gestion déléguée
- Résultats de la RIEP au cours des deux dernières années.

1 - 6 - 6 : Les emplois jeunes

- État récapitulatif des emplois jeunes au sein de l'administration pénitentiaire
- Secteurs d'activité des emplois jeunes à l'administration pénitentiaire.

Chapitre 2 - Les ressources humaines

2 - 1 : Les effectifs et les créations d'emplois

2 - 1 - 3 : La répartition des emplois

- Récapitulatif des créations d'emplois
- Répartition géographique des emplois budgétaires.

2 - 2 : Les statuts et régimes indemnitaires

2-2-3 : Les récompenses et procédures disciplinaires

- Blâmes et avertissements
- Analyse comparative avec la police nationale
- Sanctions disciplinaires - Année 1998
- Sanctions disciplinaires - Année 1997.

2 - 4 : Le management des ressources humaines

2-4-3 : Les cycles de gestion

- Concours de l'administration pénitentiaire
- Cessations définitives de fonction
- Mises à la retraite
- Cessations de fonction - Répartition par motif et par catégorie professionnelle
- Temps partiel
- Cessations de fonction liées à des congés maladie de longue durée
- Cessations de fonction liées à des congés de longue maladie.

2 - 5 : La formation de personnel

2 - 5 - 3 : Les formations d'adaptation

- Tableau récapitulatif des formations initiales d'adaptation à un nouvel emploi.

Chapitre 3 - Organisation, logistique et contrôle

3 - 1 : L'équipement

3 - 1 - 4 : Mises aux normes et actions de sécurité

- Opérations de désamiantage menées en 1998.

3 - 2 : Le fonctionnement des services déconcentrés

3 - 2 - 3 : Les coûts de fonctionnement

- Répartition des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés en 1998
- Coût des établissements à gestion déléguée en 1998.

3 - 4 : L'inspection

- Les missions diligentées en 1998.

Publication de la Commission de la Coopération et des Relations Internationales

Commission et Rédaction : Valérie Poucheron, IRE

Imprimé en France par : ELIASSY MITRA DUPLEX 2000 SA

11 rue de la République - 92000 Nanterre

N° 7947 - Dépôt légal : Juin 2000

- 2-2-2 : Le fonctionnement des services délégués
- 2-2-3 : Les coûts de fonctionnement
- 2-3 : Répartition des dépenses de fonctionnement des services délégués
- 2-4 : Cas des établissements à gestion déléguée en 1998

Chapitre 2 - Les ressources budgétaires

- 2-1-1 : Les effectifs et les créations de postes
- 2-1-2 : La répartition des emplois
- 2-1-3 : Besoins et créations d'emplois
- 2-1-4 : Répartition géographique des emplois budgétaires
- 2-2 : Les statuts et régimes indemnitaires
- 2-2-1 : Les rémunérations et procédures disciplinaires
- 2-2-2 : Indices et avancements
- 2-2-3 : Analyse comparative avec le public national
- 2-2-4 : Sanctions disciplinaires - Année 1998
- 2-2-5 : Sanctions disciplinaires - Année 1997
- 2-3 : Le management des ressources humaines
- 2-3-1 : Les cycles de gestion
- 2-3-2 : Concomitance de l'administration pénitentiaire
- 2-3-3 : Cessations déléguées de fonction
- 2-3-4 : Mises à la retraite
- 2-3-5 : Cessations de fonction - Répartition par motif et par catégorie professionnelle
- 2-3-6 : Temps partiel
- 2-3-7 : Créations de fonctions liées à des congés maladie de longue durée
- 2-3-8 : Cessations de fonctions liées à des congés de longue maladie
- 2-4 : La formation du personnel
- 2-4-1 : Des formations d'adaptation
- 2-4-2 : Tableaux récapitulatifs des formations initiales d'adaptation à un poste

Chapitre 3 - Organisation, logistique et contrôle

- 3-1 : L'équipement
- 3-1-1 : Mises aux normes et actions de sécurité
- 3-1-2 : Opérations de démantèlement menées en 1998

Publication du service de la communication et des relations internationales

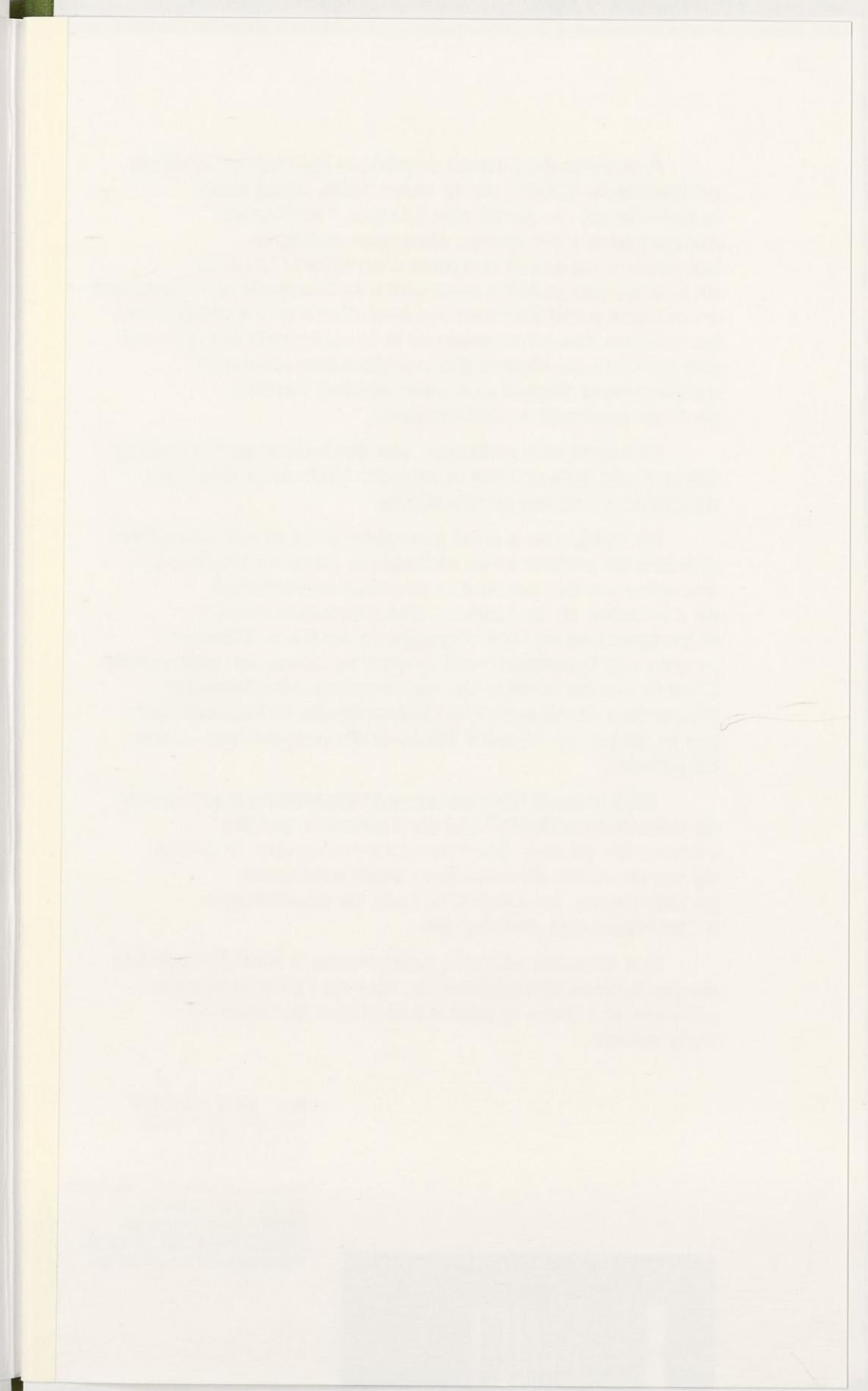
Coordination et rédaction : Valérie Porcherot/SCERI

Imprimé en France par : EUROPE MEDIA DUPLICATION S.A.

F 53110 Lassay-les-Châteaux

N° 7547 - Dépôt légal : Juin 2000

Publication du service de la communication et des relations interuniversitaires
Coordination et rédaction : Véronique Pouchard/ARTE
Imprimé en France par : ELBOUX MAIRIS IMPLICATION S.A.
F 52110 Lassy-les-Châteaux
N° 7511 - Dépôt légal : Juin 2000



À la suite du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire (CSAP) du 19 mars 1998, placé sous la présidence du garde des Sceaux, l'institution pénitentiaire s'est lancée dans une politique qui répond au souci constant d'améliorer la prise en charge des publics dont elle a la charge tout en prenant en compte parallèlement les évolutions que connaissent les métiers des personnels et le fonctionnement général des services au regard des nombreuses réformes qui jalonnent depuis quelques années l'action de l'administration pénitentiaire.

Ce sont cette politique, ces évolutions et le résultat des actions qu'explique le rapport 1998 de la direction de l'administration pénitentiaire.

En 1998, elle a ainsi poursuivi plus avant un certain nombre de projets et de réflexions. La prise en charge des mineurs fait partie des priorités essentielles du ministère de la Justice : des moyens humains et budgétaires ont été dégagés en ce sens. D'autres projets ont favorablement évolué au cours de cette année. C'est le cas de la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (concrétisée ultérieurement par le décret du 13 avril 1999), et du projet d'exécution de peine.

1998 a aussi été une année importante pour lancer de nouvelles réflexions et de nouveaux projets comme les centres pour peines aménagées, le projet de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, ou encore le code de déontologie à l'attention des personnels.

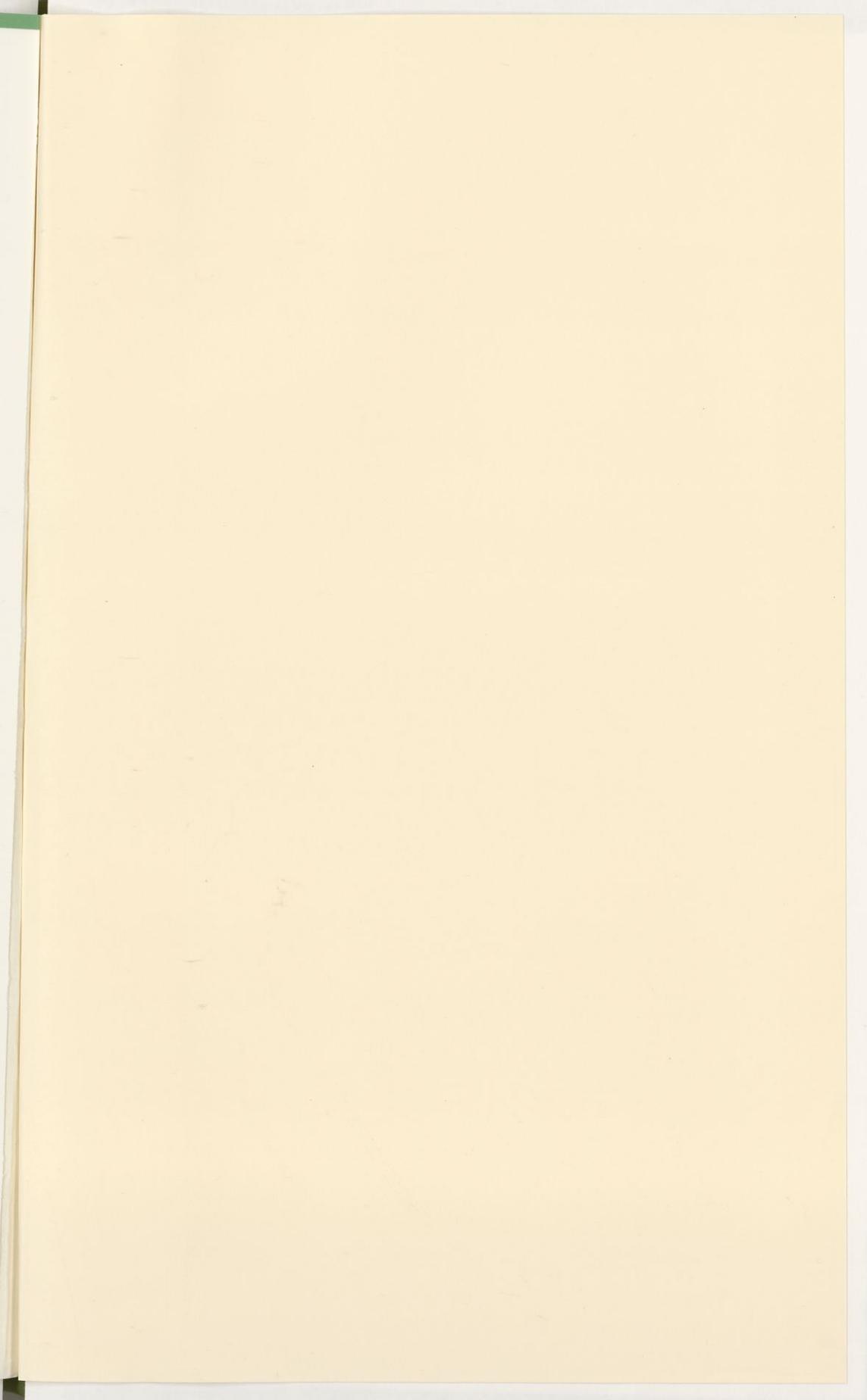
Les moyens obtenus pour mener à bien l'ensemble de ces actions témoignent du rôle de l'administration pénitentiaire dans le processus global de réforme de la justice.

Prix : 24 € / 157,43 F
Imprimé en France
DF 5 5192-9
ISBN 2-11-004533-7

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Téléphone 01 40 15 70 00
Télécopie 01 40 15 72 30

9 782110 045331





À la suite du Conseil supérieur de l'Administration pénitentiaire (CSAP) du 18 avril 1981, placé sous la présidence du garde des Sceaux, l'administration pénitentiaire s'est lancée dans une politique qui répond au vœu constant d'améliorer la prise en charge des prisonniers dont elle a la charge tout en prenant en compte parallèlement les évolutions qui concernent les métiers des pénitenciers et le fonctionnement général des services au regard des nombreuses réformes qui jalonnent depuis quelques années l'action de l'administration pénitentiaire.

C'est cette politique, ses réalisations et le résultat des actions qu'exposent le rapport 1985 de la direction de l'administration pénitentiaire.

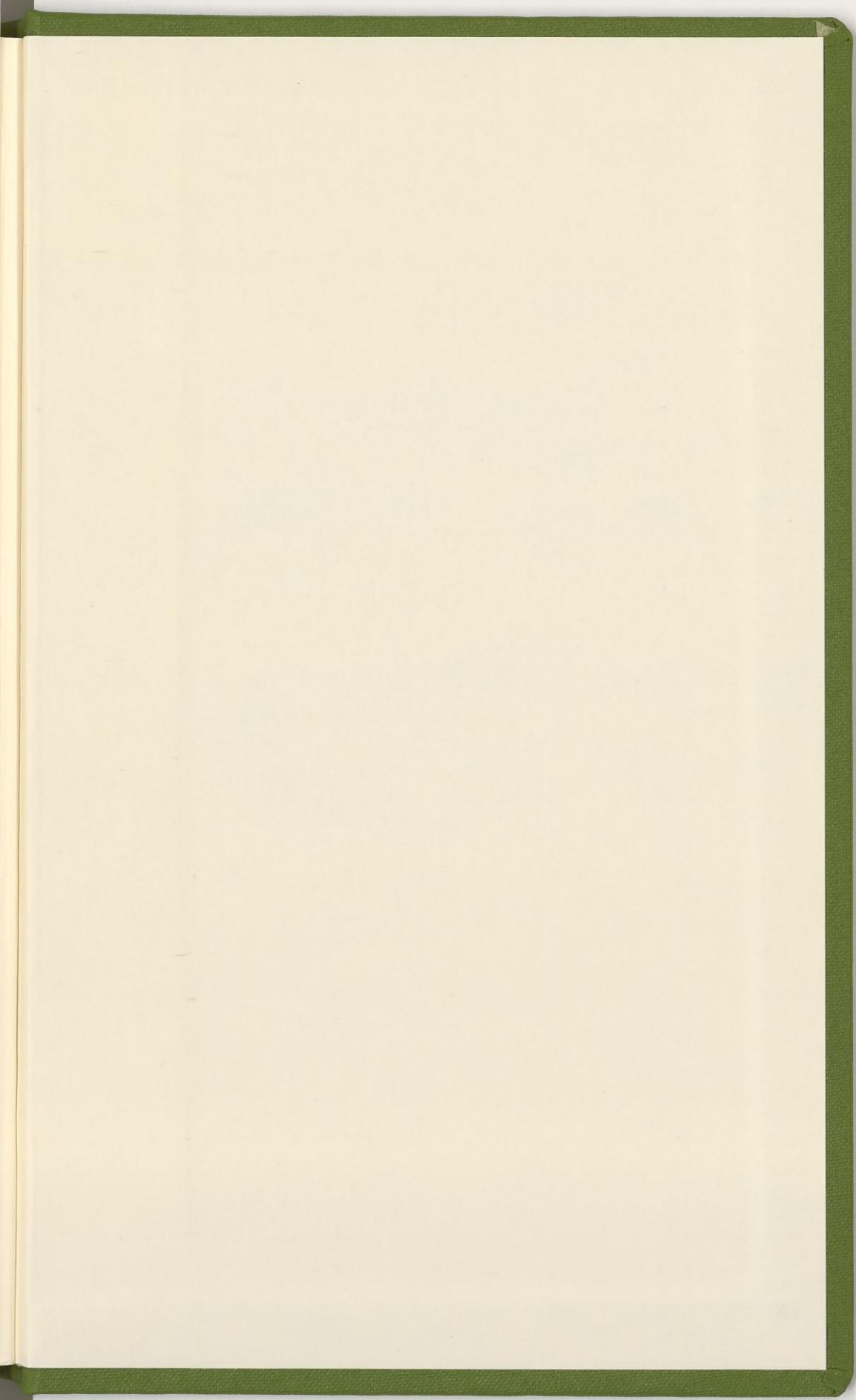
En 1985, elle a ainsi permis de plus avec un certain nombre de projets et de réalisations : la prise en charge des mineurs fait partie des nouvelles attributions du ministère de la Justice - des projets importants et multiples ont été dirigés en ce sens. D'autres projets ont fait l'objet d'un décret en vertu de cette autorité. C'est le cas de la réaffectation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (notamment réaffectation par le décret du 13 avril 1985) et du projet d'extension de police.

1985 a aussi été une année importante pour l'élaboration de nouvelles réflexions et de nouveaux projets comme les centres pour jeunes délinquants, le projet de construction de nouvelles établissements pénitentiaires, ou encore le code de hiérarchie et l'attention des personnels.

Les moyens déployés pour mener à bien l'ensemble de ces actions témoignent du rôle de l'administration pénitentiaire dans le processus global de réforme de la justice.

Page 24 sur 102 (10/10)
Direction de l'Administration
Pénitentiaire
1985-1986

Le Directeur Général
1985-1986
1985-1986
1985-1986
1985-1986



BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE



3 7502 04175321 3